

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

Jahresbericht 2001

Kurzfassung *)



*) ohne Abschnitt I

II. Prüfungsergebnisse

A. Ressortübergreifende Ergebnisse

17 Entwicklung der Personalausgaben

Die von Landtag und Staatsregierung beschlossenen Maßnahmen zum Stellenabbau haben zwar zu einem gewissen Rückgang des Personals geführt. Die vorgegebenen Abbauziele wurden allerdings nicht erreicht, zumal im Gegensatz zur ursprünglichen Absicht in nicht unerheblichem Maße neue Stellen ausgebracht wurden, die überdies eine deutlich höhere Wertigkeit aufweisen.

18 Konzentration und Automation der Reisekostenabrechnung

Für die Abrechnung der Reisekosten sind derzeit 300 Vollzeitkräfte bei 1 285 Dienststellen eingesetzt. Der ORH hält eine Konzentration auf wenige, große Einheiten und eine verstärkte Nutzung IT-gestützter Abrechnungsverfahren für erforderlich. Dadurch können über 140 Vollzeitkräfte eingespart werden.

19 Altersteilzeit für Beamte

Die Altersteilzeit wird sich auf künftige Haushalte erheblich auswirken; allein im Lehrerbereich ergeben sich aufgrund höherer Personalausgaben zusätzliche Belastungen von mehr als 500 Mio DM, die sich insbesondere auf die Jahre 2011 bis 2017 verteilen. Aus Sicht des ORH ist ein Gesamtkonzept der Staatsregierung für die Altersteilzeit erforderlich.

20 Einsatz von Open Source Software

Die Entwicklung des staatlichen IT-Bereichs ist von einer starken Abhängigkeit von der Produktpolitik eines einzigen Herstellers geprägt. Allein für die durch das neue Lizenzmodell veranlasste Aktualisierung der Software bis Juli 2002 müssten nach überschlägigen Berechnungen des ORH bis zu 35 Mio DM gezahlt werden. Darüber hinaus fallen erhebliche weitere Kosten an. Bei Einsatz von Open Source Software und dann weniger häufigem Versionswechsel könnten diese Kosten wesentlich reduziert und die Herstellerabhängigkeit verringert werden.

21 Energieeinsparungen bei neuen Hochbauten

Vor dem Hintergrund immer knapper werdender Ressourcen wird es zunehmend wichtiger, neue Hochbauten energiesparend zu planen und auszuführen. Insbesondere muss der Energieverbrauch bereits bei der Planung kritisch untersucht werden. Die Verwaltung muss darauf achten, dass die eingeschalteten Architekten- und Ingenieurbüros die Grundsätze der Energieeinsparung einhalten.

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

22 Fortbildungseinrichtungen der Polizei

Der ORH hat bereits 1995 bemängelt, dass ein Teil der Fortbildungseinrichtungen der Polizei nicht ausreichend ausgelastet und ihr Betrieb zu personalaufwendig ist.

Eine erneute Untersuchung im Jahr 1999 hat ergeben, dass sich die Verhältnisse sogar verschlechtert haben. Ein wirtschaftlicher Betrieb der Fortbildungseinrichtungen ist somit weiterhin nicht gegeben.

Der ORH hält es für dringend geboten, durch geeignete Maßnahmen bis hin zur Schließung von Einrichtungen die Auslastung von vorhandenen Unterkunftskapazitäten zu steigern und auf eine angemessene Personalausstattung zu achten.

23 Studentenwohnraumförderung

Die Versorgung der Studenten mit Wohnraum ist an den meisten Standorten der Hochschulen bereits bedarfsgerecht. Dagegen besteht in einzelnen Ballungszentren, vor allem in der Landeshauptstadt München, noch Bedarf. Die staatliche Förderung sollte sich darauf konzentrieren. Studentenwohnungen mit hohen Baukosten sollten nicht mehr gefördert werden. Ferner regt der ORH ein wesentlich einfacheres Förderverfahren an.

24 Planung, Einstufung und Erhaltung der Staatsstraßen

Die Prüfung von Staatsstraßenplanungen ergab neben Einsparungen in Einzelfällen auch Investitionen in falsch eingestufte Straßen. Andererseits fehlen Mittel in der Bestandserhaltung, die noch immer in wirtschaftlich nicht vertretbarer Weise vernachlässigt wird. Es ist deshalb notwendig, vorrangig ausreichend Haushaltsmittel für die Bestandserhaltung zweckgebunden bereitzustellen.

Staatsministerium der Justiz

25 Personaleinsatz in den Zivilabteilungen der Amtsgerichte

Der ORH hat 1998 den Personalbedarf im Assistenzbereich für die Zivilsachen der Amtsgerichte (ohne Mahnsachen) untersucht und festgestellt, dass insbesondere durch Verbesserungen der organisatorischen Abläufe schrittweise bis zu 174 der eingesetzten 610 Vollzeitkräfte abgebaut werden können.

Das Staatsministerium ist dabei, das Ergebnis der Untersuchung umzusetzen. Bis Ende 2000 wurden durch Anhebung der Arbeitspensen 42 Vollzeitkräfte abgebaut. Darüber hinaus wurde der Personaleinsatz an den Rückgang der Verfahrenszahlen (16 %) angepasst und um weitere 100 Vollzeitkräfte reduziert.

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

26 Gruppenbildung bei Religionslehre an öffentlichen Grund-, Haupt- und Förderschulen

Der staatliche Religionsunterricht wird in zu teuren kleinen Gruppen erteilt. Allein im Schuljahr 1999/2000 hätten Lehrerstunden im Wert von 39 Mio DM eingespart oder ein anderweitiger Bedarf abgedeckt werden können.

27 Berufsschulen in Bayern

Bei den Berufsschulen bestehen erhebliche strukturelle Defizite. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte die äußere Schulorganisation gestrafft, die Bildung der Grund- und Fachsprengel überarbeitet, die Zahl der Minderklassen abgebaut und die berufliche Bildung in Jungarbeiterklassen grundsätzlich neu geordnet werden.

Staatsministerium der Finanzen

28 Reinigungsdienste im Staatsministerium

Im Staatsministerium wurde für Reinigungsarbeiten aufgrund von Pauschalregelungen für Teilflächen allein in den letzten drei Jahren eine halbe Million DM unnötig ausgegeben. Der ORH hatte bereits 1997 Mängel bei Auftragsvergabe, Überwachung und Abrechnung von Reinigungsarbeiten festgestellt. Die vom Staatsministerium lang verzögerte Neuvergabe der gesamten Reinigungsarbeiten führt erst künftig zu einem wirtschaftlich vertretbareren Ergebnis.

29 Arbeitsweise der Veranlagungsstellen in den Finanzämtern

Das bundesweit abgestimmte maschinelle Verfahren zur Auswahl intensiv zu prüfender Steuerfälle bietet keine ausreichende Gewähr dafür, dass die tatsächlich prüfungswürdigen Fälle erkannt und ausgewählt werden.

Um die Risiken zu begrenzen, dass schwierige oder fiskalisch risikobehaftete Sachverhalte ohne ausreichende Ermittlungen oder rechtlich fehlerhaft bearbeitet werden, sind zusätzliche Anstrengungen zur Qualitätssicherung erforderlich. Hierzu muss das maschinelle Auswahlverfahren an aussagekräftige Merkmale der aktuell zu bearbeitenden Erklärungen anknüpfen und dadurch eine bessere Steuerung der Arbeitsmenge nach Risikogesichtspunkten ermöglichen. Durch laufende Überprüfung muss sichergestellt werden, dass mit den eingesetzten Kriterien tatsächlich die prüfungswürdigen Fälle ausgewählt werden.

Solange das derzeit praktizierte maschinelle Auswahlverfahren dies nicht sicherstellt, sollte eine weitere Personalumschichtung aus dem Veranlagungsbereich nicht vorgenommen, sondern eher an Personalmaßnahmen zugunsten besonders belasteter Veranlagungsbereiche gedacht werden.

30 Neues Bezügeabrechnungsverfahren

Das Staatsministerium will das aus den 60er Jahren stammende Bezügeabrechnungsverfahren durch ein auf dem Markt erhältliches, teures Standardverfahren ablösen. Nach Auffassung des ORH könnten bei kostenfreier Übernahme des in Baden-Württemberg entwickelten Verfahrens DAISY und Integration mit dem eigenentwickelten Personal- und Stellenverwaltungssystem DIAPERS Kosten von mehr als 12 Mio DM eingespart werden. Außerdem ließen sich die angestrebten jährlichen Personalkosteneinsparungen von über 11 Mio DM zwei Jahre früher realisieren.

31 Regentalbahn AG

Der Aufsichtsrat der Regentalbahn AG hat dem Vorstand eine unangemessen hohe Vergütung gewährt. Das Staatsministerium hätte die Bewertung der Position zumindest durch Vergleiche aus dem Bereich staatlicher Unternehmen unterstützen müssen.

Die Staatsregierung hat auf Empfehlung des ORH entschieden, die staatlichen Anteile zu verkaufen.

Staatsministerium für

Wirtschaft, Verkehr und Technologie

32 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Das Staatsministerium hat ein Unternehmen mit 1,4 Mio DM gefördert, obwohl dem die Richtlinien und Art. 23 BayHO entgegenstanden.

33 Bayerisches Regionales Förderprogramm für die gewerbliche Wirtschaft

Ein Unternehmen hat bei einer Förderung Entschädigungsleistungen in Millionenhöhe verschwiegen. Außerdem hat es entgegen dem Förderzweck Arbeitsplätze nicht auf- sondern abgebaut. Das Staatsministerium hat gleichwohl erst zwei Jahre nach Ergehen der Prüfungsmitteilung die Regierung konkret angewiesen, die Zuwendung von 730 000 DM zurückzufordern.

34 Förderung von Omnibusbetriebshöfen

Die derzeitige Förderung von Omnibusbetriebshöfen führt teilweise zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen. Der ORH schlägt deshalb vor, keine Fahrleistungen außerhalb des ÖPNV mehr zu bezuschussen und die Berechnung der Förderhöhe zu vereinfachen.

**Staatsministerium für
Landwirtschaft und Forsten**

35 Operationelles Programm zur Förderung der Telematik im ländlichen Raum Bayerns („top elf“)

Um die Leistungsfähigkeit des ländlichen Raums zu steigern, Bürger mit Informationen zu versorgen und Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen, wurde im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern (Teilprogramm BayernOnline) das Projekt „top elf“ mit Fördermitteln in zweistelliger Millionenhöhe unterstützt. Telezentren entstanden jedoch statt 40 nur 24; auch die weiteren Ziele des Projekts wurden nur unzureichend erreicht.

Das Staatsministerium ist überzeugt, dass mit „top elf“ die standortbedingten Nachteile des ländlichen Raums gemildert und ein wichtiger Beitrag zur Verhinderung der „digitalen Spaltung der Gesellschaft“ geleistet wurde. Die Entwicklungsdynamik der digitalen Technologie habe jedoch die Rahmenbedingungen schneller verändert als zu Beginn von „top elf“ absehbar war.

Nach Ansicht des ORH wird die Wirkung von „top elf“ auf den ländlichen Raum überschätzt. Die erreichten Ergebnisse sind zu teuer erkaufte.

36 Landesanstalt für Bienezucht

Bei der Landesanstalt für Bienezucht wurde Honig aus der Eigenproduktion nicht korrekt verbucht. Die Unterlagen über die erfassten Mengen bei Honigernte, Honigverkauf und Lagerbeständen wiesen erhebliche Unstimmigkeiten auf.

Der ORH hält eine Verlagerung der Landesanstalt für Bienezucht für angezeigt.

Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen

37 Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes

Die Jugendämter haben im Jahr 2000 Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz von über 140 Mio DM bewilligt. Die Einnahmen aus der Inanspruchnahme des unterhaltspflichtigen Elternteils betragen 48 Mio DM. Die Rückholquoten der Jugendämter reichten dabei von 20 bis 50 %. Der ORH sieht hier noch erhebliches Steigerungspotential.

An der rechtzeitigen und vollständigen Durchsetzung der Unterhaltsansprüche besteht nicht nur ein erhebliches finanzielles Interesse des in Vorleistung getretenen Staates. Ein mangelhafter Gesetzesvollzug ist auch sozialpolitisch schädlich, weil er zulässt, dass sich der unterhaltspflichtige Elternteil seinen Zahlungsverpflichtungen entzieht.

38 Innovative Formen der Kinderbetreuung im „Netz für Kinder“

Als Ergänzung der gesetzlichen Kindergartenförderung werden im „Netz für Kinder“ auch Einrichtungen gefördert, die unter aktiver Elternmitarbeit Krippenkinder, Kindergarten- und Schulkinder in altersgemischten Gruppen betreuen.

Der ORH hat festgestellt, dass bei einem Drittel der geförderten Einrichtungen die Fördervoraussetzungen nicht vorgelegen haben; außerdem wurden überhöhte Personal- und Raumkosten gefördert. Er hält deshalb eine Anpassung der Fördermodalitäten an die bei Kindergärten geltenden Maßstäbe für erforderlich.

39 Unterbringung psychisch kranker Straftäter (Forensische Psychiatrie)

Der Staat erstattet den Bezirken für die Unterbringung psychisch kranker Straftäter inzwischen jährlich über 200 Mio DM; das sind 148 000 DM für einen Unterbrachten.

Der ORH hat große Unterschiede bei der Personalausstattung festgestellt. Zur Begrenzung der Ausgaben hat er die Festlegung einheitlicher Personalschlüssel gefordert.

Bei einem Bezirkskrankenhaus sind in den Jahren 1997 bis 1999 Ausgaben von mehr als 20 Mio DM allein für die Einzelbewachung von in allgemeinpsychiatrischen Stationen untergebrachten Straftätern angefallen. Bei entsprechender Planung wäre ein Großteil dieser Kosten vermeidbar gewesen.

Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen

40 Förderung eines Pflanzenöl-Blockheizkraftwerks

Ein mit über 110 000 DM gefördertes Pflanzenöl-Blockheizkraftwerk zur Energieversorgung eines hochgelegenen Unterkunftshauses in den österreichischen Alpen wurde wegen technischer Mängel und fehlender Betriebsgenehmigung kurz nach Fertigstellung wieder stillgelegt. Dennoch war die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel bestätigt worden. Das Staatsministerium will nunmehr förderrechtliche Konsequenzen ziehen.

41 Förderung von Anlagen der Abfallwirtschaft

80 Mio DM Fördermittel wurden zuviel ausgereicht, weil bei Wertstoffhöfen und Sortieranlagen die Nutzungsanteile Dritter nicht richtig ermittelt, die Übergangsregelung zur Förderung von Müllverbrennungsanlagen extensiv ausgelegt und bei drei dieser Anlagen die Fördersätze nachträglich erhöht wurden, ohne dass dies beim Bürger zu spürbaren Entlastungen geführt hat.

42 Auftragsvergaben bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen

Die Wasserwirtschaftsverwaltung sollte die Hinweise zur Verhütung von Manipulationen sowohl bei der Vergabe staatlicher Aufträge als auch bei Zuwendungen stärker beachten.

43 Vollzug der Abwasserabgabengesetze

Die Wasserwirtschaftsämter überwachen die Abwassereinleitungen zu uneinheitlich. Die Zahl der gezogenen Proben reicht vielfach nicht aus, um die Abwasserabgabe zutreffend berechnen zu können. Die festgestellte Praxis beeinträchtigt die vollständige Erhebung der Abwasserabgabe und die Abgabegerechtigkeit.

Staatsministerium für

Wissenschaft, Forschung und Kunst

44 Kooperation des Universitätsklinikums Großhadern der LMU mit einer nichtstaatlichen Klinik

Die Herzchirurgische Klinik im Universitätsklinikum Großhadern betreibt seit 1995 in einem vom Staat für 25 Mio DM errichteten Gebäude mit Ärzten des Universitätsklinikums eine Außenstelle an einer nichtstaatlichen Klinik. Diese, der Krankenversorgung dienende Kooperation belastet seit Jahren das Universitätsklinikum mit Defiziten in Millionenhöhe. Sofern nicht rasch sichergestellt werden kann, dass dem Klinikum alle entstehenden Kosten erstattet werden, spricht sich der ORH für eine Beendigung der Zusammenarbeit aus.

45 Sonderausstellung „Das neue Hellas“

Für die Sonderausstellung „Das neue Hellas“ des Bayerischen Nationalmuseums wurde mehr als das Siebenfache der hierfür zugewiesenen Haushaltsmittel aufgewendet. Die hohen Gesamtkosten von 2,7 Mio DM führten zu einem Staatszuschuss von über 75 DM pro Besucher.

Der ORH hält es für erforderlich, dass künftig für Sonderausstellungen Kostenplanung und Konzeption im Voraus festgelegt werden und ein Kostencontrolling durchgeführt wird.

46 Landesamt für Denkmalpflege

Die Zersplitterung des Förderwesens im Bereich des Denkmalschutzes sollte bereinigt und die Kernaufgaben auf das Landesamt für Denkmalpflege konzentriert werden.

C. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

47 Bayerisches Rotes Kreuz

Der ORH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des BRK geprüft. Er hat auf allen Verbandsebenen eine Vielzahl von Mängeln festgestellt, die eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der anvertrauten Mittel beeinträchtigt haben. Sie reichen z.B. von Defiziten bei der Buchführung und Rechnungslegung, der Verquickung von Vergaben und Spenden, unzureichenden internen Kontrollen und mangelnden Vorkehrungen zur Verhinderung von Missbrauch bis hin zur Abrechnung von gar nicht entstandenen Kosten.

Das BRK hat damit begonnen, die Mängel im Zuge der eingeleiteten grundlegenden Verbandsreform zu bereinigen.