

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht  
2003**



Bayerischer Oberster Rechnungshof, Kaulbachstraße 9 - 80539 München

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

**E-Mail:** [poststelle@orh.bayern.de](mailto:poststelle@orh.bayern.de) - **Internet:** <http://www.orh.bayern.de>

## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7

### Erster Teil

#### I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsplan 2001	11
2	Haushaltsrechnung 2001	12
3	Haushaltsüberschreitungen	13
4	Ausgabereste	15
5	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	16
6	Haushaltswirtschaftliche Daten	18
7	Kreditemächtigung	21
8	Finanzierungssaldo	21
9	Veranschlagung und Nachweis der Mittel	23
10	Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	23
11	Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2001	24
12	Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2002	25
13	Staatsschulden 2002	30
14	Staatsbürgschaften 2002	33
15	Privatisierungserlöse	36

#### II. Prüfungsergebnisse

##### A. Ressortübergreifende Ergebnisse

16	Verwaltungsreform bei den obersten Dienstbehörden	41
17	Beschaffung von Informations- und Kommunikationstechnik	47
18	Zeitdauer der förmlichen Disziplinarverfahren	57

## **B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen**

### **Staatsministerium des Innern**

<b>19</b>	Verwaltungstätigkeiten bei den Polizeidirektionen	63
<b>20</b>	Projektförderung des kommunalen Straßenbaus mit Festbeträgen	68

### **Staatsministerium der Finanzen**

<b>21</b>	Steuerfestsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung im Veranlagungsbereich der Finanzämter	73
<b>22</b>	Förderung von Generalsanierungen	81
<b>23</b>	Bayerisches Institut für Angewandte Umweltforschung und -technik GmbH (BlfA)	86

### **Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie <sup>1</sup>**

<b>24</b>	Beschussämter	94
<b>25</b>	Bayerisches Zentrum für Ost-West-Managementtraining gemeinnützige GmbH (OWZ)	99

### **Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten**

<b>26</b>	Förderung von Trocknungsanlagen	107
<b>27</b>	Agrarinvestitionsförderprogramm	111
<b>28</b>	Staatlicher Hofkeller	119

---

1) Für den ORH-Bericht 2003 wurde die bisherige Ressortbezeichnung beibehalten.

		Seite
<b>Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen</b>		
<b>29</b>	Unterbringung psychisch kranker Straftäter (Forensische Psychiatrie)	123
<b>30</b>	Förderung des Hangars einer Rettungshubschrauberstation	127

<b>Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen <sup>1</sup></b>		
<b>31</b>	Hochwasserschutzmaßnahmen	128
<b>32</b>	Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen	135

<b>Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst</b>		
<b>33</b>	Beschaffung von medizinisch-technischen Großgeräten für die Universitätsklinik Bayerns	139
<b>34</b>	Mineralogische Materialuntersuchung an der Universität Regensburg	147
<b>35</b>	Radionuklidlabor der Fachhochschule München	151
<b>36</b>	Staatliche Zweigmuseen und Zweiggalerien	153

## Zweiter Teil

<b>37</b>	Bericht zur finanziellen Situation der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM)	161
-----------	---	-----

---

1) Für den ORH-Bericht 2003 wurde die bisherige Ressortbezeichnung beibehalten.

## Verzeichnis der Abkürzungen

AGBSHG	=	Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes
BayHO	=	Bayerische Haushaltsordnung
BayWG	=	Bayerisches Wassergesetz
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
Epl.	=	Einzelplan
EU	=	Europäische Union
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz
GVFG	=	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	=	Haushaltsgesetz
IuK	=	Informations- und Kommunikationstechnik
KAG	=	Kommunalabgabengesetz
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
ORH	=	Bayerischer Oberster Rechnungshof
StGB	=	Strafgesetzbuch
Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer
WHG	=	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts

## Vorbemerkung

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

Der erste Teil des Berichts 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 2001, 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 2003 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 worden (Art. 97 Abs. 1 Satz 2 BayHO).

2. Der Euro ist seit 1. Januar 2002 die allein gültige Währung in der Bundesrepublik Deutschland. Mit Beginn des Jahres wurde dementsprechend das Haushalts- und Kassenwesen bei Bund und Ländern auf Euro umgestellt. Obwohl sich ein Teil der in diesem Jahresbericht enthaltenen Prüfungsfeststellungen noch auf Vorgänge aus dem Jahr 2001 oder früher bezieht, werden die Geldbeträge nur noch in Euro ausgewiesen, um so eine bessere Vergleichbarkeit und Übersichtlichkeit herzustellen. Durch die Umrechnung (1 Euro = 1,95583 DM) können sich im Einzelfall

Rundungsdifferenzen ergeben. Nur im Allgemeinen Teil des Jahresberichts (TNrn. 1 bis 4) sind beide Währungen ausgewiesen, da die Rechnungslegung gegenüber dem Landtag bis einschließlich 2001 noch in DM erfolgte.

3. Der ORH hat der Staatsregierung gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO zwei beratende Äußerungen vorgelegt, und zwar am 27. März 2003 über die Ursachen für den enorm starken Anstieg der **Ausgaben des Staates für rechtliche Betreuungen**, deren Untersuchungsergebnisse in den Abschlussbericht der von der Konferenz der Justizministerinnen und -minister eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ eingeflossen sind, und am 22. September 2003 zur **Entstaatlichung und zum Aufgabenabbau in der Privatwaldberatung**.
  
4. Im zweiten Teil des Berichts (TNr. 37) unterrichtet der ORH den Landtag gemäß Art. 21 Abs. 2 Bayerisches Mediengesetz über die **Prüfung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien**. Dieser Teil des Berichts ist nicht Gegenstand des Verfahrens zur Entlastung der Staatsregierung.



# Erster Teil



# I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

## 1 Haushaltsplan 2001

- 1.1 Der Haushaltsplan 2001 ist durch das Haushaltsgesetz 2001/2002 vom 22. Dezember 2000 i.d.F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 2001/2002 vom 11. Mai 2001 in Einnahmen und Ausgaben auf 66 524 147 500 DM (34 013 256 520,25 €) festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr ist das **formale** Haushaltsvolumen um 1,4 % zurückgegangen. Ohne die Zuführung der Erlöse mit 3 101,8 Mio DM (1 585,9 Mio €) aus dem Veräußerungserlös der VIAG-Aktien im Jahr 2000 an den Bayern-Fonds sind die Ausgaben um 3,3 % gestiegen.

Das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats<sup>1</sup> **bereinigte** **Ausgabensoll** ist um 3,2 % gestiegen. Der Ausgabenzuwachs würde 2,5 % betragen, wenn man die Jahre 2000 und 2001 um die Ausgaben der Offensive Zukunft Bayern und die EU-Mittel bereinigte.

- 1.2 Im Haushalt 2001 waren aufgrund haushaltsgesetzlicher Sperre 959 Mio DM (490,3 Mio €) **Minderausgaben** veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben 1,4 % (Vorjahr 1,2 %) des Haushaltsvolumens betragen und wurden dadurch erzielt, dass die Ausgabenansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind.<sup>2</sup>

---

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (2001 insgesamt 572 Mio DM - 292,46 Mio €).

2) Beschluss der Staatsregierung zur Durchführung des Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 25. Juli 2000 und Nachtrag zum Sperrebeschluss vom 13. März 2001.

## 2 Haushaltsrechnung 2001

Das Staatsministerium der Finanzen (StMF) hat die Haushaltsrechnung 2001 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag und dem ORH mit Schreiben vom 9. November 2002 (LT-Drucksache 14/10990) übersandt.<sup>3,4</sup> Im Abschlussbericht nach Art. 84 BayHO hat es den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlussbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten und zeigt zusammengefasst folgendes Bild:

### Haushaltsabschluss 2001

### Zahlenübersicht 1

Soll	Einnahmen	Ausgaben
- nach dem Haushaltsplan	66 524 147 500,00 DM (34 013 256 520,25 €)	66 524 147 500,00 DM (34 013 256 520,25 €)
- aus dem Haushaltsjahr 2000 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	7 541 952 707,49 DM (3 856 139 187,71 €)	4 915 677 865,55 DM (2 513 346 183,23 €)
<b>insgesamt (Rechnungssoll)</b>	<b>74 066 100 207,49 DM</b> <b>(37 869 395 707,96 €)</b>	<b>71 439 825 365,55 DM</b> <b>(36 526 602 703,48 €)</b>
Ist	Einnahmen	Ausgaben
- nach der Haushaltsrechnung	65 475 148 423,73 DM (33 476 911 809,17 €)	65 718 613 517,36 DM (33 601 393 534,90 €)
- in das Haushaltsjahr 2002 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	8 538 510 241,74 DM (4 365 670 964,11 €)	5 668 770 306,17 DM (2 898 396 233,91 €)
<b>insgesamt</b>	<b>74 013 658 665,47 DM</b> <b>(37 842 582 773,28 €)</b>	<b>71 387 383 823,53 DM</b> <b>(36 499 789 768,81 €)</b>
<b>Unterschied Soll/Ist</b>	<b>52 441 542,02 DM</b> <b>(26 812 934,68 €)</b>	<b>52 441 542,02 DM</b> <b>(26 812 934,67 €)</b>

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

3) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 2001 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 11. Dezember 2002 (LT-Drucksache 14/11300) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

4) Die Bücher für das Haushaltsjahr 2001 wurden am 7. Mai 2002 abgeschlossen.

**Deckung der in das Haushaltsjahr 2002  
übertragenen Ausgabereste**

Zahlenübersicht 2

<b>Die Ausgabereste waren gedeckt durch</b>	<b>Betrag</b>
- den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 2001	- 243 465 093,63 DM (- 124 481 725,73 €)
- Saldo der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Vorjahr	- 2 626 274 841,94 DM (- 1 342 793 004,47 €)
- die in das Haushaltsjahr 2002 übertragenen Einnahmereste <sup>1)</sup>	8 538 510 241,74 DM (4 365 670 964,11 €)
<b>Ausgabereest</b>	<b>5 668 770 306,17 DM</b> <b>(2 898 396 233,91 €)</b>

1) darunter 7 153 082 232,87 DM (3 657 312 871,20 €) **Kreditermächtigungen**, 934 952 977,80 DM (478 033 866,85 €) nicht abgeflossene Einnahmen aus Privatisierungserlösen und 450 475 031,07 DM (230 324 226,07 €) aus der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern

Die Einnahmereste wären um 1,6 Mrd DM (0,8 Mio €) niedriger, wenn anstelle des „internen Kredits“ beim Grundstock das Geld (sofort) auf dem Kreditmarkt aufgenommen worden wäre (vgl. TNr. 13.1). Zu den Ausgaberesten vgl. TNr. 4.

### 3 Haushaltsüberschreitungen

3.1 In der Haushaltsrechnung 2001 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 1 008 259 161 DM (515 514 723,16 €) ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	763 849 354,99 DM (390 549 973,66 €)
- außerplanmäßige Ausgaben	194 706 491,80 DM (99 551 848,47 €)
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf die nächstjährige Bewilligung angerechnet werden)	49 703 314,21 DM (25 412 901,02 €)

Zum Soll des Haushaltsplans 2001 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 1,5 %. Im Vorjahr betrug der Anteil ohne die Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage 1,2 %.

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 Haushalts-

rechnung des StMF (Anlagen I). Die Haushaltsüberschreitungen im Einzelbetrag ab 1 Mio DM (0,5 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 100 000 DM (51 129 €) überstiegen haben (Schreiben vom 28. August 2001 und vom 26. August 2002).

**3.2** Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des StMF, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In zwei Fällen mit zusammen 476 512,17 DM (243 636,80 €) haben es die betroffenen Ressorts versäumt, die Einwilligung rechtzeitig zu beantragen. Das StMF bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte. Zwei weitere Fälle mit zusammen 700 432,84 DM (358 125,62 €) beruhen auf Fehlbuchungen.

**3.3** Nach Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO bedarf es keines Nachtragshaushalts, wenn die unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgabe im Einzelfall 10 Mio DM (5,1 Mio €) nicht überschreitet oder wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind:

- Zur Erfüllung der gesetzlichen Sozialleistung „**Wohngeld**“ wurden 20,33 Mio DM (10,39 Mio €) überplanmäßig geleistet (Kap. 03 63 Tit. 681 02). Das Wohngeld wird je zur Hälfte von Bund und Land getragen.
- Bei Kap. 03 63 Tit. 681 11 wurden außerplanmäßig 81,83 Mio DM (41,83 Mio €) **Heizkostenzuschüsse** gezahlt. Das Bundesgesetz datiert vom 20. Dezember 2000 und konnte bei der Haushaltsaufstellung 2001/2002 nicht mehr berücksichtigt werden. Die Ausgaben werden vom Bund erstattet.
- Bei den **Entschädigungen von Sachverständigen in gerichtlichen Verfahren** sind 10,13 Mio DM (5,18 Mio €) überplanmäßig geleistet worden (Kap. 04 04 Tit. 526 24). Die Sachverständigen werden durch die Gerichte beauftragt.
- Durch die starke Zunahme von Erstattungsanträgen der Vereins- und Berufsbetreuer sind 11,27 Mio DM (5,76 Mio €) überplanmäßige **Ausgaben für die Vormünder und Betreuer mittelloser Mündel und Betreuer** entstanden (Kap. 04 04 Tit. 681 02). Der ORH hat in einer beratenden Äußerung eine Änderung des Betreuungsrechts mit dem Ziel einer wirksamen Eindämmung der den Staat treffenden Ausgaben empfohlen (siehe Nr. 3 der Vorbemerkung).
- Aufgrund zusätzlicher Maßnahmen für die **Dorferneuerung** im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschut-

zes“ wurden 29,03 Mio DM (14,84 Mio €) außerplanmäßig bei Kap. 08 04 Tit. 887 88 geleistet. Der Bund erstattet 60 % der Kosten.

- Bei Kap. 10 72 Tit. 643 01 sind für die **Unterbringung von psychisch, drogen- oder alkoholkranken Straftätern** nach Art. 22 Abs. 4 AGBSHG überplanmäßige Ausgaben von 47,78 Mio DM (24,43 Mio €) geleistet worden. Zur Unterbringung psychisch kranker Straftäter siehe TNr. 29.
- Aufgrund der ungünstigen Entwicklung des Steueraufkommens im übrigen Bundesgebiet wurde der Freistaat Bayern im **Länderfinanzausgleich** zusätzlich belastet. Dadurch sind bei Kap. 13 03 Tit. 612 01 überplanmäßige Ausgaben von 589,28 Mio DM (301,29 Mio €) angefallen.

#### 4 Ausgabereste

Am Ende des Haushaltsjahres 2001 sind nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 3.1) rechnerische Ausgabereste von 7 112 411 351,97 DM (3 636 518 179,99 €) verblieben. Mit Einwilligung des StMF wurden gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 5 668 770 306,17 DM (2 898 396 233,91 €) in das Haushaltsjahr 2002 übertragen (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

##### Ausgabereste 2001

Zahlenübersicht 3

	Mio DM	Mio €
Rechnerischer Ausgaberest	7 112,4	3 636,5
<i>zuzüglich</i>		
- abschließende Willigungen (VV Nr. 1.3.1 zu Art. 37 BayHO)	110,4	56,4
<i>abzüglich</i>		
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperrungen bei übertragbaren Ausgaben	882,0	450,9
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO sowie Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben) und eingezogene Beträge	672,1	343,6
<b>in das Jahr 2002 übertragene Ausgabereste</b>	<b>5 668,8</b>	<b>2 898,4</b>

Differenzen in den Summen durch Runden

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber 2000 um 753,1 Mio DM (385,1 Mio €). Ihr Anteil am Haushaltsvolumen beträgt 8,5 % (Vorjahr 7,5 %). In folgenden Bereichen sind die Reste besonders angestiegen:

Allgemeiner Teil

- Bei den **Investitionsfördermaßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr** (Kap. 07 07 Tit. 883 01 und Kap. 13 10 TitGr. 81) stiegen die Ausgabereste um 264 Mio DM (*135 Mio €*) auf 690 Mio DM (*353 Mio €*). Sie werden insbesondere für die Einführung eines automatischen U-Bahn-Betriebs in Nürnberg und die Verlängerung der U5 nach München-Pasing benötigt.
- Bei den Programmen der **Offensive Zukunft Bayern** wurden 1 385 Mio DM (*708 Mio €*) Ausgabereste übertragen. Das sind 243 Mio DM (*124 Mio €*) mehr als im Vorjahr. Die Erhöhung ist auf die im Jahr 2000 erstmals veranschlagte Offensive Zukunft Bayern III zurückzuführen (Kap. 13 12 und 13 13), bei welcher 869 Mio DM (*444 Mio €*) Ausgabereste übertragen wurden.
- Die Reste bei den staatlichen **Hochbaumaßnahmen** (ohne die Programme der Offensive Zukunft Bayern) stiegen um 95 Mio DM (*48 Mio €*) auf 310 Mio DM (*158 Mio €*). Sie sind durch bereits vergebene oder noch nicht abgerechnete Leistungen gebunden.
- Die vorgesehenen Mittel zur Finanzierung von Fördermaßnahmen der „**Verbraucherinitiative Bayern**“ (Kap. 08 03 TitGr. 67 bis 69) konnten wegen der teilweise erst 2002 abgeschlossenen Notifizierungsverfahren noch nicht bewilligt werden. Es wurden 85 Mio DM (*43 Mio €*) *übertragen*.
- Zur Fortführung der **BSE-Hilfen** (Kap. 12 05 TitGr. 71 bis 73) wurden 56 Mio DM (*29 Mio €*) übertragen.
- Die Ausgabereste zum **Bau von Abwasseranlagen** (Kap. 13 10 Tit. 883 04 und Kap. 14 77 TitGr. 79 bis 80) erhöhten sich um 103,5 Mio DM (*52,9 Mio €*) auf 219 Mio DM (*112 Mio €*). Die Mittel müssen zweckgebunden eingesetzt werden (s. TNr. 32).

## 5 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

- 5.1 Seit 1994 werden die Einnahmen und Ausgaben durch die Erlöse aus dem Verkauf staatlicher Beteiligungen und deren Verwendung im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern z.T. erheblich beeinflusst. Darüber hinaus waren 1995 und 1996 weitere Sonderfaktoren gegeben (Bahnregionalisierung, Familienleistungsausgleich und Forstreform), so dass die Werte nicht mehr ohne weiteres vergleichbar sind. Die Zahlenübersicht 4 zeigt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben. Die um die o.g. Sonderfaktoren bereinigten Veränderungen sind in Klammern gesetzt.



**Einnahmen- und Ausgabenentwicklung**

Zahlenübersicht 4

Jahr	Bereinigte Einnahmen <sup>1)</sup>			Bereinigte Ausgaben <sup>1)</sup>		
	Mio €	%	(%)	Mio €	%	(%)
1995	28 367,9	2,7	(3,7)	29 640,6	6,6	(2,1)
1996	29 353,9	3,5	(3,7)	31 153,2	5,1	(0,3)
1997	29 251,7	- 0,3	(0,1)	30 713,6	- 1,4	(1,3)
1998	30 523,4	4,3	(4,3)	31 077,9	1,2	(0,9)
1999	31 833,2	4,3	(4,3)	31 677,3	1,9	(2,7)
2000	33 343,9	4,7	(4,7)	32 409,7	2,3	(2,5)
<b>2001</b>	<b>32 331,2</b>	<b>- 3,0</b>	<b>(- 3,2)</b>	<b>33 227,2</b>	<b>2,5</b>	<b>(2,2)</b>
2002	32 435,8	0,3	(0,3)	34 481,3	3,8	(3,7)

- 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.

**5.2**

Im Jahr **2001** sind die bereinigten Einnahmen in Bayern um 3,0 % zurückgegangen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Steueraufkommen um 1 239 Mio € (- 4,6 %) geringer war als im Vorjahr. Die bereinigten Ausgaben nahmen um 2,5 % zu. Der Ausgabenzuwachs lag somit über der vom Finanzplanungsrat empfohlenen 2 %-Marke und auch über der Steigerungsrate des Bruttoinlandsprodukts (Zahlenübersicht 5).

**Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 2001 gegenüber 2000**

Zahlenübersicht 5

Bereich	Änderung %
Bereinigte Gesamteinnahmen - in Bayern - in den alten Ländern <sup>1)</sup>	- 3,0 - 4,8
Bereinigte Gesamtausgaben - in Bayern - in den alten Ländern <sup>1)</sup>	+ 2,5 + 2,6
Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) - in Bayern - in den alten Ländern <sup>1)</sup>	+ 2,3 + 2,1

1) einschließlich Bayern aber ohne Berlin

## 6 Haushaltswirtschaftliche Daten

### 6.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans ergaben sich folgende Rechnungsergebnisse:

Einnahmen und Ausgaben (Mio €)

Zahlenübersicht 6

Hauptgruppe	2000	2001			2002
	Ist	Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll	Ist
<b>Einnahmen</b>					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben <i>darunter Steuereinnahmen</i>	26 800,6 26 672,5	25 578,9 25 433,4	25 445,7 25 327,7	133,2 105,6	25 447,4 25 299,3
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	2 653,3	2 761,5	2 551,0	210,6	2 839,2
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Aus- nahme für Investitionen	2 677,9	2 904,2	2 728,2	176,0	2 997,0
3 Schuldenaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen <i>darunter Kreditaufnahmen am Kreditmarkt</i>	2 973,3 - 313,8	2 232,3 199,2	3 288,3 584,4	- 1 056,0 - 385,2	4 691,9 1 018,9
<b>zusammen</b>	<b>35 105,1</b>	<b>33 476,9</b>	<b>34 013,3</b>	<b>- 536,4</b>	<b>35 975,4</b>
<b>Ausgaben</b>					
4 Personalausgaben	13 334,6	13 647,4	13 884,2	- 236,9	14 103,6
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	1 728,3	1 827,5	1 833,4	- 5,9	1 909,5
Ausgaben für den Schuldendienst	1 119,0	1 020,8	1 108,0	- 87,2	1 038,0
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Aus- nahme für Investitionen	11 394,0	11 911,9	11 710,5	201,4	12 474,6
7 Baumaßnahmen	901,0	926,2	1 043,7	- 117,6	916,8
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	3 932,8	3 893,4	4 652,5	- 759,1	4 038,8
9 Besondere Finanzierungsausgaben	2 863,1	374,2	- 219,0	593,2	877,7
<b>zusammen</b>	<b>35 272,9</b>	<b>33 601,4</b>	<b>34 013,3</b>	<b>- 411,9</b>	<b>35 359,0</b>

Differenzen in den Summen durch Runden

#### Anmerkung zu 2001:

##### - zur Hauptgruppe 0:

Die Steuereinnahmen übertrafen das Haushaltssoll um 105 Mio € Sie lagen jedoch um 1 239 Mio € oder 4,6 % unter dem Aufkommen im Jahr 2000 (zur Entwicklung der Steuereinnahmen vgl. TNr. 12).

##### - zur Hauptgruppe 3:

Die Abweichung gegenüber dem Haushaltsbetrag ist vor allem darauf zurückzuführen, dass weder die geplante Entnahme aus der Rücklage noch die Kreditemächtigung voll in Anspruch genommen werden mussten.

**- zur Hauptgruppe 9:**

Die Abweichung der Istausgaben 2001 zum Haushaltssoll ergibt sich zum größten Teil daraus, dass die globalen Minderausgaben (490,3 Mio €, vgl. TNr. 1.2) für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt sind; die tatsächlichen Einsparungen schlagen sich jedoch bei den Hauptgruppen 5 bis 8 nieder.

Die Einnahmen und Ausgaben sind im Abschlussbericht des StMF zur Haushaltsrechnung 2001 (S. 8 ff.) näher erläutert. Zu den Steuereinnahmen siehe auch TNr. 12.

**6.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten**

Nachfolgend werden die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Freistaats Bayern denen der übrigen Flächenländer gegenübergestellt:

**Haushaltswirtschaftliche Quoten**

Zahlenübersicht 7

	Bayern			Flächenländer <sup>1)</sup>					
				West <sup>2)</sup>			Ost		
	2000 %	2001 %	2002 %	2000 %	2001 %	2002 %	2000 %	2001 %	2002 %
Steuerdeckungsquote	82,3	76,5	73,4	76,2	68,9	68,5	48,1	47,5	42,7
Kreditfinanzierungsquote	-- <sup>3)</sup>	0,6	3,0	5,6	8,5	7,2	5,0	4,9	6,6
Personalausgabenquote	41,1	41,1	40,9	40,1	39,0	40,4	25,6	26,3	26,1
Sachaufwandsquote	5,3	5,5	5,5	5,4	5,6	6,0	4,4	4,5	4,4
Zinsausgabenquote	3,1	2,9	2,8	8,4	8,3	8,5	5,5	5,9	6,2
Zinssteuerquote	3,8	3,8	3,8	11,1	12,1	12,4	11,5	12,5	14,4
Investitionsquote	14,9	14,5	14,4	10,4	10,8	9,3	25,7	23,3	22,3

1) Zahlen für 2002 nur **vorläufig**; die Kreditfinanzierungsquote der Länder wird sich erfahrungsgemäß durch Nachbuchungen im Rahmen der Haushaltsabschlüsse noch beträchtlich erhöhen.

2) ohne Bayern

3) keine Nettokreditaufnahme

Steuerdeckungsquote = Verhältnis Steuereinnahmen zu bereinigten Gesamtausgaben

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

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

Sachaufwandsquote = Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben

Zinsausgabenquote = Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamtausgaben

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

Der ORH weist zum wiederholten Mal darauf hin, dass die haushaltswirtschaftlichen Quoten lediglich Anhaltspunkte über die Lage der Staatsfinanzen geben. **Für sich allein sind sie als Grundlage für haushaltspolitische Entscheidungen nicht ausreichend**, da sie nur formal die jeweiligen Einnahmen und Ausgaben den bereinigten Gesamtausgaben gegenüberstellen. So würde sich die Personalausgabenquote „verbessern“, je höher die übrigen Ausgaben ausfallen. Wäre 2001 z.B. die Nettokreditaufnahme um 1 Mrd € erhöht und für Investitionsausgaben verwendet worden, würde die Personalausgabenquote nur mehr 39,9 % betragen und die Investitionsausgabenquote auf 17,0 % steigen. Umgekehrt würde sich die Personalausgabenquote „verschlechtern“, wenn - wie angekündigt - Subventionen gekürzt werden.

## 7 Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung 2001 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

### Kreditermächtigung

Zahlenübersicht 9

	Mio €
- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG	584,4
- aus dem Haushaltsjahr 2000 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	3 272,1
<b>Gesamtermächtigung</b>	<b>3 856,5</b>
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt <sup>1)</sup>	199,2
- auf das Haushaltsjahr 2002 zur teilweisen Deckung der Ausgaberreste übertragene Kreditermächtigungen (Einnahmereste) <sup>2)</sup>	3 657,3
<b>insgesamt beansprucht</b>	<b>3 856,5</b>
im Haushaltsjahr 2001 wurden nicht beansprucht	<b>0</b>

1) Unter Berücksichtigung einer Erhöhung des „internen Kredits“ beim Grundstock von 372,5 Mio € ergibt sich eine Nettokreditaufnahme von 571,7 Mio €

2) Insgesamt wurden 4 365,7 Mio € an Einnahmeresten übertragen (vgl. TNr. 2). Davon entfielen 478,0 Mio € auf nicht abgeflossene Privatisierungserlöse und 230,3 Mio € auf Einnahmen aus der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern.

## 8 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 2001 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wider. Dazu werden Ist-einnahmen und Istausgaben gegenübergestellt, bereinigt nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats um die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen (Art. 13 Abs. 4 BayHO).

Im Haushaltsjahr 2001 ergab sich ein negativer Finanzierungssaldo von 0,9 Mrd €. Rechnet man die Einnahmen und Ausgaben der Programme der Offensive Zukunft Bayern heraus, so verringert sich der negative Finanzierungssaldo auf 0,6 Mrd €.

**Finanzierungssaldo (Mio €)**

Zahlenübersicht 10

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Isteinnahmen</b>	35 105,1	33 476,9	35 975,4
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	- 313,8	199,2	1 018,9
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken <sup>1)</sup>	2 020,2	836,6	2 407,8
- haushaltstechnische Verrechnungen	54,8	110,0	112,9
<b>bereinigte Isteinnahmen</b>	<b>33 343,9</b>	<b>32 331,1</b>	<b>32 435,8</b>
<b>Istausgaben</b>	<b>35 272,9</b>	<b>33 601,4</b>	<b>35 359,0</b>
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke <sup>2)</sup>	2 813,0	268,5	767,4
- haushaltstechnische Verrechnungen	50,1	105,7	110,2
<b>bereinigte Istausgaben</b>	<b>32 409,8</b>	<b>33 227,2</b>	<b>34 481,3</b>
<b>Finanzierungssaldo - Ist</b>	<b>+ 934,1</b>	<b>- 895,9</b>	<b>- 2 045,5</b>
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	- 1 108,9	- 1 770,0	- 2 068,8

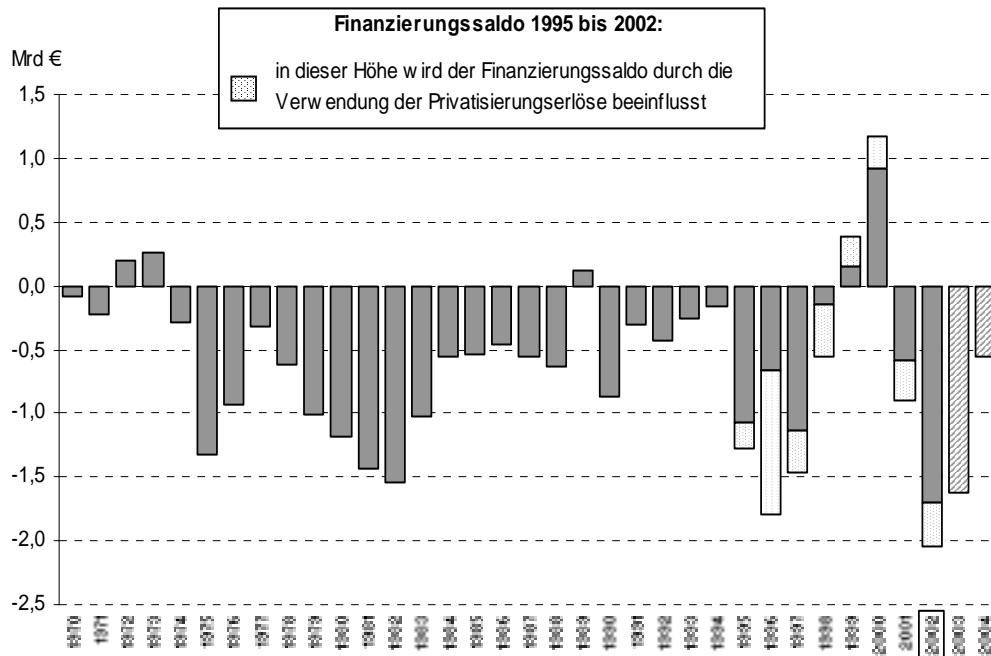
Differenzen in den Summen durch Runden

1) darunter (in Mio €):	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>
Erstattungen aus dem Grundstock „Offensive Zukunft Bayern“, dem Bayern-Fonds und der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“	405,5	514,4	591,9
Ablieferung des Grundstocks zur Finanzierung des Bayern-Fonds	1 586,0	-	479,6
Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	-	286,3	1 307,0
2) darunter (in Mio €):			
Zuführung der Erlöse aus den VIAG- bzw. E.ON-Aktien an den Bayern-Fonds	1 586,0	-	479,6
Sonderrücklagen zur Finanzierung nicht grundstockskonformer Maßnahmen und Folgekosten der Offensive Zukunft Bayern	187,6	248,5	266,6
Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	1 023,1	-	-

Die Entwicklung des Finanzierungssaldos zeigt das nachfolgende Schaubild:

## Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild



Anmerkung: Bis 2002: Istzahlen; 2003 und 2004: Haushaltsplan 2003/2004

## 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 z.T. Ausgabemittel in Anspruch genommen worden, die für andere Zwecke bewilligt waren. Die einschlägigen Fälle wurden beanstandet. Soweit geboten, wurde ein nachträglicher Ausgleich verlangt.

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

Die in der Haushaltsrechnung 2001 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Bei den geprüften Einnahmen und Ausgaben sind keine Beträge festgestellt worden, die nicht belegt waren.

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

## **11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2001**

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



## 12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2002

### 12.1 Steueraufkommen in Bayern

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

#### Entwicklung des Steueraufkommens (Mio €)

Zahlenübersicht 1

Steuerarten	1998	1999	2000	2001	2002	Veränderungen 2002 gegen- über 2001
<b>a) Gemeinschaftsteuern</b>						
Lohnsteuer	24 135,6	26 217,7	27 353,3	27 339,8	27 492,3	+ 152,5
Lohnsteuerzerlegung	115,0	41,6	24,2	5,0	41,4	+ 36,4
Veranlagte Einkommensteuer	1 499,1	2 515,5	3 118,4	2 683,6	2 447,5	- 236,1
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1 975,2	2 083,6	2 188,4	4 503,4	2 974,8	- 1 528,6
Zinsabschlag	1 032,6	1 035,4	1 277,6	1 589,9	1 462,8	- 127,1
Zinsabschlagzerlegung	95,2	92,7	32,3	25,8	42,7	+ 16,9
Körperschaftsteuer	4 030,5	4 305,6	5 047,8	- 99,6	1 042,2	+ 1 141,8
Körperschaftsteuerzerlegung	325,1	- 102,7	- 1,7	866,0	207,9	- 658,1
Umsatzsteuer	16 670,3	17 829,2	16 897,2	15 623,7	15 798,9	+ 175,2
Gewerbesteuerumlage	511,5	549,3	533,3	620,3	661,9	+ 41,6
erhöhte Gewerbesteuerumlage	446,6	465,6	449,1	426,6	359,7	- 66,9
<b>Summe a)</b>	<b>50 836,7</b>	<b>55 033,5</b>	<b>56 919,9</b>	<b>53 584,5</b>	<b>52 532,1</b>	<b>- 1 052,4</b>
<b>b) Landessteuern</b>						
Vermögensteuer	74,0	66,7	70,8	40,2	59,6	+ 19,4
Erbschaftsteuer	444,8	700,5	620,7	612,1	660,4	+ 48,3
Grunderwerbsteuer	921,8	1 066,1	958,3	927,8	867,3	- 60,5
Kraftfahrzeugsteuer	1 275,0	1 149,7	1 154,7	1 385,1	1 264,4	- 120,7
Rennwett- und Lotteriesteuer	271,0	270,2	283,1	296,3	268,1	- 28,2
Feuerschutzsteuer	63,0	43,8	54,9	43,5	51,1	+ 7,6
Biersteuer	171,5	169,5	165,9	166,5	168,3	+ 1,8
<b>Summe b)</b>	<b>3 221,1</b>	<b>3 466,5</b>	<b>3 308,4</b>	<b>3 471,4</b>	<b>3 339,2</b>	<b>- 132,2</b>
<b>Summe a) und b)</b>	<b>54 057,8</b>	<b>58 500,0</b>	<b>60 228,3</b>	<b>57 055,9</b>	<b>55 871,3</b>	<b>- 1 184,6</b>
<b>c) Anteil an der Einfuhr- umsatzsteuer</b>	1 439,7	1 528,6	2 015,3	2 093,2	1 971,1	- 122,1
<b>Gesamtaufkommen Summe a) bis c)</b>	<b>55 497,5</b>	<b>60 028,6</b>	<b>62 243,6</b>	<b>59 149,1</b>	<b>57 842,4</b>	<b>- 1 306,7</b>

Differenzen in den Summen durch Runden

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 2002** somit nochmals um 1 306,7 Mio € (- 2,2 %) gegenüber dem Vorjahr (2001: - 3 094,5 Mio € = - 5,0 %) gesunken. Diese Minderung ist wie bereits in 2001 auf einen wirtschaftlichen Abschwung sowie auf die ab 2001 in Kraft getretene Körperschaftsteuerreform zurückzuführen.

Bei der Körperschaftsteuer ist zwar gegenüber der Erstattung von 99,6 Mio € im Vorjahr nunmehr ein positives Aufkommen von 1 042,2 Mio € zu verzeichnen, gleichzeitig haben sich die Körperschaftsteuererlegungsanteile jedoch um 658,1 Mio € reduziert. Weiterhin sind die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag insbesondere wegen verringerter Ausschüttungen und der in 2002 in Kraft getretenen Absenkung des Kapitalertragsteuersatzes auf Dividenden (von 25 % auf 20 %) um 1 528,6 Mio € (= - 33,9 %) gesunken. Durch Einbeziehung eines weiteren Förderjahres bei der Eigenheimzulage (Anstieg von 1 181,2 Mio € auf 1 374,2 Mio €) wurde das Aufkommen bei der veranlagten Einkommensteuer zusätzlich um 193,0 Mio € gemindert.

## 12.2 Steuereinnahmen des Freistaats Bayern

Vom Gesamtaufkommen (einschließlich des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer) verblieben dem Freistaat Bayern nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden 1998 bis 2002 folgende Steuereinnahmen:

### Entwicklung der Steuereinnahmen <sup>1)</sup> des Freistaats Bayern

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll lt. Haushalts- plan	Ist- Einnahmen	Veränderung der Ist- Einnahmen gegenüber dem		Steuer- deckungs- quote <sup>2)</sup>
			Haushaltsplan	Vorjahr	
	Mio €	Mio €	%	%	%
1998	23 603,3	24 214,3	+ 2,6	+ 5,1	77,9
1999	24 693,5	25 460,9	+ 3,1	+ 5,1	80,4
2000	25 370,3	26 672,5	+ 5,1	+ 4,8	82,3
2001	25 327,7	25 433,3	+ 0,4	- 4,6	76,5
<b>2002</b>	<b>25 882,1</b>	<b>25 299,3</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 0,5</b>	<b>73,4</b>

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

2) zu den Steuerdeckungsquoten der Gesamtheit der Länder vgl. TNr. 6.2

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates sind 2002 gegenüber dem Vorjahr damit um 134,0 Mio € (- 0,5 %) abgesunken und lagen mit 582,8 Mio € (- 2,3 %) unter dem Haushaltsansatz (2001: + 105,6 Mio € = + 0,4 %).

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 2002 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen  
des Freistaats Bayern 2002 gegenüber 2001**

Zahlenübersicht 3

	Veränderung gegenüber 2001	
	Mio €	%
<b>Gemeinschaftsteuern</b>		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	- 117,5	- 1,2
Veranlagte Einkommensteuer	- 43,0	- 4,0
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	- 777,5	- 38,9
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	- 48,5	- 6,8
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 396,0	+ 191,4
Steuern vom Umsatz	+ 639,1	+ 8,9
Gewerbsteuerumlage	- 50,6	- 6,6
insgesamt	- 1,8	0,0
<b>Landessteuern</b>		
Vermögensteuer	+ 19,4	+ 48,3
Erbschaft- und Schenkungsteuer	+ 48,3	+ 7,9
Gründerwerbsteuer	- 60,5	- 6,5
Kraftfahrzeugsteuer	- 120,7	- 8,7
Rennwett- und Lotteriesteuer	- 28,2	- 9,5
Feuerschutzsteuer	+ 7,6	+ 17,5
Biersteuer	+ 1,8	+ 1,1
insgesamt	- 132,2	- 3,8
<b>Mindereinnahmen insgesamt</b>	<b>- 134,0</b>	<b>- 0,5</b>

Differenzen in den Summen durch Runden

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

**Entwicklung der wichtigsten Steuerarten (Mio €)**

Zahlenübersicht 4

Jahr	Lohnsteuer einschl. Zerlegung	Veranlagte Einkommen- steuer	Körperschaft- steuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Erbschaft- steuer	Grund- erwerb- steuer	Kraftfahr- zeugsteuer
1998	9 436,9	600,2	1 973,3	6 995,2	444,8	921,8	1 275,0
1999	9 704,2	1 026,3	1 946,5	7 142,7	700,5	1 066,1	1 149,7
2000	10 060,0	1 289,1	2 397,2	7 387,0	620,7	958,3	1 154,7
2001	10 017,6	1 075,7	206,9	7 179,0	612,1	927,8	1 385,1
<b>2002</b>	<b>9 900,2</b>	<b>1 032,7</b>	<b>602,9</b>	<b>7 818,2</b>	<b>660,4</b>	<b>867,3</b>	<b>1 264,4</b>

**Einnahmenentwicklung der nichtveranlagten  
Steuern vom Ertrag und des Zinsabschlags (Mio €)**

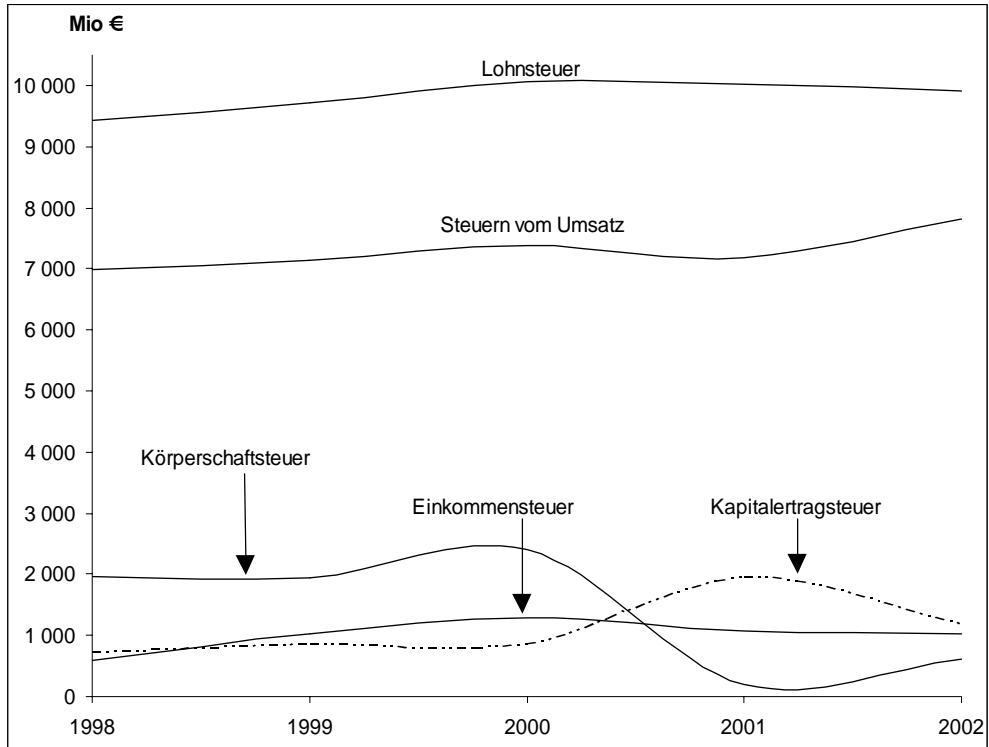
Zahlenübersicht 5

Jahr	nichtveranlagte Steuern vom Ertrag <sup>1)</sup>		Zinsabschlag einschließlich Zerlegung
		darunter Kapitalertragsteuer	
1998	749,0	734,5	496,2
1999	895,4	879,0	496,4
2000	897,2	878,3	576,4
2001	2 000,5	1 967,5	711,0
<b>2002</b>	<b>1 223,0</b>	<b>1 193,1</b>	<b>662,4</b>

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

**Einnahmenentwicklung wichtiger Steuerarten (1998 bis 2002)**

Schaubild



## 13 Staatsschulden 2002

(Kap. 13 06)

13.1 Zum Ende des Haushaltsjahres 2002 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

### Schuldenentwicklung (Mio €)

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	1998	1999	2000	2001	2002
<b>A Kreditmarktschulden und Kredit beim Grundstock</b>					
Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken und Sozialversicherungsträgern usw.	18 486,3	18 278,3	17 964,4	18 163,6	19 182,5
„interner Kredit“ beim Grundstock	734,5	528,0	437,5	809,9	250,2
<b>insgesamt</b>	<b>19 220,8</b>	<b>18 806,3</b>	<b>18 401,9</b>	<b>18 973,5</b>	<b>19 432,7</b>
<b>B Schulden beim Bund <sup>1)</sup></b>	2 533,6	2 448,9	2 338,6	2 265,9	2 131,4
<b>Summe der Staatsschuld (A und B)</b>	<b>21 754,4</b>	<b>21 255,2</b>	<b>20 740,5</b>	<b>21 239,4</b>	<b>21 564,1</b>
<b>C Schulden Dritter <sup>2)</sup></b>	36,2	25,8	14,5	7,2	2,9
<b>Gesamtschuldenstand (darunter Rahmenkredite) <sup>3)</sup></b>	<b>21 790,6</b> (562,4)	<b>21 281,0</b> (562,42)	<b>20 755,0</b> (562,4)	<b>21 246,6</b> (562,4)	<b>21 567,0</b> (304,5)

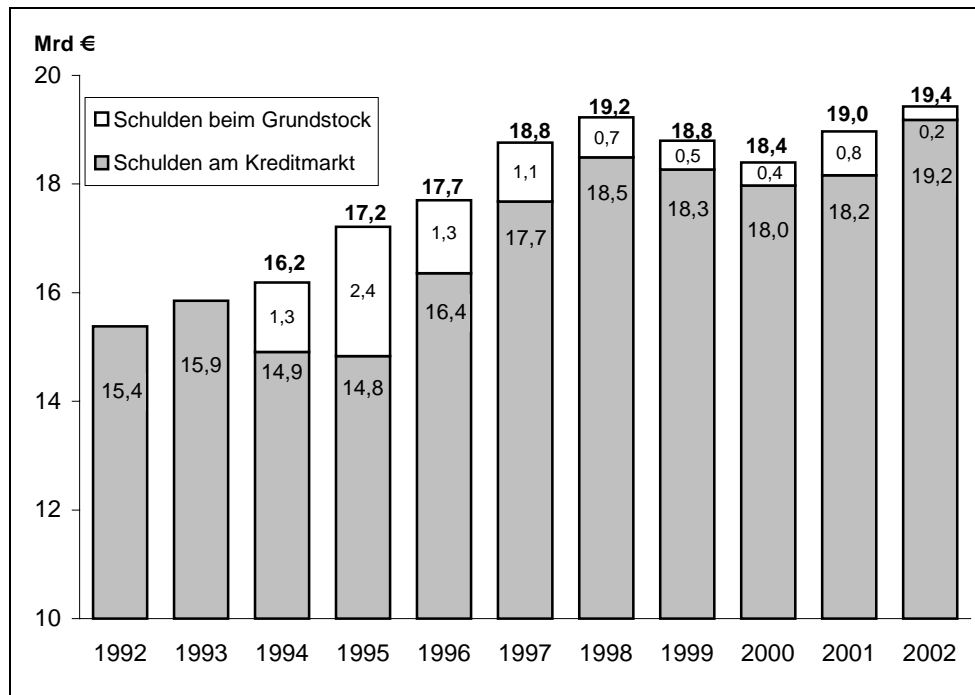
1) Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus, die als zweckgebundene Darlehen ausgereicht und entsprechend ihrem Rückfluss getilgt werden.

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

3) Zum Jahresende waren Rahmenkredite nicht in Anspruch genommen.

Die **Neuverschuldung am Kreditmarkt** wird seit 1994 sehr stark von den Privatisierungserlösen und deren Verwendung zu Neuerwerbungen des Grundstockvermögens (Art. 81 BV) beeinflusst. Die Privatisierungserlöse wurden zunächst bis zu ihrer Verwendung im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern in der allgemeinen Kassendisposition als „interner Kredit“ des Haushalts beim Grundstock eingesetzt. Der Staat konnte dadurch für eine gewisse Zeit Kreditaufnahmen am Kreditmarkt vermeiden, musste diese aber später nachholen. Im Haushaltsjahr 2002 wurden vom internen Kredit beim Grundstock 559,8 Mio € getilgt; Ende 2002 betrug die Restschuld noch 250,2 Mio € (vgl. Schaubild).

**Entwicklung der Schulden am Kreditmarkt und beim Grundstock**    Schaubild



Die Kreditmarktschulden stiegen im Haushaltsjahr 2002 um 1 018,9 Mio € auf 19 182,5 Mio € an. Davon entfallen 459,1 Mio € auf die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung des Haushaltsplans (Soll: 467,6 Mio €) und 559,8 Mio € auf die o.g. „nachgeholten“ Kredite der Vorjahre. Damit wird deutlich, dass die Staatsschulden nicht nur um die Kredite des laufenden Haushalts anwachsen, sondern auch durch die Inanspruchnahme von bisher „ersparten“ und übertragenen Kreditermächtigungen früherer Jahre.

Auch ein Abbau der Ausgabereste, die von 1999 bis 2002 um 1 Mrd € auf 3 Mrd € angewachsen sind, kann zu einer höheren Verschuldung führen, weil zu deren Deckung Kreditermächtigungen aus früheren Jahren gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG übertragen worden sind. Dies gilt insbesondere, wenn die dem vergangenen Jahr zuzurechnenden Ausgaben geleistet werden und nicht durch laufende Einnahmen gedeckt werden können.

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

**Kreditaufnahme und Schuldendienst (Kreditmarkt)**

Zahlenübersicht 2

Haus- haltsjahr	Kreditaufnahme		Schuldendienst		
	Brutto <sup>1)</sup>	Netto	Tilgung	Zinsaufwand	insgesamt
	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €
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 <sup>2)</sup>	2 018,0	350,7	1 667,3	1 038,9	2 706,2
2004 <sup>2)</sup>	2 096,7	229,4	1 867,2	1 099,9	2 967,1

1) einschließlich Kreditrahmenverträge

2) Sollzahlen nach dem Haushalt 2003/2004

In den letzten zehn Jahren (1993 bis 2002) ging die Zinsbelastung von knapp 1,1 Mrd € auf weniger als 1 Mrd € zurück, obwohl die Kreditmarktschulden in dieser Zeit um 3,4 Mrd € angestiegen sind. Wie in den vergangenen Jahren beruht dies vor allem darauf, dass durch das niedrige Zinsniveau die Neuaufnahme von Krediten bzw. die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (in 2002 insgesamt 1,5 Mrd €) zu wesentlich günstigeren Konditionen erfolgen konnte.

Diese Entwicklung wird aber nicht endlos andauern. Sollte das Zinsniveau nachhaltig ansteigen, würden sich die Zinsausgaben bereits aufgrund von Anschlussfinanzierungen erhöhen, ohne dass die Verschuldung zunimmt.



## 14 Staatsbürgschaften 2002

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) und aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen waren Ende 2002 Kredite von 3 105,1 Mio € mit einer Bürgenhaftung von 1 408 Mio € verbürgt. Der Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 BÜG (insgesamt 3 975 Mio €), bis zu dessen Höhe das StMF Bürgschaften zulasten des Staates übernehmen darf, wurde eingehalten.

### Staatsbürgschaften und Garantien

Zahlenübersicht 1

Bereich	Bestand am 31. Dezember 2002			
	Anzahl	Kreditbetrag	davon verbürgt	Ermächtigungsrahmen
		Mio €	Mio €	Mio €
Gewerbliche Wirtschaft	2 402	781,4	147,1	2 250
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	5 252	246,8	165,8	50
Wohnungsbau	53 387	2 076,2	1 094,6	1 500
Land- und Forstwirtschaft	2	0,3	0,2	25
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	13	0,4	0,3	150
<b>zusammen</b>	<b>61 056</b>	<b>3 105,1</b>	<b>1 408,0</b>	<b>3 975</b>

An Ausfallzahlungen waren im Jahr 2002 insgesamt 133 741 € zu leisten; aus früheren Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 11 875 € rückerstattet.

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft hat der Staat bei zwei Engagements den Eintritt in seine Ausfallbürgschaften dem Grunde nach anerkannt. Die Engagements belaufen sich insoweit auf 123 Mio €. Die Schadenshöhe hängt von möglichen Erlösen aus der Verwertung von Sicherheiten bzw. von einer erfolgreichen Übernahme eines Unternehmens ab. Zahlungen wurden bislang nicht geleistet.

14.2 Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Staatsbürgschaften und Garantien bestanden Ende 2002 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen bzw. Ermächtigungen hierzu:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von 10,22 Mio € gegenüber den Städten Hof und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2001/2002);

- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 Atomgesetz genannten Art bis zu insgesamt 73,27 Mio € (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2001/2002);
- anteilige Garantien bis zu 0,023 Mio € für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. gemäß § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorge-Verordnung (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2001/2002);
- anteilige Einstandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis zu 1,534 Mio € im Rahmen der gemeinsamen Förderung von Forschungseinrichtungen durch den Bund und die Länder (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2001/2002);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von bis zu 3,07 Mrd € gegenüber der Bayerischen Landesbank gemäß Art. 3 Zweckvermögensgesetz vom 23. Juli 1994;
- Erfüllung von Haftungsansprüchen 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 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2001/2002).

### **14.3 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern**

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

**Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern**

Zahlenübersicht 2

Bürgschaftsprogramme	Bestand am 31. Dezember 2002		
	Anzahl	Kreditbetrag	davon verbürgt
		Mio €	Mio €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	2 203	453,2	301,1
Sonstige Bürgschaften und Garantien	115	705,7	246,9
Haftungsfreistellungen	6 135	427,4	264,2
Ausfallgarantien Export	151	32,8	22,6
Rückgarantien der BGG <sup>1)</sup>	838	237,3	55,2
Rückbürgschaften gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften	1 948	300,5	63,7
<b>zusammen</b>	<b>11 390</b>	<b>2 156,9</b>	<b>953,7</b>

1) Bayerische Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen mbH, München

Der Haftungsbetrag von 953,7 Mio € vermindert sich aufgrund der von dritter Seite übernommenen Rückgarantien um 9,2 Mio € (Bundesrepublik Deutschland 8,1 Mio €, Freistaat Bayern 0,6 Mio € und Geschäftsbanken 0,5 Mio €).

## 15 Privatisierungserlöse

### 15.1 Einnahmen aus dem Verkauf staatlicher Beteiligungen

Zur Finanzierung der Offensive Zukunft Bayern sind bis Ende 2002 folgende Beteiligungen des Freistaats Bayern für insgesamt **5 Mrd €** verkauft worden:

**Privatisierungserlöse** (nach Abzug der Gutachterkosten) Zahlenübersicht 1

Programme	Mio €
<b>Offensive Zukunft Bayern I</b>	
DASA	209,8
Bayernwerk	1 175,2
OBAG-Anteile	10,1
Lechelektrizitätswerke AG	7,1
Contigas-Anteile	29,3
Bayerischer Lloyd	0,4
Rhein-Main-Donau AG	17,3
Konzessionsdarlehen Rhein-Main-Donau AG	111,0
<b>Summe</b>	<b>1 560,2</b>
<b>Offensive Zukunft Bayern II</b>	
Bayerische Versicherungskammer	<b>1 212,3</b>
<b>3. Tranche 1. Teil</b>	
Fränkische Überlandwerke	3,2
Bayernwerk Wasserkraftwerk AG	0,3
Bayerische Wasserkraftwerke AG	33,2
Bayerngas GmbH	36,0
Gesellschaft zur Entsorgung von Sondermüll in Bayern	17,7
Bayerischer Schulbuchverlag	4,6
<b>Summe</b>	<b>95,0</b>
<b>3. Tranche 2. Teil</b>	
DG-Bank Frankfurt	4,7
Österreichisch-Bayerische Kraftwerke AG	64,7
<b>Summe</b>	<b>69,4</b>
<b>Offensive Zukunft Bayern I und II sowie 3. Tranche zusammen</b>	<b>2 937,0</b>
<b>Offensive Zukunft Bayern III</b>	
VIAG AG	<b>1 586,2</b>
<b>Molkerei Weihenstephan</b>	<b>32,3</b>
<b>Offensive Zukunft Bayern IV</b>	
E.ON-Aktien	<b>479,6</b>
<b>insgesamt</b>	<b>5 035,1</b>

## 15.2 Verwendung der Privatisierungserlöse

Die gesamten Privatisierungserlöse von 5 035,1 Mio € mit Ausnahme des nicht zum Grundstockvermögen gehörenden Konzessionsdarlehens an die Rhein-Main-Donau AG (111 Mio €) und 9,2 Mio € aus dem Veräußerungserlös der Molkerei Weihenstephan müssen nach Art. 81 BV für Neuerwerbungen des Grundstockvermögens<sup>5</sup> verwendet werden, wobei der Wertbestand nur aufgrund eines Gesetzes verringert werden darf. Sie sind als Sondervermögen im Grundstock „Privatisierungserlöse“<sup>6</sup> nachgewiesen.

In den **Programmen der Offensive Zukunft Bayern I und II** sowie der **3. Tranche**<sup>7</sup> wurden 2 684,4 Mio € unmittelbar als grundstockskonforme Projekte (z.B. Baumaßnahmen, Kapitalausstattungen, Fonds) veranschlagt. Weitere 90,2 Mio € werden außerhalb der Programme zur Mitfinanzierung bereits im Haushalt veranschlagter Hochbaumaßnahmen verwendet, wodurch entsprechende Mittel zur Finanzierung nicht grundstockskonformer Maßnahmen der 3. Tranche der Offensive Zukunft Bayern „frei“ werden. Vom Gesamterlös von 2 937 Mio € wurden somit **2 774,6 Mio € als grundstockskonform veranschlagt**. Die Konzessionsdarlehen (111 Mio €) stellen kein Grundstockvermögen dar. Zur Abdeckung des Gewährleistungsrisikos bei der Bayerischen Versicherungskammer wurden 38,3 Mio € zurückgestellt. Über die Verwendung der restlichen 13,1 Mio € ist noch nicht entschieden.

Aus dem Erlös aus der Veräußerung staatlicher Anteile an der VIAG AG wurden 1 354,6 Mio € für den „Bayern-Fonds“ verwendet (Kap. 13 12); die restlichen Einnahmen von 231,6 Mio € wurden langfristig angelegt. Damit wurde der **gesamte Erlös von 1 586,2 Mio € als grundstockskonform veranschlagt**.

Aus dem **Bayern-Fonds** werden die in der **Offensive Zukunft Bayern III** veranschlagten Maßnahmen („High-Tech-Offensive“ und „Standortprogramm“) finanziert. Für Eigeninvestitionen sind in diesen Programmen 707,6 Mio € veranschlagt, wo-

---

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

6) Epl. 13 Anlage B, Nr. 2 Grundstock C - Offensive Zukunft Bayern I

7) Hierunter fallen das Programm zur rationellen und umweltverträglichen Erzeugung und Verwendung von Energie (Kap. 13 03 TitGr. 66 bis 69), die Stärkung von Investitionen im Bereich des Staatsstraßenbaus (Kap. 13 03 TitGr. 70), Vorhaben der Inneren Sicherheit und im kulturellen Bereich (Kap. 13 03 TitGr. 51 bis 60).

von 704,5 Mio € aus Privatisierungserlösen finanziert werden.<sup>8</sup> In Höhe der nicht grundstockskonformen Programmteile von 650,1 Mio € wurden bereits veranschlagte Hochbau- und Straßenbaumaßnahmen (Kap. 13 13) umfinanziert, d.h. aus Privatisierungserlösen bezahlt. Die Zinserträge der im „Bayern-Fonds“ angelegten Privatisierungserlöse dienen der Finanzierung von Folgekosten der Offensive Zukunft Bayern.

Aus dem Verkauf der **Staatlichen Molkerei Weihenstephan** verbleiben dem Freistaat Bayern nach Abzug von Steuern und Nebenkosten 32,3 Mio €. Davon entfallen 9,2 Mio € auf Wirtschaftsgüter, die nicht dem Grundstockvermögen zugehörig waren (Warenvorräte u.a.). Sie werden für Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft verwendet. Die übrigen 23,1 Mio € werden für Baumaßnahmen der Bayerischen Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen eingesetzt (Kap. 13 03 TitGr. 92).

Im Jahr 2001 wurden **E.ON-Aktien** für 479,6 Mio € verkauft. Der Erlös wird zur Mitfinanzierung der Schulreform, für die Programme „Kinder und Familie“ und „Bildung“ sowie für Infrastrukturmaßnahmen für die von der EU-Osterweiterung betroffenen Regionen verwendet. Im Programmvolumen sind nur 30,0 Mio € grundstockskonforme Ausgaben für den Um- und Ausbau der Staatsstraßen veranschlagt. Die übrigen Erlöse von 449,6 Mio € werden für im Haushalt bereits veranschlagte Baumaßnahmen verwendet.

Zahlenübersicht 2 zeigt, inwieweit die Privatisierungserlöse bis Ende 2002 veranschlagt und verwendet wurden. Die Ausgaben beziehen sich auf die in den Programmen enthaltenen Investitionen und die außerhalb der Programme mit Privatisierungserlösen finanzierten Baumaßnahmen.

---

8) Die restlichen 3,1 Mio € werden aus Haushaltsmitteln finanziert, so dass das Programmvolumen 1 357,7 Mio € beträgt.

**Veranschlagung und Verwendung der  
Privatisierungserlöse bis Ende 2002**

Zahlenübersicht 2

Programme	Veranschlagung	Verwendung	Anteil
	Mio €	Mio €	%
Offensive Zukunft Bayern I	1 456,1	1 404,6	96,5
Offensive Zukunft Bayern II	1 174,4	1 153,3	98,2
3. Tranche - 1. Teil	97,1	97,1	100,0
- 2. Teil	47,0	25,5	54,3
<b>Zwischensumme</b>	<b>2 774,6</b>	<b>2 680,5</b>	<b>96,6</b>
Offensive Zukunft Bayern III	1 354,6	835,1	61,6
langfristige Anlage des Bayern-Fonds	231,6	231,6	100,0
Staatliche Molkerei Weihenstephan	23,1	5,2	22,3
Offensive Zukunft Bayern IV	479,6	52,8	11,0
<b>insgesamt</b>	<b>4 863,5</b>	<b>3 805,2</b>	<b>78,2</b>

Differenzen in den Summen durch Runden

Die **nicht grundstockskonformen** Maßnahmen (Zuschüsse usw.) der Programme wurden aus „ersparten Haushaltsmitteln“ finanziert, die ursprünglich zur Finanzierung der Messe München (204,5 Mio €), zur Errichtung von Hochschulbauten (148,3 Mio €) und für außerhalb der Programme veranschlagte sonstige Hochbaumaßnahmen (90,2 Mio € bei der 3. Tranche und 449,6 Mio € bei der Offensive Zukunft Bayern IV) sowie für Um- und Ausbau der Staatsstraßen (650,1 Mio € bei der Offensive Zukunft Bayern III) vorgesehen waren und für die anstelle der im Haushalt bereits veranschlagten Mittel nunmehr Privatisierungserlöse eingesetzt werden. Ferner fließen die Einnahmen aus den abgelösten Konzessionsdarlehen der Rhein-Main-Donau AG (111 Mio €) und die Zinserträge u.Ä. aus den in Fonds angelegten Privatisierungserlösen in nicht grundstockskonforme Programmteile.

Die **Erträge aus den Fonds** übersteigen z.T. die hierfür veranschlagten Ausgaben, wobei die Mittelverwendung bei den einzelnen Fonds sehr unterschiedlich ist. Bis Ende 2002 wurden 480,5 Mio € an Zinsen und Dividenden vereinnahmt und 423,4 Mio € den vorgesehenen Zwecken zugeführt (s. Zahlenübersicht 3). Der Differenzbetrag wurde als Ausgaberesultat übertragen.

**Einnahmen und Ausgaben der Fonds (Mio €)**

Zahlenübersicht 3

<b>Kapitalstöcke der Offensive Zukunft Bayern</b>	<b>Kapitalstock <sup>1)</sup></b>	<b>Einnahmen bis Ende 2002</b>	<b>Ausgaben bis Ende 2002</b>
Meisterpreis	81,8	51,7	38,9
Bayern Kapital Risikokapitalbeteiligungs GmbH	76,7	23,4	23,4
Bayern Innovativ GmbH	51,1	20,8	20,8
Bayerische Gesellschaft für internationale Wirtschaftsbeziehungen	51,1	27,0	26,0
Arbeitsmarkt- und Sozialfonds	204,5	79,9	70,7
Kapitalzuführungen an die Bayerische Beteiligungsgesellschaft	10,2	2,6	2,6
Kapitalzuführung an die Kreditgarantiegemeinschaft Handel und Handwerk	5,1	1,3	1,3
Kapitalstock Hochschule International	25,0	5,4	3,2
Kulturfonds	153,4	64,4	56,7
Museum der Phantasie	2,0	0,4	0,4
Internationales Künstlerhaus Bamberg <sup>2)</sup>	12,7	5,3	7,1
Umweltfonds	71,6	30,1	21,2
Altlastenfinanzierungsfonds	51,1	21,5	4,8
Naturschutzfonds	51,1	21,5	21,5
Technologie- und Gründerzentrum Garching	8,2	0,5	0,7
Kompetenzzentrum Neue Materialien Bayreuth	5,1	0,5	0,2
Umweltforschung	5,4	0,2	0,0
<b>Zwischensumme</b>	<b>866,3</b>	<b>356,2</b>	<b>299,2</b>
Dauerhafte Anlage des Bayern-Fonds zur Finanzierung der Folgekosten	231,6	124,2	124,2
<b>insgesamt</b>	<b>1 097,9</b>	<b>480,5</b>	<b>423,4</b>

Differenzen in den Summen durch Runden

- 1) Anlage der Privatisierungserlöse in Form von Kapitalbeteiligungen und Fonds
- 2) Die Baumaßnahmen wurden aus dem Kapitalstock vorfinanziert (siehe Haushaltsvermerk zu Kap. 13 08 Tit. 356 73).



## II. Prüfungsergebnisse

### A. Ressortübergreifende Ergebnisse

#### 16 Verwaltungsreform bei den obersten Dienstbehörden

Die Verwaltungsreform bei der Staatskanzlei und den Staatsministerien hat bislang den angestrebten Aufgaben- und Personalabbau noch nicht erbracht. Einsparungen im Bereich der Inneren Dienste wurden zu einem großen Teil durch Personalmehrungen in den übrigen Bereichen aufgezehrt. Neue Schwerpunkte in bestimmten Aufgabenbereichen bedingen, dass in anderen Bereichen Aufgaben zusätzlich entsprechend reduziert werden.

Aufgrund der Zusammenlegung der Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen und für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz kann ein Großteil der bei der Gründung des StMGEV neu geschaffenen Stellen nunmehr wieder eingezogen werden.

##### 16.1 Anlass und Zweck der Prüfung

Im Rahmen der Verwaltungsreform in Bayern hat die Staatsregierung am 8. Oktober 1996 eine umfangreiche Untersuchung der Staatsministerien und der Staatskanzlei beschlossen.<sup>1</sup> Ziel war es, die Zahl der Mitarbeiter durch Aufgaben- und Stellenabbau sowie Straffung der Organisation in den obersten Dienstbehörden bis Ende 2002 um rd. 450 zu reduzieren. Im Staatsministerium für Unterricht und Kultus (StMUK) und im Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) wurden dazu Untersuchungen durch externe Berater durchgeführt. In den übrigen obersten Dienstbehörden erfolgten interne Untersuchungen. Die Inneren Dienste (Schreib- und Sekretariatsdienste, Registraturdienst, Fahrdienst, Hausdruckereien/Kopierstellen, Botendienst, Postein- und -auslauf, Hausdienst, Pfortendienst, Fernsprechvermittlung und Reinigungsdienste) in den Staatsministerien wurden durch den ORH untersucht.

---

1) 20-Punkte-Aktionsprogramm zur Verwaltungsreform in Bayern

Nunmehr hat der ORH überprüft, welche Veränderungen sich bei Stellen, Personaleinsatz und Aufbauorganisation von 1997 bis Ende 2002 tatsächlich ergeben haben.

## 16.2 Stellen

Unter Berücksichtigung der Einsparungen, die 1996 bereits erbracht wurden (60 Stellen), ergab sich von 1997 bis Ende 2002 noch ein Einsparziel von 390 Stellen, die möglichst gleichmäßig auf alle Laufbahngruppen<sup>2</sup> verteilt sein sollten. Die Entwicklung der Stellen vom 1. Januar 1997 bis zum 1. Januar 2003 zeigt nachfolgende Zahlenübersicht 1. Die Basis hierfür waren die Stellenpläne der beiden Jahre, korrigiert um die in den jeweiligen Stellenplänen noch nicht ausgewiesenen Einsparungen.

**Stellen 1997 bis 2003** (insgesamt)

Zahlenübersicht 1

Zahl der Stellen		Veränderungen	
1.1.1997	1.1.2003	absolut	%
<b>4 307,5</b>	<b>4 118,6</b>	<b>- 188,9</b>	<b>- 4,4</b>

Danach wurden von 1997 bis Anfang 2003 insgesamt nur 189 Stellen eingespart. Das Ziel, in diesem Zeitraum bei den obersten Dienstbehörden 390 Stellen einzusparen, wurde nicht erreicht, insbesondere weil bei der Errichtung des Staatsministeriums für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz (StMGEV) 157 Stellen neu geschaffen wurden. Außerdem wurde infolge der Teilung des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst (StMUKWK) der dort zunächst erwartete Stelleneinspareffekt nicht erreicht. Im Vollzug des Einsparprogramms sollen allerdings bei verschiedenen Ressorts noch 43 Stellen künftig wegfallen.

## 16.3 Vollzeitkräfte (VK)

Die Stellenzahl spiegelt die eingesetzte Personalkapazität nur annähernd wider, weil Stellen unbesetzt sein können oder mehr Personalkapazität eingesetzt sein kann als Stellen ausgewiesen sind. So werden beispielsweise aus dem nachgeordneten Bereich Dienstkräfte zur Dienstleistung beim Staatsministerium kurzfristig

---

2) Ministerratsbeschluss vom 28. April 1998

(bis zu einem Jahr) abgeordnet, für die dann weder Planstellen noch Stellen für abgeordnete Beamte im Staatsministerium erforderlich sind.<sup>3</sup>

Der ORH hat in Abstimmung mit den Personalverwaltungen der obersten Dienstbehörden untersucht, wie sich die Zahl der VK von 1997 bis 2003 bei den **Inneren Diensten** und **insgesamt** entwickelt hat.

Bei den **Inneren Diensten** war der ORH 1998 zu dem Ergebnis gekommen, dass von den damals eingesetzten rd. 1350 VK insgesamt 320 eingespart werden können. Die Erfolgskontrolle im Bereich der Inneren Dienste hat Folgendes ergeben:

Für die Schreib- und Sekretariatsdienste hatte der ORH die Organisation in Abteilungssekretariaten empfohlen, was mittlerweile bei der Mehrzahl der obersten Dienstbehörden erfolgt ist. Zum Zeitpunkt der Sonderprüfung 1998 waren im Schreib- und Sekretariatsdienst 674 VK eingesetzt. Bei den aktuellen Erhebungen waren es noch 536 VK, so dass 138 VK eingespart wurden. Damit ist das vom ORH hier ermittelte Einsparvolumen (143 VK) nahezu erreicht worden.

Zum Registratordienst hatte der ORH seinerzeit festgestellt, dass bei Einsatz der LuK von den eingesetzten 214 VK insgesamt 76,3 VK eingespart werden könnten. Mit Ausnahme des StMUK und des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst (StMWFK) setzen alle Staatsministerien ein elektronisches Registratursystem ein. Zum Stand 1. Januar 2003 wurden noch 189 VK im Registratordienst eingesetzt; seit 1998 sind damit erst 25 VK eingespart worden.

Das vom ORH aufgezeigte Einsparpotential ist bei den Fahrdiensten (30 VK), den kleineren Hausdruckereien (16 VK) und bei den sonstigen Inneren Diensten, wie Botendienst, Postein- und -auslauf, Hausdienst, Pfortendienst, Fernsprechvermittlung (61 VK), nicht einmal zur Hälfte ausgeschöpft worden.

Im Bereich der Inneren Dienste wurden bis Anfang 2003 damit insgesamt 227 VK eingespart (vgl. Zahlenübersicht 2).

---

3) vgl. VV Nr. 4.2 zu Art. 49 BayHO

**Vollzeitkräfte Innerer Dienst**

Zahlenübersicht 2

Bereich <sup>1)</sup>	1.1.1997	1.1.2003	Einsparung VK (Ist)	Einsparpotential lt. ORH 1998
Schreib-/Sekretariatsdienst	673,7	535,5	- 138,2	143,3
Registratordienst	214,4	188,8	- 25,6	76,3
Fahrdienst	104,0	92,8	- 11,2	0,0
Hausdruckerei	48,2	39,1	- 9,1	15,9
Sonstige	250,2	219,3	- 30,9	61,4
Reinigungsdienst	46,3	34,6	- 11,7	Fremdvergabe
<b>insgesamt</b>	<b>1 336,8</b>	<b>1 110,1</b>	<b>- 226,7</b>	<b>326,9</b>

1) Die jeweiligen Angaben enthalten bei der Staatskanzlei abweichend von der Prüfung 1998 die Dienststellen München, Berlin und Brüssel.

**Insgesamt** hat sich die Zahl der eingesetzten VK bei den obersten Dienstbehörden wie folgt entwickelt:

**Vollzeitkräfte** (insgesamt)

Zahlenübersicht 3

Zahl der VK		Veränderung	
1.1.1997	1.1.2003	absolut	%
<b>4 311,8</b>	<b>4 216,6</b>	<b>- 95,3</b>	<b>- 2,2</b>

Die eingesetzte Personalkapazität ist somit - insgesamt betrachtet - in wesentlich geringerem Umfang reduziert worden als die Zahl der Stellen. Nachdem bei den Inneren Diensten 227 VK, in der Summe aber nur 95 VK eingespart wurden, bedeutet dies, dass die Einsparungen bei den Inneren Diensten zu mehr als der Hälfte durch Personalmehrungen in den übrigen Bereichen aufgezehrt wurden. Obwohl in den Aufgaben- und Organisationsprüfungen eine Vielzahl von Vorschlägen zur Aufgaben- und Leistungskritik erarbeitet worden war, hat dies - soweit die Vorschläge überhaupt umgesetzt wurden - nach den Erkenntnissen des ORH zu keinem nennenswerten Aufgaben- und Personalabbau geführt.

## 16.4 Zahl der Abteilungen und Referate

Nach den Zielsetzungen der Staatsregierung sollte die Zahl der Abteilungen und Referate deutlich reduziert werden.<sup>4</sup> Die Staatsregierung hat dazu ergänzend im Internet<sup>5</sup> genauere Zahlen veröffentlicht. Danach sollte sich die Zahl der Abteilungen um 8 auf 81 und die Zahl der Referate um 100 auf 534 verringern.

### Zahl der Abteilungen und Referate (insgesamt)

Zahlenübersicht 4

1.1.1997		1.1.2003		Veränderung 1997/2003	
Abteilungen	Referate	Abteilungen	Referate	Abteilungen	Referate
89	643	87	600	- 2	- 43

Das Ziel, durch Strukturverschlankeung die Zahl der Abteilungen auf 81 bzw. der Referate auf 534 zu reduzieren, wurde nicht erreicht. Von 1997 bis Anfang 2003 wurden insgesamt nur 2 Abteilungen und 43 Referate eingespart.

Auch dieses Ergebnis ist zu einem großen Teil auf die Neuerrichtung des StMGEV bzw. die Teilung des StMUKWK zurückzuführen.

## 16.5 Kleinstreferate

Im Rahmen der Reform sollte auch die Zahl der Kleinstreferate deutlich verringert werden. Dabei hielt die Staatsregierung eine Referatsgröße von mindestens drei Stellen im höheren bzw. gehobenen Dienst für wünschenswert.<sup>6</sup> Nach Auffassung des ORH sollten Referate in Staatsministerien im Regelfall eine Mindestgröße von fünf Mitarbeitern haben.<sup>7</sup>

Die Zahl der Kleinstreferate ist insgesamt noch sehr hoch. Rund 70 % aller Referate haben weniger als fünf Mitarbeiter im höheren und gehobenen Dienst, ein Drittel sogar noch weniger als drei Mitarbeiter im höheren und gehobenen Dienst, was die Staatsregierung selbst als unterste Grenze einer wünschenswerten Referatsgröße ansieht.

4) Ministerratsbeschluss zur Reform der Staatsministerien vom 28. April 1998

5) vgl. <http://www.bayern.de/Politik/Initiativen/Verwaltung/minist.htm>, Stand 23. Juli 2003

6) vgl. Ministerratsbeschluss vom 28. April 1998

7) siehe auch Grundsätze für die Organisation von Ministerien vom 3. Juni 1997

## **16.6 Stellungnahme der Verwaltung**

Einzelne Ressorts und insbesondere die Staatskanzlei (StK) haben darauf hingewiesen, dass die Vielzahl neuer Aufgaben, die während des betrachteten Zeitraums hinzugekommen seien, die Erfüllung der Einsparverpflichtungen verhindert hätten.

So habe die StK ihre Einsparverpflichtungen in vollem Umfang erbracht und allein im Vergleichszeitraum 1997 bis 2003 insgesamt 47,5 Stellen eingespart. Dem stünden per Saldo 42 vom Landtag bewilligte Stellenzugänge für neue Aufgaben gegenüber, wie insbesondere für Film- und Medienförderung, Zuständigkeiten auf dem Gebiet der LuK, für die Vertretungen in Brüssel und Quebec, die Verwaltung der EU-Strukturfonds und für weitere Koordinierungsaufgaben, z.B. im Zusammenhang mit der Errichtung des StMGEV. Aus der Zuweisung neuer Aufgaben ergebe sich auch die Vermehrung der Zahl der Referate um drei.

Das StMUK führt an, dass der seit 1997 im Bildungsbereich eingetretene Aufgabenzuwachs (z.B. Schülerberg, Schulreformen, Ganztagsbetreuung, PISA, dienstrechtliche Änderungen wie z.B. Altersteilzeit) bei der Darstellung des ORH nicht berücksichtigt worden sei. Zudem seien die Auswirkungen der am 6. Oktober 1998 erfolgten Neuerrichtung des StMWFK nicht ausreichend deutlich geworden.

Im Übrigen legt die StK Wert auf die Feststellung, dass die Ursache dafür, dass die Einsparungen bei den Inneren Diensten zu mehr als der Hälfte durch Personal-mehrungen in den übrigen Bereichen aufgezehrt wurden, in erster Linie die vom Landtag für das neue StMGEV (insbesondere für Fachpersonal) sowie weitere neue Aufgaben (z.B. LuK) bewilligten Stellenmehrungen waren.

## **16.7 Schlussbemerkung des ORH**

Der ORH hat im Rahmen dieser Untersuchung geprüft, ob die von der Staatsregierung selbst gesteckten Ziele in Bezug auf Aufgaben- und Stellenabbau sowie Straffung der Organisation bei den obersten Dienstbehörden insgesamt erreicht wurden. Bei der Bewertung des Ergebnisses dieser Erfolgskontrolle ist selbstverständlich der ständige Wandel der Aufgaben zu berücksichtigen. Dies gilt auch für die Festlegung der angestrebten Einsparziele. Wenn solche Einsparungen ein wesentlicher Eckpunkt der Finanzplanung sind, bedingen neue Schwerpunkte in bestimmten Aufgabenbereichen, dass in anderen Bereichen Aufgaben zusätzlich entsprechend reduziert werden.

alle Ressorts

Auch ein Ländervergleich zeigt, dass in der Bayerischen Staatsverwaltung noch erheblicher Gestaltungsspielraum zur Reduzierung von Aufgaben und Stellen bei den obersten Dienstbehörden besteht.

Im Zuge der Kabinettsbildung 2003 wurden das StMLU und das StMGEV zusammengelegt. Wenn die Sparziele der Staatsregierung weiter realisiert werden sollen, ist es erforderlich, durch die Zusammenlegung entstehende Einsparpotentiale so umfassend und zeitnah wie möglich zu realisieren. Dies gilt insbesondere für die bei der Gründung neu geschaffenen beiden Zentralabteilungen des StMGEV, die künftig entbehrlich sind.

## 17 Beschaffung von Informations- und Kommunikationstechnik

**Für die Informations- und Kommunikationstechnik werden jährlich 240 Mio € aufgewendet, der größte Teil davon für Beschaffung und Wartung. In zahlreichen Fällen wurde entgegen den Bestimmungen kein förmliches Vergabeverfahren durchgeführt. Bei Beachtung der einschlägigen Vorschriften, Zusammenlegung der Vergabestellen und Einsatz elektronischer Verfahren könnte die Beschaffung insgesamt wirtschaftlicher erfolgen.**

### 17.1 Allgemeines

Der ORH führte 2002 Erhebungen zur Beschaffung von IuK-Systemen durch.<sup>8</sup> Er hat dabei Beschaffungen des Jahres 2001, die den Höchstwert für die Zulässigkeit der Freihändigen Vergabe überschritten, in 1 100 Erhebungsbögen aufgelistet und rd. 100 Verwaltungen gebeten, das durchgeführte Vergabeverfahren zu beschreiben. Bei 15 % dieser Dienststellen hat der ORH die Angaben der Verwaltung vor Ort nachgeprüft. Die gesamten und die in die Untersuchung einbezogenen IuK-Ausgaben gibt die nachfolgende Zahlenübersicht wieder:

---

8) vgl. auch ORH-Bericht 1994 TNr. 18

**luK-Ausgaben 2001 (€)**

Zahlenübersicht 1

<b>Ressorts <sup>1)</sup></b>	<b>TitGr. 99 <sup>2)</sup></b>	<b>außerhalb TitGr. 99 <sup>3)</sup></b>	<b>Gesamt- volumen</b>	<b>Untersuchtes Volumen</b>
Landtag	1 532 739		1 532 739	
StK	3 271 185		3 271 185	2 319 663
StMI	46 452 042	7 632 673	54 084 715	22 252 355
StMJ	25 808 889	394 661	26 203 550	13 960 766
StMUK	1 653 479	125 369	1 778 848	606 281
StMF	43 213 579	6 908 400	50 121 979	20 036 530
StMWVT	1 014 945		1 014 945	361 936
StMLF	10 830 251	686 081	11 516 332	4 104 826
StMAS	5 541 106		5 541 106	1 655 776
StMGEV	2 819 521		2 819 521	1 239 767
StMLU	10 212 438	3 428 301	13 640 739	7 103 610
StMWFK	38 247 790	11 013 765	49 261 555	19 651 740
<b>insgesamt</b>	<b>190 597 964</b>	<b>30 189 250</b>	<b>220 787 214</b>	<b>93 293 251</b>

1) StK = Staatskanzlei, StMI = Staatsministerium des Innern, StMJ = Staatsministerium der Justiz, StMUK = Staatsministerium für Unterricht und Kultus, StMF = Staatsministerium der Finanzen, StMWVT = Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, StMLF = Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, StMAS = Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, StMGEV = Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz, StMLU = Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, StMWFK = Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

2) TitGr. 99 = Kosten der Datenverarbeitung

3) soweit bekannt

In der Übersicht sind die luK-Ausgaben der Universitäten nur teilweise, der Universitätsklinik sowie der Staatsforstverwaltung nicht enthalten. Insgesamt betragen die luK-Ausgaben ca. 240 Mio € jährlich.

**17.2 Regelungen**

Bei Beschaffungen sind umfangreiche Vorschriften zu beachten. Rechtliche Grundlage für die entsprechenden Regelungen ist inzwischen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, auf dem auch die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) beruht. Detaillierte Vergabeverfahrensvorschriften sind in dieser VgV und in den Verdingungsordnungen für Leistungen (VOL) sowie für freiberufliche Leistungen (VOF) festgeschrieben, die sowohl Vorgaben für nationale wie auch für europaweite Vergabeverfahren (für Lieferungen und Dienstleistungen ab 200 000 €) enthalten. Freiberufliche Leistungen, die eindeutig und erschöpfend beschreibbar sind, sind nicht nach der VOF, sondern nach

alle Ressorts



der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) zu vergeben. Diese überwiegen im Bereich der LuK. Für das nationale Vergabeverfahren hat die Staatsregierung als Höchstwert für die Zulässigkeit der Freihändigen Vergabe 25 000 € festgelegt.<sup>9</sup> Zur Verhütung von Manipulationen bei Bau-, Liefer- und Dienstleistungen gelten zusätzliche Vorgaben.<sup>10</sup>

Angesichts der umfangreichen und komplizierten Vorschriften kommt der Fortbildung der Mitarbeiter im Bereich der Beschaffung eine besondere Bedeutung zu. Die von den Verwaltungen geäußerten personellen Schwierigkeiten und Probleme bei Einhaltung der umfangreichen Vergabevorschriften sind nach Auffassung des ORH auch auf Defizite bei der Mitarbeiterschulung zurückzuführen.

### 17.3 Umfang der Vergabearten

Die nachfolgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich das vom ORH untersuchte Beschaffungsvolumen von insgesamt 93 Mio € im Jahr 2001 auf die einzelnen Vergabearten verteilt:

**Auftragsvolumen nach Vergabearten (€)** Zahlenübersicht 2

Nationale Vergabeverfahren		Europaweite Vergabeverfahren		Gesamt
Vergabeart	Betrag	Vergabeart	Betrag	
Öffentliche Ausschreibung	7 324 996	Offenes Verfahren	16 329 979	<b>23 654 975</b>
Beschränkte Ausschreibung	6 575 002	Nichtoffenes Verfahren	12 411 936	<b>18 986 938</b>
Freihändige Vergabe	36 563 753	Verhandlungsverfahren	14 087 585	<b>50 651 338</b>
<b>Summe</b>	<b>50 463 751</b>	<b>Summe</b>	<b>42 829 500</b>	<b>93 293 251</b>

Obwohl die öffentliche Verwaltung nach den Vergabegrundsätzen verpflichtet ist, die Leistungen im Wettbewerb zu beschaffen, und die Freihändige Vergabe bzw. das Verhandlungsverfahren eine Ausnahme sein sollten, überwiegt in den geprüften Fällen bei den nationalen Vergabeverfahren die Freihändige Vergabe mit drei Viertel des Beschaffungsvolumens; bei den europaweiten Vergabeverfahren beträgt der Anteil der Verhandlungsverfahren ein Drittel.

9) Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. Januar 2001

10) Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 14. Mai 1996

## 17.4 Verstöße gegen Vergabebestimmungen

Nach der VOL/A ist zu begründen, weshalb keine Öffentliche oder Beschränkte Ausschreibung durchgeführt wurde. Als Begründung für die Freihändige Vergabe wurde i.d.R. Folgendes angeführt:

- Für die zu beschaffenden IuK-Leistungen kam nur ein Unternehmen<sup>11</sup> in Frage.
- Die IuK-Systeme konnten nur von einem beschränkten Unternehmerkreis<sup>12</sup> geliefert werden.
- Bei der Wartung und Pflege der IuK-Systeme ist es zweckmäßiger, wenn auf bekannte Firmen zurückgegriffen wird.
- Für die aufwendigen förmlichen Ausschreibungsverfahren ist zu wenig Personal vorhanden.
- Die Ausschreibungsfristen sind für die sich schnell ändernde IuK nicht geeignet.

Nach Auffassung des ORH waren in vielen Fällen die angegebenen besonderen Sachverhalte nicht gegeben. Eine schriftliche Dokumentation über die Wahl der Vergabeart lag nur selten vor. Nur der Hinweis auf die entsprechende(n) Textstelle(n) aus den Vergabebestimmungen ist nicht ausreichend. Auch die Auffassung, dass für die vorhandene IuK-Infrastruktur nur ein Unternehmen in Betracht gekommen wäre (Modellpolitik), war in fast allen geprüften Fällen nicht nachvollziehbar.

Beispielsweise hat die Verwaltung in folgenden Fällen von einer förmlichen Ausschreibung abgesehen:

### 17.4.1 Staatsministerium der Justiz

Für das Projekt „Sichere Anbindung Justiznetz und RegisSTAR“ hat das Staatsministerium Hard- und Software sowie Dienstleistungen bei einem Unternehmen, das bereits bei der Justiz als Dienstleister tätig war, zum Gesamtwert von 1,1 Mio € bezogen. Die Freihändige Vergabe wurde insbesondere damit begründet, dass bei einem Wechsel des Unternehmens technische Unvereinbarkeiten oder unverhält-

---

11) Nach § 3 Nr. 4 Buchstabe a VOL/A kann eine Freihändige Vergabe stattfinden, wenn für die Leistung aus besonderen Gründen (z.B. besondere Erfahrung, Zuverlässigkeit oder Einrichtungen, bestimmte Ausführungsarten) nur ein Unternehmen in Betracht kommt.

12) Nach § 3 Nr. 3 Buchstabe a VOL/A kann eine Beschränkte Ausschreibung stattfinden, wenn die Leistung nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmen in geeigneter Weise ausgeführt werden kann, besonders ...

nismäßige technische Schwierigkeiten bei Gebrauch, Betrieb oder Wartung zu befürchten waren. Die zentralen Sicherheitssysteme seien Funktionsbasis bei den Betriebsabläufen und spielten im Rahmen der Risikobetrachtung eine wichtige Rolle bei der Entscheidung bezüglich der Vergabeart. Nach Auffassung des ORH hätte das Staatsministerium in einem Nichtoffenen Verfahren bzw. Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb unter mehreren geeigneten und zuverlässigen Bewerbern auswählen können, ohne sicherheitsrelevante Techniken im Einzelnen offenbaren zu müssen.

#### **17.4.2 Staatsministerium für Unterricht und Kultus**

Im Jahr 2001 wurden vom Staatsministerium 234 PCs und Notebooks sowie Technik zur Erweiterung des Plattenpools für insgesamt 170 000 € beschafft. Weil das Gesamtvolumen auf einzelne Chargen verteilt wurde, sind einzelne Vergaben unter dem Schwellenwert von 25 000 € geblieben.

Nach Angaben des Staatsministeriums ist die Beschaffung nach vorheriger Preisabfrage jeweils im Wege der Freihändigen Vergabe bei einem Unternehmen erfolgt, weil dieses Unternehmen die wirtschaftlichsten IuK-Systeme angeboten hat. Das jeweilige Vergabevolumen sei so gewählt worden, dass eine zeitnahe Installation dieser Systeme mit dem vorhandenen Personal möglich war. Eine Dokumentation, weshalb von förmlichen Vergabeverfahren abgesehen wurde, lag nicht vor.

Das Staatsministerium will Beschaffungen künftig vermehrt im Wettbewerb vergeben.

#### **17.4.3 Landessozialgericht**

Zur automatisierten Abwicklung von Geschäftsstellentätigkeiten wurden bei den Sozialgerichten 300 Arbeitsplätze für 147 000 € nach und nach mit Thin-Clients ausgestattet. Mit der Konzeption wurde ein Unternehmen beauftragt, das seit 1982 Berater und Dienstleister für die Sozialgerichtsbarkeit ist. Die Freihändige Vergabe wurde gewählt, weil nach Ansicht der Verwaltung nur diese Firma das erforderliche Fachwissen hatte.

Der ORH ist der Auffassung, dass nicht nur ein Unternehmen in der Lage gewesen wäre, diese Aufgabe zu erfüllen. Die Leistungen hätten beispielsweise aufgeteilt und in getrennten Vergabeverfahren (Lieferung und Dienstleistungen) im Wettbewerb beschafft werden können.

Das StMAS teilt in seiner Stellungnahme mit, dass es die Begründung der Verwaltung für die Durchführung von Beschaffungen ohne förmliches Vergabeverfahren nachvollziehen kann und wegen des Vorliegens besonderer Sachverhalte nicht zwingend „Verstöße“ gegen die Vergabevorschriften sieht. Unabhängig davon soll die Freihändige Vergabe künftig auf begründete Einzelfälle beschränkt bleiben.

#### **17.4.4 Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen**

##### **17.4.4.1 Projekt VENAP**

Seit 1994 ist das Staatsministerium für den Vollzug des Vertragsnaturschutzprogramms (VENAP) zuständig. Mit der Entwicklung der LuK-Verfahren wurde eine Firma ohne förmliches Ausschreibungsverfahren beauftragt, ohne dass untersucht worden war, ob diese Dienstleistung nicht auch an andere Unternehmen hätte vergeben werden können. Von 1997 bis Ende Oktober 2002 wurden für Entwicklungs- und Pflegeleistungen an dieses Unternehmen insgesamt 2,7 Mio € überwiesen.

Während früher die einzelnen Förderprogramme noch eigenständig genehmigt wurden, mussten sie nach einer EU-Verordnung aus dem Jahr 1999 in einem gemeinsamen Plan zusammengeführt werden. Im November 2000 wurde im Rahmen einer Besprechung zwischen dem StMLF und dem StMLU die künftige Struktur der DV-Systeme (VENAP und Kulturlandschaftsprogramm - KULAP -) sowie ein Online-Datenabgleich zur Vermeidung von Doppelförderung abgestimmt. Das StMLU hielt es für erforderlich, dass ein VENAP-Online-Verfahren entwickelt wird, das auf der Basis von Internet-Technologie einen Abgleich der Daten mit dem KULAP-Verfahren zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses ermöglicht. Die aus Sicht des ORH wirtschaftlichere Alternative, nämlich für beide Förderverfahren ein gemeinsames Programm zu entwickeln und das DV-Verfahren zentral beim StMLF abzuwickeln, wurde nicht verfolgt.

Mit der Erstellung der für das Projekt VENAP-Online erforderlichen Planungsunterlagen (Ist-Analyse, Grobkonzept) wurde ein externes Unternehmen, das lediglich ein Kostenangebot von 38 000 € vorlegte, ohne Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens beauftragt. Feinkonzept und programmtechnische Realisierung wurden anschließend ebenfalls ohne formelles Vergabeverfahren, letztere sogar ohne vorheriges Kostenangebot an dieses Unternehmen vergeben. Hierfür wurden zwischen 2000 und 2002 insgesamt 2,3 Mio € aufgewendet.

Die Auffassung der Verwaltung, dass hier eine Freihändige Vergabe zulässig war, weil dieses Unternehmen bei einem früheren Ausschreibungsverfahren als bester Bieter abschnitt, wird vom ORH nicht geteilt. Dies ist kein hinreichender Grund, um auf die Durchführung eines erneuten Wettbewerbs zu verzichten. Auch die Vermutung, dass die Einholung von Angeboten keine wesentlich besseren Ergebnisse bringen würde, reicht nicht aus, um auf ein förmliches Vergabeverfahren zu verzichten. Im Übrigen enthält der genehmigte EAGFL-Programmplan (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) vom 7. September 2000 ebenfalls keine Hinweise, dass VENAP-Online bis Mitte 2001 (innerhalb von neun Monaten) eingeführt werden muss, was eventuell eine Freihändige Vergabe hätte rechtfertigen können. Die Verwaltung hätte die Entwicklung von VENAP-Online im Rahmen eines förmlichen Vergabeverfahrens vergeben müssen.

#### **17.4.4.2 Projekt FIS-Natur**

Das StMLU entwickelt seit Jahren in Zusammenarbeit mit einem Unternehmen das Bayerische Fachinformationssystem Naturschutz (FIS-Natur). Zwischen 2000 und 2001 wurde eine programmtechnische Konsolidierung und Weiterentwicklung für erforderlich gehalten. Die Kosten für dieses Vorhaben wurden auf 1,3 Mio € geschätzt. Bedingung für die Weiterentwicklung war, dass der laufende Betrieb nicht gestört wird. Nach Auffassung des StMLU konnte diese Auflage nur das Unternehmen gewährleisten, das bereits den laufenden Betrieb sicherstellte. Deshalb sollte der Auftrag an dieses Unternehmen vergeben werden. Zur haushalts- und vergaberechtlichen Absicherung der Freihändigen Vergabe wurde ein Gutachten bei einem Beratungsunternehmen in Auftrag gegeben. Danach wäre es nicht gerechtfertigt, zur Preisfindung den immensen Aufwand einer Ausschreibung in Kauf zu nehmen. Außerdem wäre es höchst unwahrscheinlich, dass eine Ausschreibung zu einer besseren Lösung führen würde als die Freihändige Vergabe.

Dem kann der ORH nicht zustimmen; die Aussagen des Gutachters stehen im Widerspruch zu den Beschaffungsvorschriften und den einschlägigen Projektrichtlinien. Nur eine Ausschreibung hätte zeigen können, ob die Beauftragung des bisher tätigen Unternehmens wirklich die wirtschaftlichste Vorgehensweise war. Eventuelle Zweifel hinsichtlich der richtigen Vergabeart hätten wirtschaftlicher durch das eigene Rechtsreferat bzw. das Referat für „Öffentliches Auftragswesen“ im Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie statt durch Erstellung eines Gutachtens zum Preis von 8 848 € geklärt werden können.

#### **17.4.5 Fachhochschule Coburg**

Bei der Fachhochschule Coburg wurden ohne förmliches Vergabeverfahren von verschiedenen Fachbereichen PCs mit einem Gesamtwert von 145 000 € beschafft. Eine Dokumentation, weshalb kein förmliches Vergabeverfahren durchgeführt wurde, lag nicht vor.

Nach Auffassung des ORH wäre für die Lieferung nicht nur ein Anbieter in Betracht gekommen, weil es im PC- und Peripherie-Bereich auf dem Markt weitere Hersteller gibt, die ebenfalls die geforderten Qualifikationen erfüllen.

Das StMWFK teilt in seiner Stellungnahme mit, dass die Beschaffungen zwar ohne förmliches Vergabeverfahren stattfanden, allerdings seien die Aufträge im Wettbewerb eines beschränkten Kreises von geeigneten Unternehmen vergeben worden. Zentrale Vergabevorschriften seien berücksichtigt worden, weil die Zuschlagserteilung unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit erfolgt sei.

Die Auffassung des Staatsministeriums, dass bei Überschreitung der gesetzlichen Schwellenwerte ohne förmliches Vergabeverfahren beschafft werden kann, wenn die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden, entspricht nicht den Beschaffungsvorschriften.

#### **17.4.6 Fachhochschule Regensburg**

Bei der Fachhochschule Regensburg wurde bei einem bestimmten Hersteller ohne förmliches Vergabeverfahren IuK-Technik für 250 000 € beschafft. Nach Auffassung der Verwaltung war die Freihändige Vergabe zulässig, weil für die vorhandene IuK-Infrastruktur nur ein Unternehmen in Betracht gekommen (Modellpolitik) und dieser Sachverhalt durch einen Ausnahmetatbestand der VOL/A geregelt sei. Außerdem seien die vom ORH beanstandeten Beschaffungen im Rahmen des Großgeräteverfahrens nach dem Hochschulbauförderungsgesetz (HBFVG), das mit einer Begutachtung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) verbunden ist, beschafft und ohne Einwände seitens der DFG akzeptiert worden.

Der ORH hält diese Begründung für nicht ausreichend. Im PC- und Peripherie-Bereich gibt es auf dem Markt viele Hersteller, die ebenfalls die Anforderungen der Fachhochschule hätten erfüllen können. Andere Hochschulen sind durchaus in der Lage, die erforderliche Einheitlichkeit ihrer IT-Infrastruktur auch im Rahmen förmli-

cher Vergabeverfahren zu gewährleisten. Eine Stellungnahme der DFG ersetzt nicht die Einhaltung der geltenden Beschaffungsvorschriften.

## **17.5 Organisation der IuK-Beschaffung**

Manche Verwaltungen haben die Beschaffung von IuK-Systemen weitgehend zentralisiert. Dies gilt z.B. für das StMLF ebenso wie für die Oberfinanzdirektionen, die für die nachgeordneten Dienststellen Beschaffungen durchführen. Für die IuK-Beschaffung aller Polizeidienststellen wurde beim Landeskriminalamt ein IuK-Zentraleinkauf eingerichtet; die IuK-Beschaffungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit sind bei der IuK-Stelle des Verwaltungsgerichtshofs konzentriert. Das StMJ hat für seinen Geschäftsbereich Ende 2000 die zentrale Beschaffung beim Oberlandesgericht München eingeführt. Die Universitäten haben bereits Schritte zur Konzentrierung der Beschaffung von IuK-Systemen unternommen. Die Beschaffung in den übrigen Verwaltungen ist überwiegend dezentral organisiert mit entsprechend kleinem bzw. geringem Beschaffungsvolumen.

Eine Zentralisierung der Beschaffung trägt auch dazu bei, dass die mit der Beschaffung befassten Sachbearbeiter das Vergaberecht häufig anwenden und damit über eine hohe praktische Erfahrung verfügen. Außerdem ist sie Voraussetzung für den Einsatz elektronischer Vergabesysteme, mit denen die Beschaffung insgesamt schneller und wirtschaftlicher abgewickelt werden könnte. Speziell für die Öffentliche Ausschreibung ergeben sich bei der Abwicklung durch die technischen Möglichkeiten deutliche Verbesserungen. Allerdings wird sich dadurch der Aufwand für eine konstruktive oder funktionale Leistungsbeschreibung bei nicht standardisierten Leistungen, wie Beratungs- und Entwicklungsleistungen, die die Verwaltung erfahrungsgemäß vor besondere Probleme stellt, nicht verringern.

Nach Ansicht der Verwaltung gibt es bei der Implementierung elektronischer Beschaffungssysteme noch weitere Hindernisse. Dazu gehören insbesondere die noch nicht vollständig gelösten Probleme beim Einsatz der digitalen Signatur, die z.T. zu geringen Beschaffungsmengen sowie die uneinheitliche Systemarchitektur. Derzeit prüft die Verwaltung die bestehenden eProcurementverfahren.

## **17.6 Wirtschaftlichkeit von Ausschreibungen**

Die Ermittlungen des ORH haben ergeben, dass bei förmlichen Vergabeverfahren die Angebote erheblich differieren. Die Differenz zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Angebotspreis lag durchschnittlich bei 30 %, z.T. bis zu über 50 %. Dies

verdeutlicht die Notwendigkeit, dass den Beschaffungen grundsätzlich ein möglichst uneingeschränkter Wettbewerb vorausgehen sollte, weil dadurch die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung am besten sichergestellt werden kann.

Bei der Ausschreibung von größeren Mengen werden meistens günstigere Preise erzielt. Bei einer Zentralisierung der Beschaffung könnten trotz der Schnelligkeit der Produkte größere Volumina ausgeschrieben und dadurch i.d.R. ein günstigerer Preis erzielt werden.

### **17.7 Stellungnahme der Verwaltung**

Nach Mitteilung der Verwaltung ist die derzeit vorhandene Organisation der Beschaffungsstellen im staatlichen Bereich ein Ergebnis des Grundsatzes der dezentralen Beschaffung im Freistaat Bayern. Die Förderung der selbständigen Klein- und Mittelstandsbetriebe in Handwerk, Handel, Gewerbe und Industrie sei ein besonderes politisches Anliegen (Art. 153 BV, Erklärungen der Staatsregierung und des Landtags). Der Ministerrat habe erst in seiner Sitzung am 13. Mai 2003 den Entwurf eines Gesetzes über die Förderung der mittelständischen Unternehmen sowie der freien Berufe gebilligt.<sup>13</sup> Darin werde am Grundsatz der dezentralen Beschaffung festgehalten. Aufgrund dieses historisch bedingten Organisationsaufbaus der Beschaffungsstruktur in Bayern seien im Vergabebereich VOL eine Vielzahl von Vergabe-/Beschaffungsstellen tätig mit der Folge, dass der überwiegende Teil nur kleinere Budgets zu verwalten habe und somit Aufträge überwiegend freihändig vergeben werden könnten.

Allerdings seien die Ressorts in der Sitzung der Projektgruppe Verwaltungsreform am 23. Mai 2003 aufgefordert worden, den Organisationsaufbau zu überprüfen. Ziel sollte es sein, durch ressortweise Konzentration größere Vergabe-/Beschaffungsstellen zu schaffen, um so den Einsatz eines elektronischen Vergabeverfahrens aus wirtschaftlichen Gründen zu ermöglichen.

### **17.8 Abschließende Äußerung des ORH**

Die Vergabestellen sind aus Wirtschaftlichkeitsgründen stärker als bisher zu bündeln. Die Vorschriften für die Vergabe müssen künftig beachtet werden.

---

13) Neufassung des Mittelstandsförderungsgesetzes



## 18 Zeitdauer der förmlichen Disziplinarverfahren

**Die übermäßig lange Dauer der förmlichen Disziplinarverfahren haben der Bund und die Mehrzahl der Länder zum Anlass genommen, das Disziplinarrecht grundlegend mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung zu reformieren. Der ORH empfiehlt, auch die Bayerische Disziplinarordnung baldmöglichst zu novellieren.**

### 18.1 Prüfung des ORH

Der ORH hat im Jahr 2000 die Durchführung der förmlichen Disziplinarverfahren mit dem Ziel untersucht, Ursachen für die lange Verfahrensdauer der Disziplinarangelegenheiten zu finden. Insgesamt wurden 214 förmliche Disziplinarverfahren aus den Jahren 1994 bis 1999 untersucht. Die Disziplinarakten wurden dabei nicht bei den einzelnen Verwaltungen, sondern bei den Verwaltungsgerichten<sup>14</sup> und dem Verwaltungsgerichtshof eingesehen. Dadurch war gewährleistet, dass alle Verwaltungen, soweit sie in diesem Zeitraum gerichtliche Disziplinarverfahren durchgeführt haben, in die Untersuchungen einbezogen waren. Im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit hat der ORH bei den gerichtlichen Verfahren nur deren Zeitdauer erfasst.

### 18.2 Ablauf der Disziplinarverfahren

Grundlage für alle Disziplinarverfahren ist die Bayerische Disziplinarordnung (BayDO).<sup>15</sup> Sie sieht für die Ahndung von Dienstvergehen eine abgestufte Reihe von Disziplinarmaßnahmen vor.

Im nichtförmlichen Disziplinarverfahren können durch die Dienstvorgesetzten nur die Disziplinarmaßnahmen Verweis oder Geldbuße verhängt werden.

Die weitergehenden Disziplinarmaßnahmen (Gehaltskürzung, Versetzung in ein Amt derselben Laufbahn mit geringerem Endgrundgehalt, Entfernung aus dem Dienst, Kürzung des Ruhegehalts, Aberkennung des Ruhegehalts) können nur im förmlichen Disziplinarverfahren durch das Disziplinargericht verhängt werden. Das förmliche Disziplinarverfahren ist in eine Vielzahl einzelner Verfahrensabschnitte aufgeteilt:

---

14) Ansbach, München und Regensburg, bei denen Disziplinarkammern eingerichtet sind

15) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. März 1985 (GVBl S. 31)

- Der Dienstvorgesetzte führt Vorermittlungen durch und trifft die Entscheidung, ob ein förmliches Disziplinarverfahren durchgeführt werden soll.
- Die Einleitungsbehörde leitet das förmliche Disziplinarverfahren ein; sie ist zuständig für eine vorläufige Dienstenthebung des Beamten und kann unter bestimmten Voraussetzungen die Einbehaltung eines Teils seiner Bezüge veranlassen. Sie bestellt den Untersuchungsführer.
- Der Untersuchungsführer vernimmt den Beamten, Zeugen und Sachverständige; er fertigt den Untersuchungsbericht, der der Einleitungsbehörde vorgelegt wird.
- Die Einleitungsbehörde entscheidet über die Einstellung des Verfahrens oder eine Klageerhebung. Zur Klageerhebung fertigt sie die Anschuldigungsschrift und übersendet sie dem zuständigen Verwaltungsgericht (Disziplinarkammer).
- Die Disziplinarkammer stellt das Verfahren ein, spricht den Angeschuldigten frei oder verhängt durch Disziplinargerichtsbescheid oder Urteil eine Disziplinarmaßnahme.

### **18.3 Dauer der Verfahren**

Von den geprüften 214 Verfahren waren 180 Fälle durch eine gerichtliche Entscheidung abgeschlossen, 34 Fälle waren nach Abschluss der Erhebungen des ORH noch nicht entschieden.

Die Dauer der Vorermittlungen konnte nur in 68 Fällen aus den gerichtlichen Unterlagen ermittelt werden; durchschnittlich betrug sie acht bis neun Monate.

Die Dauer der Untersuchung ab Einleitung des förmlichen Verfahrens bis zur Klageerhebung bzw. Einstellung des Verfahrens konnte in allen 214 geprüften Fällen festgestellt werden. Ungefähr zwei Drittel aller Fälle wurden nach etwa 18 Monaten abgeschlossen; im Durchschnitt dauerten die Untersuchungen einschließlich etwaiger Aussetzungen bei einem Strafverfahren 17 Monate.

Die Dauer der 180 gerichtlichen Verfahren betrug zwischen weniger als sechs Monaten und mehr als acht Jahren. Mehr als die Hälfte war innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen. Die durchschnittliche Dauer der gerichtlichen Verfahren betrug 34 Monate.<sup>16</sup>

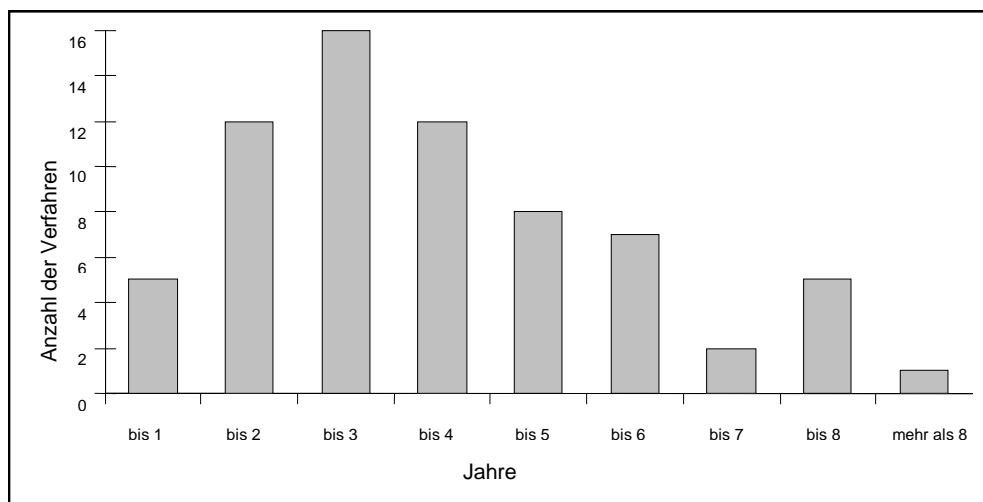
---

16) Nach Mitteilung des Verwaltungsgerichtshofs hat sich die durchschnittliche Dauer der gerichtlichen Verfahren inzwischen verringert.

Die Gesamtdauer der Verfahren betrug bei über der Hälfte der Verfahren mehr als drei Jahre; in Einzelfällen zogen sie sich über zehn Jahre hin (vgl. Schaubild). In einem Fall begannen die Vorermittlungen im Oktober 1987, das Urteil des zuständigen Verwaltungsgerichts erging im März 1998. In einem anderen Fall begannen die Vorermittlungen im Februar 1983, das Urteil erging im September 1997. In einem weiteren Fall begann die Untersuchung im Dezember 1989, das Urteil erging im April 1999.

**Gesamtdauer der Verfahren**

Schaubild



Im Durchschnitt betrug die Gesamtdauer der Verfahren 42 Monate. Davon entfallen weit über 50 % auf das gerichtliche Verfahren.

#### 18.4 Folgen der langen Verfahrensdauer

Die lange Verfahrensdauer hat sowohl für den Dienstherrn wie auch für den betroffenen Beamten deutliche Nachteile. Für den Dienstherrn sind diese besonders offensichtlich in den Fällen, in denen der Beamte über Jahre hinweg ein (eventuell gekürztes) Gehalt erhält, ohne Dienst zu leisten. Die Kürzung liegt meist bei 20 bis 30 % des Bruttogehalts, obwohl nach der derzeitigen Rechtslage eine Kürzung bis zu 50 % möglich wäre. Auch wenn der Beamte Dienst leistet, sind seine beruflichen Leistungen durch das schwebende Verfahren erfahrungsgemäß deutlich beeinträchtigt.

## 18.5 Ursachen für die lange Verfahrensdauer

Hauptursache für die lange Verfahrensdauer sind die derzeitigen gesetzlichen Vorschriften, nach denen oft viele Verfahrensabschnitte zu durchlaufen sind, bevor eine Entscheidung getroffen werden kann. Die lange Zeitdauer ist u.a. auf folgende Regelungen zurückzuführen:

- Doppelter Einarbeitungs- und ggf. Ermittlungsaufwand

Sowohl Untersuchungsführer wie auch das Gericht müssen sich in den Sachverhalt einarbeiten. Teilweise müssen die in den Vorermittlungen durchgeführten Beweisaufnahmen im förmlichen Untersuchungsverfahren auch wiederholt werden. Dieser doppelte Einarbeitungs- bzw. auch Ermittlungsaufwand ist personalintensiv und kann die Verfahrensdauer erheblich verlängern.

- Aussetzung des Verfahrens

Das Disziplinarverfahren wird regelmäßig ausgesetzt, wenn wegen des gleichen Sachverhalts Straf- oder Bußgeldverfahren anhängig sind. Dadurch sollen widersprüchliche Entscheidungen im Straf- und Disziplinarverfahren vermieden werden.

- Probleme des Untersuchungsführers

In Bayern sind derzeit zwei ständige Untersuchungsführer bestellt. Die Einleitungsbehörden können auch andere Beamte zum Untersuchungsführer bestellen, die diese Tätigkeit neben ihren eigentlichen Aufgaben wahrnehmen müssen. Sie müssen sich regelmäßig erst mit der häufig komplizierten Materie vertraut machen; die Einarbeitung in die Disziplinarfälle führt zu Verzögerungen.

- Vorgeschriebene Anhörungen

Bei Einleitung und nach den einzelnen Verfahrensschritten ist den Beschuldigten jeweils rechtliches Gehör zu gewähren. Die hierfür eingeräumten Fristen betragen regelmäßig vier Wochen. Da diese Zeiträume häufig ausgeschöpft werden, ergeben sich in der Addition erhebliche Verlängerungen der Verfahren.

## 18.6 Notwendigkeit einer Änderung der BayDO

Will man die Dauer der Disziplinarverfahren verkürzen, müssen vor allem die gesetzlichen Vorschriften vereinfacht werden. Der Bundesgesetzgeber hat deshalb 2001 das Bundesdisziplinargesetz mit dem Ziel der Beschleunigung der Verfahren

grundlegend reformiert. Wesentliche Änderungen des Bundesdisziplinarrechts waren:

- Eine Unterscheidung zwischen förmlichem und nichtförmlichem Disziplinarverfahren findet nicht mehr statt.
- Das Disziplinarverfahren wird als Verwaltungsverfahren, die erforderlichen Ermittlungen werden vom Dienstvorgesetzten (ggf. oberste Dienstbehörde) durchgeführt.
- Die Untersuchung durch den Untersuchungsführer entfällt.
- Die Disziplinarbefugnis der Dienstvorgesetzten erstreckt sich auch auf die Disziplinarmaßnahmen Gehaltskürzung und Kürzung des Ruhegehalts.
- Die Beweiserhebung im Klageverfahren erfolgt nicht mehr durch einen unabhängigen Untersuchungsführer, sondern durch das Gericht.

Um auch in Bayern die Verfahrensdauer zu verkürzen, hat der ORH im Jahr 2001 die Verwaltung darauf hingewiesen, dass die BayDO möglichst rasch geändert werden sollte, und dabei Vorschläge zur weiteren Beschleunigung der Disziplinarverfahren gemacht.

## **18.7 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium der Finanzen (StMF) hat sich im Schreiben vom 27. September 2001 nur allgemein dahin gehend geäußert, dass beabsichtigt sei, das bayerische Disziplinarrecht neu zu regeln. Zur Prüfungsmitteilung selbst hat es nicht Stellung genommen; ein Entwurf zur Änderung der BayDO liegt bislang noch nicht vor.

Inzwischen hat das StMF mitgeteilt, dass - wie seit längerem geplant - eine juristische Referentin aus dem nachgeordneten Bereich vorübergehend in das StMF zur Geschäftsaushilfe abgeordnet wurde, die sich ausschließlich mit der Neuregelung des Disziplinarrechts befassen wird.

Das Staatsministerium des Innern hält es für unzutreffend, dass durch Abschaffung des Untersuchungsführers und der damit einhergehenden Verlagerung der Untersuchungsaufgaben auf die Gerichte die Verfahren im Ergebnis zeitsparender durchgeführt werden könnten. Das im Bundesdisziplinarrecht vorgesehene Ver-

fahren beanspruche mindestens ebenso viel Zeit wie bisher die Einschaltung eines Untersuchungsführers.

#### **18.8 Abschließende Stellungnahme des ORH**

Auch wenn das Disziplinarrecht sehr kompliziert ist, wird die zögerliche und teilweise auch abwehrende Haltung der beteiligten Staatsministerien der Sache nicht gerecht. Die Erfahrungen des Bundes und der Länder, die die Änderungen bereits seit längerer Zeit vollzogen haben, sollten genutzt werden, um auch in Bayern eine Beschleunigung der Verfahren und damit mehr Wirtschaftlichkeit zu erreichen.

## **B. Ergebnisse**

### **aus den Geschäftsbereichen**

### **Staatsministerium des Innern**

#### **19 Verwaltungstätigkeiten bei den Polizeidirektionen**

(Kap. 03 18)

**Die Polizeidirektionen setzen zur Erledigung ihrer Verwaltungsaufgaben unterschiedlich viel Personal ein. Nach den Ergebnissen einer Querschnittsprüfung schätzt der ORH die Wirtschaftlichkeitsreserven auf rd. 100 Stellen. Dies entspricht Personalkosten von 4,7 Mio € jährlich.**

##### **19.1 Inhalt der Prüfung**

Im vierstufigen Aufbau der Landespolizei (Präsidien, Direktionen, Inspektionen und Stationen) nehmen die Polizeidirektionen (PD) in den ihnen durch Verordnung zur Durchführung des Polizeiorganisationsgesetzes<sup>1</sup> zugewiesenen Dienstbereichen (sog. Schutzbereiche) im Wesentlichen vollzugspolizeiliche Führungsaufgaben wahr. Sie haben aber auch in erheblichem Umfang Verwaltungsaufgaben für die eigene Dienststelle und die nachgeordneten Inspektionen<sup>2</sup> zu erledigen, dies sind:

- Personal-, Wirtschafts-, Haus-, Liegenschaftsangelegenheiten und Bestandsverwaltung („Allgemeine Verwaltungsaufgaben“),
- allgemeine Büroaufgaben, Schreibdienst, Datenerfassung und Vermittlungsdienste („Büro- und Schreibdienst“) sowie
- Kraftfahrzeug-, Waffen- und Geräte- sowie Fernmeldeangelegenheiten und EDV-Aufgaben („Technische Verwaltungsaufgaben“).

---

1) Verordnung zur Durchführung des Polizeiorganisationsgesetzes (DVPOG) vom 10. März 1998 (GVBl S. 136)

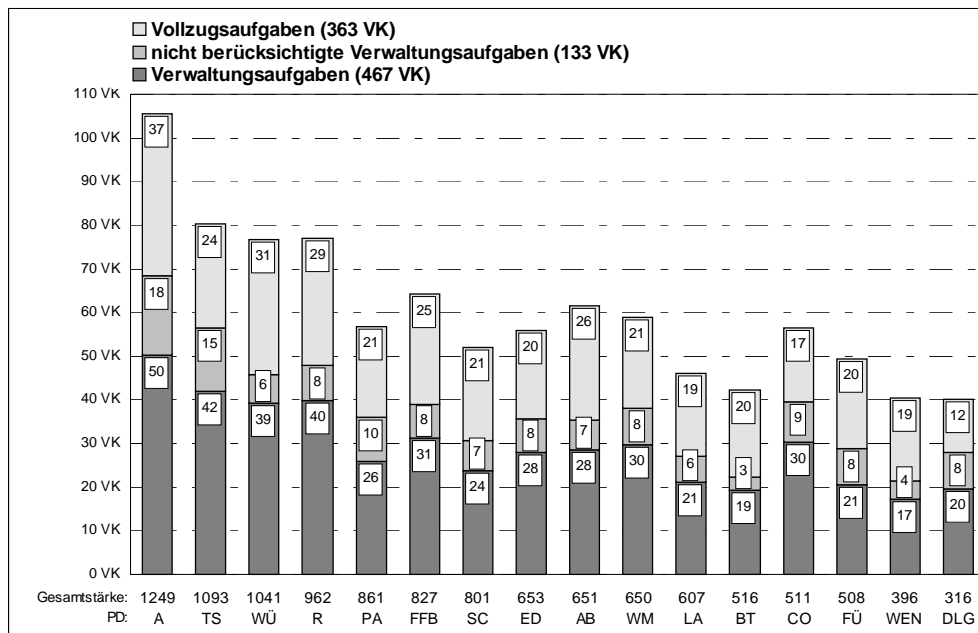
2) vgl. ORH-Bericht 2002 TNr. 18 (Organisation der Polizeiinspektionen)

Der ORH hat bei 16 der insgesamt 28 (Flächen-)Direktionen<sup>3</sup> insbesondere durch Vergleich der Dienststellen den Personaleinsatz für diese Verwaltungstätigkeiten untersucht. Bereinigt um die Personalanteile (insgesamt 133 Vollzeitkräfte -VK-) für Aufgaben, die nicht grundsätzlich bei allen untersuchten Dienststellen anfallen (z.B. Hausmeister- und Reinigungsdienste, Kfz-Instandsetzung, -wartung und -pflege, Projektbeteiligungen), waren von der Untersuchung 467 Stellen betroffen.

Die für die jeweiligen Bereiche eingesetzten Personalanteile sind aus dem nachstehenden Schaubild ersichtlich:

### Personaleinsatz

Schaubild 1



## 19.2 Untersuchungsergebnisse

### 19.2.1 Verwaltungsaufgaben (ohne luK)

Zur Erledigung der untersuchten Verwaltungsaufgaben (ohne luK) werden bei den 16 Polizeidirektionen insgesamt 329 VK eingesetzt. Der Personaleinsatz weicht bei den Dienststellen insgesamt wie auch in den einzelnen Aufgabenfeldern z.T. erheblich voneinander ab. Bezogen auf jeweils 100 Bedienstete eines Direktions-

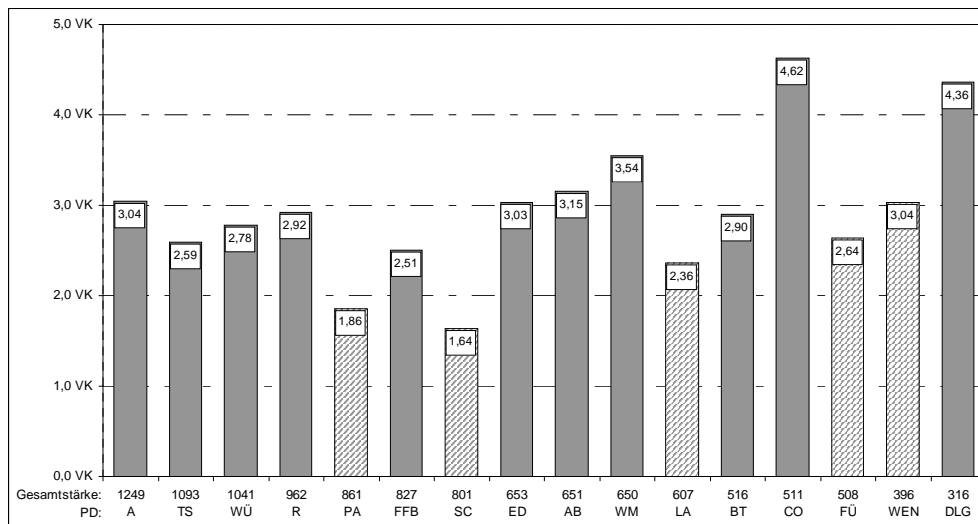
3) Die vier Stadtteil-Direktionen beim PP München wurden wegen ihrer grundsätzlich anderen Struktur (kein Sachgebiet Technik und keine Einsatzzentrale) nicht in die Untersuchung einbezogen.



bereichs schwanken die ermittelten Personalanteile für die berücksichtigten Tätigkeiten zwischen 1,64 und 4,62 VK (vgl. Schaubild 2).

**Personaleinsatz für Verwaltungstätigkeiten (ohne luK) bezogen auf jeweils 100 Mitarbeiter**

Schaubild 2



Ein wesentlicher personalerhöhender Faktor ist, dass bei 11 der 16 untersuchten Direktionen für Büro-, Schreib- und Betriebsdienste und zur Unterstützung der Vollzugsbeamten in den Einsatzzentralen für insgesamt 69,5 VK Wechselschichtdienst angeordnet ist (im Schaubild 2 grau gekennzeichnet).

Nach Auffassung des ORH sind diese Tätigkeiten weder so umfangreich noch so dringlich, dass sie die Einrichtung eines Wechselschichtdienstes rechtfertigen. Allein dadurch, dass Wechselschichtdienst angeordnet ist, sind unabhängig von der Auslastung des Personals 6,5 VK für die Besetzung eines Arbeitsplatzes notwendig.

Der ORH hält es entsprechend den Anweisungen des Staatsministeriums von Ausnahmen abgesehen für möglich, die Aufgaben ohne Beeinträchtigung der polizeilichen Belange im Tagesdienst bzw. versetzten Tagesdienst mit deutlich weniger Personal zu erledigen, wie dies bereits von fünf Direktionen praktiziert wird.

Vorbehaltlich der Ergebnisse von methodischen Personalbedarfsuntersuchungen geht der ORH davon aus, dass die Verwaltungsaufgaben ohne luK bei den untersuchten Direktionen mit höchstens 2,3 VK je 100 Bedienstete erledigt werden kön-

nen; dies entspricht dem Mittelwert der fünf Dienststellen, die diese Aufgaben bereits bisher ohne Wechselschichtdienst erledigen. Auf der Basis dieses Wertes errechnet sich bei den untersuchten 16 Direktionen eine Wirtschaftlichkeitsreserve von 43 VK, bezogen auf alle 28 Direktionen geschätzt 70 VK.

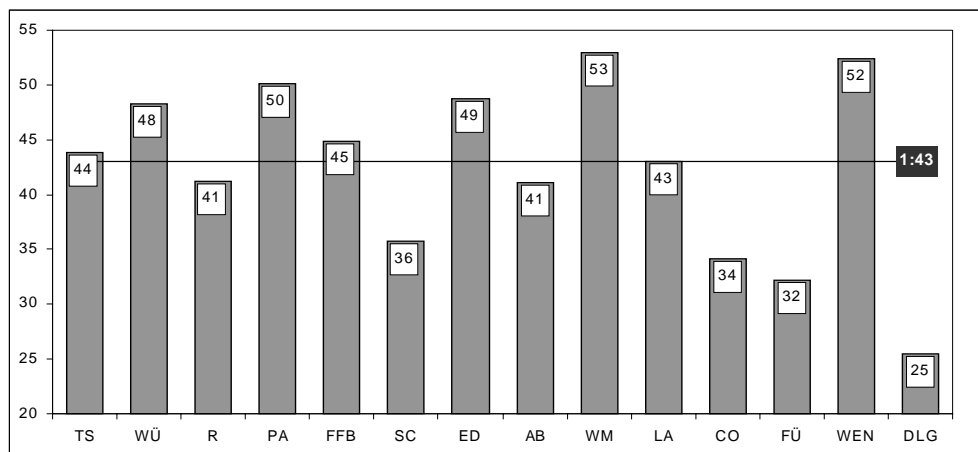
### 19.2.2 Informations- und Kommunikationstechnik

Für die Aufgaben im IuK-Bereich (Hard- und Softwarebetreuung, Schulung und Anwenderbetreuung sowie Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten) werden bei den untersuchten Direktionen insgesamt 138 VK eingesetzt. Während die Aufgaben - mit Ausnahme von zwei Direktionen (PD A und BT), die deshalb in den Berechnungen nicht berücksichtigt wurden - weitgehend gleich sind, ist auch hier der Personaleinsatz sehr unterschiedlich. Bezogen auf jeweils 100 Bedienstete eines Direktionsbereichs bewegt sich der Personalanteil zwischen 1,0 und 1,9 VK.

Dementsprechend unterschiedlich stellt sich auch das Gerätebetreuungsverhältnis (pro VK zu betreuende PCs) dar. Hier liegt die Bandbreite in einem Verhältnis von 1:25 bis 1:53 (vgl. Schaubild 3).

EDV-Gerätebetreuungsverhältnis

Schaubild 3



Aus dem Schaubild wird ersichtlich, dass sieben Direktionen besser sind als der Durchschnitt von 1:43, sechs liegen darunter. Auch bei Berücksichtigung gewisser Besonderheiten in den IT-Landschaften der untersuchten Dienststellen hält der ORH die festgestellten unterdurchschnittlichen Gerätebetreuungsverhältnisse bei den sechs Direktionen für unzureichend. Vorbehaltlich der Ergebnisse von metho-

dischen Personalbedarfsuntersuchungen sollte zumindest ein durchschnittliches Gerätebetreuungsverhältnis von 1:49 erreicht werden können - dies entspricht dem Mittel der sieben besseren Direktionen. Bezogen auf diesen Wert errechnet sich eine Wirtschaftlichkeitsreserve von 16 VK, für alle Direktionen geschätzt 27 VK.

### **19.3 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium erkennt nach Auswertung der Untersuchungsergebnisse des ORH an, dass der Personaleinsatz für Verwaltungstätigkeiten bei den Polizeidirektionen teilweise erheblich voneinander abweicht und auch bei Berücksichtigung zwangsläufiger Unschärfen und Besonderheiten bei verschiedenen Dienststellen Handlungsbedarf besteht. Es beabsichtige deshalb, den Personaleinsatz für Verwaltungstätigkeiten und auch für den luK-Bereich einer eigenen Prüfung zu unterziehen.

Eine derartige Untersuchung könne aber wegen der engen Verflechtung der Verwaltungstätigkeiten bei den Polizeidirektionen mit der luK-Technik erst erfolgen, wenn im luK-Bereich insgesamt eine gewisse Konsolidierung bei den Verfahren und der Ausstattung erreicht und die geplante Umstellung des klassischen Fernschreibverkehrs auf E-Post flächendeckend erfolgt sei. Dies sei voraussichtlich bis zum Ende des Jahres 2004 zu erwarten.

Der Einsatz von Tarifbeschäftigten (auch für Büro-, Schreib- und Betriebsdienste) in den Einsatzzentralen im Wechselschichtdienst sei aus seiner Sicht nicht grundsätzlich zu bemängeln. Es sei aber ebenfalls der Auffassung, dass bei Anordnung dieser Art der Dienstverrichtung ein strenger Maßstab angelegt werden müsse. Es werde auch hier nochmals geprüft, ob die Verwendung von Personal zur Unterstützung der Beamten in der Einsatzzentrale oder für andere Tätigkeiten im Wechselschichtdienst unbedingt erforderlich sei oder ob Tagesdienst ggf. versetzter Tagesdienst hier eine sinnvolle Alternative darstellen würde.

Das vom ORH im luK-Bereich geforderte Gerätebetreuungsverhältnis hält das Staatsministerium für nicht angemessen. Es wendet gegen diesen Maßstab zum einen ein, dass wesentliche Aufgabenbereiche (FM-Technik, IT-Infrastruktur, IT-Anwendungen) nicht berücksichtigt worden seien, zum anderen kleinere Dienststellen oft weniger effektiv betreut werden könnten und i.d.R. einen höheren Personalansatz erforderten.

## 19.4 Auffassung des ORH

Zur Argumentation des Staatsministeriums, dass das vom ORH als Maßstab zugrunde gelegte Gerätebetriebsverhältnis die insgesamt im IuK-Bereich anfallenden Tätigkeiten nicht zutreffend widerspiegeln, weist der ORH darauf hin, dass es sich bei dieser Messzahl um einen für Wirtschaftlichkeitsvergleiche im IuK-Bereich üblichen und jedenfalls für ein internes Benchmarking hinreichend aussagekräftigen Maßstab handelt.

Der ORH bestreitet nicht, dass dies zu gewissen Unschärfen führt. Sie können nur durch methodische Personalbedarfsermittlungen vermieden werden, die die Verwaltung allerdings bisher versäumt hat.

Auch wenn die geplante methodische Personalbedarfsuntersuchung des gesamten Bereichs erst ab Ende 2004 vorgenommen werden soll, sollten die Untersuchungsergebnisse des ORH vor allem von den Direktionen, die im Behördenvergleich besonders schlecht abschneiden, schon jetzt zum Anlass für organisatorische Verbesserungen genommen werden.

## 20 Projektförderung des kommunalen Straßenbaus mit Festbeträgen

(Kap. 13 10 Tit. 883 02, 883 03 und 883 08)

**Die Kommunen erhielten in den letzten Jahren für Straßenbauprojekte Zuwendungen nach dem GVFG in 95 % der Fälle in Form von Festbeträgen. Die dadurch erzielten Vereinfachungen wurden allerdings geschmälert, weil jeder sechste Festbetrag bei der Prüfung des Verwendungsnachweises zu kürzen war.**

**Der ORH hält es für geboten, die Festbeträge noch sorgfältiger festzusetzen, dabei die förderrechtlichen Vorgaben zu deren Bemessung landeseinheitlich anzuwenden und bei Überschreitung des Förderhöchstsatzes zumindest auf den ursprünglich zugrunde gelegten Fördersatz zu kürzen.**

### 20.1 Ausgangssituation

Entsprechend den früheren Anregungen des ORH<sup>4</sup> fördert die Straßenbauverwaltung Projekte des kommunalen Straßenbaus inzwischen in etwa 95 % der Fälle<sup>5</sup> in

---

4) vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 39.2

5) vgl. ORH-Bericht 2002 TNr. 20

Form der Festbetragsfinanzierung (2001: 371 Projekte mit 192,6 Mio €; 2002: 313 Projekte mit 204,2 Mio €). Die erwartete Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung ist dadurch tatsächlich eingetreten.<sup>6</sup> Allerdings hat sich gezeigt, dass vor allem bei der Bewilligung der Zuwendungen sorgfältiger gearbeitet werden muss.<sup>7</sup>

## 20.2 Höhe der Fördersätze

Nach Nr. 7.1 RZStra<sup>8</sup> sind bei der Bemessung der Zuwendung neben der Höhe der verfügbaren Mittel folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- die Bedeutung des Bauvorhabens,
- die finanzielle Lage des Vorhabenträgers,
- das Staatsinteresse am Bauvorhaben.

Der ORH hat in mehreren Fällen festgestellt, dass Kommunen auch dann hohe Zuwendungen für Straßenbauprojekte erhielten, wenn ihre finanzielle Lage vergleichsweise günstig war. Da die Bewilligungsunterlagen meist keine Begründung für die Wahl des Fördersatzes enthielten, hat der ORH die Bewilligungen aller GVFG-Festbetragsfinanzierungen der Jahre 2001 und 2002 ausgewertet. Dabei ergab sich, dass die Regierungen bei der Wahl der Einzelfördersätze unterschiedlich verfahren sind. So setzte 2002 eine Regierung Fördersätze zwischen 29,6 und 65,3 %, eine andere nur zwischen 50,0 und 53,8 % fest. Letztere ging bei jedem Förderfall offenbar zunächst von 50 % aus und rundete lediglich den Festbetrag bei unrunder Beträgen nach oben auf, obwohl beispielsweise die Werte der kommunalen Verschuldung (€/Einw.) weit auseinander lagen.

Nach Auffassung des ORH sollten künftig alle Regierungen die vorgegebenen Kriterien beachten und die Ermittlung des Fördersatzes in den Förderakten nachvollziehbar dokumentieren. Die OBB hat zugesagt, dies bei nächster Gelegenheit mit den Zuwendungssachbearbeitern zu erörtern.

---

6) vgl. ORH-Bericht 1997 TNr. 35.4

7) vgl. ORH-Bericht 2000 TNr. 20.2.3

8) Richtlinien für Zuwendungen des Freistaats Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger

### **20.3 Neufestsetzung von Festbeträgen durch die Regierungen**

Der ORH stimmt mit der Straßenbauverwaltung überein, dass die erzielte Verwaltungsvereinfachung nicht dadurch wieder aufgehoben werden sollte, dass viele Festbeträge im Nachhinein nochmals verändert werden. Dennoch ist eine Neufestsetzung vor allem dann geboten, wenn

- der Förderhöchstsatz überschritten wird (75 % bei GVFG, 80 bzw. 90 % bei FAG, ggf. in Kombination mit GVFG),
- unzutreffende Angaben im Bewilligungsantrag die Höhe des Festbetrags beeinflusst haben,
- die Projektausführung unvollständig ist oder erheblich von der genehmigten Planung abweicht,
- gegen Auflagen verstoßen wurde oder neue Deckungsmittel hinzutraten.

Die Regierungen haben 2002 nach eigenen Angaben genau 300 Verwendungsnachweise (VN) von kommunalen Straßenbauvorhaben geprüft, die nach dem GVFG mit Festbeträgen gefördert worden waren. In 48 Fällen wurde der Festbetrag neu festgesetzt, davon in 26 Fällen wegen Überschreitung des Förderhöchst-satzes.

### **20.4 Ergebnisse der Rechnungsprüfung**

Von den durch die Verwaltung bereits geprüften VN haben der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter in den letzten Jahren wiederum etwa 10 % geprüft und nochmals bei etwa jedem zehnten Förderfall eine Überschreitung der Förderhöchst-sätze festgestellt.

So bewilligte eine Regierung für den Neubau einer Kreisstraße Festbeträge von 634 000 € nach dem GVFG und 189 000 € nach dem FAG, wobei sie von einem Fördersatz von 65 % (50 % GVFG- und 15 % FAG-Mittel) der zuwendungsfähigen Kosten ausging. Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt stellte fest, dass die Bau- und Grunderwerbskosten viel zu hoch angesetzt sowie die Erlöse, Ablösekosten und die Kosten eines nicht förderfähigen Wirtschaftsweges nicht abgesetzt waren. Durch eine entsprechende Berichtigung ergab sich ein tatsächlicher Fördersatz von insgesamt 109 %. Bei der deshalb erforderlichen Neufestsetzung wurde nicht auf den ursprünglichen Fördersatz von 65 % abgestellt, sondern auf den Förder-

höchstsatze von 80 %. Die staatliche Förderung verringerte sich dadurch nur um 219 000 €, der Eigenanteil des Landkreises an den zuwendungsfähigen Kosten dagegen um 294 000 € von ursprünglich 445 000 € auf jetzt 151 000 €.

Bei etwa jedem dritten geprüften Förderfall führten unzutreffende Angaben in den Anträgen sowie unvollständige oder abweichende Projektausführungen zu Berichtigungen:

Einer Stadt waren 430 000 € für einen Brückenneubau mit Straßenverlegung bewilligt worden. In den als zuwendungsfähig gewerteten Kosten von 715 000 € war eine Eigenbeteiligung der Stadt von 400 000 € für eine anderweitig bereits geförderte Hochwasserfreilegung enthalten. Die Stadt musste 240 000 € zuzüglich Zinsen zurückzahlen.

In anderen Fällen waren z.B. Verkürzungen der bewilligten Baulänge, nicht ausgeführte Teilleistungen, Verstöße gegen Vergabegrundsätze oder die Aufbewahrungspflicht von Unterlagen Anlass für Kürzungen von Festbeträgen. Die Rückzahlungen in Millionenhöhe werden den Förderprogrammen wieder zugeführt und stehen damit für andere Projekte zur Verfügung.

## **20.5 Folgerungen**

Die im ORH-Bericht 2000 (TNr. 20.2.3) getroffene Feststellung, dass bereits bei der Bewilligung der Zuwendungen besonders sorgfältig gearbeitet werden muss, gilt unverändert auch für die inzwischen von allen Regierungen angewandte Praxis, Festbeträge erst nach dem Vorliegen von Ausschreibungsergebnissen zu ermitteln. Zumindest bei den wichtigsten Teilleistungen sollte geprüft werden, ob deren Umfang richtig ausgeschrieben wurde. Umfang und Kosten des Grunderwerbs müssten zum Zeitpunkt der Bewilligung ohnehin bekannt sein.

Wie die aktuellen Ergebnisse zeigen, bleiben dennoch Überschreitungen des Förderhöchstsatzes nicht auf seltene Ausnahmefälle beschränkt. Dazu trägt nach Ansicht des ORH eine Regelung in Nr. 19.5 Satz 2 RZStra bei, wonach dem Zuwendungsempfänger der Förderhöchstsatze bei dessen Überschreitung garantiert wird, unabhängig davon, mit welchem Fördersatz ursprünglich der Festbetrag ermittelt wurde.

Wird z.B. bei zuwendungsfähigen Kosten von 800 000 € ein Festbetrag aus GVFG von 480 000 € (60 %) bewilligt, so beträgt der zumutbare Eigenanteil 320 000 €.

Verringern sich dann die zuwendungsfähigen Kosten auf 600 000 €, so wird der Förderhöchstsatz von 75 % zugrunde gelegt und der Festbetrag lediglich auf 450 000 € gekürzt. Dadurch sinkt der Eigenanteil auf 150 000 € und beträgt nicht einmal mehr die Hälfte des ursprünglich als zumutbar gewerteten Betrags.

Dieses Verfahren führt zu dem Bestreben, bei der Bewilligung einen möglichst hohen Betrag als zuwendungsfähige Kosten anerkannt zu bekommen. Der Anreiz hierzu würde vermindert, wenn bei einer Überschreitung des Förderhöchstsatzes der Festbetrag nicht auf den Förderhöchstsatz festgeschrieben, sondern unter Einbeziehung des zumutbaren Eigenanteils neu bemessen würde, wobei dann der ursprüngliche Fördersatz keinesfalls überschritten werden dürfte.

Die OBB sieht bisher keinen Anlass, die Förderrichtlinien in diesem Punkt zu korrigieren, sondern hofft, über Dienst- und Fortbildungsveranstaltungen Verbesserungen zu erzielen. Demgegenüber hält es der ORH für erforderlich, diese vor über vier Jahren getroffene, mit den Grundsätzen der BayHO jedoch nicht zu vereinbarende Regelung zu ändern.



## Staatsministerium der Finanzen

### 21 Steuerfestsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung im Veranlagungsbereich der Finanzämter

(Kap. 06 05)

**Steuerfestsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung verursachen Mehraufwand und führen zu beträchtlichen Steuerausfällen, in Bayern hochgerechnet 50 Mio € jährlich. Der ORH hat Verbesserungsvorschläge gemacht, um unnötige Vorbehaltsveranlagungen zu vermeiden und dadurch Zeit für eine verbesserte Bearbeitung freizusetzen.**

**Die Ausfälle betrafen in erhöhtem Maße die Ballungsräume. Zur Sicherung der Bearbeitungsqualität im Veranlagungsbereich ist ein weiterer Anstieg der Arbeitsbelastung zu vermeiden. Die bereits im Jahresbericht 2001 (TNr. 29) enthaltene Empfehlung, von weiteren Personaleinsparungen in diesem Bereich abzusehen, bleibt deshalb unverändert bestehen.**

#### 21.1 Ausgangslage

Nach § 164 Abgabenordnung (AO) können die Steuer oder gesondert festzustellende Besteuerungsgrundlagen unter den Vorbehalt der Nachprüfung gesetzt werden, solange der Steuerfall nicht abschließend geprüft ist. Eine Begründung durch das Finanzamt ist nicht erforderlich. Bis zum Eintritt der Festsetzungsverjährung kann dann noch die endgültige Bearbeitung und Festsetzung durchgeführt werden.

Mit dem zeitlichen Aufschub der Überprüfung wird ein Arbeitsvolumen aufgebaut, das in späteren Jahren zusätzlich abgebaut werden muss. Darüber hinaus verursacht die Bearbeitung der Steuerfälle in mehreren Schritten einen höheren Bearbeitungs- und Verwaltungsaufwand als eine sofortige abschließende Erledigung. Nach den bestehenden Organisationsgrundsätzen sollen die Finanzämter deshalb die Veranlagungen grundsätzlich im Rahmen der ersten Bescheiderstellung abschließend bearbeiten.

Festsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung sind vorgesehen, wenn

- ein Steuerfall zur Prüfung durch den Außendienst heransteht,
- Besteuerungsgrundlagen wegen einer fehlenden oder unvollständigen Steuererklärung zu schätzen sind und/oder
- Zweifelsfragen bestehen, die in angemessener Zeit nicht zu klären sind.

Soweit Steuerfestsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehen, ist die abschließende Prüfung innerhalb der Verjährungsfrist nachzuholen. Die Überwachung des Arbeitsstands in den Finanzämtern erfolgt insoweit maschinell unterstützt anhand laufend fortgeschriebener Listen. Die Oberfinanzdirektion Nürnberg gibt zusätzlich jährlich eine Übersicht über die Entwicklung der noch nicht abschließend durchgeführten Veranlagungen abgeschlossener Veranlagungszeiträume sowie einen Ämtervergleich heraus.

Insgesamt waren Anfang 2003 bei den bayerischen Finanzämtern rd. 620 000 Bescheide unter dem Vorbehalt der Nachprüfung vom Innendienst noch abschließend zu prüfen.

## **21.2 Gegenstand und Ablauf der Untersuchung des ORH**

Gegenstand der Untersuchung waren die Arbeitsweise und die Arbeitsqualität bei Steuerfestsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung durch den Innendienst gemäß § 164 AO.

Der ORH führte Ermittlungen und Auswertungen anhand von Statistiken und gespeicherten Daten für ganz Bayern durch und nahm bei zehn Finanzämtern örtliche Erhebungen vor. Ausgewählt wurden die Finanzämter München II, Nürnberg-Süd, Aschaffenburg, Neu-Ulm und Rosenheim (nachstehend: Ballungsraumfinanzämter) sowie Amberg, Dachau, Deggendorf, Lindau und Bad Neustadt an der Saale (nachstehend: andere Finanzämter).

Dabei wurde anhand von Stichproben untersucht, ob es notwendig oder zweckmäßig gewesen war, die Bescheide unter dem Vorbehalt der Nachprüfung zu erlassen, sowie die Qualität der abschließenden Bearbeitung. In diesem Zusammenhang wurden Steuerausfälle und bei unzureichenden Sachverhaltsermittlungen der mögliche Steuerausfall (Steuerrisikobeträge) ermittelt. Um eventuelle Auswirkungen

gen des Personaleinsatzes auf die Bearbeitung dieser Fälle zu erfassen, wurde die Entwicklung der Personallage in die Untersuchung einbezogen.

### 21.3 Besetzung und Fallzahlen

Zum 1. März 2003 arbeiteten auf Vollzeitkräfte umgerechnet 3 429 Arbeitskräfte in den untersuchten Teilbereichen „Allgemeine Veranlagungsstelle“ und „Personengesellschaften“. Dies bedeutet gegenüber dem 1. März 2002 (Beginn der Untersuchung) einen Rückgang um 64 Arbeitskräfte (1,8 %). Seit 1. März 2000 ist das Personal damit um insgesamt 286 Arbeitskräfte (7,7 %) vermindert worden.

Bei den örtlich untersuchten Finanzämtern ergeben sich für die Allgemeine Veranlagungsstelle zum 1. März 2002 und 1. März 2003 bei einer Regelbesetzung von drei Vollzeitkräften je Arbeitseinheit folgende Durchschnittsfallzahlen:

#### Fallzahlen je Arbeitseinheit in der Allgemeinen Veranlagungsstelle

Zahlenübersicht 1

<b>Gepürfte Finanzämter</b>	<b>1.3.2002</b>	<b>1.3.2003</b>
München II	1 770	1 682
Ballungsraumfinanzämter ohne München II	2 203	2 312
Andere Finanzämter	1 948	2 065

Die durchschnittlichen Fallzahlen sind weiter deutlich angestiegen. Dies gilt auch für die ohnehin bereits erheblich stärker belasteten Ballungsraumfinanzämter. Die geringeren Fallzahlen des Finanzamts München II sind darauf zurückzuführen, dass die Verwaltung mehr Personal zugeteilt hat, um die besonderen Belastungen der Münchener Finanzämter, insbesondere die hohe Personalfuktuation, auszugleichen.

### 21.4 Bestand und Zusammensetzung der Vorbehaltsveranlagungen

Die Ballungsraumfinanzämter sind im Durchschnitt durch noch zu bearbeitende Vorbehaltsveranlagungen<sup>1</sup> höher als die anderen Finanzämter belastet. Im bayernweiten Vergleich weisen die Münchener Finanzämter insgesamt die größte Arbeitsmenge aus.

1) Mit einbezogen sind die Restfälle abgeschlossener Veranlagungszeiträume, die i.d.R. durch Vorbehaltsveranlagungen (Schätzungen) erledigt werden.

**Vorbehaltsveranlagungen abgeschlossener  
Veranlagungszeiträume 2000 und früher**

Zahlenübersicht 2

<b>Ballungsraumfinanzämter</b>	<b>Anteil in % *)</b>	<b>Andere Finanzämter</b>	<b>Anteil in % *)</b>
München II	24	Dachau	19
Rosenheim	23	Deggendorf	17
Neu-Ulm	23	Lindau	18
Nürnberg-Süd	19	Amberg	18
Aschaffenburg	20	Bad Neustadt a.d. Saale	17
<b>gewichtetes Mittel</b>	<b>22</b>	<b>gewichtetes Mittel</b>	<b>18</b>

\*) bezogen auf die zu veranlagenden Einkommensteuerfälle und Festsetzungen des Veranlagungszeitraums 2001

Bei den Gründen für die Vorbehaltsfestsetzungen war zu unterscheiden zwischen den Veranlagungen, die wegen einer vorgesehenen Prüfung oder Schätzung unter den Vorbehalt der Nachprüfung gesetzt werden mussten, und den Veranlagungen, die aus anderen Gründen vom Bearbeiter unter dem Vorbehalt der Nachprüfung durchgeführt wurden (Ermessensfälle).

Während im ersten Bereich keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Oberfinanzbezirken bestehen, liegt der Bestand der Vorbehaltsfestsetzungen bei den Ermessensfällen im Bereich der Oberfinanzdirektion München um ein Drittel über dem der Oberfinanzdirektion Nürnberg. Der ORH führt dies darauf zurück, dass die Oberfinanzdirektion Nürnberg seit 1997 gezielt versucht, die Zahl der Vorbehaltsveranlagungen abzubauen und hierzu jährlich eine Übersicht über noch nicht abschließend veranlagte Fälle herausgibt, die einen Ämtervergleich ermöglicht.

Eine unnötige Belastung des Bestands in den Arbeitslisten stellen rd. 23 000 Umsatzsteuerfälle dar, von denen nur ein geringer Teil tatsächlich überwachungswürdig ist. Diese Fälle wurden automationsgestützt aufgenommen, weil die Bearbeiter es versäumt hatten, den Fall als nicht überwachungswürdig zu kennzeichnen.

**21.5 Zweckmäßigkeit der Vorbehaltsveranlagungen im Ermessensbereich**

Die geprüften Fälle aus dem Ermessensbereich wurden dahin gehend bewertet, ob der Vorbehalt notwendig oder zweckmäßig war. Bei durchschnittlich 26 % der eingesehenen Fälle war dies zu verneinen, weil eine abschließende Bearbeitung kurzfristig bereits bei der Erstveranlagung möglich gewesen wäre. Bei den Ballungs-

raumfinanzämtern lag die Quote mit 30 % deutlich höher als bei den anderen Ämtern mit 22 %. Der hohe Anteil unnötiger Vorbehaltsfälle bewirkte eine Arbeitsverlagerung in die Zukunft und unnötige Doppelarbeit.

Der ORH untersuchte weiter endgültig abgeschlossene Vorbehaltsfälle der Veranlagungszeiträume 1994 bis 1998 auf ihre steuerliche Bedeutung. Dabei wurde jeweils auf die nach der abschließenden Bearbeitung festgesetzte Steuer abgestellt. Die Prüfung ergab, dass bei rd. 40 % der zunächst unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehenden Einkommensteuerbescheide bei der abschließenden Bearbeitung eine Steuer von unter 2500 € festgesetzt wurde, bei fast der Hälfte dieser Fälle sogar eine Steuer von Null.

## **21.6 Bearbeitungsqualität**

Vorbehaltsfestsetzungen können nur bis zum Eintritt der Festsetzungsverjährung geändert werden. Deshalb müssen diese Fälle rechtzeitig geprüft und unter Aufhebung des Vorbehalts der Nachprüfung abschließend veranlagt werden.

Zur Bearbeitungsqualität wurden 3000 zunächst unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehende und durch den Innendienst abschließend bearbeitete Veranlagungen untersucht; eine Vorauswahl schwieriger oder fehlerträchtiger Fälle erfolgte nicht.

Bei der Prüfung hat sich gezeigt, dass der Vorbehalt der Nachprüfung häufig knapp vor Verjährungseintritt aufgehoben wurde. Aufgrund der Aktenlage ist aber davon auszugehen, dass z.T. keine materielle Prüfung des Falles mehr erfolgt war. Fälle, in denen nicht einmal mehr formal eine abschließende Bearbeitung stattfand - und somit ohne jede weitere Prüfung die Festsetzungsverjährung eingetreten ist -, sind in größerer Zahl nur in einzelnen Arbeitseinheiten festzustellen gewesen. Oft war die unterlassene Überprüfung Folge von Kommunikationsmängeln zwischen Veranlagungsstelle und weiteren mit den Fällen befassten Arbeitsgebieten, insbesondere den Betriebsprüfungsdiensten. Gerade diese Fälle enthalten aber häufig ein erhebliches Steuerausfallrisiko und verdienen deshalb besondere Beachtung. Hier ist insbesondere die Wahrnehmung der Dienstaufsicht durch das Führungspersonal erforderlich.

Von den untersuchten Fällen waren 24 % wegen einer materiellrechtlich unzutreffenden Sachbehandlung und/oder wegen einer nicht ausreichenden Ermittlung steuerlich relevanter Sachverhalte zu beanstanden. Bei den Ballungsraumfinanz-

ämtern liegt dabei die Beanstandungsquote mit 26 % höher als bei den anderen Ämtern mit 22 %.

Bei den örtlich untersuchten Fällen ist insgesamt ein Steuerausfall von 1 Mio € eingetreten. Unterbliebene oder nicht ausreichende Ermittlungen führten zu Steuerrisikobeträgen von 4,9 Mio €. In Einzelfällen sind bis zu 102 000 € ausgefallen und bis zu 648 000 € Steuerrisiko enthalten. Nur auf die Einkommensteuer bezogen ergibt sich ein Steuerausfall von durchschnittlich 4 000 € und ein Risikobetrag von 10 000 € je beanstandeter Veranlagung.

Selbst wenn man das Ergebnis um die Spitzenfälle<sup>2</sup> bereinigt, ergeben sich je beanstandeter Veranlagung immer noch vergleichsweise hohe Durchschnittswerte:

**Durchschnittlicher Steuerausfall und Steuerrisiko (€)** Zahlenübersicht 3

	Steuerausfall		Steuerrisiko	
	Einkommensteuer	weitere Steuern	Einkommensteuer	weitere Steuern
Ballungsraumfinanzämter	3 277	1 034	7 207	2 396
Andere Finanzämter	2 034	409	5 008	1 478

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine unterbliebene oder fehlerhafte Bearbeitung bei rd. einem Viertel der Fälle zu Steuerausfällen und/oder zu einem Steuerrisiko in z.T. erheblicher Höhe führte. Rund 85 % der Steuerausfälle sind bei den Ballungsraumfinanzämtern entstanden.

Sowohl der Anteil der fehlerhaft bearbeiteten Steuerfälle als auch deren steuerliche Bedeutung ist bei den Ballungsraumfinanzämtern erheblich größer als bei den anderen Finanzämtern.

## 21.7 Bewertung des Ergebnisses und Folgerungen

Die Bearbeitungsqualität der durch den Innendienst abschließend geprüften Vorbehaltsfälle ist nicht zufrieden stellend. Die festgestellten Mängel sind nach Anzahl und steuerlicher Bedeutung gewichtig. Rechnet man die bei den zehn geprüften

---

2) Bei jedem Finanzamt sind der höchste und der niedrigste Wert aus den vier gebildeten Kategorien Einkommensteuerausfall, weiterer Steuerausfall, Einkommensteuerrisiko und weiteres Steuerrisiko unberücksichtigt gelassen worden.

Finanzämtern festgestellten Steuerausfälle auf die Gesamtzahl der jährlich abschließend veranlagten Vorbehaltsfälle hoch, ergeben sich in Bayern Steuerausfälle von 25 Mio €. Das steuerliche Ausfallrisiko aufgrund ungeklärter Sachverhalte ist hierbei noch nicht berücksichtigt. Setzt man den hieraus resultierenden Ausfall vorsichtig geschätzt mit 20 % der Risikobeträge an, ergibt sich ein weiterer jährlicher Ausfall von 25 Mio €.

Bei stärkerer Arbeitsbelastung durch höhere Fallzahlen sinkt die Bearbeitungsqualität mit der Folge erheblicher Steuerausfälle. Nach Auffassung des ORH müssen alle organisatorischen Maßnahmen, die einen Zeitgewinn verschaffen, und damit insgesamt eine Arbeitsentlastung bewirken, ausgeschöpft werden. Hierzu gehört auch, unnötige Vorbehaltsveranlagungen zu vermeiden, da deren Bearbeitung aufwendiger ist als die unmittelbare endgültige Veranlagung. Doppelarbeit und Verwaltungsaufwand durch die Vorbehaltsveranlagungen müssen soweit wie möglich reduziert werden. Die so ersparte Arbeitszeit kann in die notwendige qualitativ bessere Bearbeitung aller Steuerfälle fließen.

Die Bekanntgabe des Anteils der nicht abschließend durchgeführten Veranlagungen abgeschlossener Veranlagungszeiträume sowie der Ämtervergleich hat im Bereich der Oberfinanzdirektion Nürnberg zu einem konstanten Rückgang der Vorbehaltsveranlagungen geführt. Der ORH empfiehlt, dieses Verfahren auch für den Bereich der Oberfinanzdirektion München zu übernehmen. Künftig wird verstärkt darauf zu achten sein, dass der Anteil der nicht zweckmäßigen Vorbehaltsveranlagungen zurückgeführt wird.

Eine weitere Entlastung ergibt sich aus der Herausnahme der nicht überwachtungswürdigen Umsatzsteuerfälle aus den Bearbeitungslisten.

Die wiederum festgestellten erheblichen Qualitätsmängel bei der Bearbeitung der Steuerfälle - hier für den Bereich der Vorbehaltsveranlagungen -, erfordern eine Stabilisierung der Personalsituation im Veranlagungsbereich; ein weiterer Abbau ist dringend zu vermeiden.<sup>3</sup> Da sowohl zwischen als auch innerhalb der Finanzämter z.T. erhebliche Unterschiede in der personellen Besetzung bestehen, ist auf eine ausgeglichene Belastung zu achten, die auch die Bedeutung der Steuerfälle berücksichtigt.

---

3) vgl. ORH-Bericht 2001 TNr. 29

Da eine kurzfristige Änderung der personellen Entwicklung nicht zu erwarten ist, sollte zur Entlastung der Ballungsraumfinanzämter auch erwogen werden, Aufgaben in Regionen mit günstigeren Personalverhältnissen zu verlagern. Die Untersuchung der Steuerverwaltung zur Auslagerungsfähigkeit liegt bereits längere Zeit zurück. Sie sollte im Hinblick auf die erheblich veränderten Rahmenbedingungen (z.B. Einführung der Servicezentren, verbesserte IuK-Unterstützung) erneut geprüft werden.

## **21.8 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium stimmt mit dem ORH überein, dass der Anteil der Vorbehaltsfälle dauerhaft möglichst gering gehalten werden sollte. Bereits in der Vergangenheit seien deshalb organisatorische Maßnahmen zur Beschränkung und zum Abbau der Vorbehaltsfälle ergriffen worden, die schon Wirkung zeigten. Den Vorschlägen zu weiterer Rationalisierung sowie zur Optimierung des Verfahrensablaufs stehe man positiv gegenüber. Wie angeregt, werde deshalb die Oberfinanzdirektion München den Finanzämtern künftig die gleichen Auswertungen wie die Oberfinanzdirektion Nürnberg als Arbeitshilfe zur Verfügung stellen. Die neu eingesetzte bzw. in der Entwicklung befindliche IuK-Unterstützung „MÜSt-Status“ und „MISTRAL“ würden ebenfalls zu Erleichterungen bei der Einzelfall- und der Bestandsüberwachung sowie der Dienstaufsicht führen. Auch die Anregung zur Änderung des Verfahrens bei den nicht überwachungswürdigen Umsatzsteuerfällen werde in die zuständige Bundesarbeitsgruppe eingebracht.

Zur Personalsituation weist das Staatsministerium darauf hin, dass die Steuerverwaltung aufgrund des vom Landtag mitgetragenen Regierungsbeschlusses rd. 1 000 Stellen abbauen müsse. Nach der im Jahresbericht 2001 (TNr. 29) ausgesprochenen Empfehlung des ORH, von weiteren Personaleinsparungen im Veranlagungsbereich abzusehen, und dem entsprechenden Landtagsbeschluss<sup>4</sup> habe man die vorgesehene Aufstockung der Außendienste ausgesetzt und seither auf weitere Personalumschichtungen zulasten des Veranlagungsbereichs verzichtet. Eine Verbesserung der Situation sei ab 2004 zu erwarten, weil in diesem Jahr erstmals wieder eine größere Zahl neu ausgebildeter Kräfte zur Verfügung stehe.

Der höhere Anteil steuerlich bedeutender Fälle in den Ballungsraumfinanzämtern werde bereits seit 2000 bei der Berechnung des Personalzuteilungssolls dadurch berücksichtigt, dass für die hier ebenfalls häufigeren Intensivprüfungsfälle großzü-

---

4) Nr. 2 Buchstabe k des Landtagsbeschlusses vom 19. März 2002 (LT-Drucksache 14/9009)



gige Zeitzuschläge gewährt würden. Insbesondere wegen der im Ballungsraum München außergewöhnlich hohen Personalfuktuation sei das Personal hier zusätzlich um den sog. „Münchenezschlag“ erhöht worden. Die Oberfinanzdirektion Nürnberg werde bei der Ermittlung des Personalzuteilungssolls für die Ballungsraumfinanzämter wegen des hohen Anteils schwieriger und steuerlich bedeutsamer Fälle ab 2003 einen besonderen Zuschlag vorsehen.

Der Aufgabenverlagerung von den Ballungsräumen in die Region seien Grenzen gesetzt. Es entstünden hohe Zusatzkosten und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Arbeitsgebieten innerhalb eines Amtes werde erschwert. Darüber hinaus müsse die Bürgernähe der Verwaltung berücksichtigt werden. Nach einer Untersuchung Anfang der 90er Jahren seien alle damals als verlagerungsfähig eingeschätzten Arbeitsgebiete zwischenzeitlich auch ausgelagert worden, so dass insoweit kein weiterer Spielraum bestehe.

### **21.9 Schlussbemerkung des ORH**

Der ORH ist der Auffassung, dass trotz der hohen Arbeitsbelastung eine qualitativ hinreichende Bearbeitung der Steuerfälle gewährleistet bleiben muss. Alle organisatorischen Maßnahmen, die eine Arbeitsentlastung bewirken, müssen geprüft werden. Hierzu gehört auch, Mehraufwand durch unnötige Vorbehaltsveranlagungen zu vermeiden.

## **22 Förderung von Generalsanierungen**

(Kap. 13 10 Tit. 883 11 bis 883 41)

**Der ORH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung festgestellt, dass die staatliche Förderung von Generalsanierungen kommunaler Gebäude zu zeit- und verwaltungsaufwendig ist. Er regt deshalb Verfahrensvereinfachungen an.**

### **22.1 Allgemeines**

Der Staat gewährt nach Art. 10 FAG an Gemeinden und Gemeindeverbände Zuschüsse zu Hochbaumaßnahmen (2001: 241,3 Mio €, 2002: 270,5 Mio €). Darin enthalten sind auch Mittel für Generalsanierungen an bestehenden Gebäuden, die infolge ihres Alters und baulichen Zustands grundlegend überholt werden müssen. Die Fördersumme dafür beträgt pro Jahr 50 Mio € (20 % der Zuwendungen nach

Art. 10 FAG). Voraussetzungen für eine Förderung von Generalsanierungen sind u.a.:

- Eine an sich notwendige Neuerrichtung soll durch Generalsanierung vermieden werden.<sup>5</sup>
- Die Generalsanierung darf nicht durch einen mangelhaften Bauunterhalt verursacht sein.<sup>5</sup>
- Reparaturen oder sonstige Instandsetzungen<sup>5</sup> können grundsätzlich nicht gefördert werden; allerdings können Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, die ihrem Umfang nach einer Generalsanierung annähernd vergleichbar sind, auch gefördert werden (z.B. Erneuerung der gesamten Elektro- und Heizungsanlage).<sup>6</sup>
- Die Kosten dürfen nicht weniger als 50 % der fiktiven Neubaukosten betragen. Bei zuwendungsfähigen Kosten über 2,5 Mio € liegt die Grenze bei einem Drittel der fiktiven Neubaukosten. Diese Drittel-Regelung gilt auch bei Kommunen mit weniger als 10 000 Einwohnern, wenn die zuwendungsfähigen Kosten über 250 € pro Einwohner liegen.<sup>7</sup>
- Bei Schulgebäuden ist eine Einzelfallentscheidung erforderlich und es wird höchstens die empfohlene Raumfläche nach Standardraumprogramm angesetzt. Bei Generalsanierungen von bisher anderweitig genutzten Gebäuden können fachbezogene Überschreitungen gerechtfertigt sein.<sup>8</sup>

Seit 1987 erhalten Kommunen außerdem nach Art. 12 FAG pauschale Zuweisungen, die für die Finanzierung von Investitions-, Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen bestimmt sind (Investitionspauschalen). Diese Mittel betragen 2001 und 2002 je 126,6 Mio € (Kap. 13 10 Tit. 883 44), das ist rd. die Hälfte aller projektbezogenen Fördermittel für kommunale Hochbauten. Diese Mittel können die Kommunen auch für Generalsanierungen ihrer Gebäude verwenden, zusätzlich zu den Mitteln, die nach Art. 10 FAG projektbezogen gewährt werden.

---

5) Nr. 2.2 der Richtlinien über die Zuwendungen des Freistaates Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich (FA-ZR), Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen (FMS) vom 18. April 1986 zur Förderung von Feuerwehrgerätehäusern, FMS vom 1. August 1990 zur Förderung von Rettungswachen

6) FMS vom 1. September 1987 Gz. 2 FV 6070 - 237/19 - 50 597

7) FMS vom 6. Juni 1995 Gz. 2 FV 6070 - 290 - 79 491

8) FMS vom 1. April 1995 Gz. FV 6070 W - 13 056

## 22.2 Feststellungen des ORH

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben im Rahmen einer Querschnittsprüfung 28 Förderfälle der Generalsanierung geprüft und Folgendes festgestellt:

Die Abwicklung der Förderverfahren ist sowohl bei den Antragstellern als auch bei den Bewilligungsstellen im Vergleich zu den sonstigen Förderungen nach dem FAG zeit- und verwaltungsaufwendig. Die Prüfung, ob die aufgezählten Fördervoraussetzungen vorliegen, ist z.T. sogar unmöglich und wird daher größtenteils auch nicht durchgeführt. So waren nur in einem Drittel der Fälle die geforderten Angaben bezüglich eines eventuell vernachlässigten Bauunterhalts vorhanden. Gleiches gilt auch für die Berechnung der verschiedenen Anteile der fiktiven Neubaukosten und für die Ausgrenzung von nicht förderbaren Instandhaltungs- und Reparaturarbeiten bei Generalsanierungen.

Das durchschnittliche Alter der geprüften Gebäude betrug 32 Jahre. Nach dieser Zeit sind wesentliche Bauteile der Gebäude verbraucht, so dass sie erneuert werden müssen. Während massive Wände, Decken und Dächer eine durchschnittliche Lebensdauer von 80 bis 100 Jahren haben, sind Ausbauten und Installationen meistens nach 30 Jahren zu erneuern; bei technischen Anlagen (Heizkessel, Lüftungsmaschinen) ist dies schon früher der Fall. Das Alter des Gebäudes war allerdings bislang kein Förderkriterium.

Generalsanierungen sind in fast allen Fällen mit Umbauten und Erweiterungen kombiniert. Nach Erhebungen des Staatsministeriums sind es rd. 60 % aller förderfähigen Maßnahmen. Eine klare Trennung der Generalsanierung von den Umbauten ist aber nicht möglich. Für den Anteil der Generalsanierung wären die o.g. Voraussetzungen maßgebend, für die anderen Teile der Baumaßnahme nicht. Nach Auffassung des ORH sollten solche kombinierten Generalsanierungs- und Umbaumaßnahmen als Gesamtmaßnahme nach einheitlichen Regeln abgewickelt werden. Bei Umbauten werden derzeit die tatsächlichen Kosten bis zu einem Höchstwert gefördert, in gleicher Weise müsste dies auch für Generalsanierungen zutreffen.

Die Kosten der abgerechneten 28 Maßnahmen liegen zwischen 0,5 Mio € und 6,65 Mio €. Der ORH hat die fiktiven Neubaukosten anhand von Richtwerten ermittelt. Danach betragen die Kosten von Generalsanierungsmaßnahmen zwischen 30 und 90 % der Kosten eines fiktiven Neubaus, wobei es sich immer um

grundlegende Maßnahmen handelt, die über den reinen Bauunterhalt, der nicht förderfähig ist, hinausgehen.

Der ORH hat untersucht, ob die Förderung von Generalsanierungen nicht insgesamt im Rahmen der Investitionspauschale abgewickelt werden könnte.

Zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern hat er bei den Zuwendungsempfängern, die die zur Prüfung ausgewählten Generalsanierungen in den Jahren 1997 bis 2001 durchführten, die Einnahmen aus der Investitionspauschale und die entsprechenden Ausgaben erhoben. Es hat sich gezeigt, dass die Einnahmen aus der Investitionspauschale insbesondere bei kleinen Gemeinden wesentlich geringer sind als die entsprechenden Ausgaben der Kommunen für Instandsetzungsmaßnahmen. Die Förderung der Generalsanierungen aus der Investitionspauschale würde zwar den größten Effekt an Verwaltungsvereinfachung bringen, dürfte aber aus diesen Gründen derzeit nicht realistisch sein.

Der ORH regt deshalb an, das Verfahren zur Förderung von Generalsanierungen nach Art. 10 FAG zu vereinfachen. Generalsanierungen und gleichzeitige Umbauten sollten jeweils als eine Maßnahme nach gleichen Regeln (tatsächliche Kosten bis zu einem Kostenhöchstwert) behandelt werden. Dies würde insbesondere zu einer Vereinfachung der Verwendungsnachweisprüfung führen, die in manchen der geprüften Fälle zwei bis drei Jahre gedauert hat. Nach dem Beschluss des Ministerrats vom 11. März 2003 kann künftig der Verwendungsnachweis durch eine Verwendungsbestätigung ersetzt werden. Deshalb kommt es umso mehr darauf an, bereits bei der Bewilligung und ihren Bedingungen Vereinfachungen anzustreben und nicht Bedingungen und Auflagen festzusetzen, die kaum erfüllbar und äußerst schwierig nachprüfbar sind, wie z.B. die Prüfung eines vernachlässigten Bauunterhalts. Bei Generalsanierungen als Einzelobjektförderung können auch die Förder Voraussetzungen bezüglich der Höhe fiktiver Neubaukosten entfallen. Solche Grenzen bieten ggf. den Anreiz, dass ihre Überschreitung angestrebt wird, um in den Genuss der Förderung zu kommen. Auf den Beschluss des Landtags,<sup>9</sup> wonach die Staatsregierung aufgefordert wird, im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden bis zum 1. April 2004 zu prüfen, ob bei der Förderung des kommunalen Hochbaus nach Art. 10 FAG die Förderschwelle für Generalsanierungen gesenkt werden kann, wird hingewiesen. Da hier - wie bei allen anderen Zuwendungen zu Hochbaumaßnahmen auch - ohnehin die Bagatellgrenze von 100 000 € gilt, ist eine zusätzliche Fördergrenze nicht erforderlich.

---

9) LT-Drucksache Nr. 14/13270 vom 9. Juli 2003

### **22.3 Stellungnahme der Verwaltung**

Ein Wegfall des Schwellenwerts bei Generalsanierungsmaßnahmen würde zu einer deutlichen Anhebung des Fördermittelbedarfs führen, da eine Vielzahl zusätzlicher Maßnahmen in die Förderung aufgenommen werden müsste, die bislang bei Anwendung des Schwellenwerts ausgeschlossen sind. Damit verbunden wäre auch zwangsläufig eine Kürzung der Investitionspauschalen, mit denen derzeit die unter dem Schwellenwert liegenden Instandsetzungskosten gefördert würden.

### **22.4 Auffassung des ORH**

Dies ist nach Auffassung des ORH nicht zu befürchten, wenn die in Nr. 2.2 der Finanzausgabenrichtlinien enthaltene fachliche Definition der Generalsanierung konsequent eingehalten wird. Zu diesem Zweck wäre es sinnvoll, eine Altersgrenze der zu sanierenden Gebäude einzuführen, was auch der fachlichen Abgrenzung zwischen Instandhaltung und Generalsanierung besser gerecht würde. So wären alle Instandhaltungskosten bis zu einem Gebäudealter von 30 Jahren über die Investitionspauschale nach Art. 12 FAG abzuwickeln, während alle später anfallenden grundsätzlichen Sanierungsarbeiten, über der Bagatellgrenze von 100 000 €, Gegenstand der Förderung von Generalsanierungen nach Art. 10 FAG sein könnten. Das Staatsministerium teilt im Übrigen die Auffassung des ORH, dass ein Generalsanierungsbedarf bei kommunalen Gebäuden zu einem früheren Zeitpunkt i.d.R. nicht besteht und die grundsätzliche Überprüfung eines mangelnden Bauunterhalts bei Gebäuden mit einem Alter von 30 und mehr Jahren nicht sinnvoll ist. Zur Befürchtung des Staatsministeriums, dass ein Wegfall des Schwellenwerts bei Generalsanierungen zu einer merklichen Anhebung des Fördermittelbedarfs im Bereich des Art. 10 FAG führen würde, weist der ORH darauf hin, dass das Fördervolumen bei der bis 1995 gültigen Grenze von 25 % nicht höher war, als bei der heute einzuhaltenden Grenze von 50 %. Auch würden die vom ORH festgestellten Mehraufwendungen zur Überschreitung dieser Grenze entfallen. Der ORH regt an, diese Gesichtspunkte in die beabsichtigten Abstimmungen mit den kommunalen Spitzenverbänden aufzunehmen, mit dem Ziel, die Förderbestimmungen entsprechend zu vereinfachen.

## 23 **Bayerisches Institut für Angewandte Umweltforschung und -technik GmbH (BlfA)**

(Kap. 13 12)

**Das von der Industrie- und Handelskammer für Augsburg und Schwaben und der Stadt Augsburg initiierte BlfA wird von der dortigen Wirtschaft und den Kommunen weit weniger angenommen als ursprünglich erhofft. Auch jahrelange Bemühungen um Auslandsaufträge blieben erfolglos. Die Existenz des als GmbH mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung gegründeten Instituts hängt damit weitgehend von staatlichen Forschungsaufträgen und Zuwendungen ab. Die Zukunftsperspektiven des BlfA sind deshalb vorbehaltlos und unter Einbeziehung aller Optionen einschließlich der Liquidation zu prüfen.**

### 23.1 **Unternehmensgründung**

Der Ministerrat hatte 1989 beschlossen, als Gegengewicht zu der vom Land Baden-Württemberg forcierten Entwicklung der Wissenschaftsstadt Ulm auch im bayerischen Schwaben anwendungsorientierte wissenschaftliche Einrichtungen zu unterstützen, sofern die Wirtschaft und die Gebietskörperschaften tragfähige Konzepte vorlegen und sich finanziell namhaft beteiligen.

Auf der Grundlage einer Konzeptstudie der Industrie- und Handelskammer (IHK) für Augsburg und Schwaben schlugen daraufhin die Stadt Augsburg und die IHK die Errichtung eines Bayerischen Instituts für Abfallforschung in Augsburg vor, das neue und verbesserte Methoden und Verfahren zur Abfallvermeidung, -verringering und -verwertung entwickeln sollte.

Die Staatsregierung unterstützte diesen Vorschlag nicht nur aus strukturpolitischen Gründen, sondern auch wegen des wissenschaftlichen und industriellen Umfelds an diesem Standort und der dortigen Abfall-Entsorgungsanlagen. Der Ministerrat sprach sich daher 1990 für die Gründung eines Instituts für Abfallforschung mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung aus und erklärte sich bereit, die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Das BlfA wurde am 20. Juni 1991 als gemeinnützige GmbH gegründet. Gesellschafter sind der Freistaat Bayern zu 75 %, die Stadt Augsburg und die IHK zu je 12,5 % (Stammkapital 60 000 €).

Für die Errichtung des Institutsgebäudes stellten die Stadt Augsburg das Grundstück (Wert 1,5 Mio €), die IHK 750 000 € und ein industrieller Förderverein weitere 100 000 € zur Verfügung. Der Staat finanzierte die restlichen 13 Mio €. Für die ersten fünf Jahre wurde daneben eine staatliche Anschubfinanzierung in Form institutioneller Betriebskostenzuschüsse aus Mitteln der Wirtschaftsförderung und darüber hinaus die Vergabe von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen (sog. Drittmittel) durch das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) für erforderlich gehalten (insgesamt 6,5 Mio €). Nach etwa sechs bis acht Jahren sollte sich das BfA allerdings ohne staatliche Betriebskostenzuschüsse weitgehend selbst tragen.

Das Engagement des Staates wird durch die Staatsministerien der Finanzen, für Wirtschaft, Verkehr und Technologie sowie für Landesentwicklung und Umweltfragen gesteuert.<sup>10</sup>

## **23.2 Wirtschaftliche Lage**

1993 nahm das BfA seine volle Geschäftstätigkeit auf. Das operative Geschäft ist auf die Sparten Technik, Ökonomie, Chemie, Toxikologie und - seit 1997 - Umwelttechnologietransfer national/international aufgeteilt. Die entsprechenden Abteilungen werden von Hochschullehrern nebenamtlich geführt. Das Unternehmen beschäftigte im Jahr 2000 insgesamt 43 Mitarbeiter.

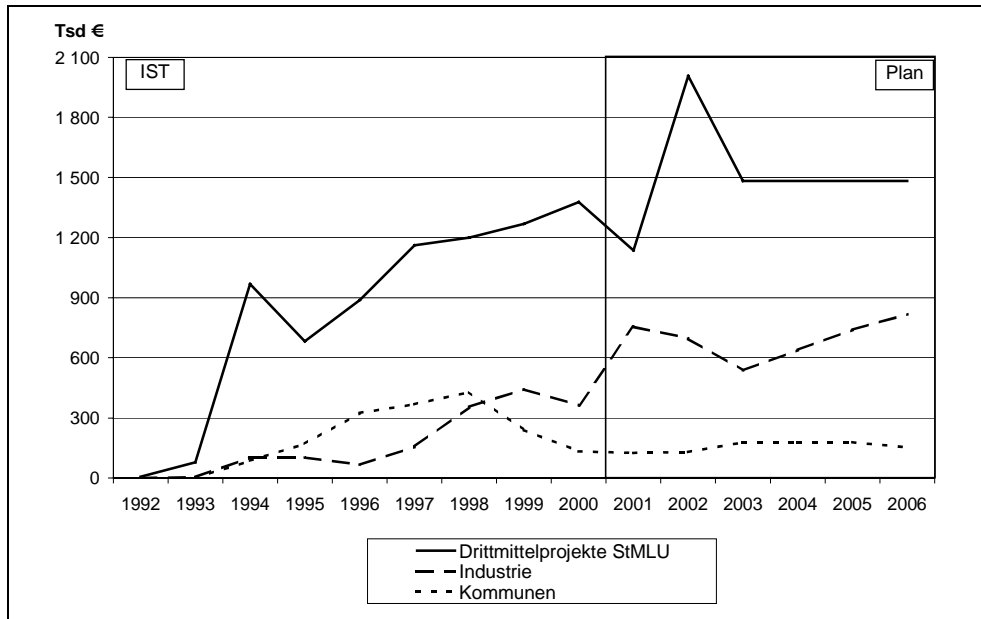
Von 1998 bis 2000 erzielte das BfA Umsätze von jeweils knapp 2 Mio €. Davon resultierten zwei Drittel aus Forschungs- und Gutachtenaufträgen des StMLU (Drittmittel), 20 % der Umsätze kamen von der Industrie, die restlichen 14 % (mit abnehmender Tendenz) von kommunaler Seite (s. Schaubild 1).

---

10) Der Wirtschaftsplan des BfA ist bei Kap. 07 03 Tit. 686 66 und 893 66 ausgewiesen.

Umsätze nach Auftraggebern <sup>1)</sup>

Schaubild 1



1) 2001 enthält einen größeren Industriesauftrag

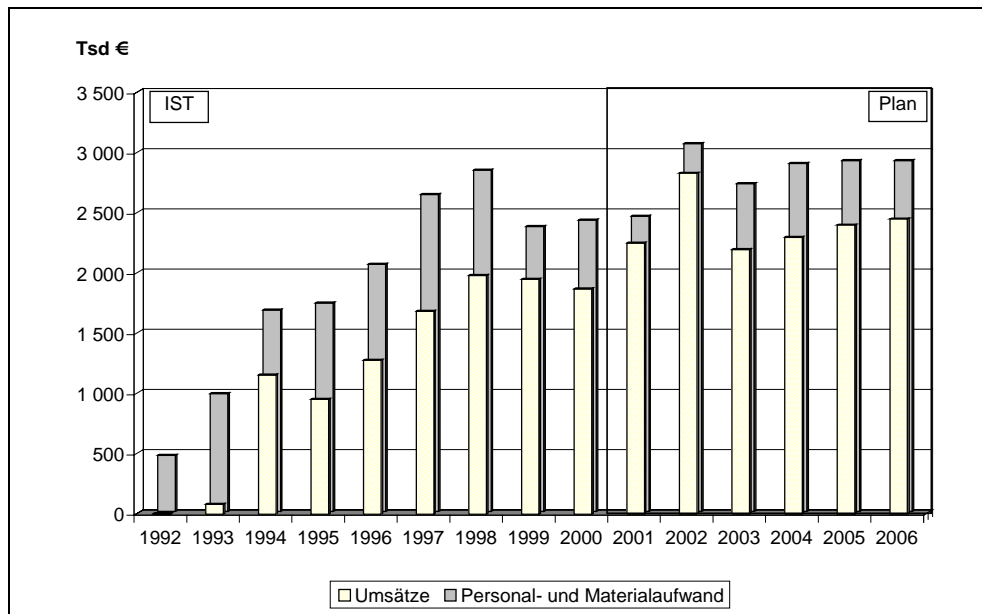
Nach der IHK-Konzeptstudie, auf die sich der Vorschlag zur Errichtung des BIfA stützte, wäre jedoch insgesamt eine stärkere Nachfrage seitens der schwäbischen Industrie zu erwarten gewesen. Danach sollen zahlreiche Unternehmen großes Interesse an einer Zusammenarbeit mit einem neuen Institut für Abfalltechnik bekundet haben, und es habe insofern die Bereitschaft bestanden, ein derartiges Institut durch konkrete Forschungsprojekte finanziell zu unterstützen. Auch die Stadt Augsburg hatte sich im Konsortialvertrag von 1991 bereit erklärt, das BIfA nach besten Kräften zu unterstützen. Schließlich war es erklärtes Ziel der Institutsgründung, die Struktur des Raums Augsburg gerade durch die Zusammenarbeit mit der Industrie und kommunalen Entsorgungseinrichtungen zu stärken.

Tatsächlich sind die selbst mit Hilfe der staatlichen Drittmittel erzielten Gesamtumsätze noch viel zu gering, um sämtliche Kosten des BIfA finanzieren zu können. Die Umsatzerlöse decken nicht einmal den Personal- und Materialaufwand des Instituts (s. Schaubild 2).



### Unterdeckung des Personal- und Materialaufwands

Schaubild 2



Damit kann das BfA auch alle sonstigen Kosten, insbesondere seine Abschreibungen (1,5 Mio € jährlich) nicht erwirtschaften und ist aus eigener Kraft nicht in der Lage, größere Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen zu finanzieren. Eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals ist unter diesen Umständen ebenfalls nicht darstellbar. Dabei tragen Mietzahlungen seitens des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz (LfU) für die derzeitige Mitbenutzung des Technikums und von Büroräumen (0,7 Mio € jährlich) und ein zinsloses Darlehen der LfA Förderbank Bayern (Zinsvorteil 0,4 Mio € jährlich) bereits zu einer erheblichen Entlastung bei.

Auch acht Jahre nach Aufnahme seines Geschäftsbetriebs ist das BfA noch immer in hohem Maße von direkten staatlichen Zuwendungen abhängig. 2000 waren neben Investitionszuschüssen von 0,7 Mio € zur Vermeidung von bilanziellen Fehlbeträgen Betriebskostenzuschüsse von 1 Mio € erforderlich. Durch private oder kommunale Aufträge konnte das BfA in den vergangenen Jahren nicht einmal ein Fünftel seiner Gesamtkosten von etwa 4,4 Mio € jährlich erwirtschaften.

Der ORH vermisste bei seiner Prüfung eine Aufteilung der Betriebsergebnisse nach Geschäftssparten, ohne die eine effiziente Betriebs- und Kostensteuerung nicht möglich ist. Eine daraufhin veranlasste Spartenrechnung ergab schließlich,

dass keine der Sparten kostendeckend arbeitet: 2000 wurden Deckungsgrade (ohne Abschreibungen) von lediglich 42 bis 77 % erreicht.

### **23.3 Erweiterung des Aufgabenspektrums**

Einige Jahre nach der Gründung wurde erkannt, dass Themen der Abfallverwertung auch aufgrund der Erfolge bei der Vermeidung und Trennung von Abfällen an Bedeutung verlieren würden und das Spektrum des BIfA um Aspekte des vorsorgenden Umweltschutzes ergänzt werden sollte.

Im Gegensatz zu den eher stagnierenden Absatzmärkten im Inland sah das BIfA noch erhebliche Wachstumspotentiale im Ausland. Deshalb bemühte man sich seit 1997 verstärkt darum, Aufträge aus dem Ausland zu akquirieren. Der hierfür zuständige Bereich Umweltechnologietransfer national/international wurde unmittelbar dem Geschäftsführer zugeordnet.

Zur Erschließung von Auslandsmärkten reisten vor allem der Geschäftsführer, aber auch leitende Mitarbeiter des Instituts häufig zu Fachkongressen, Vortragsveranstaltungen und ähnlichen Anlässen auch in außereuropäische Länder, u.a. nach Neuseeland, Nord- und Südamerika, Afrika und Asien. Die unmittelbare zeitliche Belastung durch derartige Reisen lag jährlich bei insgesamt etwa 100 Arbeitstagen. Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachbearbeitungszeit sowie der Betreuung von Gegenbesuchen ausländischer Delegationen entstand dem BIfA nach eigenen Ermittlungen hieraus ein Personal- und Sachaufwand von 250 000 € pro Jahr. Hinzu kommen noch die hierauf entfallenden Gemeinkosten sowie die direkten Reisekosten, Kosten für Dolmetscher, Übersetzer und Berater sowie Repräsentanzen.

Obwohl nach den Reiseberichten eine Vielzahl von Gesprächen geführt und viele Kontakte geknüpft wurden, konnte trotz des hohen Aufwands auf diesem Wege für das BIfA innerhalb von fünf Jahren kein einziger Auftrag akquiriert werden.

### **23.4 Auffassung des ORH**

Die finanzielle Schieflage des BIfA beruht nach Auffassung des ORH darauf, dass ein ausreichend tragfähiges Konzept, wie es der Ministerrat 1989 als Voraussetzung für die in Aussicht gestellte staatliche Unterstützung gefordert hatte, von Anfang an nicht vorhanden war.

Für die Gründung des BlfA lag zwar ein fachliches Grobkonzept vor, mit dem mögliche Aufgabenfelder und Tätigkeitsbereiche des Instituts beschrieben wurden. In einer Kostenaufstellung wurden ferner die dafür notwendigen Investitionen sowie die personelle und sachliche Ausstattung konkretisiert. Als Entscheidungsgrundlage für die Gründung eines Unternehmens reicht das aber nicht aus. Ohne eine sorgfältige Abschätzung auch der zu erwartenden Erträge kann nämlich die finanzielle Tragfähigkeit eines Unternehmenskonzepts nicht beurteilt werden. Es hätte wenigstens geprüft werden müssen, ob für die beabsichtigten Leistungsangebote am Markt genügend Nachfrage vorhanden ist und welche Preise für diese Leistungen erzielbar sind.

Zu diesem grundlegenden Mangel traten in der Folgezeit Schwächen in der kaufmännischen Unternehmensführung und eine unzureichende Steuerung durch Aufsichtsrat und Aufsicht führende Ministerien. So haben aus der nachhaltigen Erfolglosigkeit all der Akquisitionsbemühungen im Ausland weder der Geschäftsführer noch die Aufsichtsgremien Konsequenzen gezogen. Da auch die Erwartungen hinsichtlich der Umsätze mit Industrie und Kommunen nicht annähernd realisiert wurden, hätte der Staat seine Konsortialpartner zudem stärker in die Pflicht nehmen und sie an frühere Zusagen erinnern müssen.

Obwohl der Staat dem BlfA bis Ende 2001 für Baumaßnahmen und das operative Geschäft insgesamt über 25 Mio € zugewendet hat, ist das Institut noch immer und voraussichtlich auf Dauer auf erhebliche institutionelle Fördermittel angewiesen. Unter den gegebenen Bedingungen dürfte allein das laufende Betriebskostendefizit nicht unter 800 000 € jährlich liegen. Hinzu kommt der Mittelbedarf für größere Investitionen, der ebenfalls durch staatliche Zuwendungen finanziert werden muss.

Der ORH ist der Auffassung, dass die Verwaltung nicht jahrelang abwarten darf, ob sich die mit der Gründung eines solchen Instituts erhofften Ziele erreichen lassen. Angesichts der unbefriedigenden wirtschaftlichen Entwicklung hätte sich der Staat als Mehrheitsgesellschafter und Zuwendungsgeber stärker an der Steuerung des Unternehmens beteiligen und um eine tragfähige Unternehmenskonzeption bemühen müssen. Um die Verantwortung für diese Beteiligung wirksamer zu gestalten, sollte sie auf nur **ein** Staatsministerium konzentriert werden.

Grundsätzlich sollte über die Gründung eines Unternehmens erst dann entschieden werden, wenn die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Unternehmenskonzepts sorgfältig untersucht und in einem Geschäftsplan detailliert dargestellt wurde. Daraus sollte erkennbar sein, ob und inwieweit auf Dauer sämtliche Kosten (ein-

schließlich Abschreibungen und Kapitalkosten) gedeckt werden sollen oder etwa nur die reinen Betriebskosten. Zukünftige Risiken und Belastungen für den Staatshaushalt sollten **vor** einer Befassung des Ministerrats geklärt sein.

### **23.5 Stellungnahme der Verwaltung**

In einer gemeinsamen Stellungnahme räumen die drei beteiligten Ministerien ein, das Gründungskonzept für das BlfA sei in seiner wirtschaftlichen Prognose aus heutiger Sicht zu ehrgeizig gewesen. So habe die angestrebte Eigenwirtschaftlichkeit noch nicht erreicht werden können. Im Geschäftsplan bis 2006 seien aber stetig sinkende institutionelle Zuschüsse vorgesehen. Mit Hilfe einer strategischen Geschäftsfeldanalyse solle nun ermittelt werden, inwieweit künftig eine Grundförderung notwendig sein werde.

Im Übrigen weisen die Ministerien auf die volkswirtschaftlichen Effekte hin, die vom BlfA ausgelöst würden. So hätten u.a. durch das Auslandsengagement des Instituts einer Reihe von bayerischen Unternehmen Geschäftskontakte vermittelt und Aufträge ermöglicht werden können. Ungeachtet dessen habe der Aufsichtsrat die Geschäftsführung ersucht, für die Auslandsaktivitäten des BlfA eine kohärente und zukunftsweisende Strategie zu entwickeln.

### **23.6 Schlussbemerkung des ORH**

Die Verwaltung hat sich in den vergangenen Jahren im Wesentlichen damit begnügt, die für den Ausgleich von Fehlbeträgen des BlfA erforderlichen Mittel bereitzustellen. Nach der Stellungnahme der Ministerien will sie diese Praxis auch in den nächsten Jahren noch beibehalten. Der ORH sieht darin jedoch keine vertretbare Lösung.

So birgt auch die Geschäftsplanung von 2001 bis 2006 erhebliche Risiken. Unterstellte Drittmittelumsätze (Aufträge StMLU) auf dem bisherigen Niveau, steigende Industrieumsätze und insgesamt stabile Umsätze mit kommunalen Auftraggebern (vgl. Schaubild 1) sind aus Sicht des ORH unsichere, teilweise sogar unrealistische Prämissen. Soweit es das staatliche Auftragsvolumen betrifft, ist künftig aufgrund niedrigerer Steuereinnahmen generell mit deutlich reduzierten Haushaltsansätzen zu rechnen. Die hier maßgebliche TitGr. 79 in Kap. 14 03 wurde im Haushalt 2003/2004 um 22 % gekürzt. Zudem müssen Drittmittelprojekte - sofern sie mit ihrem Auftragswert die Schwelle von 200 000 € überschreiten (rd. 50 % der Fälle und über 70 % des Auftragsvolumens) - nach der Vergabeverordnung europaweit

ausgeschrieben werden. Dies könnte für das BlfA Umsatzeinbußen in beträchtlicher Höhe zur Folge haben.

Weitere Risiken erwachsen dem BlfA daraus, dass auch andere Forschungs- und ähnliche Einrichtungen auf praktisch all seinen Geschäftsfeldern tätig sind. Im Kernbereich der Abfallforschung sind dies allein in Bayern neben dem BlfA z.B. das Forschungs- und Entwicklungszentrum Sondermüll in Schwabach, das Josef-Vogel-Technikum Augsburg des LfU, das GSF-Forschungszentrum für Umwelt und Gesundheit in Neuherberg sowie die GSB-Sonderabfall Entsorgung Bayern GmbH in Schwabach.

Zur Begrenzung der Haushaltsrisiken sollte der Staat als Mehrheitsgesellschafter die Zukunftsperspektiven des BlfA nunmehr vorbehaltlos und unter Einbeziehung aller Optionen einschließlich der Liquidation prüfen. Selbst die Initiatoren des Instituts schätzen dessen Nutzen mittlerweile offenbar zurückhaltender ein als vor zehn Jahren. Staatliche Forschungsaufträge und Zuschüsse sollten nicht dazu verwendet werden, die mangelnde Akzeptanz des BlfA am Markt auszugleichen. Das Unternehmen sollte nach Auffassung des ORH daher nicht auf der Basis direkter oder indirekter Dauersubventionen am Leben gehalten werden.

**Staatsministerium**  
**für**  
**Wirtschaft, Verkehr und Technologie<sup>1</sup>**

**24 Beschussämter**

(Kap. 07 01, 07 09)

**Für die beiden bayerischen Beschussämter München und Mellrichstadt sind Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von 6,7 Mio € geplant. Angesichts eines deutlichen Defizits und vorhandener Überkapazitäten ist vor Baubeginn zwingend zu klären, ob an einer eigenen bayerischen Beschussverwaltung und insbesondere an zwei Beschussämtern festgehalten werden soll.**

**24.1 Allgemeines**

Die beiden dem Bayerischen Landesamt für Maß und Gewicht (LMG) nachgeordneten Beschussämter München und Mellrichstadt sind für die beschusstechnische Prüfung von Waffen und Böllern sowie die Zulassung von Munition und Fabrikationskontrollen bei den Munitionsherstellern zuständig. Sie führen darüber hinaus mit Genehmigung des Staatsministeriums seit 1981 ohne speziellen gesetzlichen Auftrag auch die Materialprüfung auf durchschuss-, durchwurf- und durchbruchhemmende Eigenschaften (z.B. bei Schutzwesten, Panzerglas, Fahrzeugarmierungen) nach einschlägigen Normen und individuellen Kundenanforderungen (z.B. Richtlinien der Polizei) durch.

Insgesamt gibt es sieben deutsche Beschussämter (jeweils noch ein Amt in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen). Bayern unterhält als einziges Land zwei Ämter. Eine örtliche Zuständigkeit ist nicht festgelegt; alle Ämter stehen somit zueinander in Konkurrenz.

---

1) Für den ORH-Bericht 2003 wurde die bisherige Ressortbezeichnung beibehalten.

Deutschland ist ferner Mitglied in der C.I.P. (Commission Internationale Permanente pour l'Épreuve des Armes à Feu Portatives), deren Mitglieder ihre Prüfzeichen gegenseitig anerkennen. Weitere Mitglieder sind derzeit Belgien, Chile, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich, Russland, Slowakische Republik, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn.<sup>2</sup> Nachdem auch international keine örtliche Zuständigkeit für die Prüfungen festgelegt ist, bleibt es den Produzenten überlassen, wo sie ihre Produkte prüfen lassen. Diese internationale Konkurrenzsituation zeigt sich exemplarisch darin, dass Importeure, die früher Waffen und Munition in Mellrichstadt testen ließen, ihre Aufträge nach Lüttich (Belgien) vergeben, weil die Prüfungen dort billiger sind.

## 24.2 Wirtschaftlichkeit

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat die Beschussämter München und Mellrichstadt geprüft und dabei festgestellt, dass der Betrieb der zwei Ämter deutlich defizitär ist und Überkapazitäten vorhanden sind. Die Kostenstellenrechnung des LMG weist für die Geschäftsjahre 1998 bis 2002 ein Defizit von 2,09 Mio € aus, wobei die Rechnung nicht alle Kostenarten enthält; so fehlen z.B. die Raum- und Overhead-Kosten. Vom ausgewiesenen Defizit entfielen auf München 1,05 Mio €, auf Mellrichstadt 1,04 Mio €.

Von 1998 bis 2002 hatte das Beschussamt München 7 bis 8 Beschäftigte, das Beschussamt Mellrichstadt zwischen 19 und 21. In München wurden 44 413 Fälle, in Mellrichstadt 264 708 Fälle bearbeitet. Damit wurden Einnahmen von 1,12 Mio € und 4,07 Mio € erzielt, denen Ausgaben von 2,17 Mio € und 5,11 Mio € gegenüberstanden.

Hieraus ergeben sich für 1998 bis 2002 folgende Verhältniszahlen sowie eine durchschnittliche Kostendeckungsquote:

---

2) z.B. ein Amt: Belgien, Frankreich, Italien und Spanien; zwei Ämter: Österreich; drei Ämter: Russland

**Geschäftszahlen**

Zahlenübersicht

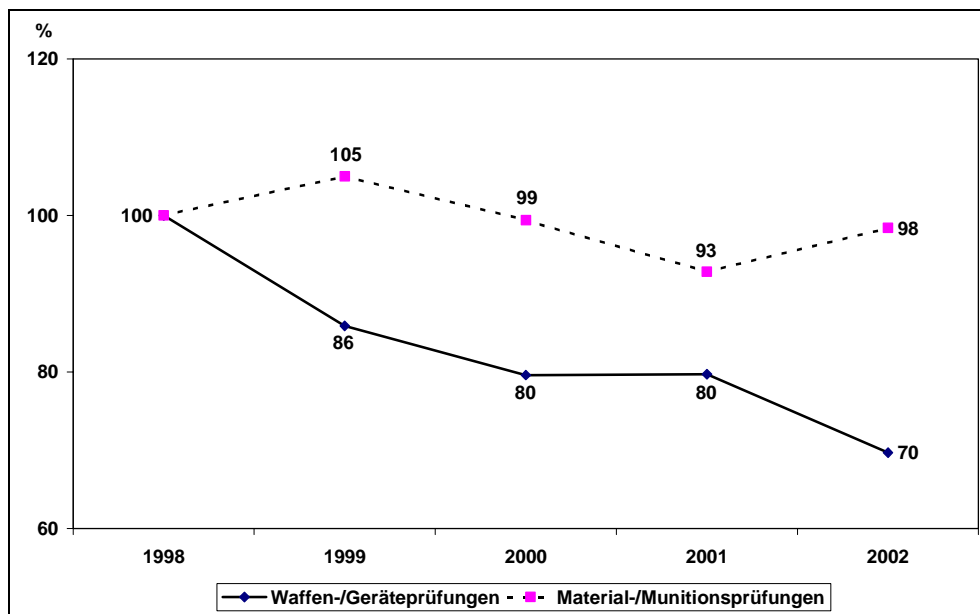
	München %	Mellrichstadt %
Verhältnis:		
- Prüffälle/Gesamprüffälle	14	86
- Umsatz/Gesamtumsatz	22	78
- Personal/Gesamtpersonal	27	73
- Defizit/Gesamtdefizit von 2,09 Mio €	50	50
Kostendeckungsquote im Durchschnitt	52	80

Die Zahlen belegen deutlich, dass das Beschussamt München zu klein und deshalb schon strukturell nicht in der Lage ist, einen vernünftigen Kostendeckungsgrad zu erreichen.

Die finanzielle Situation bei den Beschussämtern wird sich weiter verschärfen, weil der Geschäftsanfall insgesamt rückläufig ist:

**Geschäftsanfall 1998 bis 2002 \*)**

Schaubild



\*) Indexentwicklung auf der Basis 1998 = 100 %

Hinzu kommt noch, dass beide Ämter Baumaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 6,7 Mio € planen, die nach Aussage des LMG u.a. für die Erhaltung der Leis-



tungsfähigkeit der Beschussämter dringend nötig seien. In Mellrichstadt wurde das für die geplante Baumaßnahme benötigte Nachbargrundstück bereits erworben.

### **24.3 Auffassung des ORH**

Angesichts des defizitären Betriebs der Ämter, der vorhandenen Überkapazitäten, der nationalen und internationalen Konkurrenz und der gesetzlich festgelegten Gebühren ist zwingend vor Baubeginn zu klären, ob es zweier bayerischer Beschussämter bedarf bzw. ob überhaupt eine eigene bayerische Beschussverwaltung notwendig ist. Eine Entlastung würde sich für den Staat auch ergeben, wenn die Ämter aufgelöst würden, ein Verwaltungshelfer ohne eigene Entscheidungsbefugnis für den gesetzlich geregelten Bereich beauftragt und nur noch die Aufsicht hierüber vom Staat zu führen wäre. Nach Ansicht des ORH wäre zu prüfen, ob die Landesgewerbeanstalt Bayern (LGA) sowohl die Funktion des Verwaltungshelfers wahrnehmen als auch auf dem Gebiet der Materialprüfung tätig sein könnte. Mindestens aber sollte die Beschussverwaltung auf **ein** Beschussamt konzentriert werden.

Dies hätte zur Folge, dass

- sich das Defizit, das von 1998 bis 2002 durchschnittlich 400 000 € jährlich betrug, deutlich verringern würde,
- Baumaßnahmen mit geschätzten Gesamtkosten von bis zu 6,7 Mio € entfallen könnten und
- das Personal deutlich reduziert werden könnte.

### **24.4 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium hält die mögliche Beauftragung eines Verwaltungshelfers ohne eigene Entscheidungsbefugnis im gesetzlich geregelten Bereich der Waffen- und Beschussprüfung für eine „Scheinprivatisierung“, die den Verwaltungs- und Personalkostenaufwand kaum senken, aber erhebliche Mehrkosten für andere staatliche Stellen verursachen würde. Neben dem Verlust beschusstechnischer Kompetenz und der entsprechenden Einrichtungen müsse für die erforderliche Staatsaufsicht weiterhin Personal vorgehalten werden. Die LGA befinde sich darüber hinaus in einer Phase der Neustrukturierung; die Übernahme der Beschussprüfung wäre nach Einschätzung des Staatsministeriums kontraproduktiv und sei deshalb nicht zu erwarten.

Zur gesetzlich nicht geregelten Materialprüfung führt das Staatsministerium aus, dass in Deutschland bislang keine privaten Anbieter in Erscheinung getreten seien. In der Materialprüfung seien die Beschussämter Mellrichstadt und Ulm führend; letzteres habe die entsprechenden Einrichtungen erst in jüngster Zeit ausgebaut. Eine Privatisierung der Materialprüfung erscheine auch nicht aussichtsreich, weil die Auftraggeber besonderen Wert auf das unabhängige amtliche Zeugnis legen und die Prüfung ballistischer Schutzausrüstungen von z.B. Polizei oder Grenzschutz aus Sicherheitserwägungen nicht an private Anbieter vergeben würden. Wahrscheinlicher sei, dass sich die Auftraggeber an ein anderes deutsches Beschussamt wenden würden; eine kostendeckende Materialprüfung durch einen privaten Anbieter erscheine deshalb fraglich.

Ferner seien „für die bayerischen Waffenproduzenten und -händler, Büchsenmacher, Böllerhersteller, Wiederlader, die zahlreichen heimischen Jagd-, Schützen- und Böllervereine sowie die hieb-, stich- und schusssichere Materialien verwendende bayerische Wirtschaft und Verwaltung“ die beiden Beschussämter „mit ihrer räumlichen Nähe zu den jeweiligen Anwendern und ihrer guten Zusammenarbeit ein unverzichtbarer Wirtschafts- und Standortfaktor in Bayern“.

#### **24.5 Schlussbemerkung des ORH**

Die Stellungnahme des Staatsministeriums beantwortet die wesentlichen Fragen nicht:

Aufgrund der geringen Entfernung des Beschussamtes München zum Beschussamt Ulm (Baden-Württemberg), bei dem die Einrichtungen für die Materialprüfung erst kürzlich ausgebaut wurden und angesichts der engen Nachbarschaft des Beschussamtes Suhl (Thüringen) zum Beschussamt Mellrichstadt drängt sich die Frage auf, wie bei dieser räumlichen Nähe jeweils zweier Ämter mit gleichem Aufgabenbereich der Fortbestand einer eigenen bayerischen Beschussverwaltung gesichert werden kann. Der rückläufige Geschäftsanfall bei den bayerischen Ämtern weist auf anhaltende Defizite hin. Damit stellen die bayerischen Ämter aber keinen „unverzichtbaren Wirtschafts- und Standortfaktor“ dar, sondern gehören allenfalls in den Bereich der Subventionen, die nicht einmal spezifisch bayerischen Interessen dienen. Das Staatsministerium begründet auch nicht, warum die LGA, deren Satzung eine Übernahme der Material- und Beschussprüfung durchaus zuließe, nicht entsprechend dem Vorschlag des ORH tätig werden könnte. Im Übrigen wurde nach Kenntnis des ORH die LGA mit dieser Frage noch gar nicht befasst.

Schließlich äußert sich das Staatsministerium zu der Frage, ob Bayern zwei Beschussämter braucht, überhaupt nicht. Der ORH hätte hierzu im Hinblick auf das von der Staatsregierung als Daueraufgabe proklamierte Ziel des „konsequenten Abbaus entbehrllicher Staatsaufgaben“ eine Aussage erwartet.

Der ORH zieht daraus den Schluss, dass nach der dargestellten Sachlage zumindest eine Konzentration auf **ein** Amt in Bayern geboten ist, wenn sich die Aufgabenwahrnehmung durch die LGA wider Erwarten nicht umsetzen ließe.

## 25 **Bayerisches Zentrum für Ost-West-Managementtraining gemeinnützige GmbH (OWZ)**

(Kap. 07 03 Tit. 685 59)

**Die vom Staatsministerium und der Staatskanzlei von 1990 bis 2002 mit 19,7 Mio € geförderten Weiterbildungs- und Kontaktmaßnahmen des OWZ für Führungskräfte aus mittel- und osteuropäischen Ländern mussten wegen Insolvenz eingestellt werden. 2,4 Mio € zurückgeforderte Zuschüsse sind uneinbringlich. Staatsministerium und Aufsichtsrat blieb das Missmanagement des Geschäftsführers bis zuletzt verborgen.**

**Bei den nunmehr unter dem Dach der Bayerischen Gesellschaft für Internationale Wirtschaftsbeziehungen mbH fortgeführten Maßnahmen hält der ORH eine Kostenbeteiligung der bayerischen Wirtschaft für unerlässlich.**

### 25.1 **Allgemeines**

Zum Ausbau der außenwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bayern und den Ländern Mittel- und Osteuropas wurde im Dezember 1989 von den Bayerischen Handelskammern, Handwerkskammern und dem Bildungswerk der Bayerischen Wirtschaft mit Zustimmung des Staatsministeriums das OWZ gegründet. Aufgabe des OWZ waren die Bündelung und Koordination bayerischer Fortbildungsaktivitäten für Führungskräfte Mittel- und Osteuropas sowie die Konzeption, Projektierung und Abwicklung der Fortbildungsmaßnahmen, mit deren Durchführung überwiegend die Bildungsträger der Gesellschafter des OWZ beauftragt wurden.

Das Staatsministerium hat die Projekte der Gesellschaft von 1990 bis 2002 mit Zuschüssen von 17,9 Mio €, die Staatskanzlei seit 1993 mit 1,8 Mio € gefördert.

## 25.2 Förderung

Das Fördermodell war von vornherein so angelegt, dass das OWZ - und damit letztlich die Gesellschafter - keine Eigenbeiträge zu den Projekten zu leisten hatten. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden zunächst die einzelnen Projektkosten (Einzelkosten und geschätzte Verwaltungskosten) anhand eines Kalkulationsschemas ermittelt. Dabei wurden nicht nur die tatsächlich vom OWZ getragenen Kosten erfasst, sondern auch die geschätzten Kosten der ausländischen Partner (z.B. Werbung, Organisation, Dolmetscher, Unterbringung und Verpflegung, Reisekosten), die nicht vom OWZ getragen wurden. Die hierdurch erhöhten Projektkosten wurden dann je nach Maßnahmeart<sup>3</sup> mit Sätzen von 50, 66 bzw. 100 % (Sondermaßnahmen, z.B. Messen, Konferenzen, Symposien) gefördert.

Aufgrund dieses Fördermodells wurden alle Projekte des OWZ faktisch mit 100 % bezuschusst. Die Aufnahme der Kosten der ausländischen Partner in die Gesamtrechnung diente allein dem Zweck, die ausgewiesenen Gesamtkosten zu erhöhen, um rechnerisch auf einen Fördersatz von 50 oder 66 % zu kommen. Beiträge der Gesellschafter bzw. der bayerischen Wirtschaft, die deren Interesse an der Durchführung der Bildungsmaßnahmen entsprochen hätten, wurden nicht eingefordert. Unter Berücksichtigung ihrer Interessenlage und ihrer Leistungsfähigkeit hätten diese nach Auffassung des ORH einen angemessenen Eigenanteil aufbringen müssen.

## 25.3 Bewilligung und Verwendung der Fördermittel

Das Staatsministerium hat der Regierung die Mittel zur Bewirtschaftung zugewiesen. Sie bewilligte die Mittel entsprechend der Jahresplanung des OWZ in Form einer Sammelzuwendung, zahlte aus und prüfte die Verwendungsnachweise.

Der ORH hat bei der Mittelverwendung durch das OWZ z.B. folgende Mängel und Manipulationen festgestellt:

---

3) Die Maßnahmen wurden in sieben Gruppen aufgliedert: Maßnahmen für die bayerische Wirtschaft, mehrstufige Seminarpakete und Train-the-Trainer-Seminarpakete, Praktika (in bayerischen Unternehmen), Kurzmaßnahmen, Praxis-Transfer-Seminare und flankierende Maßnahmen zur Unterstützung von kooperierenden Weiterbildungseinrichtungen bzw. Sondermaßnahmen.

### **25.3.1 OWZ-Konferenzen**

Das OWZ hat im September 1998 und im Oktober 2000 je eine große Konferenz veranstaltet.

Für die Konferenz 1998 waren zunächst 71 580 € eingeplant, aufgrund zweier Anträge des OWZ wurden die Zuschüsse auf 153 487 € aufgestockt. Aus der Buchführung ergeben sich allerdings Gesamtkosten von 366 054 €. Der übersteigende Betrag wurde ohne Kenntnis der Bewilligungsbehörde auf andere Projekte - teilweise sogar fingierte - umgesetzt und dort abgerechnet.

Für die Konferenz 2000 waren in den Bewilligungsbescheiden 66 467 € vorgesehen. Die Gesamtkosten betragen 212 404 €. Den Differenzbetrag hat das OWZ durch umgeleitete Zuschüsse finanziert. Wie bereits bei der Konferenz 1998 wurden die höheren Projektkosten auf andere Projekte aufgesplittet und dort den Jahren 2000 und 2001 zugeordnet. Auch dieses Mal wurde die Bewilligungsbehörde darüber nicht in Kenntnis gesetzt.

### **25.3.2 Aufbau und Ausstattung von Bildungszentren**

Das OWZ hat mit Fördermitteln den Auf- und Ausbau bayerischer Zentren in Moskau, St. Petersburg, Wladimir, Kiew, Odessa, Timisoara, Tartu, Maribor, Sofia und Varna unterstützt. Dabei wurden nichtförderfähige Erstaussstattungen (z.B. Computer, Tische, Stühle, Telefon, Fax und Projektoren) und die nichtförderfähige Renovierung von Seminarräumen finanziert. Darüber hinaus wurden ohne Genehmigung der Regierung Personalkosten bezuschusst. Diese kam deshalb zu dem Schluss, dass für 1995 bis 1997 insgesamt 71 580 € zuzüglich 20 % Verwaltungskosten zurückzufordern wären. Das Staatsministerium folgte dem nicht; stattdessen wurden vom OWZ „Leihverträge“ zu den überlassenen Ausstattungen vorgelegt. Nach Auffassung des ORH konnten dadurch die fehlenden Voraussetzungen für die Förderung nicht geheilt werden.

### **25.3.3 Gemeinkosten**

Die Fördergrundsätze sahen vor, dass zur Abdeckung der Gemeinkosten<sup>4</sup> Pauschalen angesetzt werden. Die Regierung hat das Staatsministerium bereits 1996 darauf hingewiesen, dass im jährlichen Geschäftsvolumen des OWZ (3,2 Mio €) ein Anteil des Staates von 1,5 Mio € enthalten ist. Damit dürfte auch von den Gemeinkosten

---

4) Verwaltungskosten, die dem einzelnen Projekt nicht direkt zugeordnet werden können.

(insgesamt 313 422 €) nur etwa die Hälfte (rd. 157 000 €) auf den Staat entfallen. Tatsächlich hat der Staat jedoch die vollen Gemeinkosten getragen.

Das Staatsministerium hat diese Berechnung nicht zum Anlass genommen, eine Anpassung des Gemeinkostensatzes vorzunehmen, sondern hat ihn zuletzt 1999 auf 22 % angehoben. Im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 1998 betragen die anhand der Jahresabschlüsse berechneten Gemeinkosten jedoch nur 14 %.

#### 25.3.4 Drittmittel

In einem Projekt hat das OWZ dem ausländischen Partner 12 680 € an Organisationskosten in Rechnung gestellt. Davon wurden ihm beim Aufenthalt in Bayern wieder 8 262 € in bar zurückgezahlt (2 127 € für Organisationskosten und 6 135 € als Taschengeld für die 16 Teilnehmer). Diese Beträge sind weder auf den Projektkonten der Buchführung noch im Verwendungsnachweis enthalten. Lediglich der dem OWZ verbliebene Betrag von 4 418 € wurde im Verwendungsnachweis „als Zahlung des ausländischen Partners“ ausgewiesen. Dadurch hat das OWZ Zuschussmittel von 8 262 € zu viel erhalten. In einer Reihe ähnlich gelagerter Fälle hat das OWZ entsprechend abgerechnet. Nach den Feststellungen des ORH wurden in den geprüften vier Jahren Beträge von rd. 0,4 Mio € an die Teilnehmer ausbezahlt bzw. zur Deckung nicht förderfähiger Ausgaben verwendet.

#### 25.4 Jahresergebnisse

Schon bei der Bilanzerstellung 1998 zeigte sich, dass ein Verlust von über 0,5 Mio € drohte. Durch eine Reihe von Umbuchungen (u.a. wurden Vorgriffe auf noch nicht bewilligte Fördermittel des Folgejahres aktiviert und damit bereits als Ertrag erfasst) wurde für 1998 statt eines Verlusts ein Überschuss von 162 € ausgewiesen.

#### Jahresergebnisse (€)

Zahlenübersicht

1997	1998	1999	2000	2001 *)
115	162	191	50	- 905 332

\*) nach Berichtigung

Nach den Prüfungsfeststellungen des ORH war das OWZ bereits Ende 1998 überschuldet (negatives Kapital von über 300 000 €).

Die Regierung erstattete Anfang 2002 aufgrund anonymer Hinweise auf gefälschte Abrechnungen wegen Verdachts des Subventionsbetrugs Anzeige bei der Staatsanwaltschaft. Die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen zwangen den Geschäftsführer die tatsächliche finanzielle Situation des OWZ deutlich zu machen. Die Überschuldung wurde in erster Linie auf die vergebliche Bewerbung um EU-Programme zurückgeführt, deren verlorene Vorlaufkosten abgedeckt werden mussten. Die hierfür zweckwidrig verwandten staatlichen Fördermittel hatten die entstandene Überschuldung zunächst verdeckt.

Staatsministerium und Staatskanzlei forderten insgesamt 2,4 Mio € zurück. Diese sowie vertragliche Ansprüche der Handwerkskammer gegen das OWZ von knapp 256 000 € blieben ebenso offen wie solche der IHK von 84 400 €. Außerdem bestanden noch Zahlungsverpflichtungen aus einem Kredit von 467 000 €, den der Geschäftsführer ohne die erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrats aufgenommen hatte.

## **25.5 Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung**

Obwohl der Staat nicht Gesellschafter des OWZ war, war er der Gesellschaft nicht nur als Zuwendungsgeber außerordentlich verbunden, sondern auch in der gesellschaftsrechtlichen Kontrolle des OWZ in ungewöhnlicher Weise eingebunden. Nach dem Gesellschaftsvertrag bestand der Aufsichtsrat des OWZ aus sieben Mitgliedern. Fünf Mitglieder wurden von der Gesellschafterversammlung gewählt, zwei Mitglieder vom Staatsministerium entsandt. Vorsitzender des Aufsichtsrats war der zuständige Abteilungsleiter im Staatsministerium.

Rückblickend zeigt die Kontrolle des OWZ deutliche Versäumnisse:

- Die Jahresabschlüsse wurden regelmäßig erst ein bis zwei Jahre nach Ablauf des Geschäftsjahrs aufgestellt. Die gesetzliche Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses (sechs Monate) und dadurch zwangsläufig auch für dessen Feststellung durch die Gesellschafter wurde somit regelmäßig deutlich überschritten. Bemerkenswert ist auch, dass die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung nach dem Testat des Wirtschaftsprüfers ausdrücklich nicht Gegenstand seines Auftrags war.
- Häufig wurden bei Aufsichtsratssitzungen vom Vorsitzenden (Vertreter des Staatsministeriums) weitere Förderungen zugesagt.

- Die Unterlage des Staatsministeriums zu einer Aufsichtsratssitzung enthält z.B. die Feststellung, dass „dem Aufsichtsrat seit 1998 immer wieder über Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung, die die Regierung als Prüfungsbehörde festgestellt hatte, berichtet wurde und daraufhin vom Staatsministerium die Kontrollmechanismen verschärft, weitere Auflagen eingebaut und seit 1999 zusätzlich zweimal pro Jahr Einplanungssitzungen durchgeführt“ wurden. Der Aufsichtsrat ist aber ausweislich der vorgelegten Unterlagen diesbezüglich seit 1998 nicht tätig geworden.
- Nach dem Gesellschaftsvertrag hat der Vorsitzende den Aufsichtsrat mindestens zweimal jährlich einzuberufen. 1999 und 2001 fand jeweils nur eine Aufsichtsratssitzung statt. Damit hat er gegen die Vorschriften des Gesellschaftsvertrags verstoßen und seine Kontroll- und Informationspflichten vernachlässigt.
- Eine Vielzahl der Verstöße gegen das Zuwendungsrecht, welche die Regierung festgestellt hatte, veranlasste den Aufsichtsrat zwar zur Einstellung eines Controllers; tatsächlich wurde dieser jedoch zur Projektbearbeitung und nicht zum Controlling und zur Prüfung der Verwendungsnachweise eingesetzt.

## **25.6 Vorschlag des ORH**

Wegen eines möglichen Interessenkonflikts zwischen den Interessen des Zuwendungsempfängers und denen des Zuwendungsgebers sollte eine strikte Aufgabentrennung erfolgen, da sonst - wie dieser Fall zeigt - weder eine unbefangene Aufsicht noch ein wirtschaftlicher und sparsamer Umgang mit Haushaltsmitteln gewährleistet ist. Bei Fortführung der Förderung hat der ORH vorgeschlagen, nur noch institutionell zu fördern und eine echte Eigenbeteiligung der Gesellschafter zu verlangen.

## **25.7 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Nach Auffassung des Staatsministeriums beruhen die vom ORH kritisierten Vorgänge weitgehend auf dem Verhalten des Geschäftsführers, der den wahren Zustand des Unternehmens den Aufsichtsgremien der Gesellschaft bis zuletzt verschleiert habe. Die strafrechtliche Würdigung seiner Manipulationen stehe noch aus. Gegen die Vorlage unrichtiger Bilanzen und Unterlagen und ein vom Geschäftsführer auf Irreführung ausgerichtetes Buchführungs- und Bilanzierungssystem könnten sich weder der Zuwendungsgeber noch der Aufsichtsrat in ausreichendem Maß schützen. Weder dem Staatsministerium noch der Regierung hätten die von der Staatsanwaltschaft beschlagnahmten Unterlagen zur Verfügung gestan-



den, auf die der ORH seine Prüfung gestützt habe. Auch bei der Prüfung des Jahresabschlusses habe sich für die Wirtschaftsprüfer keine Veranlassung ergeben, ein etwaiges Fehlverhalten des Geschäftsführers zu verfolgen.

Das Staatsministerium und die Regierung hätten aufgrund der wiederholten und trotz mehrfacher eingehender Ermahnungen nicht abgestellten Einzelverstöße im Herbst 2001 ein transparentes Förderverfahren entwickelt und ab 1. Januar 2002 eingeführt. Dadurch und durch das aufgrund einer Anzeige der Regierung in Gang gekommene staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren wegen Subventionsbetrugs sei der Geschäftsführer im Februar 2002 zur Offenlegung seiner Manipulationen gezwungen worden. Erst zu diesem Zeitpunkt sei die Gesamtmanipulation beim OWZ sichtbar geworden.

Der vom ORH in der Doppelzuständigkeit als zuständiger Abteilungsleiter im Staatsministerium und Aufsichtsrat des OWZ festgestellte Interessenkonflikt werde vom Staatsministerium ebenso wenig gesehen wie die Einwände gegen die regelmäßige Teilnahme des zuständigen Referenten an den Aufsichtsratssitzungen geteilt würden. Keines der vom Staatsministerium entsandten Aufsichtsratsmitglieder sei am Förderverfahren beteiligt gewesen, das von der Regierung und vom Fachreferat des Staatsministeriums abgewickelt worden sei. Deshalb habe auch keine Befangenheit im Rechtssinne vorgelegen.

Das Staatsministerium habe nach der Insolvenz des OWZ sowohl den inzwischen eingetretenen Veränderungen in der Nachfrage nach Bildungsleistungen als auch den Erfahrungen mit dem OWZ Rechnung getragen. Bei der Bayerischen Gesellschaft für Internationale Wirtschaftsbeziehungen mbH - Bayern International - habe man deshalb eine Organisationsplattform eingerichtet, die als Clearingstelle für den Freistaat fungiere. Diese vergebe die Aufträge für die vom Staatsministerium gebilligten Bildungsmaßnahmen im Wege der Ausschreibung an geeignete Bildungsträger der Wirtschaft und überwache die Abwicklung. Dadurch seien sparsame Verwendung und haushaltsrechtliche Überwachung der Mittel sichergestellt, eine Vermischung der Organisations- und Maßnahmekosten könne nicht mehr erfolgen. Da die Finanzierung der Verbesserung der Marktchancen der bayerischen Wirtschaft in Wachstumsmärkten eine Staatsaufgabe sei, würden die Maßnahmen vom Staat voll finanziert.

## 25.8 Abschließende Bemerkung des ORH

Der ORH verkennt keineswegs die schwierige Situation beim Aufbau des OWZ, ist aber der Auffassung, dass die Kontrolle des Geschäftsführers unzureichend war und im Aufsichtsrat der Bereitstellung von Fördermitteln mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde als der Mittelverwendung und der Kontrolle der Geschäftsführung. Der insoweit vom ORH bei den Vertretern des Staatsministeriums im Aufsichtsrat aufgezeigte Interessenkonflikt zwischen den Interessen des Zuwendungsempfängers und denen des Zuwendungsgebers lag nicht im formaljuristischen, sondern im tatsächlichen Bereich. Zum Beispiel hätten allein durch Nachfrage nach Inhalt und Wertigkeit der Bilanzposition „Vorfinanzierte Leistungen für noch nicht abgerechnete Projekte“, deren Ansatz zum 31. Dezember 1998 gegenüber dem Vorjahr von 222 400 € auf mehr als das 8fache, nämlich auf 1,8 Mio € angestiegen war, die Manipulationen des Geschäftsführers frühzeitig erkannt werden können. Auch hätte der Aufsichtsrat nach Hinweisen auf Unregelmäßigkeiten den Prüfungsauftrag an den Abschlussprüfer entsprechend erweitern müssen.

Die Änderungen des Förderverfahrens wurden erst nach langem Abwarten durchgeführt, auch die Erstattung der Strafanzeige erfolgte auf Initiative der Regierung und nicht durch die für Aufsichtsrat und Förderverfahren zuständigen Vertreter des Staatsministeriums.

Nach Übertragung der Aufgaben auf die Bayern International werden die Kosten der Maßnahmen nunmehr bewusst zu 100 % vom Staat getragen, weil in ihnen eine Staatsaufgabe gesehen wird. Der ORH bezweifelt, dass die „Verbesserung der Marktchancen für die bayerische Wirtschaft“ im alleinigen Interesse des Staates liegt. Er geht davon aus, dass es sich um Fördermaßnahmen handelt und hält deshalb eine Kostenbeteiligung der Wirtschaft für unerlässlich. Er verweist insoweit auf den Landtagsbeschluss<sup>5</sup>, wonach „sicherzustellen ist, dass generell bei der Förderung oder anderweitigen Finanzierung von Maßnahmen Dritter das Eigeninteresse und die finanzielle Leistungskraft des Dritten oder der weiteren Beteiligten nachhaltig einbezogen werden und die Maßnahmen keinesfalls voll aus staatlichen Mitteln finanziert werden“, der auch hier Anwendung finden muss.

---

5) siehe Nr. 2 Buchstabe f des Landtagsbeschlusses vom 11. März 2003 (LT-Drucksache 14/11842)

**Staatsministerium**  
**für**  
**Landwirtschaft und Forsten**

**26 Förderung von Trocknungsanlagen**

(Kap. 08 03 Tit. 892 07)

**Um frisches Grünfutter zu trocknen, verbrauchen 35 Trocknungsanlagen in Bayern die Energie einer Stadt und stoßen soviel Kohlendioxid aus wie 100 000 Pkw. Die jährlichen Produktionskosten werden zu 58 % mit europäischen Fördergeldern subventioniert (17,2 Mio €); daneben wird die Geschäftsführung mit 1,3 Mio € Landesmitteln gefördert. Der ORH fordert die Einstellung dieser Förderung. Zusätzlich erhielten acht Betreiber für Investitionen in diese Anlagen 2,9 Mio € zinsverbilligte Darlehen, obwohl sie über 9,6 Mio € liquide Mittel verfügten.**

**26.1 Allgemeines**

Die Erzeugung betriebseigenen Grünfutters ist ein europaweites Anliegen der Agrarpolitik, um vor allem die Abhängigkeit von Futtereisweiß-Importen wie Sojashrot zu vermindern. Die EU fördert daher die Trocknung von Grünfutter mit erheblichen Beträgen.

Von den 72 deutschen Trocknungsanlagen werden 35 in Bayern betrieben. Betreiber sind Trocknungsgenossenschaften mit rd. 24 000 landwirtschaftlichen Mitgliedsbetrieben, die dem Landeskuratorium für pflanzliche Erzeugung als landwirtschaftliche Erzeugerringe für wirtschaftseigenes Futter angeschlossen sind.

Der Betrieb von Trocknungsanlagen verursacht einen erheblichen Energiebedarf und Kohlendioxidausstoß. Die 35 Trocknungsanlagen in Bayern verbrauchen so viel Heizenergie wie eine Stadt mit 32 000 Einfamilienhäusern und 100 000 Einwohnern. Selbst wenn man die sechs mit nachwachsenden Rohstoffen betriebenen Trocknungsanlagen ausklammert, entspricht der Ausstoß von Kohlendioxid der anderen 29 Anlagen mit jährlich 181 000 t der durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emission

von mehr als 100 000 Pkw im Jahr.<sup>1</sup> Hinzu kommen der Energieaufwand und der Schadstoffausstoß beim Transport des Grünfutters zur Trocknungsanlage.

## 26.2 Prüfungsfeststellungen

Die Erzeugung von Trockenfutter ist mit hohen Kosten verbunden (112 €/Tonne). Die EU trägt 58 % dieser Kosten, 42 % werden durch Eigenmittel der Erzeuger gedeckt. 2001 wurden in Bayern 17,2 Mio € EU-Mittel als Trockenfutterbeihilfe ausbezahlt. Für die Geschäftsführung erhalten die Betreiber aus Landesmitteln eine Zuwendung zu den Personal- und Sachkosten (2000: 1,3 Mio €).<sup>2</sup>

Darüber hinaus wurden bis zum Jahr 2000 aus Landesmitteln zinsverbilligte Darlehen bis zu 500 000 € für Investitionen gewährt, die insbesondere zur Erfüllung gesetzlicher Auflagen zur Rauchgassanierung nötig wurden; 10 der 35 bayerischen Betreiber von Trocknungsanlagen haben eine solche Förderung in Anspruch genommen. An acht Trocknungsgenossenschaften wurden für Investitionen von 4 Mio € zinsverbilligte Darlehen von 2,9 Mio € mit einem Subventionswert von insgesamt 665 000 € ausgereicht, obwohl diese Zuwendungsempfänger über Eigenmittel von 9,6 Mio € verfügten.

## 26.3 Auffassung des ORH

Die zinsverbilligten Darlehen für die Rauchgassanierung hätten aufgrund der guten Eigenkapitalausstattung der acht Zuwendungsempfänger nicht bewilligt werden dürfen, zumal es sich um die Erfüllung gesetzlicher Auflagen handelte. Staatliche Zuwendungen sind grundsätzlich nicht zur Förderung von Vorhaben bestimmt, zu deren Ausführung und Finanzierung der Antragsteller auch ohne staatliche Hilfe in der Lage ist (Art. 23 BayHO). Die geförderten Genossenschaften haben mit den Fördergeldern hauptsächlich Kapitaleinkünfte erwirtschaftet. In einem Fall wurde die Investition tatsächlich aus Eigenmitteln finanziert und das gewährte zinsverbilligte Darlehen bei der Bank ertragbringend angelegt.

Die Voraussetzungen für die Förderung dieser Investitionen sind nach Ansicht des ORH nicht gegeben.

---

1) durchschnittliche Fahrleistung: 10 000 km; Verbrauch 7,5 l/100 km; 2,33 kg CO<sub>2</sub>/l

2) Kap. 08 03 Tit. 683 94

Ferner erkennt der ORH bei der Förderung von derart energieaufwendigen Trocknungsanlagen nicht das notwendige erhebliche staatliche Interesse nach Art. 23 BayHO. Er sieht vielmehr einen Widerspruch zu den seit 1992 mit 144 Mio € aus Landesmitteln geförderten staatlichen Zielen „Energieeinsparung und CO<sub>2</sub>-Verringerung“ in der bayerischen Agrarpolitik.<sup>3</sup>

#### **26.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass an der Nachrüstung der Trocknungsanlagen zur Erfüllung der zunehmend schärferen Umweltschutzanforderungen ein erhebliches Staatsinteresse bestanden habe. Demgegenüber sei die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller für die Gewährung von Zinsverbilligungen nicht entscheidend gewesen. Weder in der maßgeblichen EU-Verordnung noch in den Fördergrundsätzen für landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten seien Bestimmungen bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit von Genossenschaften/Kooperationen enthalten, weshalb auch kein Verstoß gegen EU- und Bundesrecht vorliege. Das Staatsministerium habe aber seine Förderpraxis geändert, so dass bei den nach dem 8. Juni 1998 eingegangenen Förderanträgen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger berücksichtigt worden sei.

Die mit dem hohen Energieverbrauch und Kohlendioxid-Ausstoß verbundene Produktion von Trockenfutter werde ausschließlich aus EU-Mitteln (Trockenfuttermittelhilfe) gefördert. Dem Schwachpunkt Energieverbrauch seien wesentliche andere Vorteile der Futtertrocknungen gegenüberzustellen. So könne über die Futtertrocknung ein Proteinreinertrag von 2 bis 2,5 Tonnen/ha erzielt, der Zukauf von Kraftfutter eingeschränkt, ein weitgehend geschlossener Nährstoffkreislauf im Betrieb sichergestellt und damit die flächendeckende Landwirtschaft gestärkt werden. Schließlich würden die 35 bayerischen Trocknungsgenossenschaften mit ihren Arbeitsplätzen<sup>4</sup> und regelmäßigen Instandsetzungs- und Ergänzungsinvestitionen einen erheblichen Beitrag zur Wertschöpfung in ländlichen Regionen leisten.

Der vom ORH angestellte Vergleich des Energieverbrauchs bei der Herstellung von Qualitätsgrundfutter mit der Befeuerung von Einfamilienhäusern bzw. dem Schadstoffausstoß von Automobilen führe zwangsläufig zu grotesken Ergebnissen und sei für eine fachlich ausgewogene Gesamtbewertung wenig hilfreich, weshalb

---

3) vgl. Pressemitteilung des Staatsministeriums vom 11. Oktober 2002

4) nach Feststellungen des ORH rund 300 Vollzeitkräfte

das Staatsministerium von einer Stellungnahme hierzu Abstand nehmen. Einen Widerspruch zur staatlichen Förderung von Maßnahmen zur Emissionsminderung könne das Staatsministerium nicht erkennen.

Das Staatsministerium weist weiter darauf hin, dass es sich bei der Trockenfutterbeihilfe um eine in allen Mitgliedsstaaten der EU anzuwendende Förderung handle, um die heimische Eiweißversorgung zu verbessern.

Auch ein Ausschluss der Erzeugerringe für wirtschaftseigenes Futter aus dem Landwirtschaftsförderungsgesetz (LwFöG) sei aufgrund des gesetzlichen Rechtsanspruchs nicht zulässig. Eine unterschiedliche Behandlung der verschiedenen im Landeskuratorium für pflanzliche Erzeugung (LKP) organisierten Erzeugerringe im LwFöG sei nach geltender Rechtslage nicht möglich.

## **26.5 Abschließende Bemerkung des ORH**

Es bedarf einer umfassenden Abwägung der Vor- und Nachteile von Futtertrocknungen, um ein erhebliches staatliches Interesse abschätzen zu können. Bei der Bewertung der Vorteile der Futtertrocknung darf nicht eine ausschließlich mit öffentlichen Mitteln erzielbare Bilanz im Vordergrund stehen. Ein Großteil des Eiweißbedarfs ließe sich z.B. auch über die kostengünstigere Produktion von Silage erzielen, die im Vergleich zur Trockengrünerzeugung lediglich bis zu 10 % höhere Ernte- und Konservierungsverluste aufweist. Demgegenüber kommt den Schwachpunkten Energieaufwand und Schadstoffausstoß bei der Produktion von Trockenfutter nach Auffassung des ORH eine erheblich größere Bedeutung zu, als das Staatsministerium zur Kenntnis nimmt. Der Vergleich von Trocknungsanlagen mit Städten und Automobilen kann insoweit nicht einfach als „grotesk“ abgetan werden. In einem Sonderbericht (Nr. 14) zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) kritisiert der Europäische Rechnungshof<sup>5</sup> die ungenügende Berücksichtigung von Umweltaspekten in einigen Bereichen der GAP am Beispiel der Stützungsregelung für die Erzeugung von Trockenfutter: „Die pro Jahr allein in Spanien für diese Regelung benötigte Energie entspricht dem Strombedarf einer Stadt von der Größe Alicante (285 000 Einwohner). Zur Absorption des durch das Trocknungsverfahren zusätzlich erzeugten Kohlendioxids bedarf es einer Waldfläche von 200 000 Hektar.“ Vor diesem Hintergrund sieht der ORH kein staatliches Interesse, die Personal- und Sachkosten der Geschäftsführung solcher Trocknungsgenossenschaften aus Landesmitteln zu fördern. Auch das Staatsministerium betont,

---

5) ABLEG, C 353, 43. Jhg. vom 8. Dezember 2000

dass die Trocknungsgenossenschaften als Wirtschaftsunternehmen einzuschätzen sind. Umso weniger besteht Anlass, sie in den Kreis der nach dem LwFöG geförderten Einrichtungen<sup>6</sup> einzubeziehen. Der ORH hält es für geboten, die Förderung der Geschäftsführung der Trocknungsgenossenschaften einzustellen und bei der anstehenden Änderung des LwFöG die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen.

Die zinsverbilligten Darlehen an acht Trocknungsgenossenschaften wurden bis Oktober 1999 bewilligt. Das Staatsministerium hat damals zu Unrecht davon abgesehen, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger ausreichend zu berücksichtigen. Die Förderung war insoweit mit den Haushaltsgrundsätzen nicht vereinbar, somit auch nicht gerechtfertigt und führte lediglich zu Mitnahmeeffekten.

## 27 Agrarinvestitionsförderprogramm

(Kap. 08 03 Tit. 663 03, 862 93, 892 07, 892 93, 893 93; Kap. 13 03 Tit. 894 92)

**Mit Zuschüssen von 330 Mio € und mit auf 20 Jahre verteilten Zinsverbilligungen im Wert von 530 Mio € wurden zwischen 1995 und 2001 einzelbetriebliche Investitionen in der Landwirtschaft gefördert.**

**Die Prüfung durch den ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter ergab, dass die Förderabwicklung durch die Verwaltung zahlreiche Mängel aufwies und auch die Geförderten ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sind.**

**Das Staatsministerium hat nunmehr eine Bereinigung eingeleitet und zugesagt, bei den Einzelfällen die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Der ORH hält es für dringend geboten, für einen korrekten Fördervollzug zu sorgen und zu Unrecht gewährte Mittel zurückzufordern.**

### 27.1 Zweck und Umfang der Förderung

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ förderte das Staatsministerium zwischen 1995 und 2001 Investitionen in landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben. Das Agrarinvestitionsförderprogramm dient vor allem der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedin-

---

6) Art. 8 LwFöG

gungen zur Unterstützung der Landwirte im strukturellen Wandel. Durch eine strukturelle Weiterentwicklung soll das landwirtschaftliche Einkommen verbessert oder stabilisiert werden. Maßnahmen, die zu einer Erhöhung der Viehbestände führen, sind im Bereich der Schweinehaltung von der Förderung ausgeschlossen. Bei der Milchviehhaltung hat sich die Zahl der Stallplätze an der Milchreferenzmenge zu orientieren. Es werden Zuschüsse und zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen gewährt. Die Maßnahmen werden grundsätzlich aus Mitteln des Bundes (60 %) und des Landes (40 %) finanziert. Die EU erstattet im Regelfall jeweils 25 % der Ausgaben.

Für 8 191 Einzelvorhaben wurden zwischen 1995 bis 2001 bewilligt:

### Zuwendungen von 1995 bis 2001

Zahlenübersicht

Art der Förderung	Mio €
Zuschüsse zu den Baukosten	286,5
Zuschüsse für Betreuerleistungen	43,4
Zinsverbilligungen für Kapitalmarktdarlehen mit einer Laufzeit von 20 Jahren in Höhe von 1 169 Mio €, davon entfallen	
- 396 Mio € auf eine Zinsverbilligung von 5 % für 20 Jahre (Bewilligungen 1995 bis 1998) und	207,8 <sup>1)</sup>
- 774 Mio € auf eine Zinsverbilligung von durchschnittlich 4,03 % für 20 Jahre (Bewilligungen 1999 und 2001)	327,5 <sup>1)</sup>
Öffentliche Darlehen (1 % Zins) von 52,7 Mio €	20,4
<b>zusammen</b>	<b>885,6</b>

1) Für die Zinsverbilligungen (535,3 Mio €) verteilt sich die Haushaltsbelastung auf 20 Jahre.

## 27.2 Feststellungen der Rechnungsprüfung

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben 2001/2002 die Steuerung des Agrarinvestitionsförderprogramms durch das Staatsministerium und die Abwicklung bei 26 Landwirtschaftsämtern geprüft. Insgesamt wurden 365 Förderfälle in den Betriebszweigen Milchviehhaltung, Schweineproduktion und Marktfruchtbaubau mit zinsverbilligten Kapitalmarktdarlehen von 61,4 Mio € und Bauzuschüssen von 15,3 Mio € aus den Bewilligungsjahren zwischen 1995 und 2001 geprüft. Die Auswahl der geprüften Förderfälle erfolgte risikoorientiert nach hohen Zuwendungsbeträgen und großen Aufstockungsschritten.



Nahezu alle geprüften Förderfälle wiesen formale Mängel auf, weil förderrelevante Unterlagen zur Beurteilung der geförderten Maßnahme fehlten, betriebswirtschaftliche und baufachliche Beratungen nicht dokumentiert oder der Förderzweck in den Bewilligungsbescheiden nicht ausreichend bestimmt waren. In jedem zweiten Fall wurde gegen materielle Bestimmungen der Richtlinien verstoßen.

## **27.2.1 Investitionsförderung in der Milchviehhaltung**

Förderfähig sind nur Stallplätze, die der betrieblichen Milchreferenzmenge (Milchquote) entsprechen oder für eine angemessene Ergänzungszucht (Kalbinnen) erforderlich sind. Die Zahl der Kuhplätze errechnet sich aus der Milchreferenzmenge und der Milchleistung je Kuh. Von 190 geprüften Förderfällen waren 53 zu beanstanden.

### **27.2.1.1 Falsche Milchleistung**

Die Verwaltung hat nicht die tatsächliche Milchleistung (an die Molkerei abgelieferte Milchmenge im Verhältnis zur Anzahl der Milchkühe) zugrunde gelegt, sondern eine statistische Milchleistung herangezogen, die z.T. um mehr als 1 000 kg je Kuh unter der tatsächlichen Milchleistung des Betriebs lag. Diese rechnerische Absenkung der Milchleistung je Kuh führt dann zu einer höheren Zahl geförderter Kuhplätze. Obwohl dem Staatsministerium bereits 1998 bekannt war, dass die Landwirtschaftsämter bei einem Drittel der Förderfälle im Planungsziel eine im Vergleich zur Ausgangssituation zu niedrige Milchleistung je Kuh festgelegt hatten, hat es erst am 28. Dezember 2000 klärende Vollzugshinweise zur Ermittlung der richtigen Milchleistung erlassen.

### **27.2.1.2 Zusätzlicher Stallraum**

Im Rahmen der geförderten Investitionsmaßnahme darf neben den Milchviehplätzen für Jungvieh nur so viel zusätzlicher Stallraum geschaffen werden, wie es für die reine Ergänzungszucht erforderlich ist. Die offensichtliche Ausweisung von künftigen Milchkuhplätzen als „Kalbinnenplätze“ verstößt gegen das Förderrecht. Das Staatsministerium hat den Bewilligungsbehörden am 28. Dezember 2000 und 11. Dezember 2001 mitgeteilt, dass der Anteil solcher Jungrinderplätze grundsätzlich 30 % der Kuhplätze nicht übersteigen darf.

Die Prüfung bei drei Landwirtschaftsämtern in einem Regierungsbezirk ergab, dass in 15 von 24 Fällen dieses Verhältnis von Kalbinnenplätzen zu Milchkuhplätzen

z.T. weit überschritten war. Von den beanstandeten Förderfällen dieser drei Landwirtschaftsämter entsprachen drei Viertel nicht den Förderbestimmungen. Die Grenzen des vorhandenen Ermessens- und Gestaltungsspielraums wurden weit überschritten. Hochgerechnet auf alle Bewilligungen wären allein bei diesen drei Ämtern Zuschüsse von 10,7 Mio € und Zinsverbilligungen im Wert von 29,7 Mio € nicht zutreffend bewilligt worden.

Im Zusammenhang mit der Behandlung von festgestellten Unstimmigkeiten wurde den Bewilligungsbehörden am 28. Dezember 2000 vom Staatsministerium mitgeteilt, dass bei der Festlegung der Höhe der Rückforderung zugunsten des Landwirts bis zu max. 10 % der Milchkuhplätze als Spielraum zugestanden werden können, „wenn in der Vergangenheit nachweislich größere Bestandsschwankungen bei den Milchkühen vorlagen“. Bei den beanstandeten Förderfällen haben die Landwirtschaftsämter in keinem einzigen Fall solche „größeren Bestandsschwankungen“ nachweisen können. Der zugestandene Spielraum von 10 % diente ausschließlich einer Minderung der notwendigen Rückforderungen.

Der ORH stellt fest, dass die Anweisungen des Staatsministeriums vom 28. Dezember 2000 und 11. Dezember 2001 zum Fördervollzug zu spät erfolgten. Sie konnten das Ergebnis nicht mehr wesentlich verbessern, weil zu diesem Zeitpunkt bereits 90 % der Förderfälle bewilligt waren.

### **27.2.2 Investitionsförderung in der Schweinehaltung**

Förderfähig sind nur Investitionen, die der nachhaltig bewirtschafteten Zahl der Schweine entsprechen. Bei 100 geprüften Förderfällen wurden in 75 Fällen die Investitionsbeihilfen entgegen den seit Jahren verbindlichen und eindeutigen Regelungen gewährt und haben zu Bestandserhöhungen von 40 489 auf 67 236 Schweinen (+ 66 %) geführt. Die Zuwendungsempfänger haben durch bauliche Veränderungen und Erweiterungen zusätzliche Produktionseinheiten geschaffen.

In vielen Fällen hat aber auch das Landwirtschaftsamt die Produktionskapazität zum Zeitpunkt der Antragstellung unrichtig festgestellt: So wurden nur kurzzeitig vor der Antragstellung gehaltene Tiere in überfüllten eigenen oder gepachteten Ställen, Fahrsilos, Garagen, Maschinenhallen usw. anerkannt und bei der Produktionskapazität als „zulässiger“ Ausgangsbestand gewertet. Dabei waren Pachtställe nur vorübergehend (bis zu zwei Durchgänge) betrieben worden oder die Produktion in den „Behelfsunterkünften“ war nicht auf eine nachhaltige Bewirtschaftung ausgerichtet. In einem Fall wurden z.B. in einem Fahrsilo 320 Mastschweine

für zwei Durchgänge - einer vor der Antragstellung und einer nach der Antragstellung - gehalten; anschließend wurde der geförderte neue Maststall bezogen. Von einer nachhaltigen Nutzung kann hier nicht gesprochen werden.

Deshalb sind nach der eindeutigen Rechtslage bei Kapazitätserweiternden Investitionen Rückforderungen unvermeidbar (3,5 Mio € Zuschüsse und Zinsverbilligungen für 14,8 Mio € Darlehen).

### **27.2.3 Berücksichtigung der eigenen Leistungskraft bei der Förderhöhe**

Das in Art. 23 und 44 BayHO vorgeschriebene Subsidiaritätsprinzip verlangt, dass bei der Bemessung einer Zuwendung das Eigeninteresse und die Möglichkeit des Geförderten, angemessene Eigenmittel einzubringen, berücksichtigt werden. Dieser Fördergrundsatz ist bei der Investitionsförderung immer weiter aufgeweicht worden.

Bei 40 Maßnahmen (über 10 % der geprüften Förderfälle) wurde festgestellt, dass die Zuwendungsempfänger z.T. über erheblichen außerlandwirtschaftlichen Grundbesitz (z.B. Bauland, Mietobjekte) oder Kapitalvermögen (z.B. Bankguthaben, Wertpapiere, Aktien, Beteiligungen) verfügten. Häufig haben die Bewilligungsbehörden offen gelegtes Privatvermögen bei der Bemessung der Förderhöhe unberücksichtigt gelassen und die höchstmöglichen Förderbeträge vergeben. In einer Reihe von Fällen wurden im zeitlichen Zusammenhang mit der Antragstellung während oder unmittelbar nach Durchführung der geförderten Baumaßnahmen vorhandene Eigenmittel, betriebliche Erträge oder Gegenstände des Betriebsvermögens für private Anlagen und Investitionen verwendet.

In 49 Fällen blieb die erstattete Vorsteuer in Millionenhöhe bei der Finanzierung der geförderten Vorhaben unberücksichtigt. Allein bei einem Landwirtschaftsamt ergab sich in sieben Förderfällen eine Vorsteuererstattung an die Zuwendungsempfänger von insgesamt 350 000 €, weil die Landwirte erst, nachdem sie die Förderung beantragt hatten, von der Pauschalierung zur Regelbesteuerung wechselten. Das Landwirtschaftsamt wurde darüber nicht informiert. Die erstattete Vorsteuer wurde für nichtförderfähige betriebliche oder private Investitionen verwendet.

Das Staatsministerium hat inzwischen die nachgeordneten Behörden über die Feststellungen des ORH unterrichtet und „sachgerechte Entscheidungen“ gemäß Art. 23 und 44 BayHO gefordert. In den Fällen, in denen die Antragsteller und

Ehepartner ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse im Antrag nicht, unrichtig oder unvollständig angegeben hatten, wird die Frage der Rückforderung geprüft.

Die Angaben zum außerlandwirtschaftlichen Grundbesitz und zum Kapitalvermögen sind im Förderantrag als subventionserhebliche Tatsachen bezeichnet. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass Zuwendungsempfänger unrichtige Auskünfte im Förderantrag über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse erteilt (31 Fälle) oder nach der Bewilligung eingenommene zusätzliche Deckungsmittel in erheblichem Umfang nicht mitgeteilt haben (46 Fälle). Die Landwirtschaftsbehörden wurden von den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern gebeten, den Anfangsverdacht auf Subventionsbetrug zu prüfen und ggf. ihrer Mitteilungspflicht (§ 6 Subventionsgesetz) gegenüber den Strafverfolgungsbehörden nachzukommen. In einem Regierungsbezirk hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt die Staatsanwaltschaft informiert. Danach hat das Staatsministerium die nachgeordneten Behörden angewiesen, die von der Rechnungsprüfung ermittelten Fälle zu prüfen und ggf. den Strafverfolgungsbehörden mitzuteilen. Insgesamt 62 Fälle sind bereits oder werden in Kürze den Staatsanwaltschaften vorgelegt.

#### **27.2.4 Zusammenfassung**

Obwohl noch nicht alle geprüften und beanstandeten Einzelfälle förderrechtlich abschließend abgewickelt sind, hat die Prüfung vielfältige und teilweise schwerwiegende Mängel beim Vollzug des Förderprogramms ergeben. Fast jeder zweite geprüfte Fall war zu beanstanden. Dabei handelt es sich nicht nur um formale Richtlinienverstöße (wie das Fehlen förderrelevanter Unterlagen), sondern um grundlegende fachliche und rechtliche Fehler. Vollzugshinweise für die Bewilligungsstellen waren teilweise nicht präzise genug oder fehlten ganz. Auch reagierte das Staatsministerium auf den fehlerhaften Vollzug zu spät. In zahlreichen Fällen haben es die Beteiligten mit den Förderbestimmungen nicht so genau genommen.

Der ORH hat das Staatsministerium aufgefordert, für eindeutige Vollzugsregelungen zu sorgen, zu Unrecht gewährte Förderungen zurückzufordern und ggf. weitgehende (dienstaufsichtliche, strafrechtliche) Konsequenzen zu ziehen.

Das gerade für Bayern wichtige Instrument des Agrarinvestitionsförderprogramms mit seinem bedeutenden Fördervolumen darf nicht durch Nachlässigkeiten in der Abwicklung gefährdet werden.

### **27.3 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium teilt mit, es habe die Regierungen beauftragt, mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Kontakt aufzunehmen und die Abarbeitung der Prüffälle durch die Landwirtschaftsämter fachaufsichtlich zu begleiten. Außerdem sei die Innenrevision des Staatsministeriums beauftragt worden, die Umsetzung des seit 1998 erstellten Regelwerks zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung bei von ihr ausgewählten Landwirtschaftsämtern und Betrieben zu evaluieren.

Das Staatsministerium räumt ein, dass bis Ende 1997 bei der Investitionsförderung Schwächen in der Aktenführung vorlagen. Es habe im Herbst 1998 das Bewilligungs- und Kontrollverfahren im Detail neu geregelt. Die Aktenführung habe sich nach Auskunft der Regierungen in den letzten Jahren bei den Landwirtschaftsämtern verbessert, was im Rahmen der eingeleiteten Evaluierung überprüft werde.

Die Festlegung der Produktionskapazitäten (Milchviehplätze/Kalbinnenplätze) sei 2001 mit Wirkung auch für bereits bewilligte Förderfälle geregelt worden. Die Vorgaben zum zulässigen Verhältnis von Kalbinnenplätzen zu den Kuhplätzen seien dabei strenger als die sonst in der Praxis übliche Produktionsweise. Sollten die Feststellungen des ORH in der in vielen Einzelfällen dargestellten Tragweite zutreffen, werde das Staatsministerium über die bereits eingeleiteten Rückforderungsverfahren hinaus Änderungen im Fördervollzug vornehmen. Die bisher, zuletzt am 31. Juli 2003, getroffenen Regelungen zur Behandlung von Rückforderungen entsprächen dem bayerischen Verwaltungsverfahrenrecht und würden nicht gegen europäisches Recht oder die Fördergrundsätze des Bundes verstoßen.

Den vom ORH beanstandeten Fällen bei der Investitionsförderung in der Schweinehaltung werde mit allen Konsequenzen nachgegangen.

Mit dem Staatsministerium der Finanzen werde ein abgestimmtes Konzept für die Berücksichtigung von privaten Vermögenswerten bei der Förderhöhe entwickelt. Hinsichtlich der Umsatzsteuerrückerstattung bereite es Regelungen für eine künftige Berücksichtigung in der Finanzierung vor. Das Staatsministerium habe diese Problematik, die erst aufgrund der Prüfung durch den ORH erkannt worden sei, bisher nicht hinreichend bedacht. Korrekturen für die Vergangenheit hält das Staatsministerium nicht für erforderlich.

Abschließend stellt das Staatsministerium fest, es habe bereits die Hinweise des ORH weitgehend umgesetzt und sei dabei, alle aufgegriffenen Einzelfälle umfas-

send nachzuprüfen. Die Abarbeitung dieser Prüffälle durch die Landwirtschaftsämter werde von den Regierungen fachaufsichtlich begleitet. Die nachgeordneten Behörden seien aber nicht in der Lage, dem Staatsministerium kurzfristig über die Einzelsachverhalte und die Prüfergebnisse zu berichten. Das Staatsministerium habe jedoch die Regierungen angewiesen, bis 15. Dezember 2003 über die Abwicklung der Prüffälle zu berichten. Eine Darstellung der Problematik im Jahresbericht sei daher verfrüht.

#### **27.4 Schlussbemerkung des ORH**

Der ORH nimmt die Bemühungen der Verwaltung zur Klärung von Grundsatzfragen und zur Bereinigung der festgestellten Problemfälle in der Agrarinvestitionsförderung zur Kenntnis. Die teilweise erst aufgrund der Rechnungsprüfung im Zeitraum zwischen Ende 2000 und Mitte 2003 getroffenen Regelungen zum Vollzug und zur Rückabwicklung der Förderung haben zur Folge, dass sehr viele Bewilligungen nachträglich korrigiert oder jedenfalls überprüft werden müssen. Es ist bedauerlich, dass die einzelbetriebliche Investitionsförderung, die als Kernstück der bayerischen Strukturförderpolitik gewertet wird, im Förderzeitraum 1995 bis 2001 von erheblichen Vollzugsunsicherheiten begleitet wurde. Die im Staatsministerium nunmehr beabsichtigte Evaluierung der Umsetzung des geltenden Regelwerks an ausgewählten Landwirtschaftsämtern und Betrieben soll einem bestimmungsgemäßen Fördervollzug dienen. Da dabei nur Anträge ab 2000 herangezogen werden sollen, wird freilich nur ein geringer Teil (ca. 10 %) der Bewilligungen seit 1995 erfasst.

Der ORH erwartet, dass die Evaluierung und die vom Staatsministerium eingeleiteten Maßnahmen zur fachlichen und rechtlichen Überprüfung von Einzelfällen und zur Stärkung der verwaltungsinternen Aufsicht nachhaltig dazu beitragen, dass allen Beteiligten die Bedeutung eines korrekten Fördervollzugs und die Konsequenzen von Verstößen bewusst werden. Der ORH hält es für geboten, nunmehr zügig und mit Nachdruck zu handeln. Insbesondere sollte der vom Staatsministerium von den Regierungen bis 15. Dezember 2003 verlangte Abschlussbericht über die von der Rechnungsprüfung aufgegriffenen Fälle bis zur parlamentarischen Behandlung des ORH-Berichts Ende Januar 2004 vorliegen.

## 28 Staatlicher Hofkeller

(Epl. 08 Anlage C)

**Die Betriebsergebnisse des Staatlichen Hofkellers in Würzburg waren in den Jahren 2000 bis 2002 besonders unbefriedigend. Der ORH hat eine klare unternehmerische Zielvorgabe ange-mahnt und hält eine wesentliche Reduzierung der Ertragsreblä-chen auf die besten Lagen und die organisatorische Abtrennung von der Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau für erforder-lich.**

### 28.1 Der Staatliche Hofkeller in Würzburg

Der Wirtschaftsbetrieb Staatlicher Hofkeller der Bayerischen Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau (LWG) in Würzburg und Veitshöchheim wird seit 1969 als Staatsbetrieb nach Art. 26 BayHO geführt. Organisatorisch ist der Staatliche Hofkeller als Abteilung S (= Staatsweingut) in die LWG eingebunden und hat auch am Versuchsprogramm mitzuwirken.

Der Staatliche Hofkeller bewirtschaftet in elf Außenbetrieben (Weinbaubetrieben) eine Ertragsrebläche (ERF) von rund 110 ha, die auf weite Teile des Regierungsbezirks Unterfranken verteilt sind. Die Größe der einzelnen Betriebe bewegt sich zwischen 2,8 ha (Betrieb Großheubach) und 27,3 ha ERF (Betrieb Stein). Das Lesegut wird aus allen Betrieben zentral beim Staatlichen Hofkeller in Würzburg angeliefert; dort wird auch der Wein ausgebaut (gekeltert), abgefüllt, vermarktet und an Handel und Endverbraucher vertrieben. Neben den eigenen Weinen vermarktet der Staatliche Hofkeller auch die Weine aus dem Versuchsanbau der LWG, die über eine eigene ERF von ca. 35 ha verfügt.

### 28.2 Feststellungen des ORH

Die Betriebsergebnisse des Staatlichen Hofkellers waren in der Vergangenheit un-befriedigend und haben sich seit dem Jahr 2000 weiter deutlich verschlechtert. Der ORH hat sich wiederholt mit dem Staatsbetrieb Staatlicher Hofkeller befasst und dabei auf Mängel in der Zielsetzung, Organisationsstruktur und Flächenbewirt-schaftung hingewiesen.<sup>7</sup> Derzeit fehlt es immer noch an einer klaren Zielsetzung

---

7) Bereits mit Schreiben vom 4. Mai 1993 Gz. III - 71 120 - 68 hat der ORH auf die ungünstige wirt-schaftliche Lage des Staatlichen Hofkellers und Fehler im Management (qualitative Mängel, unver-käufliche Weine, zu hohe Lagerbestände) hingewiesen und festgestellt, dass die Herstellung und der Verkauf von Wein nicht als notwendige Staatsaufgabe angesehen werden kann.

für diesen Staatsbetrieb, aus der zu ersehen wäre, warum der Staat Wein produziert.

Die nahe liegende Erwartung, dass der Staatliche Hofkeller durch seine Tätigkeit dem Renommee des Staates dienen und ein Aushängeschild für Bayern und den fränkischen Weinbau darstellen sollte, könnte nach Ansicht des ORH mit dem guten Potential an bekannten und hochwertigen Lagen erfüllt werden. Der ORH hat daher vorgeschlagen, die ERF auf die besten Lagen zu konzentrieren. Da entsprechende strukturelle Maßnahmen immer noch nicht umgesetzt worden sind, ist der Wirtschaftsbetrieb Staatlicher Hofkeller schlecht gerüstet, die derzeitige wirtschaftliche Krisensituation zu bewältigen.

### **28.3 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium bestätigt die festgestellten Verluste und stimmt der Auffassung des ORH ohne Einschränkung zu, wonach die wirtschaftlichen Probleme baldige wirksame Maßnahmen erfordern. Es weist darauf hin, dass die gegenwärtige wirtschaftliche Situation bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans so nicht erwartet worden sei, gibt aber zu bedenken, dass die fränkische Weinwirtschaft derzeit insgesamt unter schlechten Rahmenbedingungen leide. Seit Mitte Januar 2003 sei für eine Organisationsuntersuchung ein Unternehmensberater tätig, der auch die praktische Umsetzung seiner Vorschläge begleite. Zur Kritik des ORH, es bestehe für den Staatlichen Hofkeller keine klare Zielvorgabe, verweist das Staatsministerium auf die Dienstordnung<sup>8</sup> sowie die Geschäftsordnung.<sup>9</sup> In Nr. 5 der Geschäftsordnung sei ausgeführt, dass der Wirtschaftsbetrieb des Staatlichen Hofkellers als selbständiger, kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb nach wirtschaftlichen Grundsätzen gewinnbringend zu führen sei. Das Staatsministerium sehe darin eine eindeutige Zielvorgabe. Zudem habe die Weinerzeugung durch den staatlichen Hofkeller eine historische Tradition.

Einige der vom Unternehmensberater vorgeschlagenen Maßnahmen befänden sich bereits in der Umsetzungsphase (Marken- und Marketingpolitik, Straffung des Sortiments, Qualitätsoffensive). Durch eine innerbetriebliche Neuorganisation, durch eine Reduzierung des Personals und eine Verringerung der bewirtschafteten Rebflächen (auf rd. 88 ha) solle kurzfristig eine Verringerung der Ausgaben er-

---

8) Dienstordnung für die Bayerische Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau (LWDGO) vom 1. Juni 1989

9) Geschäftsordnung der Bayerischen Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau (LWGGGO) vom Oktober 1992



reicht werden. Jedoch sei die vom ORH angesprochene deutliche Reduzierung der ERF wegen der nicht in gleichem Umfang rückführbaren hohen Festkosten als unwirtschaftlich anzusehen.

In Steil- und Terrassenlagen sei Weinbau ein Zuschussgeschäft, das in der Regel mit Erlösen aus dem Verkauf von Weinen mit Basisqualität innerbetrieblich subventioniert werden müsse. Nur renommierte und bekannte Steil- und Terrassenlagen (z.B. Würzburger Stein und Escherndorfer Lump) seien rentabel. Die Aufgabe des Weinbaus in den unrentablen Steil- und Terrassenlagen hätte aber gravierende Auswirkungen auf das Landschaftsbild des Fränkischen Weinlandes und stünde im Widerspruch zu den Zielen des Landesentwicklungsprogramms. Auch der sich positiv entwickelnde Weintourismus würde durch den Rückzug des Staates aus diesen Flächen empfindlich gestört. Privaten Weinerzeugern werde durch das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm ein finanzieller Anreiz zur Bewirtschaftung solcher Lagen gegeben. Diese Förderung stehe dem Staatlichen Hofkeller als Staatsbetrieb nicht zu, was zu dessen wirtschaftlicher Schiefelage beitrage. Eine der Aufgaben des Staatlichen Hofkellers bestehe darin, die Fränkischen Weinlagen auch mit Steil- und Terrassenlagen zu erhalten und gleichzeitig für das Fortbestehen der Attraktivität der fränkischen Kulturlandschaft zu sorgen.

#### **28.4 Auffassung des ORH**

Sowohl die vom Staatsministerium genannte Dienstordnung (1989) als auch die Geschäftsordnung (1992) entsprechen nicht mehr den Anforderungen der seit 1. September 1994 geltenden Fassung der Bayerischen Haushaltsordnung und den erhöhten Anforderungen an den Betrieb staatlicher Unternehmungen (vgl. Art. 7 Abs. 1 BayHO). Unternehmensziele sind aus diesen typischen Verwaltungsvorschriften nicht abzuleiten. So legt die Dienstordnung (Nr. 3.4) u.a. nur fest, dass der Staatliche Hofkeller beispielhaft zu führen und nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu bewirtschaften sei. Außerdem habe er seine Flächen der Landesanstalt für Versuche zur Verfügung zu stellen und die Versuche betriebstechnisch durchzuführen. Die Geschäftsordnung wiederholt Teile der Dienstordnung und regelt in Personalfragen die Eingliederung in die Hierarchie und den Einfluss des Präsidenten der Landesanstalt auf Entscheidungen des Staatsbetriebs.

Der ORH vermag weder in der Dienst- noch in der Geschäftsordnung ein staatliches Ziel oder unternehmerisches Konzept erkennen, mit dem sich die Tätigkeit des Staates als Weinerzeuger außerhalb der weinbau- und kellereiwirtschaftlichen Versuchstätigkeit begründen ließe. Die Ausführungen in der Dienst- und Ge-

schäftsordnung bestärken den ORH in seiner Ansicht, dass die Anbindung des Staatlichen Hofkellers an die LWG und deren wissenschaftliches Versuchswesen einer unternehmerischen Ausrichtung des Staatsbetriebs nicht förderlich sein kann. Ebenso wenig kann die Berufung auf die „Tradition“ ein zukunftsfähiges Konzept ersetzen.

Die vom Unternehmensberater vorgestellten Maßnahmen sind auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation ausgerichtet und lassen bei konsequenter Umsetzung eine positive Entwicklung vor allem im Vertrieb erwarten. Eine Verringerung der ERF hat auch der Unternehmensberater vorgeschlagen; beschlossen sind Umfang und Umsetzung noch nicht.

Die Ausführungen des Staatsministeriums lassen befürchten, dass an dem erfolglosen Konzept der Massenproduktion von Weinen mit „Basisqualität“ zur innerbetrieblichen Subventionierung nicht rentabler Steil- und Terrassenlagen festgehalten werden soll. Zusätzlich zum wirtschaftlichen Misserfolg können solche Weine dem Renommee des Staatlichen Hofkellers und damit dem Ansehen eines „beispielhaften“ Weinbaubetriebs in Franken mehr schaden als nutzen. Der ORH sieht sich durch die von der Verwaltung dargelegten Ansichten in seiner Haltung bestätigt, dass nur ein grundlegendes, an der Qualität ausgerichtetes Umdenken und eine drastische Rückführung der Produktionsflächen auf die renommierten Lagen mittelfristig auch zu akzeptablen betriebswirtschaftlichen Ergebnissen führen können.

Die bisher bekannten Vorschläge zur Sanierung reichen nach Auffassung des ORH nicht aus. Er hält es für dringend geboten, den Staatlichen Hofkeller aus der LWG mit ihrem Versuchswesen herauszulösen und ihm die unternehmerische Verantwortung im Wettbewerb zu überlassen. Auf der Grundlage einer klaren unternehmerischen Zielkonzeption für den Betrieb Staatlicher Hofkeller sollte eine betriebliche Optimierung umgesetzt werden. Mit dem behaupteten Beitrag des Hofkellers zur Erhaltung der Attraktivität der fränkischen Kulturlandschaft lässt es sich nach Ansicht des ORH nicht rechtfertigen, wenn der Wirtschaftsbetrieb Staatlicher Hofkeller auf Dauer aus Haushaltsmitteln subventioniert werden müsste.

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

**29            Unterbringung psychisch kranker Straftäter  
                 (Forensische Psychiatrie)**

(Kap. 10 72)

**Die Bezirke haben für die Unterbringung psychisch kranker Straftäter vielfach nichterstattungsfähige Kosten abgerechnet. Die Prüfung durch die Regierungen war unzureichend. Der ORH empfiehlt, das Verfahren zu vereinfachen.**

**29.1            Allgemeines**

Die Unterbringung psychisch und suchtkranker Straftäter in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt gemäß §§ 63, 64 StGB (sog. forensische Psychiatrie) obliegt den Bezirken. Die Kosten der Unterbringung trägt der Staat (Art. 22 Abs. 4 AGBSHG). Im Jahr 2002 betrugen die Ausgaben (ohne Investitionen) dafür 126 Mio €. Sie werden von den Bezirken jährlich abgerechnet. Die Prüfung der Abrechnungen und die Abwicklung der Zahlungen obliegt den Regierungen.

Die Investitionskosten (insbesondere für Baumaßnahmen) werden vom Staat entsprechend den für die Krankenhausfinanzierung geltenden Grundsätzen gesondert erstattet. 2002 sind hierfür insgesamt 15,3 Mio € angefallen. Zuständig für diese Erstattungen sind ebenfalls die Regierungen.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben den Vollzug der Kostenerstattungen der Jahre 1998 bis 2001 bei den Regierungen geprüft und hierzu auch örtliche Erhebungen bei 8 der insgesamt 14 für die Unterbringung vorhandenen Einrichtungen (Bezirkskrankenhäuser - BKH) durchgeführt.

## **29.2 Prüfungsergebnisse**

Die Abrechnungen der Bezirke wiesen erhebliche Fehler zulasten der Staatskasse auf; die Prüfung durch die Regierungen war unzureichend.

### **29.2.1 Unzulässige Abrechnung von Investitionskosten**

In dem Förderverfahren werden nicht bedarfsnotwendige oder unwirtschaftliche Kosten ausgeschieden oder im Einvernehmen mit dem Träger Fest- bzw. Höchstbeträge festgesetzt. Obwohl die als nicht erstattungsfähig festgesetzten Kosten zulasten der Krankenhausträger gehen und nicht bei den Unterbringungskosten abgerechnet werden dürfen, waren diese Kosten vielfach in den Abrechnungen enthalten.

Beispiel:

Für den Neubau eines Hauses mit 28 Betten wurde in der fachlichen Billigung der Regierung die Finanzierungsbeteiligung des Staates mit höchstens 4,65 Mio € festgesetzt. Das BKH hat die darüber hinaus gehenden Kosten von 0,5 Mio € zwar zunächst selbst getragen, deren Finanzierung<sup>1</sup> aber gleichwohl als Unterbringungskosten geltend gemacht. Bezogen auf den Abschreibungszeitraum von 50 Jahren bei einem Zinssatz von 6 % würde die Staatskasse mit insgesamt 1,28 Mio €<sup>2</sup> belastet.

### **29.2.2 Ungleiche Kostenverteilung**

Ein Teil der geltend gemachten Aufwendungen (z.B. Verpflegungskosten, Instandhaltungskosten, Wäscherei, Verwaltungskosten) wird kalkulatorisch ermittelt. Es wurde festgestellt, dass insbesondere ein BKH der forensischen Psychiatrie zum Teil erheblich höhere Kosten zugeordnet hat als der allgemeinen Psychiatrie (vgl. Zahlenübersicht).

---

1) 2 % Abschreibungen, 6 % Eigenkapitalverzinsung bzw. Kapitalmarktzinsen, dazu bis 1999 10 % Anpassungsrückstellungen aus Abschreibungen auf Sachanlagen

2) davon 511 000 € Investitionskosten, 767 000 € Zinsen

**Kostengegenüberstellung**

Zahlenübersicht

Bereich	Euro/Berechnungstag	
	Allgemeine Psychiatrie	Forensische Psychiatrie
Funktionsdienst	6,18	10,37
Lebensmittel	3,72	5,28
Wirtschaftsbedarf	5,90	10,34

Auf die Berechnungstage hochgerechnet fielen für die forensische Psychiatrie Mehrkosten von 409 000 € an.

Ein Grund für die festgestellte Mehrbelastung der forensischen Psychiatrie dürften auch die unterschiedlichen Abrechnungssysteme sein, die zwischen der Forensik und den übrigen Krankenhausbereichen bestehen. Während die Kosten für die Unterbringung in der Forensik nachträglich in der angefallenen Höhe abgerechnet werden, gelten für andere Bereiche des Krankenhauses fest vereinbarte Pflegesätze, die die Kosten begrenzen.

**29.2.3 Verwaltungskosten der Bezirke**

Die Bezirke verrechnen zulasten der forensischen Psychiatrie für ihre Verwaltungstätigkeit den BKH bis zu 87 000 € jährlich. Darin enthalten sind auch Ausgaben, die mit der Krankenhausverwaltung in keinem Zusammenhang stehen (z.B. Ausgaben für Feiern, Ehrungen, Öffentlichkeitsarbeit, Verfügungsmittel des Bezirkstagspräsidenten und Partnerschaften).

**29.3 Auffassung des ORH**

Der ORH hält es für erforderlich, dass die festgestellten Abrechnungsmängel durch organisatorische und personelle Maßnahmen beseitigt werden, um eine sachgerechte Kostenerstattung zu gewährleisten. Zweckmäßig wäre es, die unterschiedlichen Abrechnungssysteme zwischen forensischer Psychiatrie und den anderen Bereichen des Krankenhauses (Akutpsychiatrie, Neurologie, Pflege und Reha) zu vereinheitlichen. Durch eine Umstellung des bisherigen Abrechnungsverfahrens auf feste Tagessätze ließe sich die Abrechnung wesentlich vereinfachen. Zusätzliche Vorteile dieses Systems wären, dass der Staat aktiven Einfluss auf die Kostenstrukturen nehmen könnte und die Krankenhausträger ein wesentlich stärkeres Eigeninteresse an einer wirtschaftlichen und sparsamen Betriebsführung hätten.

Solange das bisherige Abrechnungsverfahren beibehalten wird, hält der ORH eine Konzentration der Aufgabe bei einer Regierung für erforderlich. Das derzeitige Verfahren (Kostenerstattungen durch sieben Regierungen) ist nicht effizient, da die Zuständigkeit für durchschnittlich zwei Einrichtungen keinen wirtschaftlichen Personaleinsatz ermöglicht und der notwendige Überblick über die wirtschaftlichen Verhältnisse in den anderen Einrichtungen fehlt.<sup>3</sup>

#### **29.4 Stellungnahme des Staatsministeriums und abschließende Bemerkung des ORH**

Das Staatsministerium räumt in seiner Stellungnahme ein, dass das derzeit praktizierte System der nachträglichen Kostenerstattung Schwächen aufweist und auch die dezentrale Organisation des Erstattungsverfahrens bei sieben Regierungen ein Nachteil ist. Zur Verbesserung des Abrechnungsverfahrens seien zum 1. Januar 2003 bereits die Zuständigkeiten für die Prüfung der Abrechnungen innerhalb der Regierungen von den Wirtschaftsabteilungen auf die - teilweise durch neu eingestellte Betriebswirte verstärkten - Sozialabteilungen übertragen worden. Sollte sich diese von den Regierungen gewünschte Lösung als nicht ausreichend erweisen, werde das Staatsministerium die auch von ihm selbst präferierte Möglichkeit einer Zentralisierung des Kostenerstattungsverfahrens bei einer Regierung erneut prüfen.

Im Übrigen würden auch vom Staatsministerium Überlegungen angestellt, die bisher nicht näher gesetzlich geregelte Kostenerstattung auf ein Budgetierungssystem umzustellen, das in die gleiche Richtung wie der Vorschlag des ORH zielt. Um aber rechtliche Unsicherheiten, ob eine solche Umstellung im Rahmen der geltenden Kostenerstattungsvorschrift des Art. 22 Abs. 4 AGBSHG zulässig sei, auszuschließen, sei beabsichtigt, in den Landtag einen Gesetzesvorschlag für eine Ergänzung des Art. 22 Abs. 4 AGBSHG einzubringen, mit dem das Staatsministerium ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung die Erstattung der notwendigen Kosten der Maßregelvollzugseinrichtungen der Höhe nach und auch in Form eines festen oder veränderlichen Gesamtbetrags für zukünftige Zeiträume festzulegen (Budgetierung).

Der ORH empfiehlt, diese vom Staatsministerium angekündigte Gesetzesinitiative zügig umzusetzen.

---

3) Zu den sehr unterschiedlichen Personalkosten vgl. ORH-Bericht 2001 TNr. 39.

### 30 Förderung des Hangars einer Rettungshubschrauberstation

(Kap. 13 10 Tit. 669 71)

**Ein Hubschrauberhangar auf dem Dach eines Krankenhauses wurde teilweise doppelt gefördert. Neben den gewährten Zuschüssen nach dem Rettungsdienstgesetz und dem Krankenhausfinanzierungsgesetz von insgesamt 588 496 € wurden dem Maßnahmeträger zu Unrecht weitere 615 564 € aus KHG-Mitteln erstattet. Dieser Betrag ist zurückzufordern.**

Im Zuge der Sanierung und Erweiterung eines Krankenhauses wurde eine bestehende Rettungshubschrauberstation abgebrochen und auf dem Dach des Untersuchungs- und Behandlungstraktes neu errichtet. Das Staatsministerium des Innern hat dazu nach dem Bayerischen Rettungsdienstgesetz (BayRDG) eine nicht rückzahlbare Zuwendung von 307 286 € bewilligt.

Die Sanierung und Erweiterung des Krankenhauses selbst wurde nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) gefördert. Im Rahmen dieser Förderung wurde dem Krankenhausträger für den Hangar noch eine pauschale Förderung von 281 210 € gewährt, so dass die Förderung insgesamt 588 496 € betrug.

Der ORH hat die Verwendung der staatlichen Fördermittel nach dem KHG für die Sanierung und Erweiterung des Krankenhauses geprüft. Dabei hat er u.a. festgestellt, dass die bereits vom Staatsministerium des Innern geförderten Kosten des Hangars außerdem noch in den als förderfähig geltend gemachten Kosten des Krankenhauses (40,1 Mio €) enthalten waren und somit teilweise doppelt gefördert worden sind. Nach Abzug der Beteiligung des Krankenhausträgers von 10 % hat dieser 615 564 € zu viel erhalten. Damit war die Gesamtförderung des Hangars auch höher als die tatsächlichen Herstellungskosten. Die überhöhte Förderung ist u.a. auf den irreführenden Nachweis der förderfähigen Kosten in den Verwendungsnachweis-Unterlagen des Krankenhausträgers zurückzuführen.

Die Regierung hat mitgeteilt, dass der Betrag umgehend zurückgefordert wird.

**Staatsministerium**  
**für**  
**Landesentwicklung und Umweltfragen<sup>1</sup>**

**31 Hochwasserschutzmaßnahmen**

(Kap. 14 77)

**Um die bis 2020 für Hochwasserschutzmaßnahmen vorgesehenen 2,3 Mrd € möglichst wirtschaftlich einzusetzen, müssten bei der Planung solcher Maßnahmen grundsätzlich Nutzen-Kosten-Untersuchungen durchgeführt werden.**

**Zur Vermeidung eines unnötig hohen Aufwands sollten alle Maßnahmen innerhalb eines Flussgebiets aufeinander abgestimmt und die Möglichkeiten von Kostenminderungen ausgeschöpft werden. Die Vorteilsnehmer von Hochwasserschutzmaßnahmen sollten zu angemessenen Kostenbeiträgen herangezogen werden.**

**31.1 Ausgangssituation**

Das Staatsministerium hat als Folge des Pfingsthochwassers 1999 das „Aktionsprogramm 2020“ für einen nachhaltigen Hochwasserschutz in Bayern erarbeitet und nach dem Auguthochwasser 2002 weiterentwickelt. Demzufolge ist geplant, innerhalb von 20 Jahren (2001 bis 2020) insgesamt 2,3 Mrd € zu investieren, um das vorhandene Schadenspotential zu verringern, neues zu vermeiden und ausreichenden Hochwasserschutz für Bebauung und hochwertige Infrastruktureinrichtungen zu gewährleisten.

Die Umsetzung dieser Ziele wird in Übereinstimmung mit den LAWA-Leitlinien<sup>2</sup> vom August 1995 auf folgende Bereiche konzentriert:

- natürlicher Rückhalt - vorbeugender Hochwasserschutz,

---

1) Für den ORH-Bericht 2003 wurde die bisherige Ressortbezeichnung beibehalten.

2) „Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz“ der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser



- technischer Hochwasserschutz,
- weitergehende Hochwasservorsorge.

Die Wasserwirtschaftsämter sind beauftragt, die notwendigen Maßnahmen zu planen und umzusetzen. Der ORH lässt sich wegen der finanziellen Auswirkungen auf den Staatshaushalt seit Sommer 2002 die Planungen übersenden, die den Regierungen zur Genehmigung vorzulegen sind. Daraus und aus Prüfungen bei den Wasserwirtschaftsämtern hat der ORH Anregungen für die weitere Programmumsetzung gegeben.

### 31.2 Planungsgrundsätze

Die Schaffung oder Wiederherstellung eines **natürlichen Rückhalts** als vorbeugender Hochwasserschutz wird vor allem wie folgt begründet: Gemäß § 32 Abs. 2 WHG sollen frühere Überschwemmungsgebiete, die als Rückhalteflächen geeignet sind, soweit wie möglich wieder hergestellt werden, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit nicht entgegenstehen. Außerdem ist nach dem Landesentwicklungsprogramm (LEP) auf die Verringerung der Abflussextrême und die Verbesserung der Rückhalte- und Speicherfähigkeit der Landschaft hinzuwirken.

Der **technische Hochwasserschutz** wird üblicherweise auf ein hundertjährliches Hochwasserereignis (HQ<sub>100</sub>) ausgelegt, wie es auch im LEP<sup>3</sup> und in technischen Regelwerken oder Veröffentlichungen<sup>4</sup> empfohlen wird.

### 31.3 Nutzen-Kosten-Untersuchungen

Nach den bisherigen Prüfungserkenntnissen wägen die Wasserwirtschaftsämter bei der Umsetzung der Planungsgrundsätze Nutzen und Kosten von Einzelmaßnahmen nicht hinreichend gegeneinander ab bzw. versuchen erst gar nicht, den Nutzen zu quantifizieren.

So hat der ORH eine Baumaßnahme geprüft, die mit vorbeugendem Hochwasserschutz begründet wurde. Nach umfanglichem Grunderwerb wurde durch Geländeabtrag ein nicht steuerbarer Retentionsraum von 500 000 m<sup>3</sup> geschaffen. Dieser

---

3) LEP: „Der Ausbaugrad von Hochwasserschutzanlagen sollte im Siedlungsbereich Sicherheit gegen ein Hochwasserereignis gewährleisten, das in etwa 100 Jahren einmal erreicht oder überschritten wird ...“

4) DIN-Normen (DIN 19712 Flusssdeiche), DVWK-Merkblätter/Schriftenreihen etc.

füllt sich mit steigendem Wasserspiegel kontinuierlich und reduziert deshalb - im Gegensatz zu einem steuerbaren Speicherraum - den Hochwasserscheitel nur geringfügig. Den zunächst nicht quantifizierten Nutzen dieses fast 4 Mio € teuren Projekts umschrieb das Staatsministerium im Nachhinein damit, dass die Wirkung auf den Abfluss umso günstiger sei, je mehr Rückhalteraum zur Verfügung steht („viel hilft viel“); eine monetäre Erfassung sei aber vom Aufwand her nicht vertretbar. Nach Ansicht des ORH bleibt damit offen, ob derartige Millionenbeträge optimal eingesetzt werden, zumal die Kosten mit 8 € je Kubikmeter Rückhalteraum vergleichsweise sehr hoch sind.

Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind regelmäßig auch bei technischen Hochwasserschutzmaßnahmen anzustellen. Die bloße Festlegung auf einen Schutz vor einem hundertjährigen Ereignis genügt dem nicht. Eine Nutzen-Kosten-Untersuchung kann durchaus zum Ergebnis führen, dass z.B. ein geringerer Schutz zu erheblichen Kosteneinsparungen führt, ohne dass dadurch eine viel höhere Gefährdung gegeben wäre.

#### **31.4 Flussgebietsbetrachtungen**

Während früher der Hochwasserschutz als rein technisches Problem aufgefasst wurde und oft auch nur die unmittelbaren örtlichen Verhältnisse bei der Lösung berücksichtigt wurden, stellt sich heute der Hochwasserschutz in zunehmendem Maß als eine komplexe, ökologische Aufgabe<sup>5</sup> dar. Dabei ist auf die Einbindung der Maßnahmen in das Abflussgeschehen des gesamten Gewässereinzugsgebiets zu achten. Ein damit verbundener Aufwand ist gerechtfertigt, da sich meist erst aufgrund entsprechender Untersuchungen ökologisch befriedigende, technisch ausgereifte und wirtschaftlich vertretbare Lösungen erarbeiten lassen.

Das Pilotprojekt zur Optimierung eines integrierten Hochwasserschutzes für das gesamte Donaugebiet in Baden-Württemberg belegt die Bedeutung eines Gesamtkonzepts. Ausgangsposition war dort die bestehende Schutzkonzeption, die den Bau von vier Hochwasserrückhalteräumen und mehrere örtliche Schutzmaßnahmen vorsah. Im Rahmen einer umfassenden Risikoanalyse wurden, unter Beibehaltung des Schutzziels, verschiedene Alternativen erarbeitet und einer Nutzen-Kosten-Analyse unterzogen. Das daraus abgeleitete neue Konzept enthält nur noch ein Rückhaltebecken sowie eine Vielzahl von örtlichen Schutzmaßnahmen und führt zu einer geschätzten Kostenersparnis von 58 Mio €.

---

5) siehe auch die Vorgaben in Art. 1 e der EU-Wasserrahmenrichtlinie

Der ORH hat bei mehreren Planungen bemängelt, dass Maßnahmen im Mittel- oder Unterlauf die Auswirkungen von Maßnahmen im Oberlauf nicht berücksichtigen.

So werden die technischen Hochwasserschutzmaßnahmen (Eindeichungen) an der unteren Mangfall auf ein  $HQ_{100}$  ausgerichtet, gleichzeitig aber auch noch ein gesteuerter Flutpolder mit einem Volumen von 5 Mio m<sup>3</sup> und geschätzten Kosten von mindestens 20 Mio € geplant. Nach Ansicht des ORH müssen die Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden, damit in einem optimierten Gesamtkonzept das damit verbundene Einsparpotential auch genutzt wird.

### **31.5 Verminderung des Aufwands im Einzelfall**

Nach den Prüfungserfahrungen des ORH lässt sich der Aufwand bei vielen Maßnahmen - insbesondere bei gewässerbegleitenden Schutzeinrichtungen wie Deichen und Mauern - noch reduzieren, ohne dass der angestrebte Hochwasserschutz beeinträchtigt wird. Die hierzu maßgeblichen technischen Regelwerke enthalten Ermessens- und Beurteilungsspielräume, die unter Wahrung der funktionalen, sicherheitstechnischen und ökologischen Erfordernisse für wirtschaftliche und sparsame Lösungen zu nutzen sind.

Beispielsweise hat der ORH mehrfach eine Optimierung der Böschungsneigungen angeregt, weil dadurch nicht nur Einsparungen beim Grunderwerb, sondern auch beim Deichkörpermaterial sowie beim Unterhalt von Deichflächen erzielt werden können.

Nicht näher begründet werden häufig auch üppig angesetzte Freibordmaße,<sup>6</sup> durch die die Deichhöhen nochmals angehoben und damit die Kosten weiter erhöht werden.

Einsparungsmöglichkeiten sieht der ORH auch bei Deichsanierungsmaßnahmen (Dichtungs- und Aufhöhungsmaßnahmen), indem z.B. in der Mitte des Deiches auf eine aufwendige Kombination aus aufgesetzter Mauer und eingerammter Spundwand verzichtet wird. Auch kostspielige Verblendarbeiten an Schutzmauern wie z.B. Natursteinvorsätze und Verklinkerungen sollten unterbleiben, wenn nicht besondere Anforderungen vorliegen.

---

6) Höhenunterschied zwischen Wasserspiegel und Deichkrone

Der ORH fordert immer wieder, den Flächenanspruch für die Gewässerausbau- und -entwicklungsmaßnahmen nach fachlichen Kriterien auf ein notwendiges Mindestmaß zu beschränken. Dies gilt auch für Ausgleichsmaßnahmen, die trotz der oftmals geforderten staatlichen Vorbildfunktion in einem finanziell vertretbaren Rahmen bleiben müssen. Zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit gehört es, anstelle eines Grunderwerbs einschließlich seiner jährlichen Folgekosten auch Pacht- oder Nutzungsvereinbarungen in Betracht zu ziehen.

### **31.6 Finanzierung und Kostenbeteiligung der Vorteilsnehmer**

Unterhaltung und Ausbau bei Gewässern erster Ordnung, Talsperren und Wildbächen obliegen dem Staat, bei sonstigen Oberflächengewässern den Bezirken und Gemeinden entsprechend deren finanzieller Leistungsfähigkeit. Von den Nutzenziehenden können je nach ihrem Vorteil, den sie von der Hochwasserschutzmaßnahme haben (Nutzenmehrung, Schadensabwehr), Kostenbeiträge verlangt werden.<sup>7</sup>

Nach den Prüfungserfahrungen werden die Beteiligtenbeiträge meistens deutlich niedriger vereinbart, als es der aus den Hochwasserschutzmaßnahmen resultierende Nutzen rechtfertigen würde. Zudem wird die Schaffung von Rückhalteräumen zum Ausgleich der durch Eindeichung verloren gehenden Rückhalteräume gänzlich vom Staat finanziert.

Beispielsweise ziehen die an der oberen Iller gelegenen Gemeinden aus den geplanten Hochwasserschutzmaßnahmen in unterschiedlichem Ausmaß Nutzen. Dennoch ist nur eine einheitliche Kostenbeteiligung von 35 % geplant. Außerdem profitieren auch die Unterlieger, die an den Kosten gar nicht beteiligt werden. Die auf 40 Mio € geschätzten Kosten für den Flutpolder im Seifener Becken will der Staat ohne jede Beteiligung der Nutzenziehenden tragen.

Um die Kommunen möglichst wenig zu belasten, werden vielfach auch Gemeindegrundstücke als Beteiligtenleistung angesetzt, die z.T. über das erforderliche Maß hinausgehen, sowie Kapitalisierungsbeträge aus Wartungs- und Unterhaltungsleistungen angerechnet.

---

7) Art. 57 Abs. 2 BayWG

Der ORH hält es für erforderlich, die gesetzlich gegebenen Möglichkeiten der Mitfinanzierung durch die Vorteilsnehmer von Hochwasserschutzmaßnahmen besser zu nutzen.

### **31.7 Minderung der Schadensrisiken**

Zur weitergehenden Hochwasservorsorge gehört die Minimierung von Schäden bei größeren Hochwasserereignissen. So könnten Gebäudeschäden um 50 bis 65 % reduziert werden, wenn Ölheizungsanlagen entsprechend gesichert wären. Der Geltungsbereich der Prüfung von Anlagen wassergefährdender Stoffe in Überschwemmungsgebieten ist aber erst dann genau definierbar, wenn entsprechende Gefahrenzonen festgesetzt sind.

Die fachlichen Grundlagen für die Entscheidungen der Planungsträger ermittelt die Wasserwirtschaftsverwaltung mit hohem Aufwand. Dieser rechtfertigt sich jedoch nur, wenn Überschwemmungsgebiete nicht nur außerhalb, sondern gerade auch innerhalb der Siedlungsbereiche festgesetzt werden, weil dort das größte Schadenspotential besteht. Auch die Sicherung von Rückhalteflächen und die Berücksichtigung sonstiger Belange des Hochwasserschutzes stellen eine wirksame Maßnahme zur Begrenzung möglicher Schäden dar. Ebenso ist die Aufklärung der Bevölkerung über die überflutbare Fläche bzw. den zu erwartenden Wasserstand im Falle von nicht mehr ausreichenden Schutzmaßnahmen wichtig. Diese Belange des vorbeugenden Hochwasserschutzes sind allerdings nicht nur Aufgabe der Wasserwirtschaftsverwaltung, sondern vor allem auch der Kommunen.

### **31.8 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium bestätigt, dass die Kosten von Hochwasserschutzmaßnahmen in einer sinnvollen Relation zum Nutzen stehen müssen. Die Wasserwirtschaftsämter, die bisher in der Regel bei ihren Planungen nur eine Grobabschätzung anhand von Pauschalüberlegungen und Kennzahlen vorgenommen haben, sollen künftig alle entscheidungsrelevanten Alternativen sowohl örtlicher als auch überörtlicher Maßnahmen erfassen und ein verstärktes Augenmerk auf transparente und nachvollziehbare Erläuterungen legen.

Allerdings bestünden rechtliche Bedenken, im Einzelfall auch ein geringeres Bemessungshochwasser als HQ<sub>100</sub> als Folge von Nutzen-Kosten-Betrachtungen zu wählen, weil die in Bayern dazu vorhandene Rechtsprechung das HQ<sub>100</sub> als Mindest- und Regelstandard anerkennen würde.

Den Darlegungen des ORH zur Notwendigkeit von Flussgebietsbetrachtungen stimme das Staatsministerium dem Grunde nach zu. Sie würden bereits vorgenommen, da die Wasserwirtschaftsämter entsprechend angewiesen seien. Allerdings würden Rückhaltemaßnahmen im Oberlauf nicht bei jedem Ereignis Vorteile für den Unterlauf bringen. Insbesondere in der öffentlichen Diskussion würden die Vorteile häufig überschätzt.

Zur Verminderung des Aufwands im Einzelfall weist das Staatsministerium darauf hin, dass die Wasserwirtschaftsämter gehalten seien, die vom ORH angesprochenen Ermessens- und Beurteilungsspielräume für wirtschaftliche und sparsame Lösungen zu nutzen. Bezüglich des Freibordes bei Deichen seien DIN-Vorschriften maßgebend. Durch die fachliche Stellungnahme der Regierung sei gewährleistet, dass kostspielige Verblendarbeiten an Stützmauern unterbleiben, wo nicht besondere Anforderungen vorliegen. Schließlich ergäben sich die Anforderungen für den Flächenanspruch bzw. Grunderwerb aus den Zielsetzungen eines Projekts und den zur Umsetzung notwendigen Maßnahmen.

Zur Kostenbeteiligung der Vorteilsnehmer habe sich eine Pauschale von 50 % bei städtischer und 35 % bei ländlicher Bebauung bewährt, wobei Zu- und Abschläge möglich seien. Ein Abgehen von dieser Verfahrensweise stehe in keinem angemessenen Verhältnis zu den vermeintlichen Vorteilen für den Staatshaushalt.

Das Ziel einer Minderung der Schadensrisiken werde durch die Programmatik des Aktionsprogramms 2020 vollständig erfasst. Die von der Wasserwirtschaftsverwaltung angestrebte verstärkte Ausweitung von Überschwemmungsgebieten im bebauten Bereich stoße jedoch häufig vor Ort auf erhebliche Widerstände.

### **31.9 Schlussbemerkung des ORH**

Nach den Prüfungserfahrungen des ORH sind die Wasserwirtschaftsämter ohne entsprechende Schulungen derzeit nicht in der Lage, ihre Planungen für technische Hochwasserschutzmaßnahmen mit Hilfe von Nutzen-Kosten-Untersuchungen zu optimieren. Dies gilt auch für die notwendigen Flussgebietsbetrachtungen, insbesondere wenn sie über die Grenzen der einzelnen Wasserwirtschaftsämter hinausgehen. Im Hinblick auf die immer knapper werdenden Haushaltsmittel sollten außerdem die vielen Möglichkeiten von Aufwandsminderungen im Einzelfall besser genutzt werden.

Nicht überzeugend erscheinen dem ORH die pauschalen Äußerungen zum Umfang des Grunderwerbs und zu den Kostenbeteiligungen der Vorteilsnehmer. Für die als notwendig erachtete differenzierte Vorgehensweise sind entsprechende Vorgaben des Staatsministeriums erforderlich, die im Hinblick auf den Umfang der beabsichtigten Hochwasserschutzmaßnahmen und die dargelegte Dringlichkeit den Wasserwirtschaftsämtern baldmöglichst an die Hand gegeben werden sollten.

## 32 Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen

(Kap. 14 77 TitGr. 97 und 98 sowie Kap. 13 10 Tit. 883 04 und 883 05)

**Der Anschluss an öffentliche Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen ist weitgehend abgeschlossen. Das Förderprogramm sollte deshalb auf Härtefälle beschränkt werden, zumal inzwischen der Förderstau abgebaut ist und erhebliche Ausgabereste entstanden sind. Künftige Aufwendungen für Sanierungen, Nachrüstungen und Erneuerungen sollten von den Nutzern getragen werden, sofern die Entgelte eine Zumutbarkeitsgrenze nicht übersteigen.**

### 32.1 Abbau des Förderstaus

Der ORH hatte sich zuletzt in seinem Jahresbericht 1998 (TNr. 37) mit dem Förderprogramm für kommunale Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen befasst und dabei den enormen Förderstau von 4800 Bauvorhaben mit einem Bauvolumen von über 5 Mrd € bemängelt. Die Forderung nach einer längst überfälligen Vereinfachung und Anpassung an die verfügbaren Mittel führte schließlich 2000 zur Einführung neuer Förderrichtlinien.<sup>8</sup> Vor allem durch die Anhebung der Förderschwellen, das generelle Absenken des Förderniveaus und das Streichen von Fördergegenständen sowie Regelungen im sog. Vertrauensschutzprogramm wurde der Förderstau innerhalb kurzer Zeit abgebaut. Inzwischen können alle baureif anstehenden Vorhaben sofort in das Förderprogramm aufgenommen und zeitnah bezuschusst werden.

---

8) Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWas 2000) vom 10. Juli 2000 i.d.F. vom 12. Juni 2002

Die Ausgaben haben sich seit 1998 wie folgt entwickelt:

**Ausgaben und Ausgabereste (Mio €)**

Zahlenübersicht

	1998	1999	2000	2001	2002	Ausgabereste
Wasserversorgung	50,3	62,7	112,9	50,8	44,5	9,7
Abwasserbeseitigung	307,7	276,6	254,9	237,0	199,2	147,0
<b>zusammen</b>	<b>358,0</b>	<b>339,3</b>	<b>367,8</b>	<b>287,8</b>	<b>243,7</b>	<b>156,7</b>

Allein die Ausgabereste belegen die neue Situation bei der Bewirtschaftung dieser Fördermittel, die überwiegend aus dem Aufkommen an Kfz-Steuer bereitgestellt werden. Wegen der festgelegten Zweckbindung werden die Ausgabereste ins nächste Jahr übertragen.

Das Staatsministerium erwartet, dass die Ausgabereste größtenteils für den in das Jahr 2003 verlagerten Zuwendungsbedarf<sup>9</sup> benötigt werden. Außerdem hätten viele Gemeinden bereits in Förderprogramme aufgenommene Vorhaben aufgeschoben, bis sich die finanziellen Rahmenbedingungen für Gemeinden und Bürger wieder stabilisiert haben.

### 32.2 Erfahrungen mit den RZWas 2000

Neben dem bereits erreichten Ziel, den Förderstau zu beseitigen, sollten die RZWas 2000 den Verwaltungsaufwand und die Fehleranfälligkeit nachhaltig verringern sowie Anreize für kostengünstiges Planen und Bauen bieten. Deshalb wurde die Förderung auf eine überwiegende Anwendung von Kostenrichtwerten anstelle von Einzelkostenanschlägen und -nachweisen umgestellt.

Die damit verbundene erhebliche Vereinfachung wurde jedoch vor allem durch die ergänzende Härtefallregelung vom 12. Juni 2002 teilweise wieder aufgehoben. Sie greift nach Angaben des Staatsministeriums in etwa 40 % der Fälle und bedeutet, dass dort der Aufwand gegenüber früher sogar noch zugenommen hat. Nach der Zuwendungsbemessung bei der Bewilligung anhand von Kostenrichtwerten müssen im Verwendungsnachweis dann nämlich wieder in aufwendiger und fehleranfälliger Weise die zuwendungsfähigen Kosten von den nichtzuwendungsfähigen getrennt und ein neuer Zuwendungsbetrag ermittelt werden.

---

9) Variante II des Vertrauensschutzprogramms (Nr. 2 b der Anlage 7 a zu den RZWas 2000)



Erste Prüfungserkenntnisse zeigen aber auch, dass die Ausgangsdaten zur Ermittlung der Förderwürdigkeit, insbesondere die Angaben zu den Gesamtinvestitionskosten im Betrachtungszeitraum von 20 Jahren und zu den Einwohnerzahlen häufig zu korrigieren sind. Dies wäre zu vermeiden, wenn die Fördersystematik - wie vom ORH bereits früher<sup>10</sup> vorgeschlagen - auf die tatsächliche Beitrags- und Gebührenbelastung der Nutzer abstellen würde. Das Staatsministerium beurteilt eine derartige Fördersystematik jedoch nach wie vor als nachteilig.

### **32.3 Künftige Förderung**

In Bayern werden 98,6 % der Bevölkerung aus öffentlichen Anlagen mit Wasser versorgt; für etwa 1 % wird es auch längerfristig bei eigenen Hausbrunnen bleiben. Der Anschlussgrad an öffentliche Kläranlagen - derzeit 94 % - soll bis Ende 2005 auf 96 % angehoben werden; im Übrigen erfolgt die Entsorgung über private Kleinkläranlagen. Daraus wird ersichtlich, dass der seit 1946 in großem Umfang geförderte Anschluss an öffentliche Ver- und Entsorgungsanlagen weitgehend abgeschlossen ist und der Schwerpunkt der Förderung nicht mehr im weiteren Ausbau der erstmaligen Ver- und Entsorgung liegt.

Die künftig anstehenden Aufgaben zur Sicherung von Schutzkonzepten, der qualitativen Anpassung bzw. des Ersatzes schadhafter oder technisch veralteter Anlagen oder auch deren Nachrüstung sowie der Sanierung undichter Kanäle sind aber insgesamt gesehen Anforderungen an den Betrieb bestehender Systeme. Die hierfür anfallenden Kosten sollten deshalb grundsätzlich wie Betriebskosten behandelt und damit nicht mehr gefördert, sondern unmittelbar von den Nutzern getragen werden, bei denen - von Ausnahmen abgesehen - die Auswirkungen regelmäßig gering wären. Würden beispielsweise für die landesweit anstehenden Sanierungen undichter Kanäle Fördermittel von insgesamt 500 Mio € bereitgestellt, so würde der durchschnittliche Abwasserpreis um höchstens 4 Cent/m<sup>3</sup> sinken und der Bürger um monatlich etwa 15 Cent entlastet.

Das Staatsministerium wendet hierzu ein, dass nach seinen Beobachtungen die Kommunen das Handlungsfeld undichte Kanäle/Fremdwasserreduzierung sehr zögerlich und nicht in dem aus der Sicht des Gewässerschutzes erforderlichen Maß in Angriff nehmen. Hierzu ist festzustellen, dass die Ziele des Gewässer-

---

10) siehe ORH-Bericht 1997 TNr. 37.4

schutzes durch die Beachtung der Eigenüberwachungsverordnung<sup>11</sup> zu erreichen sind und die Ver- und Entsorgungsunternehmen im Wege der Abschreibungen ohnehin Rücklagen zu bilden haben, die derartigen Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen dienen sollen. Eine Notwendigkeit, hierfür auf Dauer staatliche Fördergelder bereitzustellen, wird deshalb nicht gesehen.

Deshalb sollte dieses Förderprogramm möglichst rasch eingeschränkt und auf Härtefälle konzentriert werden, um den Staatshaushalt dauerhaft zu entlasten. Eine Belastung der Kommunalhaushalte wäre damit nicht verbunden, weil der Nutzer im Rahmen der Zumutbarkeit kostendeckende Gebühren und Beiträge zu entrichten hat und sich eine Kürzung der staatlichen Förderung nicht auf die gemeindliche Finanzsituation auswirkt.

---

11) Verordnung zur Eigenüberwachung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen (EÜV) vom 20. September 1995 (GVBI S. 769), wonach der Betreiber verpflichtet ist, den Zustand der Abwasseranlagen zu überwachen und in der Folge entsprechend dem Stand der Technik zu unterhalten und ggf. Sanierungsmaßnahmen zu veranlassen.

**Staatsministerium**  
**für**  
**Wissenschaft, Forschung und Kunst**

**33 Beschaffung von medizinisch-technischen Großgeräten für die Universitätsklinika Bayerns**

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

Die Beschaffung baugebundener Großgeräte für die Universitätsklinika nimmt bis zu sechs Jahre in Anspruch. Damit ist es den Kliniken kaum möglich, die medizintechnische Entwicklung in Krankenversorgung und Forschung angemessen schnell umzusetzen.

Der ORH empfiehlt, auf das zeitraubende Verfahren bei staatlichen Hochbaumaßnahmen und die verbindliche Beteiligung der Bauämter zu verzichten. Er hält es ferner für erforderlich, dem Wettbewerbsgedanken bei der Auftragsvergabe künftig mehr Geltung zu verschaffen, da derzeit über 80 % der beschafften Großgeräte auf einen einzigen Hersteller entfallen.

**33.1 Allgemeines**

In der Anlage S (Epl. 15) des Staatshaushalts 2003/2004 sind folgende Großgeräte mit Gesamtkosten im Einzelfall von jeweils über 1 Mio € veranschlagt:

**Großgeräte**

Zahlenübersicht

	<b>Anzahl</b>	<b>Kosten Mio €</b>
Computer-Tomographen (CT)	4	7,5
Magnetresonanz-Tomographen (MRT)	5	15,7
Positronen-Emissions-Tomographen (PET)	2	6,3
Linearbeschleuniger	2	6,7
Linksherzkatheter-Messplätze	4	9,0
<b>insgesamt</b>	<b>17</b>	<b>45,2</b>

Der Bund beteiligt sich nach dem HBFG<sup>1</sup> an der Finanzierung von Großgeräten mit Kosten von mehr als 125 000 € (reine Gerätekosten) zur Hälfte. Bei baugebundenen Großgeräten, deren Gesamtkosten jeweils über 1,5 Mio € liegen, finanziert der Bund auch die Kosten für den Bau und die bewegliche Einrichtung mit, wenn sie in Kategorie I des Rahmenplans für den Hochschulbau aufgenommen sind.

Baugebundene medizinisch-technische Großgeräte mit Gesamtkosten (Gerät und Einbau) von über 1 Mio € werden von den Universitätsbauämtern, die übrigen von den Universitätsklinika beschafft.

Der ORH hat bei seiner Untersuchung neben den fünf bayerischen Universitätsklinika auch die KHG-geförderten<sup>2</sup> Krankenhäuser zu Vergleichszwecken herangezogen.

### **33.2 Genehmigungs- und Beschaffungsverfahren**

Auf Landesebene ist an der Beschaffung baugebundener Großgeräte neben den Staatsministerien der Finanzen und für Wissenschaft, Forschung und Kunst die Oberste Baubehörde (OBB) mit ihren nachgeordneten Behörden (Regierungen, Bauämter) beteiligt. Nach den Vorschriften der RLBau<sup>3</sup> ist zunächst ein Bauantrag mit Stellungnahme der Bauämter zu den Baukosten nötig. Gleichzeitig ist für die hälftige Mitfinanzierung durch den Bund ein Gutachten der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) erforderlich. Nach Ausweisung eines Planungstitels im Haushalt folgt die Erstellung einer HU-Bau<sup>4</sup> durch die Bauämter, Prüfung durch die Regierungen, Festsetzung der Gesamtkosten durch die OBB und schließlich Ausarbeitung der Ausführungsunterlage-Bau durch das Bauamt.

Nach Festsetzung der Gesamtkosten entscheidet der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags (Haushaltsausschuss) bei Baumaßnahmen mit mehr als 1 Mio € über die Aufhebung des Sperrvermerks im Haushalt. Anschließend werden die detaillierten Bauunterlagen erstellt, die Haushaltsmittel zugewiesen und schließlich die Großgeräte beschafft.

---

1) Hochschulbauförderungsgesetz

2) KHG = Krankenhausfinanzierungsgesetz

3) Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben

4) Haushaltsunterlage-Bau

In der Praxis nimmt das mehrstufige Verfahren bei staatlichen Hochbaumaßnahmen drei bis vier Jahre, in Einzelfällen auch bis zu sechs Jahre in Anspruch.

Damit ist es den Kliniken kaum möglich, auf die technische Entwicklung im Bereich der Großgeräte flexibel zu reagieren.

Deshalb haben die Universitätsklinika alternative Wege beschritten:

- Inanspruchnahme von Leihgeräten. Diese Praxis kann zumindest faktisch zu einer Einschränkung des Budgetrechts führen (s. TNr. 33.3.3),
- Beschaffung als „kleine Baumaßnahme“, was zu einem Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften führen kann (s. TNr. 33.4).

### **33.3 Leihgeräte**

**33.3.1** In Rahmenverträgen haben sich zwei Firmen, die eine 1989 und die andere 1997, bereit erklärt, den Universitätsklinika medizintechnische Anlagen für eine angemessene Zeit leihweise zur Verfügung zu stellen, „auch wenn der Erwerb der Geräte noch nicht im Haushalt vorgesehen ist“. Die Wartungs- und Reparaturkosten tragen „zunächst“ die Firmen. Über einen eventuellen Kauf der Geräte sollen sich nach den Rahmenverträgen die Firmen und die Universitäten unter Berücksichtigung der jeweils während der Zusammenarbeit erbrachten Leistungen einigen. Bei der Bemessung des Kaufpreises sind ferner die DFG-Empfehlungen und ggf. Stellungnahmen der Bauämter zu beachten.

Die seit 1990 für die Hochschulkliniken beschafften Großgeräte wurden überwiegend zunächst durch Leihverträge gestellt. Von den 17 im Haushalt 2003/2004 zum Kauf veranschlagten Geräten werden sieben bereits aufgrund von Leihverträgen in den Kliniken genutzt, davon allein fünf im Klinikum der Universität München, Standort Großhadern. Darüber hinaus wurde Anfang 2002 ein CT zu Weiterentwicklungs- und Erprobungszwecken installiert. Auch in diesem Fall ist eine Beschaffung beabsichtigt und nach Beendigung der Erprobungsphase eine Anmeldung zu einem der nächsten Doppelhaushalte vorgesehen.

Während Leihverhältnisse in der Vergangenheit oft nur mündlich vereinbart wurden, werden inzwischen generell schriftliche Verträge abgeschlossen. Diese enthalten überwiegend die Unentgeltlichkeit und Übernahme der Wartungskosten durch den Verleiher für einen bestimmten Zeitraum.

Da sich die Beschaffungsverfahren meist verzögerten, wurden die Verträge üblicherweise verlängert. In einigen Fällen übernahmen allerdings die Universitätsklinikum die Wartungskosten, ohne dass dafür eine vertragliche Grundlage bestand.

**33.3.2** Im Fall einer „entgeltlichen Leihe“ hat das Klinikum der Universität München, Standort Innenstadt, 1999 einen MRT zu folgenden Konditionen angemietet:

Mietzins für die ersten 48 Monate ab Betriebsbereitschaft monatlich 5 113 €, anschließend monatlich 31 042 €, jeweils zuzüglich Umsatzsteuer. In den Vertrag ist unmittelbar nach Abschluss eine konzernangehörige Finanzierungsgesellschaft eingetreten. Der MRT wurde im Dezember 1999 in Betrieb genommen. Zugleich wurde das haushaltsrechtliche Verfahren zur Beschaffung eingeleitet. Die Kosten für das Gerät und die bauseitigen Maßnahmen wurden in der HU-Bau auf 1,7 Mio € festgesetzt. Ein Weiterführungsauftrag an das Universitätsbauamt konnte bislang nicht erteilt werden, da die Regierung einer freihändigen Vergabe nicht zugestimmt hat. Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass aufgrund des zeitaufwendigen Verfahrens der Beschaffungsvorgang für das Großgerät bislang nicht zum Abschluss gebracht werden konnte.

Nach Ablauf der 48 Monate im Dezember 2003 droht dem Klinikum eine Erhöhung des monatlichen Nutzungsentgelts auf das Sechsfache, was zu hohen finanziellen Belastungen des Klinikhaushalts führen würde.

**33.3.3** Soweit der ORH ermitteln konnte, hat in der Vergangenheit die Aufstellung von Leihgeräten fast immer zum späteren Kauf des Geräts - wenn auch teilweise erst nach bis zu fünf Jahren - durch das Klinikum geführt. Da derartige Leihverträge faktisch das Budgetrecht des Landtags einschränken, hat der Haushaltsausschuss am 4. Dezember 2002 folgendes Verfahren für die künftige haushaltsmäßige Behandlung von Großgerätebeschaffungen, die die Anlage S des Staatshaushalts betreffen, beschlossen:

- Bei Geräten, deren späterer Erwerb ausgeschlossen ist (Entwicklungsleihe), wird von der Vorlage des Leihvertrags an den Haushaltsausschuss abgesehen, da keine für die Anlage S relevante Investitionsmaßnahme vorliegt.
- Zielt die Aufstellung des Leihgeräts auf die vorgezogene Beschaffung (Überbrückungsleihe), ist dem Haushaltsausschuss vor Abschluss des Leihvertrags und Aufstellung des Geräts der Beschaffungsvorschlag zur Entscheidung vorzulegen.

- Wenn bei Abschluss eines Leihvertrags ein späterer Erwerb nicht ausgeschlossen werden kann, wird von einer Beteiligung des Haushaltsausschusses abgesehen, wenn die Ein- und Ausbaurkosten des Geräts - auch bei einer späteren Nichterwerbung - vom Leihgeber übernommen werden (Erprobungsleihe). Übernimmt das Klinikum ganz oder teilweise die Ein- bzw. Ausbaurkosten (Forschungsleihe), so ist vor Aufstellung des Geräts die Genehmigung des Haushaltsausschusses einzuholen.

Entwicklungsleihen, auf die keine Beschaffung folgt, wurden bislang vom ORH nicht festgestellt. Dagegen ist in den Verträgen der letzten Jahre häufig eine Kombination aus Erprobungs- und Überbrückungsleihe festzustellen. In den Verträgen ist hier vereinbart, dass das Klinikum versuchen wird, den Kauf der Anlage im Rahmen der nächsten Doppelhaushalte zu realisieren. Die Baukosten werden vom Hersteller bis zum Kauf der Anlage vorfinanziert.

Die Einstufung der Großgeräte in eine der Leihkategorien ist fließend und durch Vertragsgestaltungen beeinflussbar. Zur Wahrung des Budgetrechts wird die Verwaltung dem Haushaltsausschuss jährlich eine Liste aller Leihgeräte (einschließlich Erprobungsleihen) vorlegen.

### **33.4 Beschaffung als „kleine Baumaßnahme“**

**33.4.1** In der Praxis wird z.T. im Beschaffungsverfahren zwischen Großgerät und Einbau getrennt, obwohl die Gesamtkosten die für die Veranschlagung in der Anlage S des Staatshaushalts maßgebliche Grenze von 1 Mio € übersteigen, die Gerätekosten für sich allein aber unterhalb dieser Grenze bleiben.

In diesem Fall sind der Landesanteil an den Gerätekosten und die vollen Einbaukosten aus dem Klinikhaushalt zu bestreiten. Der Bund finanziert i.d.R. die Gerätekosten zur Hälfte mit. Auf die 50 %ige Mitfinanzierung der Einbaukosten, die der Bund bei Gesamtkosten von mehr als 1,5 Mio € übernehmen würde, wird dabei verzichtet.

**33.4.2** So wurde in einem Fall die Ersatzbeschaffung eines CT für das Universitätsklinikum Regensburg in der Anlage S des Doppelhaushalts 2003/2004 mit geschätzten Gesamtkosten von 1,8 Mio € (Gerät 1,5 Mio €, Einbau 0,3 Mio €) veranschlagt.

Das Klinikum hatte jedoch bereits im Oktober 2002 dieses Gerät für 1,5 Mio € bestellt.

Zum Zeitpunkt der Bestellung lagen weder Bauantrag noch HU-Bau vor. Zudem hat die DFG erst im Dezember 2002 die Anschaffung des Geräts bis zu 1,3 Mio € empfohlen. Nach Mitteilung des Klinikums ist es inzwischen gelungen, den Gerätepreis im Wege der Nachverhandlungen mit dem Hersteller auf die Empfehlungssumme der DFG zu reduzieren. Zur Förderung nach dem HBFVG hat das Staatsministerium die Aufnahme des Vorhabens in den 33. Rahmenplan für den Hochschulbau 2004 bis 2007 nach Kategorie I beantragt.

Der ORH ist der Auffassung, dass sich das Universitätsklinikum bei dieser Beschaffung über zwingende haushaltsrechtliche Bestimmungen hinweggesetzt hat.

### **33.5 Ausschreibung und Preisvergleich**

**33.5.1** Der Markt für medizinisch-technische Großgeräte wird von drei weltweit agierenden und einigen kleineren Anbietern bestimmt. Von den 1990 bis 2002 für die bayerischen Universitätsklinika erworbenen 86 Großgeräten wurden 69 (d.h. 80 %) von einer Firma hergestellt. Vergleichsweise entfiel auf diese Firma von 1998 bis 2002 im KHG-geförderten nichtuniversitären Krankenhausbereich ein Anteil von 49 %, bei Hochschulkliniken von 88 %. Vom weltweit größten Anbieter befindet sich bei den Universitätskliniken kein Großgerät.

Die Beschaffung der medizinisch-technischen Großgeräte unterliegt dem Vergaberecht (VOL, VOB, GWB). Der Einwand, dass häufig bestimmte Detailanforderungen bestehen (z.B. Schnittstellen zu vorhandenen Geräten), die letztlich nur von einem Hersteller zu erfüllen sind, kann nicht dazu führen, dass dieser Bereich vom Wettbewerb ausgeschlossen ist. Vielmehr wird man auch anderen Anbietern Gelegenheit geben müssen, sich auf die jeweiligen Anforderungen einzustellen. Im KHG-geförderten Bereich ist es üblich, dass von medizinischer Seite nur ein funktionsbezogenes Grobanforderungsprofil gestellt wird, das auf mehrere Hersteller anwendbar ist. Nach Ansicht des ORH sollte diese Praxis verstärkt auch bei den Hochschulklinika angewandt werden. In den Ausschreibungen könnten ausdrücklich Alternativangebote zugelassen und detailliert spezifizierte Leistungsbeschreibungen gefordert werden, um eine bessere Vergleichbarkeit der Geräte zu erreichen.

**33.5.2** Die Vergabevorschriften beziehen sich auf öffentliche Aufträge, d.h. entgeltliche Verträge. Bei den Leihverträgen greift daher rein formal das Vergaberecht erst beim späteren Beschaffungsvorgang. Faktisch wird aber mit der Installation eines Leihgeräts die Entscheidung über den späteren Erwerb vorweggenommen. Im



Übrigen ist bei einer späteren Ausschreibung der bisherige Leihgeber gegenüber seinen Mitbewerbern im Vorteil.

Der ORH ist daher der Ansicht, dass künftig bereits der Abschluss eines Leihvertrags im Wettbewerb erfolgen sollte.

**33.5.3** Während z.B. beim Einkauf von Medikamenten und zunehmend auch beim sonstigen medizinischen Bedarf die Universitätsklinika einen Nachfragepool bilden und einen zentralen Einkauf vornehmen, fehlt es hieran bei der Beschaffung von Großgeräten völlig. Auch wenn sich die Detailausstattung der Geräte durch Sonderwünsche unterscheidet, variieren bei typgleichen Geräten die Anschaffungskosten um bis zu 50 %. Im KHG-Bereich liegt diese Variationsbreite bei lediglich 20 %. So betragen im Zeitraum 2001/2002 die Kosten für einen an vier Universitätsklinika beschafften MRT desselben Typs zwischen 1,4 Mio € (Würzburg) und knapp 2 Mio € (Großhadern).

Nach Ansicht des ORH müssen bei Großgerätebeschaffungen (einschließlich Abschlüsse von Leihverträgen) die Preise und vertraglichen Konditionen vorab verglichen werden.

### **33.6      Wartungskosten**

Der ORH hat bei einem Kostenvergleich unter den Universitätsklinika festgestellt, dass hier bei gleichem Gerät eines Herstellers Preisunterschiede von bis zu 48 % bei vergleichbarem Leistungsspektrum bestehen.

Den Wartungskosten, die für ein Großgerät bis zu 200 000 € jährlich betragen können und die einen wesentlichen Kostenfaktor darstellen, sollte deshalb im Vergabeverfahren mehr Gewicht als bisher beigemessen werden. Die Klinika teilen diese Auffassung und prüfen nach Mitteilung des Staatsministeriums, wie dies in Zukunft vergaberechtlich einwandfrei erfolgen könne.

### **33.7      Aufgaben der Bauämter**

Mit der Beschaffung von medizinisch-technischen Großgeräten sind den Bauämtern atypische Aufgaben übertragen. Es handelt sich, trotz notwendiger baulicher Anpassungsmaßnahmen (Deckenverstärkung, Beseitigung von Trennwänden, Erweiterungsbauten), im Kern um den Erwerb einer medizinisch-technischen Ausstattung. Da die Bauämter nicht über die entsprechende Fachkompetenz verfügen,

bedienen sie sich hinsichtlich medizintechnischer Fragen externer Berater. Die Ermittlung der Kosten für die baulichen und versorgungstechnischen Arbeiten wird häufig dem Anbieter des Großgeräts überlassen.

Nach Auffassung des ORH sollte bei der Beschaffung von medizinisch-technischen Großgeräten auf das zeitaufwendige Verfahren für den staatlichen Hochbau und die verbindliche Beteiligung der Bauämter verzichtet werden. Unberührt bleibt selbstverständlich die Koordination des Großgeräteeinbaus mit den Versorgungseinrichtungen (Elektrizität, Lüftung, Statik, etc.) des Gesamtklinikums.

### **33.8 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium der Finanzen (StMF) und das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (StMWFK) unterstützen grundsätzlich die Forderung des ORH nach einer Verkürzung der Beschaffungsdauer. Das StMF hat hierzu in Erwägung gezogen, die Beschaffung von baugebundenen medizinisch-technischen Großgeräten künftig bei Aufstellung der Doppelhaushalte in einem einzigen Globaltitel bei der Anlage S (Epl. 15) zu veranschlagen. Der Einzelausweis der Beschaffungen sollte nur noch in den Erläuterungen zu diesem Haushaltsansatz erfolgen. Dem Haushaltsausschuss sei weiterhin jede Großgerätebeschaffung im Einzelfall zur Entscheidung vorzulegen. Die Mitfinanzierung durch den Bund müsse dabei weiterhin vorweg vom Fachressort sichergestellt werden.

Das StMWFK hat sich im gleichen Sinne geäußert, da hierdurch die medizinisch und wissenschaftlich erforderliche Flexibilität bei der Gerätebeschaffung erreicht werden könne, ohne das Entscheidungsrecht des Parlaments einzuschränken. Damit werde die Notwendigkeit, dass der Klinikumsvorstand eine Priorität bei den Geräten setzen müsse, erhöht. Gleichzeitig entfielen ein Grund für die sog. Überbrückungsleihen.

Die OBB lehnt den Vorschlag des ORH ab, künftig bei der Beschaffung von medizinisch-technischen Großgeräten, trotz der für die Bauämter atypischen Aufgaben, auf deren verbindliche Beteiligung zu verzichten. Sie führt aus, dass die Bauämter über die erforderliche Sachkenntnis verfügten und bei fehlender Fachkompetenz geeignete Sachverständige hinzuzögen. Außerdem würden die Vergabeprobleme nur von den Bauämtern auf die Kliniken verlagert.

Das StMWFK hat sich dafür ausgesprochen, künftig die Ausschreibung der Großgeräte durch die Klinika federführend durchführen zu lassen.

### 33.9 Abschließende Bemerkung des ORH

Der ORH begrüßt den Vorschlag des StMF, künftig durch eine veränderte Veranschlagungsweise im Staatshaushalt zur Abkürzung der Verfahrensdauer für Großgerätebeschaffungen beizutragen. Eine weitere Straffung kann durch den Verzicht auf das verbindliche Verfahren für den staatlichen Hochbau nach RLBau erreicht werden. Dieses ist für Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen, nicht jedoch für die Beschaffung hochtechnisierter Systeme wie medizinischer Großgeräte geeignet. Parallelen hierzu sind zentrale Rechnersysteme und Forschungseinrichtungen. Diese Maßnahmen werden von den nutzenden Verwaltungen abgewickelt. Zu den Einwendungen der OBB wird bemerkt, dass die erforderliche Fachkompetenz für die medizinischen und gerätetechnischen Anforderungen der Großgeräte ohnehin bei den Universitätskliniken vorhanden ist. Deshalb sollten diese auch die Beschaffung der von ihnen benötigten Großgeräte eigenverantwortlich und unter Beachtung des Haushaltsrechts durchführen. Auch Anpassungsmaßnahmen können durch die Kliniken in Eigenregie durchgeführt werden. Durch die sich daraus ergebende straffere Abwicklung mit weniger Beteiligten ergeben sich nach Auffassung des ORH auch Kosteneinsparungen.

## 34 Mineralogische Materialuntersuchung an der Universität Regensburg

(Kap. 15 21)

**Der Landtag hat 1996 die Staatsregierung ersucht, das staatliche Forschungsinstitut für angewandte Mineralogie aufzulösen. Dem ist die Verwaltung nur formal nachgekommen, da an der Universität Regensburg immer noch ein Großteil der Kapazitäten des ehemaligen Forschungsinstituts als „Betriebseinheit Materialuntersuchung“ vorgehalten wird. Diese betreibt Auftragsforschungen und erwirtschaftet Defizite von bis zu 375 000 € im Jahr. Der ORH fordert, die Betriebseinheit aufzulösen und die Stellen einzuziehen.**

### 34.1 Ausgangssituation

Bereits 1995 hat der ORH festgestellt, dass die Aufgaben des staatlichen Forschungsinstituts für angewandte Mineralogie in Regensburg weitgehend entfallen

sind.<sup>5</sup> Er hat deshalb gefordert, das Institut unverzüglich aufzulösen und die noch besetzten Stellen vorläufig auf andere staatliche Bereiche, z.B. die Universität Regensburg, zu übertragen. Der Landtag hat die Staatsregierung 1996 ersucht, das Staatliche Forschungsinstitut für angewandte Mineralogie aufzulösen.<sup>6</sup>

### **34.2 Umsetzung des Landtagsbeschlusses**

Das Staatsministerium hat 1997 das Forschungsinstitut formal aufgelöst und die Universität Regensburg um Prüfung gebeten, ob Bedienstete des Instituts auf freie Stellen der Universität übernommen werden können. Hierzu sah sich die Universität jedoch nicht in der Lage, erklärte sich aber bereit, Räume zur Verfügung zu stellen und das Personal für Zwecke der Universität einzusetzen. Ab April 1997 hat das Staatsministerium drei Wissenschaftler und sechs weitere Bedienstete an die Universität versetzt. Die Stellen der Mitarbeiter wurden bei Kap. 15 28 mit der Auflage zugewiesen, dass sie bei Freiwerden an das Staatsministerium zurückfallen.

Die Mitarbeiter wurden unter der „Betriebseinheit Materialuntersuchung“ zusammengefasst. Nachdem ein Wissenschaftler 2001 verstorben ist, sind derzeit noch acht Bedienstete dort tätig.

### **34.3 Tatsächliche Tätigkeit und wirtschaftliches Ergebnis**

Die Betriebseinheit führt im Wesentlichen Auftragsuntersuchungen für die Wirtschaft durch. Wurden 1999 noch 121 Aufträge bearbeitet, waren es 2002 nur noch 43 Untersuchungen. Daneben wurden gelegentliche Untersuchungen und Zuarbeiten als Dienstleistungen für andere Hochschuleinrichtungen erbracht. Veröffentlichungen erfolgten nur in geringem Umfang. Diplomarbeiten wurden ebenso wenig wie Dissertationen betreut, sondern allenfalls durch Analysen der Betriebseinheit unterstützt.

Für die durchgeführten Auftragsuntersuchungen wurden keine kostendeckenden Honorare in Rechnung gestellt. Deshalb wurden über Jahre hinweg erhebliche Verluste erwirtschaftet, wie sich aus nachfolgender Zahlenübersicht ergibt:

---

5) vgl. ORH-Bericht 1995 TNr. 40

6) vgl. Nr. 2 Buchstabe p des Landtagsbeschlusses vom 19. April 1996 (LT-Drucksache 13/4685)

**Ergebnisse der Betriebseinheit**

Zahlenübersicht

Jahr	Einnahmen €	Sach- ausgaben €	Personal- kosten <sup>2)</sup> €	Defizit €	Zahl der Auftragsun- tersuchungen
ab 1.4.97	23 185	-	350 171	326 986	67
1998	43 021	31 891	355 230	344 100	86
1999	62 136	59 082	365 267	362 231	121
2000	26 383	36 724	365 267	375 608	116
2001 <sup>1)</sup>	29 450	16 948	310 075	297 573	57
2002	26 829	27 758	311 646	312 575	43

1) Ein Wissenschaftler ist im Februar 2001 verstorben.

2) Personaldurchschnittskosten im öffentlichen Dienst

Anderweitige Einsatzmöglichkeiten z.B. eines Wissenschaftlers beim Bayerischen Geologischen Landesamt oder anderer Bediensteter bei der Forstdirektion bzw. bei der Außenstelle des Landesamts für Denkmalpflege in Regensburg wurden nicht weiterverfolgt, um die „Homogenität des Arbeitsbereichs“ der Betriebseinheit nicht zu gefährden.

Der ORH hat die Betriebseinheit Materialuntersuchung angesichts jährlicher Defizite von bis zu 375 000 € für unwirtschaftlich und entbehrlich gehalten, da für den derzeitigen Aufgabenbereich keine Notwendigkeit besteht, die Einheit als staatliche Einrichtung zu betreiben. Im Übrigen sollten bis zur Auflösung der Betriebseinheit für Aufträge Dritter kostendeckende Honorare in Rechnung gestellt und das Personal baldmöglichst auf freie und frei werdende Stellen der Universität oder anderer staatlicher Stellen umgesetzt werden.

**34.4 Auffassung der Universität und des Staatsministeriums**

Die Feststellungen des ORH vom Juni 2001 hat die Universität erst im März 2003 beantwortet. Sie räumt ein, dass die Betriebseinheit Materialuntersuchung nicht als wirtschaftlich sich tragende Einheit geführt werden könne. Sie werde nach dem Ende der derzeitigen Freistellungsphase eines Wissenschaftlers und der absehbaren Pensionierung des anderen Wissenschaftlers nicht mehr weitergeführt werden können. Die Umsetzung der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter werde sich jedoch überwiegend als außerordentlich schwierig erweisen, da sich die Professoren anderer Bereiche dagegen wehren würden, die Konsequenzen aus der aufgezeigten Entwicklung zu tragen.

Das Staatsministerium teilt mit, dass sich der Aufgabenkreis der Betriebseinheit Materialuntersuchung im Vergleich zum ehemaligen Staatlichen Forschungsinstitut für Angewandte Mineralogie entsprechend der nunmehrigen Eingliederung in die Universität in Richtung einer universitären Dienstleistungseinrichtung geändert habe. Es betont die Wichtigkeit des Instituts für den Wissenschaftsbetrieb der Universität, kündigt aber gleichzeitig an, die Betriebseinheit spätestens Ende 2006 aufzulösen und die Stellen für andere Zwecke im Bereich der bayerischen Universitäten verwenden zu wollen.

#### **34.5 Abschließende Bemerkung des ORH**

Das Staatsministerium verkennt, dass das Forschungsinstitut auch vor seiner Eingliederung in die Universität fast nur noch als Dienstleister für Forschungseinrichtungen und Privatfirmen tätig gewesen war und eben diese Reduzierung der Tätigkeit von eigenständiger Forschung hin zur Dienstleistungseinrichtung wesentlich die Auflösung des Instituts veranlasst hat.

Bei Eingliederung des Instituts und auch in der Folgezeit haben mehrere Übernahmeangebote von staatlichen Behörden für einzelne Mitarbeiter vorgelegen. Der ORH ist der Auffassung, dass die Universität die Umsetzung der Mitarbeiter auf diese Stellen bzw. auf freie Stellen der Universität hätte verfolgen sollen, statt die Beibehaltung der Betriebseinheit für weitere zehn Jahre zu betreiben.

Der ORH hält es für nicht hinnehmbar, trotz des Landtagsbeschlusses ohne Notwendigkeit die Betriebseinheit aufrechtzuerhalten und dabei erhebliche Defizite zu erwirtschaften. Die Betriebseinheit sollte deshalb umgehend aufgelöst und die Stellen sollten eingezogen werden.

## **35 Radionuklidlabor der Fachhochschule München**

(Kap. 15 39)

**Ein für die Fachhochschule München mit einem Kostenaufwand von fast 1,5 Mio € eingerichtetes, technisch hochwertig ausgestattetes Strahlenschutzlabor steht seit über fünf Jahren leer. Das Labor wurde überdimensioniert und am Bedarf der Fachhochschule vorbei geplant und errichtet.**

### **35.1 Ausgangssituation**

Bei einer Sanierungsmaßnahme des Gebäudeteils D der Fachhochschule (FH) München wurde ab 1993 ein Radionuklidlabor Typ B (Schutzklasse 3) eingerichtet. Die Baukosten wurden auf 1,2 Mio € geschätzt; für die Einrichtung wurden 256 000 € aufgewandt. Das Labor sollte den Bedarf von Pflichtfächern (Kernphysik/Strahlenschutz, Ökotoxikologie), technischen Wahlpflichtfächern und Wahlfächern abdecken, aber auch im Rahmen von Dienstleistungen für Studenten aller Fachbereiche dienen.

### **35.2 Inbetriebnahme**

Baumängel und Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Projektanten, dem Bauamt und dem vorgesehenen Laborleiter verzögerten die Fertigstellung des Labors. Der Gebäudeteil hätte zu Beginn des SS 1997 bezogen und der Studienbetrieb im Radionuklidlabor Anfang WS 1997/98 aufgenommen werden sollen.

Das Labor kann jedoch bis heute nicht genutzt werden, da die FH nicht bereit ist, mit dem Landesamt für Umweltschutz endgültig abzuklären, welche Voraussetzungen für die zur Inbetriebnahme erforderliche Strahlenschutzgenehmigung notwendig sind, und eine für einen ordnungsgemäßen Betrieb unerlässliche Zuluftkühlung (Kosten 75 000 €) einzubauen. Der ORH hat dies beanstandet, das Labor für überdimensioniert gehalten und gefordert, es unverzüglich wenigstens vernünftig zu nutzen. Dabei wären die Interessen des zuständigen Fachbereichs an der Durchführung von Lehrveranstaltungen und der Ausbildung von Diplomanden in dem Labor zu wahren.

### **35.3 Auffassung der FH und des Staatsministeriums**

Die FH bestätigt nunmehr die Auffassung des ORH, dass das Strahlenschutzlabor in einer Größenordnung dimensioniert sei, die „die fachlichen und sachlichen An-

forderungen an die FH bei weitem übersteige“. Insbesondere die personellen Voraussetzungen seien nicht gegeben, um einen ausreichenden Strahlenschutz zu gewährleisten.

Im Juni 2002 wollte die FH deshalb die Räume in Chemie-/Biochemielabore umbauen lassen, vorgeblich um einen dringenden Bedarf abzudecken. Nach dem Hinweis des ORH auf die hohen Umbaukosten, die umsonst getätigten Investitionen bei Errichtung des Strahlenschutzlabors und auf in einem benachbarten Bauteil vorhandene nicht ausgelastete Chemielabore versuchte die FH zunächst, das Strahlenschutzlabor in Zusammenarbeit mit der Technischen Universität München (TU) zu nutzen und dabei die Betriebsverantwortung auf die TU zu verlagern.

Da auch dies nicht gelungen ist, verfolgt die FH wieder eine andere Verbundlösung. Der Bedarf für Lehre, Praktika und Forschung würde dabei sichergestellt werden können. Die nötigen zusätzlichen Einbauten (u.a. eines Alarmsystems und eines Waschmaschinenstellplatzes) sollten bis Ende 2003 fertiggestellt sein, so dass eine Nutzung nunmehr 2004 in Aussicht genommen werden könne.

Das Staatsministerium räumt ein, dass die jetzige Hochschulleitung dem Labor weniger Gewicht beimisst als die vorherige, obwohl der für das Labor verantwortliche Fachbereich weiter der Meinung sei, dass zur Sicherung einer sachgerechten Strahlenschutzausbildung sowie zur Durchführung von Vorhaben der angewandten Forschung auf das Labor nicht verzichtet werden könne. Das Staatsministerium habe im September 2002 die Hochschule aufgefordert, kurzfristig zu einer sachgerechten Lösung zu kommen. Die derzeitigen Verhandlungen seien Erfolg versprechend. Sobald diese abgeschlossen seien und die erforderliche Genehmigung zum Umgang mit radioaktiven Stoffen vorliege, solle das Labor endgültig in Betrieb genommen werden, was nach Auskunft der FH innerhalb der nächsten sechs Monate - also rd. sechs Jahre nach der weitgehenden Fertigstellung des Labors - der Fall sein werde.

#### **35.4 Bewertung durch den ORH**

Die langwierige Suche nach einer Möglichkeit, das brachliegende Labor überhaupt nutzen zu können, belegt, dass für die Errichtung des Labors in dieser Größenordnung kein Bedarf durch die FH vorhanden war. Unabhängig davon hält es der ORH für nicht hinnehmbar, dass teuer ausgebaute Hochschulräume über Jahre hinweg leer stehen.



## 36 Staatliche Zweigmuseen und Zweiggalerien

(Kap. 15 70)

**In Bayern wurden 38 Zweigmuseen und Zweiggalerien eingerichtet und damit eine bundesweit einmalige Dezentralisierung des staatlichen Museumsbesitzes vorgenommen. Die dauerhafte Sicherung der Attraktivität dieser Einrichtungen wird zunehmend problematisch, da es in weiten Bereichen an einer angemessenen Betreuung fehlt, z.B. durch Veranstaltung von Wechselausstellungen, museumsdidaktische Aufbereitung der Ausstellungsobjekte sowie entsprechende Werbemaßnahmen. Die Verbesserung der Verhältnisse an den bestehenden Dependancen sollte nach Ansicht des ORH Vorrang vor der Eröffnung weiterer Museen erhalten.**

### 36.1 Allgemeines

**36.1.1** Im Bayerischen Museumsentwicklungsprogramm der Staatsregierung wird die Einrichtung von Zweigmuseen und Zweiggalerien in allen Landesteilen als wichtige Kultur- und Bildungsaufgabe bezeichnet. Hierdurch soll erreicht werden, dass auch außerhalb Münchens der staatliche Kunstbesitz mit nennenswerten Objekten vertreten ist und die vorhandenen kommunalen und privaten Museen eine entsprechende Ergänzung finden.

Von den derzeit bestehenden 38 Zweigmuseen und Zweiggalerien wurden 20 allein seit 1979 errichtet, weitere fünf sollen bis 2006 neu geschaffen werden. Seit 1997 wurden allerdings sechs Museen wieder aufgelöst und die Bestände nach München zurückgeführt. Bis auf einen Fall, in dem eine langfristige Bausanierung vorgesehen ist, waren hierfür die hohen Betriebskosten bei niedrigen Besucherzahlen maßgeblich.

**36.1.2** Von den Zweigmuseen und Zweiggalerien wurden zwölf in Burgen und Schlössern der Schlösserverwaltung errichtet. Die übrigen Objekte sind überwiegend in Gebäuden kommunaler Gebietskörperschaften (Kommunen, Landkreise, Bezirke, Zweckverbände) untergebracht. Grundlage für die Museumseinrichtung ist entweder eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Museum und Schlösserverwaltung oder ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Staat und kommunalen Gebietskörperschaften. Von staatlicher Seite werden die Objekte und Einrichtungsgegenstände sowie die fachliche Betreuung gestellt, während von den Kommunen die Räumlichkeiten bereitgehalten und die Sach- und Personalkosten des Museumsbetriebs getragen werden. Die Eintrittsgelder verbleiben als Kostenersatz beim

kommunalen Träger oder bei der Schlösserverwaltung. Der Verkauf von Katalogen und Publikationen wird jeweils einzeln abgerechnet.

### 36.2 Entwicklung der Besucherzahlen

Da die Eintrittsgelder nicht den Staatlichen Museen und Sammlungen zufließen und die Besucherzahlen damit für den Staatshaushalt vordergründig ohne Bedeutung sind, ist nach den Feststellungen des ORH die Aussagekraft der vorhandenen Angaben mit Vorsicht zu bewerten. Die für die Jahre 1994 bis 2002 mitgeteilten Zahlen ergeben Folgendes:

#### Besucherzahlen der Zweigmuseen und Zweiggalerien Zahlenübersicht

	1994		2002	
	Besucher	Zahl der Zweigmuseen	Besucher	Zahl der Zweigmuseen
Bayerische Staatsgemäldesammlungen	594 701	13	531 785	12
Bayerisches Nationalmuseum	131 921	11	193 968	11
Archäologische Staatssammlung	115 559	9	300 559	11
Staatliche Antikensammlungen	34 316	1	34 015	1
Staatliches Museum für Völkerkunde	15 662	2	3 788	1
Ägyptisches Museum	0	0	6 824	1
Die Neue Sammlung	10 070	1	11 604	1
<b>insgesamt</b>	<b>902 229</b>	<b>37</b>	<b>1 082 543</b>	<b>38</b>

Der starke Anstieg im Bereich der Archäologischen Staatssammlung ist weitgehend darauf zurückzuführen, dass das bisher in Bad Windsheim befindliche Zweigmuseum mit jährlich rd. 600 Besuchern in das Fränkische Freilandmuseum verlagert wurde und in der Statistik nunmehr die gesamte Besucherzahl des Freilandmuseums (2002: 182 569 Besucher) enthalten ist. Korrigiert man die Besucherübersicht allein um diesen Faktor, so zeigt sich, dass im Zeitraum 1994 bis 2002 im Bereich der Zweigmuseen und Zweiggalerien tatsächlich eine Stagnation eingetreten ist.

Zudem ist bei den Bayerischen Staatsgemäldesammlungen zu berücksichtigen, dass in deren Zweiggalerie in Würzburg die Besucher der Führung durch die Prunkräume der Residenz mitgezählt werden (2002: 204 425), obwohl lediglich in den

letzten fünf Räumen (ohne gesonderten Eintritt) 43 Gemälde ausgestellt sind. In nahezu allen Fällen dürfte der Wunsch nach Besichtigung der Residenz, nicht aber der Zweiggalerie, ausschlaggebend für den Besuch sein.

### **36.3 Staatliche Betreuung**

#### **36.3.1 Personal**

Die Staatlichen Museen und Sammlungen haben die wissenschaftliche Leitung und konservatorische Betreuung der Zweigeinrichtungen sowie den Unterhalt der Museumseinrichtung übernommen. Sie sollen für die laufende Überwachung des Sammlungsbestands und die erforderlichen konservatorischen, restauratorischen und sicherheitstechnischen Maßnahmen sorgen. Diese Aufgaben erfüllen die Staatlichen Museen und Sammlungen mit dem in den Stammhäusern vorhandenen Personal (Wissenschaftler, Restauratoren und Werkstättenpersonal) und gesondert veranschlagten Sachmitteln. Lediglich für die Dauerausstellung „Das Gottesjahr und seine Feste“ im Alten Schloss Schleißheim ist eine eigene Stelle für einen Wissenschaftler eingerichtet worden.

#### **36.3.2 Sachmittel**

Den Zweigmuseen und Zweiggalerien standen für die musealen Betreuungsaufgaben bei Kap. 15 70 Tit. 547 02 nach Abzug der haushaltsgesetzlichen Sperre für 2002 Ausgabemittel von 70 465 € zur Verfügung, d.h. pro Zweigmuseum 1 854 €. Da diese Mittel nicht einmal ausreichten, um z.B. die Kosten für Broschüren, die Reisekosten der Betreuer, den Austausch von Vitrinenbeleuchtungen und Beschriftungen zu tragen, müssen dringende Maßnahmen im Rahmen der Budgetierung aus dem Stammhaushalt der Museen finanziert werden. Eine genaue Ermittlung der tatsächlichen Betreuungskosten der Zweigmuseen und Zweiggalerien ist nicht möglich, weil keine geeigneten Buchungsstellen (Untertitel) eingerichtet sind.

#### **36.3.3 Sonder- und Wechselausstellungen**

Aufgrund der bescheidenen Sach- und Personalausstattung für die Betreuung der staatlichen Dependancen bleiben die Einrichtungen nach der Eröffnung häufig sich selbst überlassen. Allerdings zeigen einige der Stammhäuser bei der Betreuung ihrer Filialen ein durchaus beachtliches Engagement.

So hat die Archäologische Staatssammlung seit 1979 in ihren elf bestehenden Zweigmuseen insgesamt 120 Wechsel- bzw. Wanderausstellungen durchgeführt. Dabei durchläuft ein Teil der Wanderausstellungen sämtliche Zweigmuseen. In dem zur Neuen Sammlung gehörenden Keramikmuseum Weiden wurden seit der Gründung (1990) fünf große Sonderausstellungen veranstaltet. Das Museum für Ägyptische Kunst richtete im Zweigmuseum Seefeld seit der Errichtung (1998) fünf Sonderausstellungen aus.

Das Bayerische Nationalmuseum und die Staatsgemäldesammlungen sahen sich dagegen nicht in der Lage, Sonder- oder Wechselausstellungen in ihren Filialen durchzuführen. Die Staatliche Antikensammlung hat ebenfalls keine Wechselausstellungen veranstaltet. Selbst während der Schließung der Antikensammlungen wegen Bausanierungsmaßnahmen von Mai 2000 bis Juni 2003 konnte sich die Museumsleitung nicht entschließen, aus geeigneten Sammlungsobjekten eine Sonderausstellung zusammenzustellen. Zur Begründung verweisen diese Museen auf konservatorische und personelle Probleme, die angespannte Haushaltslage und den Ortsbezug der bereits ausgestellten Objekte.

#### **36.4 Anregungen des ORH**

**36.4.1** Für die Errichtung und Einrichtung neuer staatlicher Zweigmuseen wurden in jüngerer Zeit erhebliche Beträge investiert, wie z.B. für das 1998 eröffnete Thurn und Taxis Museum in Regensburg insgesamt 24 Mio €. Auch für die in den nächsten Jahren vorgesehenen Neueinrichtungen sind rd. 20 Mio € eingeplant. Demgegenüber sind die zur Betreuung der eingerichteten Zweigmuseen und Zweiggalerien verfügbaren Sachmittel und Personalressourcen äußerst gering.

Das Staatsministerium selbst hat in der Beantwortung einer Landtagsanfrage<sup>7</sup> in einem Bericht vom 14. Mai 2003 festgestellt, dass die für die Verbesserungen der Situation an den bestehenden Zweigmuseen und Zweiggalerien erforderlichen Sachmittel und Personalressourcen aus den verfügbaren Haushaltsansätzen nicht bereitgestellt werden können. Nach Auffassung des ORH sollte die Verbesserung der Verhältnisse an den bestehenden Zweigmuseen Vorrang vor der Eröffnung neuer Dependancen erhalten.

---

7) LT-Drucksache 14/11626 vom 12. Februar 2003

**36.4.2** Der ORH hält etliche Verbesserungen auch kostenneutral für realisierbar:

- Die laufende Betreuung der staatlichen Zweigmuseen sollte künftig der staatlichen Landesstelle für Nichtstaatliche Museen (LNM) übertragen werden. Diese mit 18 Stellen und Mitteln von jährlich über 3 Mio € für Investitionszuschüsse ausgestattete Einrichtung ist bislang ausschließlich für nichtstaatliche Museen zuständig. Sie berät die nichtstaatlichen Museumsträger bei der Erstellung von Museumskonzepten und bei der Verwirklichung von Museumsprojekten, wie z.B. bei der Herausgabe von Publikationen und zu Themen der Öffentlichkeitsarbeit. Die Tätigkeit der LNM sollte sich auch auf die staatlichen Zweigmuseen und Zweiggalerien erstrecken, da diese die örtlichen Museumseinrichtungen ergänzen.
- Mit dem Museumspädagogischen Zentrum (MPZ) in München, dem Kunst- und Kulturpädagogischen Zentrum in Nürnberg und dem Referat für Museumsdidaktik und Museumspädagogik bei der LNM bestehen bereits drei museumspädagogische Einrichtungen des Staates. In diese Institutionen sollte künftig die museumspädagogische Betreuung der staatlichen Zweigmuseen und Zweiggalerien einbezogen werden. Angesichts der schwierigen Betreuungssituation hat das MPZ bereits jetzt die museumspädagogische Betreuung an sechs staatlichen Zweigmuseen mit übernommen. Durch Lehrerhandreichungen, Schulung der Lehrkräfte und lehrplanbezogene Ausstellungsthemen wird hier eine stärkere Einbeziehung der Dependancen in den örtlichen Schulbetrieb erreicht.
- In den Errichtungsverträgen für staatliche Zweigmuseen und Zweiggalerien ist die Zuständigkeit für Werbemaßnahmen nicht geregelt. Die früher übliche Einbeziehung in den Sammelansatz für gemeinsame Werbung der Staatlichen Museen und Sammlungen (Kap. 15 70 Tit. 547 73) ist bereits seit Jahren entfallen. Ein Werbekonzept ist nicht vorhanden. Der ORH sieht hier Staat und Kommunen gefordert, da Einnahmesteigerungen durch höhere Besucherzahlen ausschließlich ihnen zugute kommen.
- Wechsel- und Sonderausstellungen sind von zentraler Bedeutung für die dauerhafte Erhaltung des Publikumszuspruchs und die Verwirklichung des Bildungsauftrags. Es fällt auf, dass hierzu gerade diejenigen staatlichen Stammhäuser, die über die größten Personalkörper verfügen (Staatsgemäldesammlungen, Bayerisches Nationalmuseum), in ihren Dependancen keinerlei Anstrengungen unternehmen. Nach Auffassung des ORH bestehen in diesem Bereich erhebliche Verbesserungsmöglichkeiten.

Bei der Ausarbeitung von Ausstellungskonzepten und dem Ausleihen von Vitrinen sollten ferner die Erfahrungen und Ressourcen des Hauses der Bayerischen Geschichte mitgenutzt werden.

- Die staatlichen Zweigmuseen und Zweiggalerien sollten eine stärkere örtliche Verankerung finden. Zu denken ist hier an die Gründung von Freundeskreisen, die auch den Bezug zu örtlichen Sponsoren herstellen, Sonderausstellungen regionaler Künstler und die Stärkung des Engagements von ehrenamtlich Tätigen.

### **36.5 Stellungnahme der Ressorts**

Das Staatsministerium der Finanzen hat darauf hingewiesen, dass eine Verbesserung der Verhältnisse an den Zweigmuseen nur durch Umschichtung innerhalb des Museumskapitels, nicht aber durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel erfolgen könne. Auch nach seiner Auffassung sollte in Zeiten knapper Haushaltsmittel die Gründung neuer Zweigmuseen äußerst zurückhaltend bewertet werden.

Das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst hat gegen den Bericht keine Einwendungen erhoben.

Vom Großen Kollegium beschlossen  
am 16. Oktober 2003



Alfons Metzger  
Präsident

## Z w e i t e r   T e i l





## **37 Bericht zur finanziellen Situation der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM)**

**Die BLM erhält aus ihrem 2 %-Anteil an den Rundfunkgebühren über 20 Mio € jährlich. Diese Finanzierungsquelle hat es der BLM bis Ende 2002 erlaubt, eine 1996 erworbene Immobilie mit Gesamtkosten von 21,6 Mio € zu über 70 % aus Eigenmitteln zu finanzieren und darüber hinaus allein aus den Jahresüberschüssen 2000 bis 2002 weitere Rücklagen von 6,4 Mio € zu bilden. Die liquiden Mittel betragen Ende 2002 über 10 Mio €. Im Hinblick auf die mehr als reichliche Finanzausstattung der BLM hält der ORH eine weitere Teilhabe an künftigen Rundfunkgebührenerhöhungen nicht für erforderlich.**

### **37.1 Vorbemerkung**

Die BLM wurde 1985 gegründet, um in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft privaten Rundfunk in Bayern zu organisieren und zu verantworten. Der Aufgabenkatalog der BLM wurde im Laufe der Jahre durch den Gesetzgeber immer wieder erweitert (Förderaufgaben, Medienerziehung und -pädagogik, Jugendschutz in Rundfunk und Internet).

Seit 1988 erfolgt die Finanzierung dieser Aufgaben durch die BLM vorwiegend aus dem 2 %-Anteil an den Rundfunkgebühren und - seit 1999 - aus dem Teilnehmerentgelt. Anlässlich der Rundfunkgebührenerhöhung zum 1. Januar 2001 haben die Länder in einer Protokollerklärung zum Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag Folgendes festgelegt:

„Die Länder lassen mit Ablauf der nächsten Gebührenperiode zum 31. Dezember 2004 die automatische Teilhabe der Landesmedienanstalten an Rundfunkgebührenerhöhungen entfallen. Bis dahin sollen die Aufgaben der Landesmedienanstalten und ihr weiterer Finanzbedarf überprüft werden.“

Der ORH will mit diesem Bericht rechtzeitig vor Ablauf der Gebührenperiode über die finanzielle Situation der BLM informieren. Der Bericht basiert auf den Ergebnissen einer örtlichen Prüfung der Jahre 1998 bis 2001, ergänzt um die aktuellen Aufwands- und Ertragszahlen aus dem Jahresabschluss 2002.

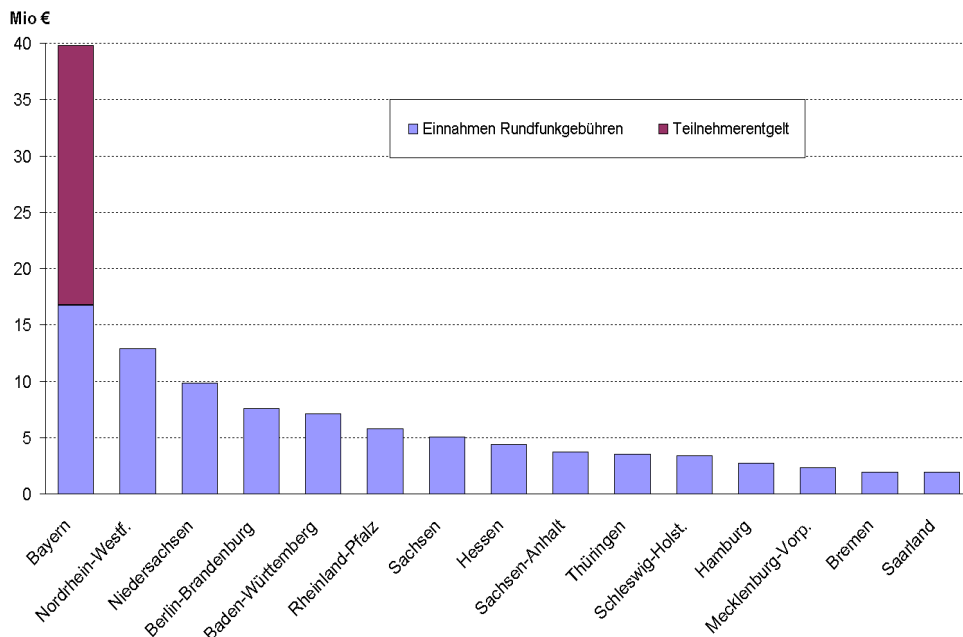
### 37.2 Finanzausstattung der BLM im Ländervergleich

Der 2 %-Anteil der Landesmedienanstalten an der monatlichen Rundfunkgebühr ist von 0,17 € (1988) auf 0,32 € (2002) und damit um rd. 90 % angestiegen. Der Gebührenanteil der BLM lag 2002 bei 20,4 Mio €. Die starre Bindung an die Rundfunkgebühr ließ die BLM von Entwicklungen profitieren, die auf Sonderfaktoren bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zurückzuführen sind und in keinerlei Bezug zu ihren Aufgaben stehen. Beispiele hierfür sind: Preissteigerungen beim Programm- und Rechteeinkauf, Entwicklungen bei den Werbeerträgen sowie Gebührenanteile für den bundesweiten Hörfunk, Arte, Phoenix und den Kinderkanal. Auf die daraus folgende sehr gute Finanzausstattung der BLM hat der ORH bereits 1991 und 1996 in seinen Berichten hingewiesen.

Im Vergleich zu den Medienanstalten in den anderen Ländern stellte sich die Einnahmesituation der BLM im Jahr 2000 wie folgt dar:

**Vergleich der Einnahmen der Landesmedienanstalten für 2000 (Soll) <sup>1)</sup>**

Schaubild



1) aus dem Jahrbuch 1999/2000 der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten

Während bundesweit inzwischen knapp 30 % des gesamten Aufkommens aus dem 2 %-Anteil der Landesmedienanstalten über landesrechtliche Vorabkürzungen (z.B. für Filmförderungen) bzw. Abführungen an die Landesrundfunkanstalten abgeschöpft werden, steht der BLM dieser Gebührenanteil ungeschmälert zur Verfügung.

BLM

gung. Dies führt dazu, dass in Bayern der BLM sogar deutlich mehr Mittel zufließen als der Landesmedienanstalt im bevölkerungsreichsten Land Nordrhein-Westfalen.

Zusätzlich kann die BLM zur Gestaltung der bayerischen Rundfunklandschaft noch bis 2008 auf die ausschließlich in Bayern von den Kabelhaushalten erhobenen Teilnehmerentgelte zurückgreifen; 2002 beliefen sich diese auf über 24 Mio €.

Die im Vergleich zu den übrigen Landesmedienanstalten wesentlich bessere Finanzausstattung ist nach Auffassung der BLM auf ihre umfangreichen landesgesetzlich bestimmten Aufgaben und ihre besondere Funktion durch das verfassungsrechtlich vorgegebene Rundfunkmodell in Bayern zurückzuführen.

Nach Art. 111 a Abs. 2 BV wird in Bayern Rundfunk in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben. Diese Aufgabe wurde der BLM als einer Anstalt des öffentlichen Rechts übertragen.

### 37.3 Finanzielle Situation der BLM

#### 37.3.1 Entwicklung der Haushaltsdaten

Die Erträge der BLM entwickelten sich von 1998 bis 2002 wie folgt:

**Erträge** Zahlenübersicht 1

	1998	1999	2000	2001	2002	Veränderung
	€	€	€	€	€	%
Rundfunkgebühren	17 102 714	17 261 725	17 657 064	20 239 501	20 440 488	19,5
Anteil BLM						
Teilnehmerentgelte	2 852 817	2 045 168	2 556 459	2 556 459	0	-
Gebühren	95 867	196 290	88 664	572 737	315 298	228,9
Geldbußen	-	542	24 770	31 956	16 055	-
Sonstige Erträge	552 084	516 955	707 124	1 016 432	1 014 153	83,7
Finanzierungsbeitrag FS-Fenster <sup>1)</sup>	2 256 978	1 881 283	1 617 878	1 223 070	1 422 818	- 37,0
Erträge Stammhaushalt	22 860 459	21 901 964	22 651 958	25 640 156	23 208 812	1,5
Teilnehmerentgelt	2)	24 844 084	22 032 412	22 457 138	24 256 670	-
<b>insgesamt</b>	<b>22 860 459</b>	<b>46 746 047</b>	<b>44 684 370</b>	<b>48 097 294</b>	<b>47 465 482</b>	-

- 1) Beiträge werden von den Veranstaltern bundesweiter Fernsehprogramme erhoben und in gleicher Höhe an bayerische Fernsehfensteranbieter ausgereicht.
- 2) Die Entgelte aus den Teilnehmerverhältnissen wurden bis einschließlich 1998 von den Medienbetriebesgesellschaften erhoben. Sie beliefen sich 1998 auf 31,2 Mio € (einschließlich Anteil der Medienbetriebesgesellschaften).

Von den Erträgen des Stammhaushalts (ohne Teilnehmerentgelte) entfallen 2002 88 % auf den 2%-Anteil an den Rundfunkgebühren.

Bei den Aufwendungen (ohne Rücklagenzuführungen) ergibt sich folgende Entwicklung:

**Aufwendungen**

Zahlenübersicht 2

	1998	1999	2000	2001	2002	Veränderung
	€	€	€	€	€	%
Personalaufwand <sup>1)</sup>	4 250 396	4 984 078	5 405 065	5 797 559	6 184 134	45,5
Abschreibungen	516 532	902 391	878 131	953 670	1 019 400	97,4
Aufwendungen Gebühreneinzug	589 520	598 212	608 437	695 357	704 000	19,4
Fördermaßnahmen	7 111 278	7 768 456	7 770 707	7 720 221	8 091 533	13,8
Förderung aus Finanzierungsbeitrag FS-Fenster	2 256 978	1 881 283	1 617 878	1 223 070	1 422 817	- 37,0
Sonstige Aufwendungen	5 138 451	4 832 318	4 535 828	4 980 255	5 076 379	- 1,2
<b>Aufwendungen Stammhaushalt</b>	<b>19 863 154</b>	<b>20 966 737</b>	<b>20 816 047</b>	<b>21 370 132</b>	<b>22 498 263</b>	<b>13,3</b>
Aufwendungen aus dem Teilnehmerentgeltsystem	<sup>2)</sup>	24 844 084	22 032 412	22 457 138	24 256 669	-
<b>insgesamt</b>	<b>19 863 154</b>	<b>45 810 821</b>	<b>42 848 459</b>	<b>43 827 270</b>	<b>46 754 932</b>	<b>-</b>

1) ab 1999 einschließlich Aufwand für studentische Teilzeitkräfte

2) siehe auch Zahlenübersicht 1, Fußnote 2

42 % der Aufwendungen aus dem Stammhaushalt 2002 wurden für Fördermaßnahmen verwendet, 58 % für eigene Aufgaben der BLM.

**37.3.2 Kapitalausstattung**

Neben der kontinuierlichen Erfüllung ihrer Aufgaben war die BLM aufgrund der ihr in den Jahren 1998 bis 2002 zufließenden Mittel in der Lage, in erheblichem Umfang das bereits in der Vergangenheit gebildete anstaltseigene Kapital weiter aufzubauen. Insgesamt hat sich in diesem Zeitraum das Kapital einschließlich Rücklagen von 11,6 Mio € auf 22,4 Mio € nahezu verdoppelt. Damit ist es der BLM bis Ende 2002 gelungen, die 1996 erworbene Immobilie mit Gesamtkosten von 21,6 Mio € zu über 70 % aus Eigenmitteln zu finanzieren. Darüber hinaus konnten aus den Jahresüberschüssen 2000 bis 2002 noch weitere Rücklagen von 6,4 Mio € gebildet werden.

Die außergewöhnlich gute finanzielle Ausstattung der BLM spiegelt sich auch in den erheblichen Liquiditätsreserven wider. Die liquiden Mittel (insbesondere Guthaben auf Festgeldkonten) erhöhten sich von 3,8 Mio € Ende 1998 auf 10,7 Mio € Ende 2002.

Die BLM betont, dass die weitgehende Eigenfinanzierung der Immobilie und die darin liegende Stärkung der Eigenkapitalquote ein Zeichen vorausschauender Finanzpolitik sei. Die liquiden Finanzmittelreserven würden eine kontinuierliche Aufgabenerfüllung ermöglichen und entsprächen dem Handeln eines ordentlichen Kaufmanns.

### 37.4 Personalkosten

Die Entwicklung der Personalkosten bei der BLM seit dem zuletzt vom ORH geprüften Jahr 1994 ist aus der folgenden Zahlenübersicht zu ersehen:

**Personalkosten** Zahlenübersicht 3

	1994	1998	1999	2000	2001	2002	Veränderung
Personalaufwendungen für Festangestellte (Tsd €) <sup>1)</sup>	3 207,6	4 250,4	4 452,3	4 746,5	5 056,0	5 335,2	66,3 %
Besetzte Planstellen 31.12. (Anzahl)	52,5	60,5	63,0	63,5	67,0	68,0	29,5 %
Aufwand je Planstelle 31.12. (Tsd €)	61,1	70,3	70,7	74,7	75,5	78,5	28,4 %

1) Gehälter, soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung

Neben den o.a. fest angestellten Mitarbeitern beschäftigt die BLM z.B. zur Programmebeobachtung auch studentische Teilzeitkräfte (jährlich rd. 27 Vollzeitkräfte).

Die linearen Gehaltserhöhungen der BLM lagen von 1995 bis 2002 bei 18,3 %, im öffentlichen Dienst bei 14,3 %. Die Personalkostensteigerung im bayerischen Staatshaushalt belief sich seit 1994 auf 20,2 %, bei der BLM dagegen auf 66,3 %.

Ursachen für den starken Anstieg der Personalkosten bei der BLM sind zum Teil die vorgenommenen Stellenausweitungen und zum Teil die Dynamik in der Entwicklung der Gehälter.

Die BLM begrüßt die Feststellungen des ORH zur Entwicklung der Personalkosten, da in ihr die Dynamik signifikant werde, die der Medienbereich im Zeitraum 1994

bis 2002 genommen habe. Angesichts der Aufgabenentwicklung müssten für den Auf- und Ausbau eines motivierten und von fachlicher Exzellenz geprägten Mitarbeiterstamms auch entsprechende Finanzmittel aufgewendet werden.

Im Bereich der Geschäftsleitung hat sich von 1994 bis 2002 ein Anstieg der Bruttogehälter (einschließlich Zulagen, Sondervergütungen und Aufwandsentschädigungen) um 40,3 % ergeben. Die BLM weist hierzu darauf hin, dass die Erhöhung der Bruttogehälter der Geschäftsleitung im Wesentlichen auf Strukturänderungen zurückzuführen sei, die der gestiegenen Verantwortung und dem größeren Aufgabenbereich entsprächen und insoweit angemessen seien.

### **37.5 Deckungsstock für Pensionsverpflichtungen**

Die Pensionszusagen an vier leitende Mitarbeiter wurden durch die freiwillige Mitgliedschaft der BLM beim Bayerischen Versorgungsverband abgesichert. Zusätzlich hat die BLM Pensionsrückstellungen gebildet und einen entsprechenden Deckungsstock (Ende 2002: 1,66 Mio € an festverzinslichen Wertpapieren) aufgebaut. Damit wurden Mittel gebunden, denen keine echte Verpflichtung gegenübersteht. Die tatsächliche Belastung der BLM nach dem Pensionseintritt beläuft sich lediglich auf einen Bruchteil aus den dann vom Versorgungsverband gewährten Leistungen. Demzufolge ist der Deckungsstock zu über 90 % nicht erforderlich.

Der ORH hat gefordert, den Deckungsstock auf das Maß zu reduzieren, das der wirtschaftlichen Belastung der BLM unter Berücksichtigung der Mitgliedschaft im Versorgungsverband entspricht, und die dadurch frei werdenden Mittel zur Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben zu nutzen.

Die BLM hat mitgeteilt, dass sie die Ausführungen des ORH zum Anlass nehmen werde, den Verwaltungsrat mit dieser Frage nochmals grundsätzlich zu befassen.

### **37.6 Immobilienerwerb**

Der ORH hat zur Notwendigkeit einer eigenen Immobilie für die BLM bereits in seinem Bericht zur finanziellen Situation 1996 kritisch Stellung genommen. Nachdem der zunächst vorgesehene schlüsselfertige Erwerb eines Objektes scheiterte, hat die BLM inzwischen ein Bürogebäude in München erworben und umgebaut.

Nach dem Kauf 1996 für 13,1 Mio € (einschließlich Grundstück, Tiefgarage, Nebenkosten) hat die BLM das vorhandene zehn Jahre alte Bürogebäude für ihre

Zwecke umgebaut. Dabei wurden der begrünte Innenhof überdacht und zu einem Foyer umgestaltet, ein Sitzungssaal eingebaut und verschiedene weitere Umbauten vorgenommen. Im Zuge der Umbauarbeiten kam es zu erheblichen Kostenmehrerungen, so dass sich die Umbaukosten von zunächst geschätzten 2,5 Mio € auf 8,5 Mio € mehr als verdreifachten.

Ursächlich für die Kostensteigerungen sind Ausschreibungs- und Planungsmängel, unzureichende Projektsteuerung und Auswahl der teuersten Umbauvariante. Bei Gebäudekosten von 4 688 € je m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche (einschließlich des gesamten Foyers) werden die Richtwerte erreicht, die im staatlichen Hochschulbau für teure Institutsbauten mit hohen Technikanteilen vorgesehen sind.

Die BLM hat bestätigt, dass es beim Umbau der Immobilie zu Mängeln bei der Planung und der Projektsteuerung gekommen ist. Die Gründe seien in dem Wunsch gelegen, nach dem Kauf des Objektes den Umbau möglichst rasch zu realisieren, um laufende Mietkosten einzusparen. Außerdem habe man zu großes Vertrauen in den Generalplaner gesetzt und auf eine eigene Projektsteuerung verzichtet.

### **37.7 Kanal für zweiten Ballungsraumsender in München**

Die BLM hat seit 31. Juli 1999 einen terrestrischen Fernsehsender in München zu jährlichen Kosten von 73 000 € angemietet, um ein zusätzliches Ballungsraumprogramm zu ermöglichen. Trotz lang andauernder Bemühungen konnte das Organisationsverfahren zur Genehmigung eines Programms bis heute nicht abgeschlossen werden. Der Kanal wird derzeit von einem ohnehin in München terrestrisch abgestrahlten bundesweiten Programm unentgeltlich genutzt.

Die BLM finanziert die Mietkosten des Senders aus ihrem Haushalt. Der ORH hat vorgeschlagen, die Anmietung des Senders einzustellen. Nach Mitteilung der BLM hat der Medienrat am 9. Oktober 2003 beschlossen, den Sender an einen privaten Anbieter zu vergeben. Damit entfalle künftig die Zahlungspflicht der BLM.

### **37.8 Teilnehmerentgelt**

#### **37.8.1 Bisherige Situation**

In Bayern wird seit 1. Dezember 1984 von den an das Kabelnetz angeschlossenen Haushalten ein Teilnehmerentgelt erhoben. Es „dient in erster Linie Maßnahmen

zur Erreichung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der lokalen und regionalen Fernsehanbieter sowie einer möglichst gleichwertigen Versorgung mit lokalen und regionalen Fernsehangeboten in Bayern“ (Art. 33 Abs. 5 Satz 2 Bayerisches Mediengesetz - BayMG -). Zunächst waren 19 privatrechtliche Kabelgesellschaften (Medienbetriebsgesellschaften) für die Erhebung des Teilnehmerentgelts zuständig. Nach deren Entlassung aus ihren gesetzlichen Rechten und Pflichten hat die BLM ab 1. Januar 1999 die Erhebung übernommen. Das Teilnehmerentgelt je Wohneinheit betrug seit 1993 1,69 € (3,30 DM) und wurde ab 1999 auf 1,02 € (2 DM) abgesenkt.

Die Verteilung der Einnahmen erfolgt nach den Vorgaben des BayMG und einer von der BLM erlassenen Teilnehmerentgeltsatzung. Der größte Förderbetrag („technische Infrastrukturförderung“) wird vor allem für die Übernahme von Telekom-Leitungskosten verwendet. Die programmfördernden Zuschüsse, die auch der Verbesserung von Vielfalt und Qualität dienen sollen, werden nach verschiedenen Kriterien (anrechenbare Sendezeit/Reichweite) an die Anbieter ausgeschüttet. Daneben erhielt die BLM bis einschließlich 2001 einen Anteil für eigene Zwecke (z.B. Verwaltungskosten, Förderaufgaben). Die für die Jahre 1997 bis 2002 vereinnahmten Teilnehmerentgelte wurden wie folgt verwendet:

**Verwendung der Teilnehmerentgelte (Mio €)**

Zahlenübersicht 4

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Förderung technischer Infrastruktur für Anbieter	5,95	7,17	7,74	8,10	9,96	9,64
Programmfördernde Zuschüsse an Anbieter	11,52	11,86	8,90	8,55	7,41	7,43
Anteil BLM	2,60	2,81	2,04	2,56	2,56	-
Inkassokosten (1997 und 1998 mit Kosten Medienbetriebsgesellschaft)	10,42	12,17	3,89	3,09	3,62	3,72
Rückstellungen/ Wertberichtigungen <sup>1)</sup>	-	-	4,32	2,29	1,46	3,46
<b>Summe</b>	<b>30,49</b>	<b>34,01</b>	<b>26,89</b>	<b>24,59</b>	<b>25,01</b>	<b>24,25</b>

1) buchungstechnischer Ausgleichsposten für noch nicht eingegangene Forderungen u.a.

**37.8.2 Künftige Entwicklung**

Gemäß einer Novellierung des BayMG vom 24. Januar 2001 wird das Teilnehmerentgelt bis 2008 stufenweise abgebaut und soll ab 2009 völlig entfallen:

BLM
-----



**Monatliches Teilnehmerentgelt je Wohneinheit (€)**

Zahlenübersicht 5

1.1.2002 bis 31.12.2002	1,00
1.1.2003 bis 31.12.2004	0,60
1.1.2005 bis 31.12.2006	0,45
1.1.2007 bis 31.12.2008	0,30
ab 1.1.2009	Teilnehmerentgelt entfällt

Nach einer Prognose der BLM vom März 2003 ergeben sich voraussichtlich folgende Auswirkungen auf die Einnahmen aus dem Teilnehmerentgelt und ihre Verwendung:

**Prognose Teilnehmerentgelt (Mio €)**

Zahlenübersicht 6

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Einnahmen: Teilnehmerentgelt	16,18	16,18	12,10	12,10	8,07	8,07
Verwendung:						
Inkassokosten	2,90	1,00	0,75	0,75	0,50	0,50
Förderung technische Infrastruktur	9,28	9,31	8,21	8,21	7,57	7,57
programmfördernde Zuschüsse	4,00	5,87	3,14	3,14	0	0

Nach dieser Prognose der BLM werden sich die programmfördernden Zuschüsse für die Anbieter schon ab 2003 erheblich vermindern und ab 2005 weiter reduzieren, bevor sie 2007 völlig wegfallen.

Nach Ansicht der BLM ist spätestens ab der dritten Stufe der Absenkung des Teilnehmerentgelts zum 1. Januar 2005 auf 0,45 €/Monat die Aufrechterhaltung der derzeit in Bayern vorhandenen Struktur an lokalen Fernsehanbietern akut gefährdet. Daher tritt sie dafür ein, die vorgesehene Kürzung des Teilnehmerentgelts rückgängig zu machen. Andernfalls könnte nur ein kleiner Teil der bisherigen Förderungen durch Umschichtungen im Stammbudget aufrecht erhalten werden.

In ihrer Stellungnahme weist die BLM darauf hin, sie bedürfe auch in Zukunft des Teilnehmerentgelts als Finanzierungsinstrument. Insoweit sei das Teilnehmerentgelt im direkten Zusammenhang mit der Teilnahme der Landeszentrale an der

nächsten Gebührenerhöhung zu sehen. Ein Auffangen durch gleichbleibende Rundfunkgebührenmittel sei jedenfalls nicht möglich.

### **37.9 Zusammenfassende Stellungnahme zur finanziellen Situation der BLM**

**37.9.1** Wie in TNrn. 37.2 und 37.3 dargestellt, ist die finanzielle Lage der BLM, soweit sie sich auf den aus dem Stammhaushalt zu finanzierenden Aufgabenbereich bezieht, als ausgesprochen gut zu bezeichnen. Dies beruht nicht zuletzt darauf, dass die BLM mit ihrem 2%-Anteil am Gebührenaufkommen bisher in vollem Umfang an Kostenentwicklungen partizipierte, die unabhängig von der tatsächlichen Bedarfsentwicklung bei der BLM stattfanden. Im Vergleich zu den übrigen Landesmedienanstalten war die BLM finanziell überdurchschnittlich ausgestattet.

Im letzten Jahr der vorausgegangenen Rundfunkgebührenperiode konnte die BLM einen erheblichen Jahresüberschuss (2000: 1,8 Mio €) ausweisen. Auch im ersten Jahr der laufenden Gebührenperiode (2001) lag der Jahresüberschuss mit 4,3 Mio € deutlich über den Mehreinnahmen aus der Gebührenerhöhung (2,5 Mio €). Der ORH geht davon aus, dass die BLM auch ohne Teilnahme an künftigen Rundfunkgebührenerhöhungen ohne weiteres in der Lage sein wird, ihre Aufgaben in vollem Umfang zu erfüllen.

**37.9.2** Zur Problematik der weiteren Entwicklung aufgrund des Abbaus des Teilnehmerentgelts teilt der ORH die Auffassung der Bayerischen Staatsregierung, die diese im Entwurf zum Zweiten Gesetz zur Änderung des BayMG<sup>1</sup> wie folgt vertreten hat:

„Inzwischen ist die Aufbauphase im Bereich des lokalen Hörfunks weitgehend abgeschlossen. Die dauerhafte Subventionierung des aus Beiträgen privater Anbieter organisierten Rundfunks mit öffentlichen Geldern widerspricht dem ordnungspolitischen Grundsatz, dass es grundlegendes Kennzeichen privaten Rundfunks ist, dass dieser sich aus selbst erwirtschafteten Einnahmen finanziert. Eine dauerhafte Finanzierung von privatem lokalen Rundfunk und Fernsehen würde die Grenzen zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk in nicht vertretbarem Maße verwischen.“

Als Folge daraus war das Teilnehmerentgelt nach dem o.g. Entwurf der Staatsregierung nur noch für eine klar begrenzte Übergangszeit beizubehalten. Diese ursprünglich bis 2003 begrenzte Übergangszeit wurde vom Gesetzgeber später bis

---

1) LT-Drucksache 13/8440 vom 20. Juni 1997

Ende 2008 verlängert. Dabei soll das Teilnehmerentgelt bereits während dieses Zeitraums stufenweise verringert werden. Auch wenn bis 2008 die wirtschaftliche Tragfähigkeit bei einer Reihe der lokalen und regionalen Angebote noch nicht erreicht sein sollte, ist der ORH der Ansicht, dass - nach mehr als zwei Jahrzehnten der „Anschubfinanzierung“ - von einer weiteren Subventionierung der Privatsender in Bayern abgesehen werden sollte. Soweit die durch die stufenweise Absenkung der Teilnehmerentgelte entstehende Finanzierungslücke bei den Privatsendern aus Mitteln der BLM ganz oder teilweise gefüllt werden soll, sieht der ORH hierin keinen aus der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgebühr abzudeckenden zusätzlichen Finanzbedarf.

München, 21. Oktober 2003

Metzger  
Präsident

Conrad  
Vizepräsident

Hofmann  
Ltd. Ministerialrat