

Prüfungsmitteilung

- Kurzfassung -

Prüfung des Bayerischen Roten Kreuzes



Bayerisches Rotes Kreuz

Das BRK erzielte in den Jahren 2000 bis 2007 erhebliche Verluste. Defizitär wirtschafteten die Landesgeschäftsstelle, 53 Alten- und Pflegeheime der Bezirks- und Kreisverbände sowie 20 Geschäftsstellen. Das Eigenkapital hat sich um 85 Mio. € verringert.

Das BRK befindet sich in einem grundlegenden Reformprozess. Diesen muss es dazu nutzen, sich so zu reorganisieren, dass es künftig wieder eine werterhaltende Eigenkapitalrendite erzielen kann. Nur so kann das BRK auf Dauer seine wichtigen Aufgaben, die im allgemeinen Interesse liegen, erfüllen.

Der ORH hat dem BRK eine Vielzahl von Hinweisen zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung gegeben und auch satzungsrechtliche Vorschläge unterbreitet.

1 Allgemeine Bemerkungen

Der ORH hat 1999 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des BRK geprüft und seinerzeit auf allen Verbandsebenen eine Vielzahl von Mängeln festgestellt. Sie reichten von Defiziten bei der Buchführung und Rechnungslegung, der Verquickung von Vergaben und Spenden bis hin zur Abrechnung von gar nicht entstandenen Kosten.

2008 und 2009 hat der ORH zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern erneut die Haushalts- und Wirtschaftsführung des BRK geprüft (Art. 111 Abs. 1 BayHO). Örtliche Erhebungen fanden bei der Landesgeschäftsstelle, einem Bezirksverband und zwölf Kreisverbänden statt.

1.1 Verbandsgliederung

Das BRK ist ein bedeutender bayerischer Wohlfahrtsverband. 2007 verfügte es über 116.000 ehrenamtliche Mitglieder, 13.700 hauptamtlich Beschäftigte und ein Haushaltsvolumen von 750 Mio. €. Das BRK ist einer der 19 Landesverbände des „Deutschen Roten Kreuzes e. V.“. Es ist bundesweit der einzige Landesverband, dem der Status einer der Rechtsaufsicht des Staates unterstehenden Körperschaft

des öffentlichen Rechts verliehen ist (Art. 1 BRK-Gesetz). Deshalb unterliegt er der Prüfung durch den ORH.

Das BRK gliedert sich in fünf Bezirks- und 73 Kreisverbände. Außerdem bestehen vier Rotkreuz-Gemeinschaften (Bergwacht, Wasserwacht, Bereitschaften und Jugendrotkreuz) und vier rechtlich selbständige Schwesternschaften.

1.2 Aufgabenwahrnehmung

Nach der BRK-Satzung werden die Rot-Kreuz-Aufgaben grundsätzlich von den Kreisverbänden wahrgenommen. Dieser Grundsatz wird aber mehrfach durchbrochen. Insbesondere Alten- und Pflegeheime werden auch von einigen Bezirksverbänden, den Schwesternschaften und der gemeinnützigen Sozialservice Gesellschaft des BRK betrieben.

1.3 Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements

Nach dem Selbstverständnis des BRK kommt der ehrenamtlichen Tätigkeit besondere Bedeutung zu; sie ist auf allen Ebenen zu fördern (§ 5 Abs. 2 BRK-Satzung). Die Arbeit, die die ehrenamtlichen Helfer für die Allgemeinheit unentgeltlich und vielfach unter Verzicht auf Auslagenersatz leisten, verdient hohe Anerkennung und ist ungeachtet der Vielzahl der vom ORH festgestellten Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung auch finanziell ein bedeutsamer Beitrag zur Begrenzung der Kosten im Wohlfahrts- und Gesundheitswesen.

1.4 Finanzielle Entwicklung der Körperschaft

Die Körperschaft (ohne Tochtergesellschaften) hat in den Jahren 2000 bis 2007 erhebliche Verluste erzielt. Das Eigenkapital der Körperschaft hat sich im genannten Zeitraum nominal um 85 Mio. €, bei Berücksichtigung des Anstiegs der Verbraucherpreise um 129 Mio. € verringert.

Hauptverursacher der Verluste ist die Landesgeschäftsstelle. Defizitär haben aber auch 53 der 80 von den Bezirks- und Kreisverbänden betriebenen Alten- und Pflegeheime sowie 20 Geschäftsstellen gewirtschaftet.

1.5 Finanzielle Entwicklung der Landesgeschäftsstelle

Die Landesgeschäftsstelle ist ein gesondert bilanzierender Teilhaushalt des Körperschaftshaushalts. Sie hat in den Jahren 2000 bis 2007 Verluste von insgesamt 98 Mio. € ausgewiesen. Ursächlich dafür waren im Wesentlichen die Fachkliniken in Bad Abbach und das Altenheim München-Kieferngarten. Die hohen Verluste hatten verbandsintern ein seit 2002 negatives Eigenkapital zur Folge. Dieses belief sich Ende 2007 (ohne Heime) auf minus 48 Mio. €.

Um die Liquidität zu verbessern und ihre Schulden zu reduzieren, hat die Landesgeschäftsstelle in den Jahren 2004, 2006 und 2008 ihre Heime und Fachkliniken veräußert. Nach den Immobilienverkäufen 2006 wurde deutlich, dass die bei einem Verkauf des verbleibenden Anlagevermögens erzielbaren Erträge nicht mehr zum Ausgleich des negativen Eigenkapitals ausreichen würden. Da das Vermögen wegen des Rechtsstatus des BRK als Körperschaft des öffentlichen Rechts eine Einheit bildet, hat die verbandsinterne Überschuldung keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen.

1.6 Verbandsreform

Zur Beseitigung der entstandenen finanziellen Schieflage hat die Landesversammlung Ende 2007 einen Sanierungs- und Reformprozess eingeleitet. Unter anderem sollte der Finanzbedarf der Landesgeschäftsstelle signifikant verringert werden. Anfang 2009 beschloss die Landesversammlung eine umfassende Entschuldung der Landesgeschäftsstelle bis 2020. Die Landesgeschäftsstelle sowie die Bezirksverbände haben sich im Gegenzug verpflichtet, ihre Personal- und Sachkosten so weit zu reduzieren, dass der Umlagebedarf bei maximal 7,4 Mio. € jährlich liegt (s.a. TNr. 2.3). Die Diskussionen über die Ausgestaltung der Reform dauern gegenwärtig noch an.

Die Sanierung der Landesgeschäftsstelle hat erhebliche Auswirkungen auf deren Personalkosten und Sachausgaben. So konnten von den ehemals 240 Vollzeitkräften bis Ende 2008 bereits über 70 Vollzeitkräfte abgebaut werden. Bis Ende 2012 wird ein Personalstand von 122 Vollzeitkräften angestrebt. Parallel dazu wurden bzw. sollen Aufgaben reduziert sowie die notwendigen Rahmenbedingungen für eine effizientere Aufgabenerfüllung geschaffen werden, u. a. durch eine neue Finanzbuchhaltung und ein zentrales Rechenzentrum (s. a. TNr. 2.8).

2 Prüfungsfeststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

2.1 Genehmigung von Haushalts- und Wirtschaftsplänen

Der Körperschaftshaushalt setzt sich aus 74 Teilhaushalten zusammen. So ist z. B. der Haushalt der Landesgeschäftsstelle ein Teil des Haushalts des Landesverbandes, zu dem auch noch die Haushalte der fünf Bezirksverbände (die sich wiederum aus mehreren gesondert bilanzierenden Haushalten zusammensetzen) und der Bergwacht rechnen.

In einer Geschäftsordnung des BRK ist als Voraussetzung für die Genehmigung von Haushalts- und Wirtschaftsplänen u. a. festgelegt, dass ein Bilanzverlust nur in begründeten Ausnahmefällen statthaft ist. Zudem müssen eingeleitete oder vorgesehene Maßnahmen dessen Ausgleich spätestens im übernächsten Haushaltsjahr erwarten lassen.

Gemessen an diesen Genehmigungsvoraussetzungen hätten die Haushaltsausschüsse des Landesverbandes sowie einiger Kreisverbände diverse Haushalts- und Wirtschaftspläne wegen regelmäßiger Bilanzverluste nicht genehmigen dürfen. Auch eine aus eigener Kraft nicht mehr abbaubare verbandsinterne Überschuldung einer Organisationseinheit steht einer Genehmigung entgegen.

Nach Auffassung des ORH gründen die dennoch erfolgten Genehmigungen im Wesentlichen in dem Umstand, dass nach der Satzung jeder der 74 Teilhaushalte nur insgesamt genehmigt oder abgelehnt werden kann. Er hat deshalb dem BRK empfohlen, den Haushaltsausschüssen satzungsrechtlich die Möglichkeit zu eröffnen, jeden gesondert bilanzierenden Teilhaushalt separat genehmigen oder ablehnen zu können.

2.2 Genehmigung erheblicher Abweichungen vom Haushalts- und Wirtschaftsplan

Die Landesgeschäftsstelle hat in den Jahren 2003 und 2005 trotz ihrer sich bereits abzeichnenden verbandsinternen Überschuldung erhebliche Mehrausgaben ohne Zustimmung des Haushaltsausschusses getätigt.

Nach der Satzung obliegt den 74 Haushaltsausschüssen u. a. die Genehmigung erheblicher Abweichungen vom Haushalts- und Wirtschaftsplan, die den Ausgleich des Haushalts gefährden. Wann eine erhebliche Abweichung anzunehmen ist, ist

nicht definiert. Zudem ist eine Genehmigung eine nachträgliche Zustimmung. Die Satzung ist damit auch eingehalten, wenn die Haushaltsausschüsse die nachträgliche Zustimmung im Zuge der Feststellung der Jahresabschlüsse erteilen.

Der ORH hält es nicht für vertretbar, dass die BRK-Satzung den Geschäftsführern eine uneingeschränkte Haushaltsüberschreitung und Beschaffung von Kreditmitteln gestattet. Erhebliche Abweichungen vom Haushaltsplan/Wirtschaftsplan, die voraussichtlich den Ausgleich des Haushalts gefährden, bedürfen der Einwilligung (= vorherige Zustimmung) des zuständigen Haushaltsausschusses. Die BRK-Satzung ist entsprechend zu ändern. Ferner muss konkretisiert werden, wann eine „erhebliche Abweichung“ vorliegt.

2.3 Verbandsumlage

Für die zentrale Wahrnehmung von Körperschaftsaufgaben erhalten die Landesgeschäftsstelle und die Bezirksgeschäftsstellen (Overhead) von den Kreisverbänden eine Umlage (seit 2005 jährlich 7,4 Mio. €, hiervon erhält die Landesgeschäftsstelle 60 %). Obwohl die Landesgeschäftsstelle seit Jahren den ihr zustehenden Anteil der Umlage als nicht ausreichend kritisiert, lassen deren Haushaltspläne und -abschlüsse seit 2005 weder den voraussichtlichen noch den tatsächlichen Mittelbedarf für die durch die Umlage zu finanzierenden Ausgaben erkennen. Ferner rechnen die umlagefinanzierten Geschäftsstellen die Umlage nicht ab.

Die Deckelung der Umlage zur Begrenzung der Ausgaben der umlagefinanzierten Geschäftsstellen hält der ORH für sinnvoll und notwendig, aber für zu unflexibel gefasst. Um künftig die Verbandsumlage ausreichend zu bemessen, deren Einhaltung zu gewährleisten und eine Überschuldung umlagefinanzierter Geschäftsstellen zu vermeiden, hat der ORH dem BRK Folgendes empfohlen:

- a) Es bedarf einer Anpassung der Umlage an die Steigerung der Personal- und Lebenshaltungskosten.
- b) Die umlagefinanzierten Geschäftsstellen sollen Aufwendungen und Erträge für die umlagefinanzierten Aufgaben transparent darstellen und jährlich abrechnen, damit der Haushaltsausschuss des Landesverbandes prüfen kann, ob die Umlagedeckelung voraussichtlich eingehalten wird bzw. eingehalten wurde.
- c) Den Landes- und Bezirksgeschäftsführern sowie dem Haushaltsausschuss des Landesverbandes sollte ein begrenzter Handlungsspielraum eingeräumt werden,

in dem diese über notwendige und unabweisbare über- und außerplanmäßige Aufwendungen, die die Einnahmen aus der Verbandsumlage übersteigen, selbstständig entscheiden können.

- d) Die umlagefinanzierten Geschäftsstellen sollten grundsätzlich ohne Kredite auskommen. Die Annuitäten sollten einen bestimmten Prozentsatz der Umlage nicht übersteigen dürfen.

2.4 Steuerungsdefizite in der Körperschaft

Das BRK bedarf wegen der mit dem Rechtsstatus als Körperschaft des öffentlichen Rechts einhergehenden Vermögens- und Haftungseinheit ungeachtet der Selbstständigkeit der Gliederungen einer zentralen Steuerung. Sie muss insbesondere in der Lage sein, negativen finanziellen Entwicklungen von Verbandseinheiten präventiv begegnen zu können. Die BRK-Satzung sieht hierfür Zustimmungsvorbehalte für den Landesvorstand vor. Ferner können der Landesvorstand, die Bezirksvorstände sowie die Landes- und Bezirksgeschäftsführer unter bestimmten Voraussetzungen Weisungen erteilen.

In der Praxis sind diese Instrumentarien jedoch nicht ausreichend wirksam. Jedenfalls hat die Prüfung gezeigt, dass deren Anwendung aufgrund der weitgehenden Selbstständigkeit der Bezirks- und Kreisverbände auf erhebliche Schwierigkeiten stößt.

Der ORH hat deshalb dem BRK empfohlen, die Steuerungsmöglichkeiten für den Landesvorstand und die Landesversammlung in der Satzung differenzierter zu regeln. Wichtig erscheint dem ORH insbesondere

- die Einführung einer Genehmigungspflicht der Landesversammlung und/oder des Landesvorstands für Haushaltspläne von Gliederungen, die über einen bestimmten Zeitraum hinweg Verluste erwirtschaften oder bei denen eine interne Überschuldung droht oder eingetreten ist und
- die Möglichkeit, die Gliederungen zur Abgabe des Betriebs von defizitären Alten- und Pflegeheimen an die an die Sozialservice Gesellschaft des BRK oder zum Verkauf nicht verlustfrei zu betreibenden Einrichtungen verpflichten zu können.

Ferner hat der ORH dem BRK nahegelegt, in wesentlich stärkerem Umfang als bisher für alle Gliederungen des Verbandes verbindliche und möglichst konkrete Vorgaben für den Haushaltsvollzug zu erlassen.

2.5 Betrieb von Alten- und Pflegeheimen

Ende 2007 betrieben die Bezirks- und Kreisverbände 80 Alten- und Pflegeheime. Im Zeitraum 2000 bis 2007 haben 27 Heime Gewinne von 17 Mio. € und 53 Heime Verluste von 34 Mio. € erzielt. Per Saldo haben diese 80 Heime demnach mit 17 Mio. € zu den Verlusten des Körperschaftshaushalts beigetragen. Zudem reichten die von den 27 Heimen erzielten Gewinne bei mindestens 10 Heimen nicht aus, um einen Inflationsausgleich für das eingesetzte Eigenkapital zu erwirtschaften.

Der ORH hält es für erforderlich, bei den defizitären Heimen sowie bei den Heimen, die keine ausreichende Kapitalrendite erwirtschaften, die Ursachen hierfür sowie etwaige Wirtschaftlichkeitspotentiale zu ermitteln. Hieraus erzielte Erkenntnisse sollten zeitnah durch geeignete Maßnahmen (Zentraler Einkauf, Renovierung, Veräußerung, Schließung, Pachtverhandlungen etc.) umgesetzt werden. Der ORH hat ferner empfohlen, den Betrieb solcher Heime der auf den Heimbetrieb spezialisierten Sozialservice Gesellschaft des BRK zu übertragen.

2.6 Verkauf von Alten- und Pflegeheimen

2006 und 2008 hat die Landesgeschäftsstelle zur Verbesserung ihrer Liquidität insgesamt zehn von der Sozialservice Gesellschaft des BRK betriebene Heime veräußert. Für den Betrieb dieser Heime blieb weiterhin die Sozialservice Gesellschaft zuständig.

Der ORH hat bemängelt, dass bei der Veräußerung 2006 nicht geprüft worden war, ob die - auch vom Erwerber beabsichtigte - Veräußerung künftiger Mietforderungen nicht wirtschaftlicher gewesen wäre.

Ferner blieb bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die Sozialservice Gesellschaft des BRK unberücksichtigt, dass diese neben der höheren Miete langfristig auch zusätzlich anfallende Instandhaltungskosten tragen muss. Die Sozialservice Gesellschaft des BRK, welche schon die Refinanzierbarkeit der Mieterhöhung infrage stellte, könnte dadurch in eine existenzbedrohende Lage kommen.

Käufer der vier 2008 veräußerten Heime ist die RK-Betreuungsgesellschaft mbH, eine hundertprozentige Tochter des BRK. Für den Erwerb der Heime hatte diese Gesellschaft eine Grunderwerbsteuer von über 1 Mio. € zu zahlen. Diese Steuer-schuld wäre nicht entstanden, wenn die Heime nicht verkauft, sondern nur vermietet worden wären. Der Verkauf hat gegenüber einer Vermietung für die Körperschaft keine finanziellen Vorteile erbracht.

2.7 Aufbauorganisation der Landesgeschäftsstelle

Die Landesgeschäftsstelle gliederte sich im Oktober 2008 in zwei Dezernate, acht Bereiche, 18 Abteilungen, mehrere Teams, eine Gruppe, drei Stabsstellen und die Interne Revision. Der Personalstand entsprach seinerzeit 179 Vollzeitkräften. Aus organisatorischer Sicht sind dies zu viele Organisationseinheiten und infolge dessen zu viele Führungskräfte. Entsprechende Feststellungen ergaben sich schon anlässlich der Prüfung 1999.

Nach Auffassung des ORH gestattet die Stellung der Landesgeschäftsstelle innerhalb der Körperschaft, deren Aufgaben und die von der Landesgeschäftsstelle selbst angestrebte Personalreduzierung auf 122 Vollzeitkräfte allenfalls die Einrichtung von 15 Organisationseinheiten (inkl. Stabsstellen). Gegenüber dem Stand vom Oktober 2008 wären dies 14 Organisationseinheiten und damit auch 14 Führungskräfte weniger.

2.8 Projekte Rechenzentrum (RZ) und Finanzbuchhaltung (FIBU)

Die Landesgeschäftsstelle hat ab 2006 mit dem Aufbau eines zentralen RZ begonnen, um den Gliederungen des BRK bis Ende 2009 alle IT-Dienstleistungen (Beschaffung, System- und Benutzerbetreuung, Netzwerkmanagement, Bereitstellung von Office- und Fachanwendungen) anzubieten. Die geschätzten IT-Gesamtkosten im Verband sollten so von rd. 16 Mio. € jährlich um 20 % gesenkt werden. Zur gleichen Zeit wurde das Projekt FIBU vorangetrieben, mit dem Ziel, bis Ende 2008 ein neues konzernfähiges Rechnungswesen und effektives Controlling einzuführen.

Der ORH hat beide Projekte geprüft und Folgendes festgestellt:

- Dem Landesvorstand und der Landesgeschäftsführung fehlte die Kompetenz, die beiden Projekte mit Kosten von über 10 Mio. € zu beschließen und umzusetzen. Wegen der verbandsinternen Überschuldung der Landesgeschäftsstelle war von vornherein klar, dass die Gliederungen diese Kosten tragen müssen. Dies und die verpflichtende Nutzung des RZ durch die BRK-Gliederungen

stellt einen massiven Eingriff in die Finanz-, Organisations- und Personalhoheit der Bezirks- und Kreisverbände dar. Für Projekte mit so weitreichender Bedeutung ist nach der BRK-Satzung ein positives Votum der Landesversammlung notwendig.

- Die Landesgeschäftsstelle hat bei der Planung des RZ auf eine Bestandsanalyse im Verband verzichtet und ist so nahezu planungsfrei vorgegangen. Die vom Landesvorstand Anfang 2008 beschlossene Migration aller 60 Fachanwendungen der Kreisverbände für Heime, Hausnotruf etc. in das RZ ist deshalb gescheitert.
- Die örtliche IT-Infrastruktur der migrierten Kreisverbände blieb parallel zum RZ bestehen. Mit gravierenden Nachteilen:
 - Die Ziele, den IT-Einsatz zu optimieren und Defizite in der IT-Sicherheit (Virenschutz, Backups usw.) zu beseitigen, wurden verfehlt.
 - Die Investitionen für die Bereitstellung der Office-Produkte über CITRIX von 2,1 Mio. € waren mangels Nutzung unwirtschaftlich.
- Die Abstimmung zwischen der FIBU-Projektleitung und dem IT-Bereich in der Landesgeschäftsstelle war bis Ende 2008 mangelhaft. Die Projektrisiken hinsichtlich der IT wurden übersehen.
- Aufgrund der Planungsmängel haben sich beide Projekte stark verzögert. Ende 2008 waren erst 21 von 520 Standorten mit 614 von 3.800 PCs an das RZ angeschlossen. Die FIBU konnte erst 2010 eingeführt werden.
- Die von der Landesgeschäftsführung geplanten 10 Mio. € Projektkosten sind wenig belastbar. Wegen der mangelnden Wirtschaftsführung in der Landesgeschäftsstelle konnten zum Zeitpunkt der Prüfung die genauen Kosten der beiden Projekte nicht nachgewiesen werden. Dies gilt auch für die Einsparungen, die die Landesgeschäftsführung als Sanierungsbeitrag plant (z. B. sollen durch das RZ 3,2 Mio. € eingespart werden).
- Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen waren für Projekte dieser Größenordnung unzureichend. Zum Zeitpunkt der Prüfung war das Projekt RZ unwirtschaftlich.

Die Mängel zeigen, dass die Landesgeschäftsstelle das Projektmanagement, die Wirtschaftsführung und das Controlling deutlich verbessern muss. Insbesondere muss die Landesgeschäftsführung künftig für Projekte dieser Größenordnung ein positives Votum der Landesversammlung einholen. Trotz der aufgezeigten Mängel

ist der ORH der Auffassung, dass nur mit einem einheitlichen Rechnungswesen und einer zentralen und standardisierten IT effiziente Strukturen und Abläufe im BRK geschaffen werden können.

2.9 Interne Revision

Das BRK ist der Empfehlung aus der letzten Prüfung des ORH nachgekommen und hat die Interne Revision entsprechend ihrer Bedeutung als zentrale Stabsstelle bei der Landesgeschäftsführung eingerichtet.

Allerdings hält der ORH die 2007 und 2008 erbrachte Prüfungsleistung der Internen Revision inhaltlich und quantitativ für nicht ausreichend. Die Prüfung darf sich nicht nur auf die Einhaltung von Zuständigkeitsregelungen und Buchhaltungsvorschriften beschränken. Aufgrund der Problemstellungen im BRK hätte die Interne Revision insbesondere die Landesgeschäftsstelle, die defizitären Heime, den Personalbedarf und die Stellenwertigkeit prüfen müssen.

Der Personaleinsatz wurde von ehemals 15 auf weniger als zehn Vollzeitkräfte reduziert. Gemessen an dem zu prüfenden Personal- und Finanzvolumen (vgl. TNr. 1.1), hält der ORH die Anzahl der Revisoren für zu gering. Zudem ist die persönliche Unabhängigkeit der Revisoren unzureichend geschützt.

Die Gliederungen und Tochtergesellschaften des BRK können sich nach der BRK-Satzung einer Prüfung durch die bei der Landesgeschäftsstelle eingerichtete Interne Revision entziehen, wenn Sie eine eigene Revision unterhalten. Eine solche unterhalten derzeit der Kreisverband München und der Blutspendedienst. Nach Auffassung des ORH muss eine überörtliche Prüfung gewährleistet sein.

Die nicht aus der Verbandsumlage zu finanzierenden Kosten der Internen Revision für die Durchführung von Jahresabschlussprüfungen wurden nicht verursachergerecht umgelegt. Hierdurch wurden die auf Heime entfallenden Prüfungskosten von jährlich rd. 400.000 € nicht in die Pflegesatzverhandlungen mit den Kostenträgern eingebracht und dadurch refinanziert.

2.10 Betriebe gewerblicher Art

Der Kreisverband München betreibt zur Finanzierung seiner satzungsgemäßen Aufgaben fünf Betriebe gewerblicher Art (Bewachungs- und Kontrolldienste, Immobilienverwertung und -verwaltung, Handel mit Waren aller Art, Dienstleistungen aller

Art, Veranstaltungen). Diese Betriebe waren in den Jahren 2005 bis 2007 defizitär. Die ausgewiesenen Verluste beliefen sich auf insgesamt jährlich mehr als 1 Mio. €. Den Betrieben wurden die Verwaltungskosten des Kreisverbands in Höhe von 40 % zugerechnet. Angemessen wären nach den eigenen Aussagen des Kreisverbands lediglich 5 % gewesen. Allerdings hätte auch dies nur bei einem Betrieb zur Gewinnausweisung geführt.

Ende 2005 hat der Kreisverband München die Parkplatzbewirtschaftung beim Zentralen Omnibusbahnhof an der Hackerbrücke in München gepachtet. Der Pachtvertrag sieht eine feste Laufzeit von 25 Jahren vor. Nach einer Wirtschaftlichkeitsberechnung erwartet der Kreisverband einen jährlichen Gewinn im sechsstelligen Bereich. Dies setzt jedoch ein Verkehrsaufkommen von durchschnittlich 95 Bussen täglich voraus. Wegen des unsicheren tatsächlichen Verkehrsaufkommens und der 25-jährigen Bindungswirkung des Pachtvertrags stellt die Übernahme dieses Betriebs ein erhebliches finanzielles Risiko dar.

Für Verluste haftet in unbeschränkter Höhe das gesamte Körperschaftsvermögen des BRK. Damit dienen, zumindest mittelbar, auch Einnahmen aus Sammlungen, Spenden und Mitgliedsbeiträgen zur Deckung der Defizite.

Die gewerbliche Tätigkeit von öffentlich-rechtlichen Körperschaften ist häufig und aus gutem Grund rechtlich beschränkt. So dürfen Gemeinden Eigenbetriebe und Unternehmen in Privatrechtsform nur errichten und betreiben, wenn diese öffentliche Zwecke erfüllen und die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten, ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird (Art. 92 und 87 Gemeindeordnung).

Der ORH hat deshalb dem BRK empfohlen, die nach seiner Satzung gestatteten sonstigen Maßnahmen zur Mittelbeschaffung auf mittelbar noch mit den satzungsmäßigen Aufgaben im Zusammenhang stehende Tätigkeiten zu beschränken und die Haftung z. B. durch Gründung von Betreibergesellschaften mbH zu begrenzen. Ferner wurde empfohlen, die aufgezeigten Risiken des langfristigen Pachtvertrags durch Nachverhandlungen zu begrenzen. Der Kreisverband München hat zwischenzeitlich einen defizitären Betrieb gewerblicher Art eingestellt.

3 Prüfungsfeststellungen zum Rettungsdienst

Das BRK ist zusammen mit anderen Hilfsorganisationen mit der Durchführung des Rettungsdienstes in Bayern beauftragt.

Gegenstand unserer Prüfung war der Bereich Landrettung. Die Prüfung hat sich vor allem darauf erstreckt, ob die Kosten des Rettungsdienstes, die nach dem Bayerischen Rettungsdienstgesetz (BayRDG) und den mit den Sozialversicherungsträgern getroffenen Vereinbarungen ansatzfähig sind, vom BRK korrekt ermittelt und abgerechnet wurden. 2007 betrugen diese Kosten 238 Mio. €.

3.1 Abrechnung der Rettungsdienstkosten

Gegenüber der Prüfung 1999 haben sich die Abrechnung der rettungsdienstlichen Kosten und die Erstellung des Jahresabschlusses wesentlich verbessert. Es bestehen jedoch noch Wirtschaftlichkeitsreserven. Diese zu heben, sehen wir in erster Linie als Aufgabe der Kreisverbände. Notwendig ist allerdings, dass die Landesgeschäftsstelle die Kreisverbände hierbei unterstützt und stärker steuernd eingreift. Das bislang noch mangelhafte Controlling muss konzeptionell aufbereitet und spätestens mit der neuen Finanzbuchhaltung für Steuerungszwecke eingesetzt werden.

3.1.1 Personalkosten

In der Notfallrettung sind zwingend ein Rettungssanitäter (= Fachkraft) und ein Rettungsassistent einzusetzen (Fachkraftquote von 50 %). Bei elf Kreisverbänden beträgt die Fachkraftquote jedoch zwischen 70 % und 95 %. Würden diese Quoten konsequent auf z. B. 70 % begrenzt, könnten pro Jahr die Personalkosten um rd. 250.000 € reduziert werden.

Bei geringer Auslastung im Krankentransport gilt für das Rettungsdienstpersonal eine Wochenarbeitszeit von 45 Std. (bei 45 Kreisverbänden der Fall). Ein Gutachter hat 2007 bei 19 Kreisverbänden mit einer Wochenarbeitszeit von unter 45 Std. eine nur geringe Arbeitsauslastung festgestellt. Nur in einem Fall wurde die Arbeitszeit erhöht. Würde in den weiteren 18 Kreisverbänden die Arbeitszeit auf 45 Std. erhöht, könnten die Rettungsdienstkosten jährlich um 1,4 Mio. € reduziert werden.

3.1.2 Vergütung des nicht hauptamtlichen Personals (Dispo)

Nach dem Jahresabschluss 2007 standen den Kreisverbänden für die Vergütung des nicht hauptamtlichen Personals rd. 9,6 Mio. € zur Verfügung (Dispo). Diese Summe ist mit den Sozialversicherungsträgern vereinbart und liegt höher als die tatsächlichen Kosten. Die Vereinbarung soll für die Kreisverbände einen Anreiz

bieten, eine möglichst hohe Quote an ehrenamtlichem Personal zu erreichen. 2007 wurden von diesem Dispo 1,6 Mio. € für sonstige rettungsdienstliche Zwecke verwendet und 1,9 Mio. € Rücklagen gebildet.

Der ORH hat hierzu festgestellt, dass 2007 von 22 Kreisverbänden zusätzlich 600.000 € Verwaltungsausgaben aus dem Dispo finanziert wurden. Die Landesgeschäftsstelle forderte hierzu keinen konkreten Nachweis. Der ORH hat diese Praxis bereits bei der Prüfung 2000 kritisiert. In dieser Größenordnung ist nicht mehr von einer sparsamen und wirtschaftlichen Betriebsführung auszugehen. Bedenklich hält der ORH auch, dass die durch ein hohes ehrenamtliches Engagement erwirtschafteten Mittel für zusätzliche Verwaltungsausgaben verwendet werden.

Obwohl das BRK seine Rettungsdienstkosten höher beziffert, als von den Sozialversicherungsträgern anerkannt wird, hat das BRK 2006 und 2007 bei einzelnen Kreisverbänden Rücklagen von insgesamt 600.000 € aufgelöst und den Sozialversicherungsträgern zurückerstattet. Das BRK sollte die innerverbandliche Verteilung verbessern und Rücklagen für Unterdeckungen an anderen Stellen im Rettungsdienst einsetzen.

Der ORH hat außerdem festgestellt, dass der Nachweis der Kreisverbände bei der Bildung von Rücklagen mangelhaft ist. Die Gesamthöhe der Rücklagen sollte mit den Sozialversicherungsträgern geklärt werden.

3.1.3 Sachkosten

Die Kfz-Kosten für Rettungsdienstfahrzeuge betragen in den Kreisverbänden zwischen 0,19 bis 0,53 € pro km. Die Landesgeschäftsstelle hat bei der Mittelverteilung bislang keine Obergrenze angesetzt, sodass eine etwaige unwirtschaftliche Betriebsführung über Jahre fortgesetzt werden konnte. Das geplante Flottenmanagement sollte rasch eingeführt werden, um unwirtschaftliches Verhalten aufzuzeigen.

Bei den eigenen Rettungswachen ist die ortsübliche Miete zuzüglich Nebenkosten erstattungsfähig. Teilweise fehlen Bestandspläne und Flächenberechnungen oder Unterlagen stimmen nicht mit den tatsächlichen Gegebenheiten überein. Es sind auch deutlich überdimensionierte Gebäude anzutreffen, die die Wirtschaftlichkeit stark belasten. Bei 102 Rettungswachen sind die Nebenkosten höher als die Mieten.

3.2 Beschaffungen und Projekte im Rettungsdienst

Rettungs- und Krankentransportwagen werden von der Landesgeschäftsstelle zentral für alle Hilfsorganisationen in Bayern beschafft. 2008 hat sich insbesondere der Kauf von Rettungswagen zeitlich stark verzögert. Dies führte zu einer nicht wirtschaftlichen Nutzung des Fuhrparks und teilweise zu einer Gefährdung der rettungsdienstlichen Versorgung.

Für die mobile Erfassung der Einsatzdaten des Rettungsdienstes wurden Ende 2006 mobile Datenerfassungsgeräte (Mobidat) für rd. 1,3 Mio. € beschafft. Die notwendige Software (82.000 €) wurde jedoch erst Ende 2008 freigegeben. Die unwirtschaftliche frühe Beschaffung der Geräte wurde noch verstärkt, weil die Geräte zum Zeitpunkt des Einsatzes nicht mehr Stand der Technik waren. Der Nutzen wurde erst 2009 realisiert.

Das BRK führte zum 01.06.2004 die automatisierte externe Defibrillation (AED) ein. Die Einsatzkräfte füllen seitdem zur Datenerfassung ein sog. Reanimationsprotokoll aus. Die Datenbank soll die Ausbildung unterstützen und als Basis für ein Qualitätsmanagement dienen. Allerdings wurden die Daten bislang nicht wissenschaftlich ausgewertet. Falls dies so bleiben sollte, würde die nach wie vor praktizierte Erfassung des Reanimationsprotokolls keinen Sinn machen.

4 Prüfungsfeststellungen zum Personalwesen

Die Personalaufwendungen des BRK betragen jährlich rd. 500 Mio. €. Sie sind mit Abstand die größte Ausgabeposition. Zur Konsolidierung der finanziellen Situation des BRK ist es deshalb unumgänglich, auch diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

4.1 Stellenplan und Stellenbewirtschaftung

Nach der Verwaltungsordnung des BRK sind für alle Mitarbeiter Stellenbeschreibungen vorzuhalten und in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Sachgerechte Stellenbeschreibungen und darauf aufbauende Stellenbewertungen sind als Grundlage für Organisationsentscheidungen und für die Aufstellung bedarfsgerechter Stellenpläne unerlässlich.

Wie bereits bei der Prüfung 1999 hat der ORH auch diesmal festgestellt, dass Stellenbeschreibungen weitgehend fehlen oder erhebliche Mängel aufweisen. Anzahl

und Wertigkeit der Stellen können nur in den Bereichen Rettungsdienst und Heime nachvollzogen werden. In den übrigen Bereichen sind die Stellenpläne im Ergebnis lediglich Übersichten für die Personalverwaltung. Sie werden nicht als bindend angesehen, weshalb beliebig von ihnen abgewichen wird. Als Instrument der Personalplanung und -steuerung sowie für Organisationsentscheidungen werden sie nicht genutzt.

Der ORH sieht es für erforderlich an, für alle Bereiche Stellenbeschreibungen zu erstellen. Sie müssen auf allen Verbandsebenen zur Organisationssteuerung genutzt werden können und als Grundlage für den Stellenplan sowie als zentrales Instrument der Personalbewirtschaftung geeignet sein. Ferner ist in diesem Zusammenhang auch der Bedarf an Arbeitskräften in allen Bereichen methodisch zu untersuchen.

4.2 Bezahlung der Mitarbeiter

Wesentliche Grundlage für die Bezahlung der Mitarbeiter ist die Eingruppierung in eine Entgeltgruppe. Diese richtet sich nach den in der Vergütungsordnung zum Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) festgelegten Tätigkeitsmerkmalen. Grundlage für die Eingruppierung ist die auszuübende Tätigkeit. Die Eingruppierungen müssen nachvollziehbar begründet werden.

Weil Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen fehlen oder unzureichend sind (vgl. TNr. 4.1), fehlt auch eine wesentliche Basis für eine tarifgerechte Eingruppierung der Mitarbeiter. Die Eingruppierungsentscheidungen waren grundsätzlich auch nicht nachvollziehbar begründet. Die Eingruppierungen resultierten z. B. nur aus der Wertigkeit der Stelle. Oft wurden sie mit den Mitarbeitern auch ausgehandelt. Häufig unzutreffend waren auch Eingruppierungen, die das Vorliegen eines Heraushebungsmerkmals erfordern. Vor allem in der Landesgeschäftsstelle entspricht die Eingruppierungspraxis nicht den tariflichen Erfordernissen; das Eingruppierungsgefüge ist deutlich zu hoch. Hinzu kommt, dass dort in vielen Fällen das zu hohe Vergütungsniveau durch Zulagen und Sachleistungen zusätzlich angehoben ist.

Für die Eingruppierung sollte ein sachgerechtes und einheitliches Bewertungsverfahren festgelegt werden. Bei gleichartigen Arbeitsplätzen und Arbeitsvorgängen empfiehlt der ORH, anhand von Musterbewertungen einen „Eingruppierungskatalog“ zu entwickeln. Damit ließe sich der Verwaltungsaufwand in den Personalabteilungen verringern und eine einheitliche Eingruppierung erreichen.

Der ORH sieht es ferner für erforderlich an, das Eingruppierungsgefüge zu überprüfen und auf das tariflich vorgesehene Maß zu reduzieren.

4.3 Kreisgeschäftsführer und deren Stellvertreter

Die Arbeitsverträge und die Vergütungsregelungen der Kreisgeschäftsführer und deren Stellvertreter sind derzeit sehr unterschiedlich. Das Vergütungsniveau ist im letzten Jahrzehnt erheblich gestiegen. Die Grundsätze für die Gewährung von Sonderzahlungen für besondere Leistungen werden weitgehend nicht eingehalten.

Die Arbeitsbedingungen der Kreisgeschäftsführer und deren Stellvertreter sollten überdacht und zeitnah einheitlich geregelt werden. Dabei sollte auch die Angemessenheit der Vergütungen einschließlich der Boni mit dem Ziel einer Reduzierung überprüft werden. Ferner ist darauf zu achten, dass künftig insbesondere bei den Bonuszahlungen nach einer Zielvereinbarung die festgelegten Grundsätze und Maßstäbe strikt eingehalten werden.

4.4 Personalverwaltung und Bezügeabrechnung

Personalverwaltung und Bezügeabrechnung sind organisatorisch getrennt und arbeiten mit unterschiedlichen DV-Systemen. In der Bezügeabrechnung sind zwei verschiedene Abrechnungssysteme im Einsatz. Die Bezügedaten können für übergeordnete und personalwirtschaftliche Planungszwecke nur eingeschränkt und umständlich genutzt werden.

Nach Auffassung des ORH ist die bestehende Trennung der Personalverwaltung von der Lohn- und Gehaltsabrechnung sinnvoll. Er empfiehlt jedoch, die verschiedenen in der Personalverwaltung und Bezügeabrechnung eingesetzten DV-Systeme auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen und Synergien zu erschließen. Mittelfristig sollte ein einheitliches Bezügeabrechnungssystem mit integrierter Personalsachbearbeitung und mit Schnittstellen für die Finanzbuchhaltung angestrebt werden.

Für die Bezügeabrechnung sind zudem viele Abrechnungsstellen mit sehr unterschiedlichen Abrechnungsmengen zuständig. Dies ist nicht effizient. Es führt auch zu zeitaufwendigen Doppelerfassungen und -kontrollen und enthält Fehlerquellen.

Der ORH empfiehlt daher ferner, die Zahl der Abrechnungsstellen durch Angleichen der Abrechnungsmengen und der Bearbeitungsstrukturen auf das notwendige Mindestmaß zu reduzieren.

5 Prüfungsfeststellungen zum Beteiligungsmanagement

5.1 Aufsichtsgremien der BRK-Tochtergesellschaften

Das BRK war zum Zeitpunkt der Erhebungen an sieben Gesellschaften in der Rechtsform einer GmbH beteiligt. Bei den Tochtergesellschaften beschränkten sich die Prüfungshandlungen auf die Betätigung des BRK als Gesellschafter. Örtliche Erhebungen bei den Tochtergesellschaften selbst waren ohne weitergehende Prüfungsrechte nicht möglich.

Bei den Tochtergesellschaften waren i. d. R. Verwaltungs- bzw. Aufsichtsräte als Gesellschaftsorgane eingerichtet worden; im Einzelfall wurde die Aufsicht durch die Gesellschafterversammlung wahrgenommen.

Einige Vertreter des BRK in den Aufsichtsgremien nahmen von 2005 bis 2008 nur die Hälfte der Sitzungstermine wahr, einige davon sogar noch deutlich weniger. Beispielsweise besuchte ein BRK-Vertreter seit dem Jahr 2005 von 14 Sitzungen nur eine. Bei einer Sitzung war das Aufsichtsgremium aufgrund zu geringer Teilnahme nicht beschlussfähig.

5.2 Informationsfluss zwischen BRK und BRK-Vertretern

Das Beteiligungsmanagement nahm der Assistent der Geschäftsführung wahr. Es band auskunftsgemäß rd. 40 % seiner Arbeitskraft.

Die Berichte der Geschäftsführungen der Tochtergesellschaften an das BRK folgten keinem einheitlichen Muster, sondern wurden individuell erstellt. Für die Vorbereitung von Gremiensitzungen fehlte es an Richtlinien, Arbeitsanweisungen oder ähnlichen Vorgaben.

Die Gremienvertreter des BRK informierten die Beteiligungsverwaltung nicht. Erkenntnisse über wirtschaftliche Entwicklungen einzelner Einrichtungen, insbesondere im Blutspendedienst oder bei einzelnen Pflegeeinrichtungen der BRK-Tochtergesellschaft, lagen dem BRK nicht vor. Selbst die Protokolle der Gremien-

sitzungen waren in den meisten Fällen beim BRK nicht verfügbar und mussten im Rahmen der örtlichen Erhebungen bei den Töchtern angefordert werden.

5.3 Würdigung durch den ORH

Die Gremienvertreter des BRK müssen ihre Überwachungsaufgaben besser wahrnehmen. Allein die vielfach sehr lückenhafte Teilnahme an Gremiensitzungen ist ein Hinweis auf Defizite in diesem Bereich. Wir empfehlen, die Bedeutung und die haftungsrechtlichen Risiken dieser Tätigkeit deutlicher zu machen und die Bestellung einzelner Gremienvertreter zu überdenken.

Der Informationsfluss zwischen den Gremienvertretern und dem BRK als Gesellschafter war völlig unzureichend. Ein regelmäßiger Austausch im Vorfeld von Gremiensitzungen über grundsätzliche Strategien und über zustimmungsbedürftige Entscheidungen hat nicht stattgefunden. Vielfach haben dem BRK nicht einmal die Protokolle der Verwaltungsratssitzungen vorgelegen.

Nach unserer Einschätzung ist in diesem Bereich ein grundsätzlicher Strategiewechsel im BRK erforderlich. Eine Orientierungshilfe können dabei die Leitlinien des Staatsministeriums der Finanzen (StMF) für die Tätigkeit staatlicher Vertreter in Aufsichtsgremien geben.

Wesentliche Eckpunkte dieser Richtlinien in Bezug auf die Berichtspflichten gegenüber dem Gesellschafter sind:

- Alle staatlichen Vertreter in Aufsichtsgremien bei Unternehmen in privater und öffentlicher Rechtsform, an denen der Freistaat kapitalmäßig unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, haben über besonders gewichtige Sachverhalte schriftliche Berichte abzugeben. Jeder Mandatsträger hat einen eigenen Bericht mit eigener Beurteilung zu diesen Sachverhalten abzugeben.
- Die Berichte sind gegenüber der Ressortspitze abzugeben.
- Die Berichte sind unmittelbar nach Erhalt des Protokolls der entsprechenden Gremiensitzungen abzugeben. Dabei haben die Gremienmitglieder darauf zu achten, dass die Protokolle zeitnah erstellt werden.
- Jeder Mandatsträger hat bei erstmaliger Übernahme eines Mandates im Sinne dieser Leitlinien als Vertreter des Freistaats eine Erklärung abzugeben, dass ihm die Leitlinien des StMF bekannt sind und die Vorgaben hinsichtlich der Berichtspflichten beachtet werden.

Der ORH hat dem BRK empfohlen, bei der Landesgeschäftsstelle ein Beteiligungsmanagement mit deutlich professionellerem Zuschnitt als bislang zu installieren. Dieses sollte die Tätigkeit der BRK-Vertreter in den Überwachungsorganen der Tochtergesellschaften vereinheitlichen und insbesondere den Informationsfluss zwischen BRK und Gremienvertretern sicherstellen.

5.4 Mitgliedschaft des BRK in einem Zweckverband

Im Jahr 1977 errichteten das BRK, ein Landkreis und eine Gemeinde einen Zweckverband zur Förderung des gemeindlichen Kurbetriebs und des Fremdenverkehrs der Kommune. Der Zweckverband hat seitdem eine Vielzahl von Kur- und Fremdenverkehrseinrichtungen geschaffen.

Das BRK betrieb zum damaligen Zeitpunkt in der Gemeinde ein Fachkrankenhaus sowie eine Fachklinik für Rehabilitation. Aus seiner Mitgliedschaft im Zweckverband erwartete sich das BRK Vorteile für seine Kliniken. Konkrete Erhebungen der erwarteten wirtschaftlichen Vor- und Nachteile einer Mitgliedschaft im Zweckverband wurden vom BRK entweder nicht vorgenommen oder nicht dokumentiert.

5.4.1 Beschlussfassung der Verbandsversammlung

Die Verbandsversammlung als beschließendes Organ des Zweckverbands bestand ursprünglich aus zehn Verbandsräten. Das BRK stellte sechs, der Landkreis und die Gemeinde jeweils zwei Verbandsräte. Beschlüsse wurden mit drei Vierteln der abgegebenen Stimmen gefasst.

Im Jahr 1999 übertrug der Zweckverband Teilbereiche seiner Aufgaben zur unmittelbaren Erfüllung (und Finanzierung) auf das BRK und die Kommune. Auf das BRK entfielen insbesondere der Unterhalt des Kurparks, des Vogelhauses und der Parkplätze. Dem am Zweckverband ebenfalls beteiligten Landkreis wurden keine Aufgaben übertragen. In der Folge wurde auch die Verbandssatzung neu gefasst. Das BRK stellte nun vier Verbandsräte, dem Landkreis und der Gemeinde standen unverändert jeweils zwei Verbandsräte zu. Beschlüsse der Verbandsversammlung wurden seitdem mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst.

Zu keiner Zeit konnten Beschlüsse gegen die Stimmen der Verbandsräte des Landkreises und der Kommune gefasst werden.

5.4.2 Finanzierung des Zweckverbands

Der Finanzbedarf des Zweckverbands wurde durch die Finanzumlage gedeckt. Diese wurde zu 70 % vom BRK und zu jeweils 15 % vom Landkreis und von der Gemeinde getragen. Daneben bestritt das BRK die ihm unmittelbar übertragenen Aufgaben aus eigenen Mitteln.

In welchem Umfang das BRK den Zweckverband finanziert hat, war nicht exakt ermittelbar. Auch die Aufwendungen für die auf das BRK unmittelbar übertragenen Aufgaben wurden nicht zentral erfasst. Das BRK selbst geht davon aus, seit der Gründung des Zweckverbands Ende der 70er Jahre jährlich bis zu 700.000 € allein an Verbandsumlage entrichtet zu haben. Dazu kam die Finanzierung der 1999 übertragenen Aufgaben. Für die Jahre 2005 und 2006 belief sich die auf das BRK entfallende Umlage auf jeweils über 300.000 €.

5.4.3 Beendigung der Mitgliedschaft und Vermögensauseinandersetzung

Im November 2004 verkaufte das BRK seine beiden Fachkliniken. Der Erwerber lehnte eine Beteiligung am Zweckverband ab. Daraufhin unternahm das BRK Anstrengungen, die Mitgliedschaft im Verband zu beenden. Von einer sofortigen Kündigung wurde jedoch abgesehen, um eine einvernehmliche Lösung zu finden. Das BRK wollte eine gerichtliche Auseinandersetzung über die Beendigung der Mitgliedschaft und die Vermögensauseinandersetzung vermeiden. Letztlich wurde beschlossen, den Zweckverband zum 31.10.2006 aufzulösen.

Im Rahmen der Verhandlungen über die Vermögensauseinandersetzung wurden insbesondere die Werte für die Immobilien und die damit zusammenhängenden Schulden ermittelt. Danach beliefen sich die gesamten Vermögenswerte des Zweckverbands auf 8,4 Mio. €. Nach Abzug von Verbindlichkeiten in Höhe von knapp 3,4 Mio. € ergab sich ein Vermögen von 5 Mio. €. Entsprechend der Aufteilung der Zweckverbandsfinanzierung entfiel auf das BRK ein rechnerisches Vermögen von 70 % des Gesamtvermögens, also 3,5 Mio. €. Abweichende Verteilungsregelungen sah die Verbandssatzung nicht vor.

Die Gemeinde sah sich angesichts ihrer angespannten Haushaltslage außerstande, im Zuge der Auflösung des Zweckverbands Ausgleichszahlungen zu leisten. Zur Vermeidung eines Verwaltungsrechtsstreits wurden von allen Beteiligten Vergleichsvorschläge unterbreitet.

Letztlich verpflichtete sich das BRK, der Gemeinde

- seinen Anteil am Vermögen des Zweckverbands und
- den im BRK-Eigentum befindlichen Kurpark zu überlassen sowie
- eine Abstandssumme von 1,5 Mio. € zu zahlen.

Die Vermögenswerte gingen zum 31.12.2006 auf die Kommune über. Die Ausgleichszahlung von 1,5 Mio. € wurde zum 01.01.2007 angewiesen.

5.4.4 Würdigung durch den ORH

Die Förderung des Kurbetriebs in einer Gemeinde war nicht unmittelbar mit den satzungsgemäßen Aufgaben des BRK zu vereinbaren. Die Attraktivität des gemeindlichen Umfelds ist allein Aufgabe der Kommune. Die Mitgliedschaft im Zweckverband hätte daher von vornherein nicht eingegangen werden dürfen.

Die Satzung hätte angesichts einer 70 %-Finanzierung durch das BRK zwingend eine Stimmenmehrheit für das BRK vorsehen müssen. Belastungen in erheblicher Höhe wären so vermeidbar gewesen. Auch die Übertragung von Aufgaben auf das BRK und die Gemeinde mit einer massiven Entlastung des Landkreises hätten für den Fall einer Stimmenmehrheit des BRK ausgeschlossen werden können.

Für die Vermögensauseinandersetzung sieht Art. 47 Abs. 4 KommZG zwingend eine Verteilung nach dem Umlageschlüssel vor. Die vom BRK angeführte Gefahr eines jahrelangen Rechtsstreits mit ungewissem Ausgang ist für uns angesichts dieser klaren gesetzlichen Regelung nicht nachvollziehbar. Keinesfalls hätte das BRK eigene Grundstücke übereignen und darüber hinaus noch eine „Ausgleichszahlung“ von 1,5 Mio. € leisten dürfen.

5.5 Prüfungsrecht des ORH

Der ORH prüft die Betätigung des BRK bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das BRK unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Der ORH kann sich bei den Tochtergesellschaften des BRK jedoch nicht unmittelbar unterrichten, da ihm weder gesetzlich noch vertraglich Prüfungsrechte eingeräumt wurden.

Der ORH schlägt vor, ihm ein Prüfungsrecht bei den Tochtergesellschaften des BRK durch eine Änderung des BRK-Gesetzes einzuräumen. Ein entsprechendes Recht wurde dem ORH auch für die Tochtergesellschaften des Bayerischen Rundfunks gewährt (vgl. Art. 13 Abs. 3 BayRG).

Hilfsweise hat der ORH gegenüber dem BRK angeregt, ihm Prüfungsrechte in den Gesellschaftsverträgen zumindest bei den Gesellschaften einzuräumen, an denen das BRK mehrheitlich beteiligt ist.