



JAHRESBERICHT 2024



JAHRESBERICHT 2024



INHALTSVERZEICHNIS

Verzeichnis der Abkürzungen	9
Vorbemerkung	18
Bericht gemäß Art. 97 BayHO	20
I. Prüfungsergebnis	21
II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug	22
1 Haushaltsrechnung 2022	22
2 Gesamthaushalt	43
3 Steuereinnahmen	46
4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen	47
5 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	49
6 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen	51
7 Personalausgaben und Stellen	53
8 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	56
9 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	58
10 Investitionen	63
11 Besondere Finanzierungsausgaben	66
12 Rücklagen und Sondervermögen	67
13 Schuldenstand und Zinsen	73
14 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	75
III. Ausgewählte aktuelle Entwicklungen der Haushaltslage	86
15 Überblick zur Finanzierung coronabedingter Maßnahmen	87
16 Entwicklung des Gesamthaushalts	94
17 Entwicklung der Ausgabereise	97



18	Entwicklung des Gesamtsolls	103
19	Entwicklung des Finanzierungssaldos und Steuerschätzung	107
20	Steueraufkommen und Steuereinnahmen	111
21	Entwicklungen im Personalbereich	115
22	Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	116
23	Verschuldung im Staatshaushalt	120
24	Schuldenaufnahme im Sondervermögen BayernFonds	125
IV.	Einzelplanbemerkungen	126
25	Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)	127
26	Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)	129
27	Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (Einzelplan 03)	131
28	Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)	133
29	Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Einzelplan 05)	135
30	Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (Einzelplan 06)	138
31	Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Einzelplan 07)	140
32	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 08)	142
33	Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Einzelplan 09)	144
34	Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (Einzelplan 10)	147
35	Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)	149
36	Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)	151
37	Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)	153
38	Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)	155
39	Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 15)	157
40	Staatsministerium für Digitales (Einzelplan 16)	159
V.	Einzelne Prüfungsergebnisse	161
	Mehrere Ressorts	162
41	Transparenz im Zuwendungswesen	162
42	Generalsanierung und Betrieb des Justizpalastes Bayreuth	170
43	Steuerung des Deutschen Herzzentrums München	181



44	Kostenerstattung für lokale SARS-CoV-2-Testzentren des öffentlichen Gesundheitsdienstes	190
45	Corona-Hilfsprogramme Kunst und Kultur	196
Staatsministerium für Unterricht und Kultus		207
46	Corona-Förderprogramm „gemeinsam.Brücken.bauen“	207
47	Digitalbudget für das digitale Klassenzimmer	214
Staatsministerium der Finanzen und für Heimat		218
48	Teilung der Versorgungslasten - Geltendmachung von Abfindungsansprüchen	218
49	Besteuerung professioneller Social-Media-Akteure	222
50	Besteuerung des Handels mit Kryptowährungen	233
51	Manuelle Speicherung einer Nicht-Veranlagung	243
52	Spendenabzug	251
Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus		258
53	Finanzhilfen für Hochwasserschäden 2021 bei Landwirten und Fischereibetrieben	258
Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr		267
54	Kostencontrolling und Benchmarking bei staatlichen Immobilien	267
55	Außenanlagen bei Großen Baumaßnahmen im Staatlichen Hochbau	274
56	Ausgleichsleistungen des Freistaates an nichtbundeseigene Eisenbahnen für Erhaltung und Betrieb von Bahnübergängen	283
Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales		292
57	Förderung des Behindertensports	292
Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention		299
58	Prüfung der Verwendungsnachweise bei Krankenhausbauvorhaben	299
59	Kostenerstattung für Impfzentren	311
Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		321
60	Coronabedingte Unterstützungsleistungen zugunsten der Universitätsklinik und des Deutschen Herzzentrums München	321
61	Begrenzung der Ruhegehaltfähigkeit von Hochschulleistungsbezügen	328



Allgemeine Anmerkungen:

Im Sinne der besseren Lesbarkeit beziehen sich alle Personen- und Funktionsbezeichnungen im Jahresbericht auf alle Geschlechtsformen.

Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit i. d. R. auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.

Durch Grünfärbung hervorgehoben sind Tabelleninhalte und Abbildungen mit Corona-Bezug. Textabschnitte zu Themen mit Corona-Bezug sind optisch durch eine Grünfärbung am Seitenrand kenntlich gemacht. Solche Textabschnitte sind auch mittels des Suchbegriffs „Corona“ auffindbar.

Der ORH bereitet eine verbesserte barrierefreie Nutzbarkeit seines Angebots vor. Als Zwischenschritt sind deshalb in diesem Jahresbericht die einzelnen Elemente der Tabellen so gestaltet, dass sie dem Benutzer das Verständnis erleichtern, etwa bei Benutzung eines Vorlese-Tools.



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AbwAG	Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz) in der Fassung der Bek. vom 18.01.2005 (BGBl. I S. 114), zuletzt geändert durch Art. 2 Achte VO zur Änd. der AbwasserVO vom 22.08.2018 (BGBl. I S. 1327)
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409)
AllMBI.	Allgemeines Ministerialblatt
AO	Abgabenordnung
ASMR	Autonomous Sensory Meridian Response, deutsch: Autonome sensorische Meridianreaktion
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bek. vom 05.08.1997 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 4 G zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änd. des FinanzausgleichsG und weiterer Gesetze vom 23.05.2022 (BGBl. I S. 760)
AufbhV 2021	Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe 2021“ (Aufbauhilfeverordnung 2021) vom 15.09.2021 (BGBl. I S. 4214), zuletzt geändert durch Art. 1 VO zur Änd. der AufbauhilfeVO 2021 vom 31.05.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 141)
AufnG	Aufnahmegesetz vom 24.05.2002 (GVBl. S. 192, BayRS 26-5-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 09.12.2022 (GVBl. S. 676)
Az.	Aktenzeichen
BayAbwAG	Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes in der Fassung der Bek. vom 09.09.2003 (GVBl. S. 730, BayRS 753-7-U), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 326 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BayBeamtVG	Bayerisches Beamtenversorgungsgesetz vom 05.08.2010 (GVBl. S. 410, 528, 764, BayRS 2033-1-1-F), zuletzt geändert durch die §§ 5 und 6 des Gesetzes vom 07.07.2023 (GVBl. S. 313) und durch § 3 des Gesetzes vom 10.08.2023 (GVBl. S. 495)
BayBesG	Bayerisches Besoldungsgesetz vom 05.08.2010 (GVBl. S. 410, 764, BayRS 2032-1-1-F), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 07.07.2023 (GVBl. S. 313) und durch die §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 10.08.2023 (GVBl. S. 495)
BayDiG	Bayerisches Digitalgesetz vom 22.07.2022 (GVBl. S. 374, BayRS 206-1-D), zuletzt geändert durch Art. 57b des Gesetzes vom 22.07.2022 (GVBl. S. 374)
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz vom 15.05.2018 (GVBl. S. 230, BayRS 204-1-I), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 24.07.2023 (GVBl. S. 374)
Bayern Innovativ	Bayerische Gesellschaft für Innovation und Wissenstransfer mbH
BayernLabo	Bayerische Landesbodenkreditanstalt, Förderinstitut der BayernLB
BayernLB	Bayerische Landesbank, Anstalt des öffentlichen Rechts



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

BayEUG	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen in der Fassung der Bek. vom 31.05.2000 (GVBl. S. 414, 632, BayRS 2230-1-1-K), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 24.07.2023 (GVBl. S. 443)
BayFAG	Bayerisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bek. vom 16.04.2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 23.06.2023 (GVBl. S. 246)
BayFoG	BayernFonds- und Finanzagentur-Gesetz vom 27.04.2020 (GVBl. S. 230, BayRS 670-1-F), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 22.04.2022 (GVBl. S. 102)
BayFraktG	Bayerisches Fraktionsgesetz vom 26.03.1992 (GVBl. S. 39, BayRS 1100-2-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.07.2023 (GVBl. S. 310)
BayGVFG	Bayerisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom 08.12.2006 (GVBl. S. 969, BayRS 922-2-B), zuletzt geändert durch die §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 27.02.2023 (GVBl. S. 38)
BayHIG	Bayerisches Hochschulinnovationsgesetz vom 05.08.2022 (GVBl. S. 414, BayRS 2210-1-3-WK), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 23.06.2023 (GVBl. S. 251) und durch § 2 des Gesetzes vom 24.07.2023 (GVBl. S. 455)
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung in der in der BayRS 630-1-F veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 21.04.2023 (GVBl. S. 128)
BayKiBiG	Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz vom 08.07.2005 (GVBl. S. 236, BayRS 2231-1-A), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.08.2023 (GVBl. S. 499)
BayKrG	Bayerisches Krankenhausgesetz in der Fassung der Bek. vom 28.03.2007 (GVBl. S. 288, BayRS 2126-8-G), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 05.07.2022 (GVBl. S. 306)
BayLIS	Bayerisches Liegenschaftsinformationssystem
BayMBI	Bayerisches Ministerialblatt
BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern in der Fassung der Bek. vom 30.07.1996 (GVBl. S. 336, BayRS 922-1-B), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 24.07.2023 (GVBl. S. 455)
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BaySchFG	Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bek. vom 31.05.2000 (GVBl. S. 455, 633, BayRS 2230-7-1-K), zuletzt geändert durch die §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 24.07.2023 (GVBl. S. 445), durch Verordnung vom 21.07.2023 (GVBl. S. 510) und durch die §§ 4, 5 und 6 des Gesetzes vom 10.08.2023 (GVBl. S. 495)
BayVers-RückIG	Gesetz über die Bildung von Versorgungsrücklagen im Freistaat Bayern vom 11.12.2012 (GVBl. S. 613, BayRS 2032-0-F), zuletzt geändert durch § 9 des Gesetzes vom 23.12.2019 (GVBl. S. 724)
BayVV-Ver-sorgung	Bayerische Verwaltungsvorschriften zum Versorgungsrecht, Bek. des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 20.09.2012, Az. 24-P1601-043-38 950/11
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz in der in der BayRS 2010-1-I veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 23.12.2022 (GVBl. S. 718)



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

BBB	Bürgschaftsbank Bayern GmbH
BBP	Bayerisches Beteiligungsprogramm
BBV	Bayerischer Bauernverband
BEG	Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH
Bek.	Bekanntmachung
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGG	Bayerische Garantiegesellschaft mbH für mittelständische Beteiligungen
BHO	Bundshaushaltsordnung vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 12 Haushaltsfinanzierungsg 2024 vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412)
BLSV	Bayerischer Landes-Sportverband e. V.
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bemessungsgrundlage
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BU/BÜ	Bahnübergang/Bahnübergänge
BÜ-Ausgleichsrichtlinie	Richtlinie 2001 für die Ermittlung und den Nachweis der Aufwendungen für den Betrieb und die Erhaltung höhengleicher Kreuzungen von Straßen, Wegen und Plätzen, auf denen öffentlicher Verkehr stattfindet - ausgenommen Bundesstraßen -, mit Strecken der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs (NE) zum Ausgleich nach § 16 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)
BÜG	Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern in der in der BayRS 66-1-F veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 09.04.2021 (GVBl. S. 150)
BV	Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bek. vom 15.12.1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), zuletzt geändert durch Gesetze vom 11.11.2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVS	Behinderten- und Rehabilitationssportverband Bayern e. V.
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
CARF	Crypto-Asset Reporting Framework
Caritas	Deutscher Caritasverband - Landesverband Bayern e. V.
DAC 8	Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung
DBestHG	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
Der Paritätische	Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bayern e. V.
DGM	Projekt Digitalisierung im Gebäudemanagement
DHM	Deutsches Herzzentrum München
Diakonie	Diakonisches Werk Bayern e. V.



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

DRV	Deutsche Rentenversicherung
DVBayKrG	Verordnung zur Durchführung des Bayerischen Krankenhausgesetzes vom 14.12.2007 (GVBl. S. 989, BayRS 2126-8-1-G), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 05.07.2022 (GVBl. S. 306) und Verordnung vom 28.06.2022 (GVBl. S. 367)
E-HG	Entwurf des Haushaltsgesetzes
EKrG	Eisenbahnkreuzungsgesetz in der Fassung der Bek. vom 21.03.1971 (BGBl. I S. 337), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 31.05.2021 (BGBl. I S. 1221)
ELER	Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
Epl.	Einzelplan/Einzelpläne (des Haushaltsplans)
EStDV	Einkommensteuer-Durchführungsverordnung 2000 in der Fassung der Bek. vom 10.05.2000 (BGBl. I S. 717), zuletzt geändert durch Art. 10 Gesetz zur Modernisierung der Entlastung von Abzugsteuern und der Bescheinigung der Kapitalertragsteuer (Abzugsteuerentlastungsmodernisierungsgesetz) vom 02.06.2021 (BGBl. I S. 1259)
EStG	Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bek. vom 08.10.2009 (BGBl. I S. 3366, ber. 2009 I S. 3862), zuletzt geändert durch Art. 19 und 20 Gesetz zur Förderung geordneter Kreditzweitmärkte und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2167 über Kreditdienstleister und Kreditkäufer sowie zur Änderung weiterer finanzrechtlicher Bestimmungen (Kreditzweitmärkteförderungs-gesetz) vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411)
ETP	Exchange-traded Product
EU	Europäische Union
FA/FÄ	Finanzamt/Finanzämter
FAQ	Frequently Asked Questions, deutsch: häufig gestellte Fragen
FDH	Fachdatenbank Hochbau
FIFO	First In - First Out
FMBl.	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat
Fn.	Fußnote/Fußnoten
FSBC	Frankfurt School Blockchain Centers
FsE	Fragebogen zur steuerlichen Erfassung
GbD	Grundbesitz bewirtschaftende Dienststelle/Dienststellen
Gehörlosen SB	Bayerischer Gehörlosen-Sportverband e. V.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 82) vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478)
GKB	Grundkennbuchstabe
gKV	Gesetzliche Krankenkassen
Gr.	Gruppe (des Haushaltsplans)
GrstBek	Grundstocksbekanntmachung vom 08.08.2002 (FMBl. S. 268, 336, StAnz Nrn. 34, 47)



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) in der Fassung vom 28.01.1988 (BGBl. I S. 101), zuletzt geändert durch Art. 323 Elfte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328)
GY	Gymnasien
Gz.	Geschäftszeichen
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch vom 10.05.1897 Reichsgesetzbl. S. 219 BGBl. III, zuletzt geändert durch Art. 34 Abs. 1 KreditweitmarktförderungsG vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411)
HGr.	Hauptgruppe (des Haushaltsplans)
HU-Bau	Haushaltsunterlage-Bau
HvR	Haushaltsvollzugsrichtlinien
IHV	Integriertes Haushalts- und Kassenverfahren
IMBY	Immobilien Freistaat Bayern
ImpfKerstR	Richtlinie zur Erstattung der Kosten für den Betrieb der Impfzentren und Mobil Teams (Impfzentrenkostenerstattungsrichtlinie), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 14.01.2021, Az. G31n-K4300-2020/193-65, zuletzt geändert durch Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 05.06.2023, Az. 37p-K4300-2020/193-1104
IPCEI	Important Projects of Common European Interest
IZ	Bayerische Impfzentren und Mobile Impfteams
JB VV-BayHO	Bek. des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz über die Justizbestimmungen zu den Verwaltungsvorschriften zur Bayerischen Haushaltsordnung vom 05.07.2019 (BayMBl. Nr. 277), zuletzt geändert durch Bek. vom 23.11.2022 (BayMBl. Nr. 690)
KABU	Kassenbuchführung
KAH	Kino-Anlaufhilfen
KAH I	Richtlinie für die Unterstützung der von der Corona-Virus-Pandemie (COVID-19) geschädigten Kinos in Bayern („Kino-Anlaufhilfe“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Digitales vom 24.06.2020 Az. A5-3800-1-53
KAH II	Richtlinie für die Unterstützung der von der Corona-Virus-Pandemie (COVID-19) geschädigten Kinos in Bayern („Kino-Anlaufhilfe II“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Digitales vom 30.11.2020 Az. A5-3800-1-53
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
KE	Kostenerstattung
KfS	Kreisfreie Städte
KHBV	Verordnung über die Rechnungs- und Buchführungspflichten von Krankenhäusern (Krankenhaus-Buchführungsverordnung) in der Fassung vom 24.03.1987 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Art. 25 Abs. 2 G zur Ergänzung und Änd. der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst vom 07.08.2021 (BGBl. I S. 3311)



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz) in der Fassung der Bek. vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Art. 5 Haushaltsfinanzierungsg 2023 vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 406)
KHP	Richtlinien für die Gewährung von finanziellen Hilfen für die von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) betroffenen freischaffenden Künstlerinnen und Künstler („Künstlerhilfsprogramm“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 27.05.2020 Az. K.1-K1205.1
Klinika	Universitätsklinik und Deutsches Herzzentrum München
KONSENS	Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
KorruR	Korruptionsbekämpfungsrichtlinie vom 13.04.2021 (BayMBI. Nr. 298)
KWMBI.	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst
Lebenshilfe	Lebenshilfe für Menschen mit Behinderung Landesverband Bayern e. V.
LfA	LfA Förderbank Bayern, Anstalt des öffentlichen Rechts
LfF	Landesamt für Finanzen
LfSt	Landesamt für Steuern
LRA/LRÄ	Landratsamt/Landratsämter
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LWG	Landeswahlgesetz in der Fassung der Bek. vom 05.07.2002 (GVBl. S. 277, 620, BayRS 111-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.05.2022 (GVBl. S. 218)
MICA	Markets in Crypto-Assets
MRI	Universitätsklinikum rechts der Isar
MS	Mittelschulen
MÜSt	Maschinelle Überwachung der Steuerfälle
NE	Nichtbundeseigene Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
Nr./Nrn.	Nummer/Nummern
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development, deutsch: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECD-Musterabkommen	OECD-Musterabkommen zur Beseitigung der Doppelbesteuerung sowie der Steuerverkürzung und -umgehung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen
ÖGD-Testzentrum/ Testzentren	Testzentrum/Testzentren des öffentlichen Gesundheitsdienstes
OGr.	Obergruppe/Obergruppen (des Haushaltsplans)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) in der Fassung der Bek. vom 31.01.1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Art. 4 Personengesellschaftsrechtsmodernisierungsg vom 10.08.2021 (BGBl. I S. 3436)



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

PStTG	Gesetz über die Meldepflicht und den automatischen Austausch von Informationen meldender Plattformbetreiber in Steuersachen (Plattformen-Steuertransparenzgesetz) vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2730)
pVG	Private Veräußerungsgeschäfte
RL	Richtlinie
RLBau 1999	Gemeinsame Bek. des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 12.02.1999 Az. II A/II Z-42011-001/95 und 13b-B 1003-2/20-58776, zuletzt geändert durch Bek. der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 18.09.2002 (AllMBl. S. 919)
RLBau 2011	Gemeinsame Bek. des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 25.05.2011, Az. IIA/IIZ-42011-001/09 und 13-B 1003-2-21511/11 (AllMBl. S. 309)
RLBau 2020	Gemeinsame Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr und des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat über die Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern (RLBau) vom 05.12.2019 (BayMBl. Nr. 542)
RMS	Risikomanagementsystem
Rdnr./Rdnrn.	Randnummer/Randnummern
RPW 2008	Richtlinien für Planungswettbewerbe; Bek. der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 01.04.2009 Az. IIZ5-4634-001/09
RPW 2013	Richtlinie für Planungswettbewerbe, Fassung vom 31.01.2013, Bundesanzeiger AT 22.02.2013 B4
RS	Realschulen
RÜV	Richtlinien für die Überwachung der Verkehrssicherheit von baulichen Anlagen des Bundes
Rz.	Randziffer/Randziffern
SARS-CoV-2	Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus Type 2, deutsch: schweres-akutes-Atemwegssyndrom-Coronavirus Typ 2
SchadensausgleichsRL	Richtlinie des Landwirtschaftsministeriums zur Gewährung von Zuwendungen zum teilweisen Ausgleich von Schäden in der Landwirtschaft, Binnenfischerei und Aquakultur (Teil B) vom 30.05.2018 in der Fassung vom 09.12.2019
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der Fassung der Bek. vom 13.05.2011 (BGBl. I S. 850, ber. S. 2094), zuletzt geändert durch Art. 4 HaushaltsfinanzierungsG 2024 vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412)
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung - vom 20.12.1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Art. 5b G zur Anpassung des Zwölften und des Vierzehnten Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Gesetze vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 408)
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 6 HaushaltsfinanzierungsG 2024 vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412)



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe - vom 27.12.2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 1, Art. 2 G zur Anpassung des Zwölften und des Vierzehnten Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Gesetze vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 408)
SP	Richtlinien für die Unterstützung der von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) beeinträchtigten kulturellen Spielstätten („Spielstättenprogramm“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 26.06.2020 Az. K.6-M4635/29, zuletzt geändert am 15.09.2020 Az. K.6-M4635/29
SSPK	Richtlinien für die Gewährung eines fiktiven Unternehmerlohns zur Sicherung des Lebensunterhalts der von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) betroffenen solselbstständigen Künstlerinnen und Künstler sowie Angehörigen kulturnahe Berufe („Soloselbstständigenprogramm für Künstlerinnen und Künstler“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 16.12.2020 Az. K.1-K1206.0/3, zuletzt geändert am 12.01.2024 Az. K.1-K1206.0/3
StAnz	Staatsanzeiger
StBA/StBÄ	Staatliches Bauamt/Staatliche Bauämter
Steuerbürokratieabbau-gesetz	Gesetz zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Steuerverfahrens vom 20.12.2008 (BGBl. I S. 2850)
Stpfl.	Steuerpflichtiger/Steuerpflichtige
SVP	Richtlinien für die Unterstützung der von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) beeinträchtigten kulturellen Spielstätten und Kulturveranstalter („Spielstätten- und Veranstalterprogramm“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 11.11.2020 Az. K.6-M4635/29, zuletzt geändert am 20.04.2022 Az. K.6-M4635/29
SZS	Sondereinheit Zentrale Steueraufsicht
TestV	Verordnung zum Anspruch auf Testung in Bezug auf einen direkten Erregernachweis des Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus-Testverordnung) vom 21.09.2021 (BAnz AT 21.09.2021 V1), zuletzt geändert durch Art. 1 Sechste ÄndVO vom 11.01.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 13)
TG	Titelgruppe (des Haushaltsplans)
Tit.	Titel (des Haushaltsplans)
TNr./TNrn.	Textnummer/Textnummern
TUM	Technische Universität München
UB-Summen	Unterschiedsbetragssummen
ÜV	Übungsveranstaltungen
VaP	Vorrückende auf Probe
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung) vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624), zuletzt geändert durch Art. 1 VO zur Anpassung des Vergaberechts an die Einführung neuer elektronischer Standardformulare („eForms“) für EU-Bek. und an weitere europarechtliche Anforderungen vom 17.08.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 222)
VHF Bayern	Handbuch für die Vergabe und Durchführung für Freiberufliche Dienstleistungen
VIVA	Voll Integriertes Verfahren komplexer Anwendungen



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

VLT-StV	Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag vom 16.12.2009 (GVBl. 2010 S. 206, 746, BayRS 02-27-F)
VN	Verwendungsnachweis/Verwendungsnachweise
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Dienstleistungen vom 18.11.2009 (Bundesanzeiger Nr. 185a)
VV	Verwaltungsvorschrift/Verwaltungsvorschriften
VZ	Veranlagungszeitraum/Veranlagungszeiträume
WG	Wirtschaftsgüter
ZBFS	Zentrum Bayern Familie und Soziales



VORBEMERKUNG

Der Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH) prüft 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 nicht die Träger der Sozialversicherung und die Kommunen.

Im Rahmen des Haushaltskreislaufs dient die Rechnungsprüfung durch den ORH der Vorbereitung der Entscheidung des Landtags über die Entlastung der Staatsregierung. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan sind Ausdruck des parlamentarischen Budgetrechts. Den Willen des Haushaltsgesetzgebers muss die Verwaltung beim Haushaltsvollzug einhalten. Nach Ablauf des Haushaltsjahres legt die Staatsregierung gegenüber dem Landtag im Rahmen der Rechnungslegung Rechenschaft ab. Die Prüfung der Verwaltung durch den ORH unterstützt insoweit den Bayerischen Landtag bei der ihm zustehenden Kontrolle (Art. 80 BV, Art. 114 Abs. 2 BayHO).

Im Zuge der Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben sind für den ORH Haushaltsgesetz und Haushaltsplan - hier des Jahres 2022 - der wesentliche Prüfungsmaßstab. Er kann sich dabei auch zu Haushaltsansätzen und ihrer Verwendung insbesondere im Rahmen seiner Beratungsfunktion äußern.¹ Eine verbindliche Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der bayerischen Haushaltsgesetze obliegt dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof.²

Der vorliegende Bericht enthält entsprechend Art. 97 BayHO Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Staatsregierung durch den Landtag für das Haushaltsjahr 2022 von Bedeutung sein können. Er wird im Landtag zunächst vom Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen beraten. Auf der Grundlage des Berichts und der Beschlussempfehlungen des Ausschusses entscheidet dann der Landtag über die Entlastung der Staatsregierung. Dabei kann der Landtag die Staatsregierung ersuchen, im Interesse einer geordneten Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 90 BayHO) bestimmte Maßnahmen einzuleiten und Termine bestimmen, zu denen diese zu berichten hat.

¹ Unterrichtung des Landtags und der Staatsregierung zu ausgewählten Entwicklungen der Haushaltslage 2020 bis 2022, Februar 2022, abrufbar unter https://www.orh.bayern.de/mam/berichte/sonderberichte/aktuell/unterrichtung_2022_aktuelle_entwicklungen_der_haushaltslage.pdf.

² Vgl. zum Gegenstand der Rechnungsprüfung: BVerfG vom 19.07.1966 - 2 BvF 1/65.



Der Bericht enthält im Abschnitt I das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2022. Abschnitt II befasst sich mit Allgemeinen Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2022 und zum Haushaltsvollzug.

Ausgewählte aktuelle Entwicklungen der Haushaltslage sind im Abschnitt III dargestellt. Die Bewältigung der Corona-Pandemie hat im Staatshaushalt tiefe Spuren hinterlassen: Der haushaltsmäßige Schuldenstand beläuft sich Ende 2022 auf 36,9 Mrd. €. Damit sind die Schulden gegenüber 2019 um 37,2 % gestiegen. Die notlagenbedingte Kreditaufnahme im Haushalt für Corona-Maßnahmen wurde 2022 abgeschlossen. Insgesamt wurden von den ursprünglich im Haushaltsgesetz vorgesehenen Kreditermächtigungen von 20,0 Mrd. € tatsächlich 10,2 Mrd. € aufgenommen.

Abschnitt IV bietet einen Überblick über die Einzelpläne (Epl.) des Landtags, der Staatskanzlei, aller Ressorts und des ORH. Diese Einzelplanbemerkungen beschreiben den jeweiligen Aufgabenbereich und stellen wesentliche Finanzdaten der Haushaltsrechnung 2022 sowie das Personalsoll dar. Größere Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Epl. sowie die Entwicklung der Ausgabereste werden erläutert. Die Bezeichnung und Gliederung der Geschäftsbereiche in den Einzelplanbemerkungen entsprechen denjenigen im Haushaltsplan 2022.

Ausgewählte Prüfungsergebnisse aus verschiedenen Ressorts finden sich in Abschnitt V. Dieser ist keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des ORH. Den zuständigen obersten Staatsbehörden wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen. Deren Äußerungen und Einwendungen wurden in die Beratungen des ORH einbezogen und sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben (Art. 97 Abs. 1 Satz 2 BayHO). Die Zahl der Beiträge in diesem Abschnitt und deren Zuordnung zu den Geschäftsbereichen lassen keine allgemeinen Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ressorts zu.

In einer Beratenden Äußerung zur Nationalparkverwaltung Berchtesgaden hat der ORH in vielen Bereichen Optimierungsbedarf festgestellt und dem Landtag hierzu Empfehlungen aufgezeigt.³ Zudem hat der ORH den Landtag zu ausgewählten vorbereitenden Maßnahmen der Veterinärverwaltung zur Bewältigung von Tierseuchenlagen beraten.⁴

³ Abrufbar unter https://www.orh.bayern.de/mam/berichte/beratende_aeusserungen/aktuell/beratende_%C3%84u%C3%9Fering_2023_nationalparkverwaltung_bgd.pdf.

⁴ Abrufbar unter https://www.orh.bayern.de/mam/berichte/beratende_aeusserungen/aktuell/beratende_%C3%84u%C3%9Fering_2023_tierseuchenlagen.pdf.



Bericht gemäß Art. 97 BayHO

I. PRÜFUNGSERGEBNIS

↳ Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse war die Haushalts- und Wirtschaftsführung 2022 insgesamt geordnet.

II. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1

Haushaltsrechnung 2022

- Die Haushaltsrechnung 2022 schließt ausgeglichen ab. Die darin aufgeführten Beträge stimmen mit der Buchführung überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind, von wenigen Fällen abgesehen, ordnungsgemäß belegt.



Das Finanzministerium legte mit Schreiben vom 27.10.2023⁵ dem Landtag und dem ORH die Haushaltsrechnung 2022 vor.⁶ Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des HG 2022⁷ aufgestellt. Sie enthält alle in Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten sowie den Abschlussbericht.

1.1 Finanzierungsrahmen Corona

2022 wurden zur Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie erneut Mittel veranschlagt bzw. Ermächtigungen zu Bürgschaftsübernahmen⁸ eingeräumt. Diese Maßnahmen wurden auch 2022 zum einen über den Staatshaushalt und zum anderen außerhalb des Staatshaushalts im Sondervermögen BayernFonds abgewickelt.

Finanzierungsrahmen für Corona-Maßnahmen (Mio. €)											Tabelle 1
	2020		2021				2022				
	Ge-samt-soll	Ist	Soll	Aus 2020 ¹	Ge-samt	Ist	Soll	Aus 2021 ²	Ge-samt	Ist	
Staatshaushalt	32.000,0	8.185,8	11.635,4	12.124,2	23.759,5	3.333,0	5.806,3	12.549,8	18.356,1	178,9	
davon											
Kreditermächtigungen gem. Art. 2a HG	20.000,0	7.208,0	11.635,4	1.102,0	12.737,3	2.938,0	5.806,3	1.922,6	7.728,9	63,5	
Bürgschaftsrahmen zur Risikoentlastung der LfA Förderbank Bayern	12.000,0	977,8	0,0	11.022,2	11.022,2	395,0	0,0	10.627,2	10.627,2	115,4 ⁴	
Sondervermögen BayernFonds	46.000,0	1,3	0,0	45.998,7	45.998,7	35,5	0,0	16.463,2	16.463,2	3,6	
davon											
Kreditermächtigung	20.000,0	1,3	0,0	19.998,7	19.998,7	35,5	0,0	9.963,2	9.963,2	3,6	
Gewährleistungsermächtigung	26.000,0	0,0	0,0	26.000,0	26.000,0	0,0	0,0	6.500,0	6.500,0	0,0	
Summe	78.000,0	8.187,1	11.635,4	58.122,9	69.758,2	3.368,5	5.806,3	29.013,0	34.819,3	182,5	

¹ Aus 2020 übertragene bzw. weiter verfügbare Ermächtigungen.

² Aus 2021 übertragene bzw. weiter verfügbare Ermächtigungen.

³ Der Bürgschaftsrahmen zur Risikoentlastung der LfA Förderbank Bayern stand ab 2022 nicht ausschließlich für Corona-Maßnahmen, sondern auch für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine zur Verfügung - Art. 8 Abs. 9 HG 2023.

⁴ Davon 115,2 Mio. € für Corona-Maßnahmen.

⁵ LT-Drs. 19/7 vom 31.10.2023.

⁶ Art. 80 BV i. V. m. Art. 80 und Art. 114 Abs. 1 BayHO.

⁷ HG 2022 vom 22.04.2022 (GVBl. S. 102), dieses war Maßstab für den Haushaltsvollzug durch die Verwaltung und somit auch Prüfungsmaßstab für den ORH.

⁸ Art. 8 Abs. 22 2. NHG 2020, Art. 8 Abs. 13 HG 2021 und Art. 8 Abs. 14 HG 2022.



Der Finanzierungsrahmen 2022 von 34,8 Mrd. € beinhaltete Kreditermächtigungen von 17,7 Mrd. €, einen Bürgschaftsrahmen von 10,6 Mrd. € und Gewährleistungsermächtigungen von 6,5 Mrd. €. Im Vollzug 2022 wurden von dem Finanzierungsrahmen tatsächlich 182,5 Mio. € in Anspruch genommen, davon entfallen 67,1 Mio. € auf die Kreditermächtigungen und 115,4 Mio. € auf den Bürgschaftsrahmen.

Staatshaushalt: Sonderfonds Corona-Pandemie

Mit dem HG 2022⁹ sollte weiterhin insbesondere auf die Corona-Pandemie reagiert und vor allem die bayerische Wirtschaft und das Gesundheitssystem gestärkt werden. Die Ausgaben, die in diesem Zusammenhang stehen, wurden - wie in den Vorjahren - im Kap. 13 19 - Sonderfonds Corona-Pandemie - sowie ab 2022 im Kap. 13 18 - Corona-Investitionsprogramm - abgebildet. Um die dafür geplanten Maßnahmen sowie die Hightech Agenda Plus zu finanzieren, sah das HG 2022 eine Kreditermächtigung von 5,8 Mrd. € vor. Zudem standen in 2022 noch 1,9 Mrd. € an übertragenen Kreditermächtigungen aus dem vorausgegangenen Haushaltsjahr zur Verfügung, die bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2021 nicht in Anspruch genommen und insbesondere zur Deckung von im Kap. 13 19 übertragenen Ausgabereste noch benötigt wurden (vgl. TNr. 1.4).

Ergänzend zu den Leistungen des Freistaates wurden vom Bund und Dritten Mittel für die Bewältigung der Corona-Pandemie bereitgestellt. Diese durchlaufenden Bundes- und Drittmittel wurden ebenfalls über den Staatshaushalt bei Kap. 13 19 abgewickelt.

Außerhalb des Staatshaushalts: Sondervermögen BayernFonds

Mit dem BayernFonds sollte auf die Corona-Pandemie und ihre weitreichenden Auswirkungen sowie Risiken für den Freistaat und für die Realwirtschaft reagiert werden.¹⁰ Der BayernFonds konnte in 2022 Garantien bis zu 6,5 Mrd. € für begebene Schuldtitel und begründete Verbindlichkeiten von Unternehmen übernehmen sowie bis zu 10,0 Mrd. € Schulden aufnehmen, insbesondere um sich an der Rekapitalisierung von Unternehmen zu beteiligen. Ziel dieser Maßnahmen war die Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft, die für den Wirtschaftsstandort Bayern besonders relevant sind (vgl. TNrn. 12.1, 14, 15.2 und 24).

⁹ Erläuterung zu Art. 2a Abs. 1 HG 2022, <https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/2022/haushaltsplan/Haushaltsgesetz.pdf>, S. 30 f., abgerufen am 12.12.2023.

¹⁰ LT-Drs. 18/7141 vom 01.04.2020.



1.2 Haushaltsabschluss

Die Buchführung für das Haushaltsjahr 2022 wurde am 26.04.2023 abgeschlossen. Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis.¹¹ Für diese Berechnung wird auf die Ist-Ergebnisse und die Entwicklung der Haushaltsreste zurückgegriffen. Für 2022 weisen die Haushaltsrechnung und die Buchführung folgende Beträge aus:

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2022 (€)			Tabelle 2
Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2022			
	Ist-Einnahmen		76.366.588.986,91
davon	Allgemeiner Haushalt	71.709.180.717,74	
	Sonderfonds Corona-Pandemie	5.013.924.914,49	
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	- 356.516.645,32	
	Ist-Ausgaben		- 75.723.263.675,71
davon	Allgemeiner Haushalt	- 67.881.853.913,70	
	Corona-Investitionsprogramm	- 1.077.364.749,47	
	Sonderfonds Corona-Pandemie	- 6.530.561.657,86	
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	- 233.483.354,68	
1.	Kassenmäßiges Jahresergebnis		643.325.311,20
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2021 übertragenen Reste			
Einnahmereste			19.027.570.024,13
davon	Allgemeiner Haushalt	14.717.227.999,93	
	Sonderfonds Corona-Pandemie	1.922.642.024,20	
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	2.387.700.000,00	
Ausgabereste			- 14.486.705.696,26
davon	Allgemeiner Haushalt	9.271.728.286,14	
	Sonderfonds Corona-Pandemie	5.214.977.410,12	
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,00	
2.	Saldo der Vorjahresreste		4.540.864.327,87

¹¹ Art. 83 Nr. 2 d) BayHO.



Saldo der in das Haushaltsjahr 2023 übertragenen Reste			
Einnahmereste			17.978.140.040,97
davon	Allgemeiner Haushalt	15.099.440.040,97	
	Sonderfonds Corona-Pandemie	0,00	
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	2.878.700.000,00	
Ausgabereste			- 14.080.601.024,30
davon	Allgemeiner Haushalt	10.503.326.400,71	
	Corona-Investitionsprogramm	402.666.405,64	
	Sonderfonds Corona-Pandemie	3.173.608.217,95	
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	1.000.000,00	
3.	Saldo der neuen Reste		3.897.539.016,67
4.	Veränderung der Reste (3. - 2.)		- 643.325.311,20
5.	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1. + 4.)		0,00

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2022 ausgeglichen. Ein abzuwickelnder Überschuss oder Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO entstand nicht.

Die nach Haupt- bzw. Obergruppen gegliederte Übersicht stellt die im Haushaltsplan 2022 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2022 gegenüber:

ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM
HAUSHALTSVOLLZUG



Soll-Ist-Vergleich der Einnahmen und Ausgaben 2022 (Mio. €)				Tabelle 3
HGr./ OGr.	Einnahmen	Soll	Ist	Veränderung Soll/Ist
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben sowie EU-Eigenmittel	49.858,7	55.011,6	+ 5.152,9
	darunter <i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	135,9	136,3	+ 0,4
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	3.210,1	4.060,4	+ 850,3
	darunter <i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	0,0	79,2	+ 79,2
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	7.905,6	13.308,9	+ 5.403,3
	darunter <i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	0,0	4.354,5	+ 4.354,5
31-32	Schuldaufnahmen (Kreditmarkt und Bund)	5.806,3	- 918,5	- 6.724,8
	davon <i>Allgemeiner Haushalt</i>	0,0	- 391,0	- 391,0
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	5.806,3	63,5	- 5.742,8
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	0,0	- 591,0	- 591,0
33-34	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.519,2	1.941,9	+ 422,6
	darunter <i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	0,0	380,5	+ 380,5
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	2.882,8	2.922,5	+ 39,7
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen	0,0	0,0	0,0
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	6,0	39,9	+ 33,9
	Summe	71.188,7	76.366,6	+ 5.177,9
	davon <i>Allgemeiner Haushalt</i>	65.039,1	71.709,2	+ 6.670,1
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	5.942,1	5.013,9	- 928,2
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	207,5	- 356,5	- 564,0

ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM
HAUSHALTSVOLLZUG



HGr./ OGr.	Ausgaben	Soll	Ist	Veränderung Soll/Ist
4	Personalausgaben	27.333,5	26.512,2	- 821,3
	darunter <i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	322,6	224,3	- 98,3
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	7.249,7	5.276,9	- 1.972,8
	darunter <i>Corona-Investitionsprogramm</i>	0,0	26,1	+ 26,1
	darunter <i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	2.448,4	275,7	- 2.172,8
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	580,4	405,6	- 174,8
	darunter <i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	117,8	4,0	- 113,8
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	25.778,4	30.030,9	+ 4.252,5
	darunter <i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	1.644,6	5.914,3	+ 4.269,7
7	Baumaßnahmen	2.259,7	1.703,3	- 556,4
	darunter <i>Corona-Investitionsprogramm</i>	268,6	59,1	- 209,5
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	9.104,1	7.619,5	- 1.484,6
	darunter <i>Corona-Investitionsprogramm</i>	1.211,7	992,1	- 219,5
	darunter <i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	231,5	112,3	- 119,2
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	131,5	4.136,2	+ 4.004,7
97	Globale Mehr- und Minderausgaben	- 1.254,6	0,0	+ 1.254,6
	davon <i>Mehrausgaben beim Sonder- fonds Corona-Pandemie</i>	- 700,0	0,0	+ 700,0
	davon <i>sonstige globale Minderausgaben</i>	- 554,6	0,0	+ 554,6
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	6,0	38,7	+ 32,7
	Summe	71.188,7	75.723,3	+ 4.534,6
	davon <i>Allgemeiner Haushalt</i>	65.436,0	67.881,9	+ 2.445,9
	davon <i>Corona-Investitionsprogramm</i>	1.480,3	1.077,4	- 402,9
	davon <i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	4.064,9	6.530,6	+ 2.465,6
	davon <i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	207,5	233,5	+ 26,0

¹ Die fehlenden Ist-Ausgaben gründen in dem Umstand, dass diese bei globalen Mehr- und Minderausgaben rechnungsmäßig bei den Titeln der jeweiligen HGr. nachzuweisen sind.



Die Ist-Einnahmen 2022 lagen - wie im Vorjahr - über den veranschlagten Einnahmen. Dies ist insbesondere auf deutlich höhere Steuereinnahmen sowie die höheren Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen vom Bund zurückzuführen. Die Ist-Ausgaben 2022 überstiegen erneut die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) mit 6,5 Mrd. € u. a. aufgrund der Weiterleitung von Bundes- und Drittmitteln deutlich über den veranschlagten 4,1 Mrd. € lagen. Auf die einzelnen Veränderungen wird in den TNrn. 3 bis 11 näher eingegangen.

1.3 Haushaltsreste

Aus dem Haushaltsjahr 2022 wurden **Ausgabereste von 14,1 Mrd. €¹²** (Vorjahr: 14,5 Mrd. €, - 2,8 %) und **Einnahmereste von 18,0 Mrd. €** (Vorjahr: 19,0 Mrd. €, - 5,5 %) in das Haushaltsjahr 2023 übertragen.

Haushaltsreste können gebildet werden, wenn die tatsächlichen Ausgaben oder Einnahmen geringer sind als die, die im Haushaltsjahr zur Verfügung stehen. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

1.3.1 Ausgabereste

Die Übertragung und Inanspruchnahme der übertragbaren Ausgabemittel bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Ausgabemittel sind kraft Gesetzes übertragbar, wenn es sich um Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8) oder Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt. Zudem können Ausgaben gemäß DBestHG im Rahmen der Budgetierung übertragbar sein oder durch einen Haushaltsvermerk für übertragbar erklärt werden. Die Einwilligung darf nur erteilt werden, wenn die Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung weiterhin erforderlich ist. Dies ist i. d. R. der Fall, wenn aufgrund der veranschlagten Haushaltsmittel rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden, die noch erfüllt werden müssen.¹³

Das Finanzministerium stimmte der Übertragung folgender Ausgabereste des Jahres 2022 in das Haushaltsjahr 2023 zu:

¹² Vgl. TNr. 17.

¹³ Art. 45 und Art. 19 BayHO.



Ausgabereste (Mio. €)		Tabelle 4		
	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Allgemeiner Haushalt	9.246,2	10.483,3	+ 1.237,1	+ 13,4 %
Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)	0,0	402,7	+ 402,7	---
Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	5.215,0	3.173,6	- 2.041,4	- 39,1 %
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 08 und 13 12)	18,7	17,3	- 1,4	- 7,3 %
Programm „Zukunft Bayern 2020“ (Kap. 13 30)	4,5	2,7	- 1,8	- 39,7 %
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 und 13 44)	2,3	0,0	- 2,3	- 100,0 %
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	0,0	1,0	+ 1,0	---
Summe	14.486,7	14.080,6	- 406,1	- 2,8 %

Die Ausgabereste im Allgemeinen Haushalt stiegen um 1.237,1 auf 10.483,3 Mio. € an.

Beim 2022 eingeführten **Corona-Investitionsprogramm** (Kap. 13 18) fielen Ausgabe-
reste von 402,7 Mio. € und beim **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) von
3.173,6 Mio. € an (25,4 % aller Ausgabereste). Diese wurden mit der Fortführung und Ab-
finanzierung der bereits begonnenen und in 2023 fortzusetzenden Maßnahmen zur Be-
kämpfung und Bewältigung der Corona-Pandemie begründet.

Insgesamt verteilten sich die verbliebenen Ausgabereste folgendermaßen auf die verschie-
denen Ausgabearten:



Ausgabereste nach Ausgabearten - Gesamthaushalt (Mio. €)								Tabelle 5	
	2021			2022			Veränderung 2021/2022		
	Allgemeiner Haushalt ¹	Sonder- fonds Corona- Pande- mie	Gesamt- haushalt	Allge- meiner Haushalt	Corona- Investi- tions- programm (Kap. 13 18) ²	Sonder- fonds Corona- Pandemie (Kap. 13 19)			Gesamt- haushalt
Personalausgaben (HGr. 4)	867,4	229,1	1.096,5	835,7	0,0	320,7	1.156,4	+ 59,9	+ 5,5 %
Sächliche Verwaltungs- ausgaben (OGr. 51-54)	1.528,2	1.313,8	2.842,0	1.650,1	0,0	666,9	2.317,0	- 525,0	- 18,5 %
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56-59)	55,0	0,0	55,0	55,0	0,0	0,0	55,0	0,0	0,0 %
Zuweisungen und Zuschüsse mit Aus- nahme für Investitionen (HGr. 6)	1.667,7	3.124,8	4.792,5	1.814,3	0,0	1.427,2	3.241,5	- 1.551,0	- 32,4 %
Baumaßnahmen (HGr. 7)	1.079,0	0,0	1.079,0	1.331,7	178,9	0,0	1.510,6	+ 431,6	+ 40,0 %
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81-82)	571,3	185,1	756,4	651,5	45,2	164,3	861,0	+ 104,7	+ 13,8 %
Investitionsförderungs- maßnahmen (OGr. 83-89)	3.502,8	362,2	3.865,1	4.165,5	178,5	594,5	4.938,5	+ 1.073,5	+ 27,8 %
Besondere Finanze- rungsausgaben (HGr. 9)	0,3	0,0	0,3	0,6	0,0	0,0	0,6	+ 0,2	+ 66,2 %
Summe	9.271,7	5.215,0	14.486,7	10.504,3	402,7	3.173,6	14.080,6	- 406,1	- 2,8 %

¹ Inklusive der Investitions- und Zukunftsprogramme in den Kap. 13 08, 13 12, 13 30, 13 40 und 13 44 sowie dem Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60).

² Das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) wurde erst mit dem HG 2022 eingeführt.

Die Übertragung der Ausgabereste war nicht zu beanstanden, soweit die Ausgabereste im zulässigen und sachlich notwendigen Umfang gebildet wurden und das Finanzministerium in die Übertragung und Inanspruchnahme gem. Art. 45 Abs. 3 BayHO eingewilligt hat. Allerdings wurden die haushaltsrechtlichen Vorgaben zur zeitlichen Verfügbarkeit der Ausgabereste gem. Art. 45 Abs. 2 BayHO nicht ausreichend beachtet.¹⁴

¹⁴ ORH-Bericht 2020 - Ergänzungsband TNr. 10.



Insgesamt reduzierten sich die Ausgabereste leicht um 406,1 auf 14.080,6 Mio. € (- 2,8 %). Sie blieben damit auf einem ähnlich hohen Niveau wie im Vorjahr, obwohl deren Anstieg durch die Veranschlagung von 810,8 Mio. € globalen Minderausgaben¹⁵ in den Epl. 04, 07, 08, 09, 10, 12, 13, 14 und 15 sowie einen Resteeinzug von 430,3 Mio. € durch das Finanzministerium entgegengewirkt wurde. Die Ausgabereste im Bereich der Investitionen (HGr. 7 und 8) stiegen um 1,6 auf 7,3 Mrd. € (51,9 % aller Ausgabereste).

1.3.2 Einnahmereste

Die vom Landtag bewilligten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme¹⁶ und zur Entnahme von Mitteln aus dem Grundstock oder aus Rücklagen werden vom Finanzministerium als Einnahmereste übertragen, soweit sie zur Deckung noch benötigt werden. Folgende Einnahmereste wurden in das Jahr 2023 übertragen:

Einnahmereste (Mio. €)		Tabelle 6		
	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Kreditermächtigungen				
zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen				
im Allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06)	14.691,7	15.082,7		
beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	2.387,7	2.878,7	+ 882,0	+ 5,2 %
zum Abgleich der Haushaltsrechnung				
für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Deckung der Ausgabereste bei Kap. 13 19)	1.922,6	0,0	- 1.922,6	- 100,0 %
Andere Einnahmereste				
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 08 und 13 12)	18,7	16,7	- 2,0	- 10,7 %
Programm „Zukunft Bayern 2020“ (Kap. 13 30)	4,5	0,0	- 4,5	- 100,0 %
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 und 13 44)	2,3	0,0	- 2,3	- 100,0 %
Summe	19.027,6	17.978,1	- 1.049,4	- 5,5 %

¹⁵ Tit. 972 01 der Epl. 08, 13 und 14, Tit. 972 03 der Epl. 04, 07, 09, 10, 12 und 15, Tit. 972 04 der Epl. 07 und 13 sowie Kap. 07 02 Tit. 972 05, vgl. TNr. 1.6.

¹⁶ Art. 18 Abs. 3 BayHO, Art. 2 und Art. 2a HG 2022.



Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen für den Allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) und den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 882,0 Mio. € an. 2022 wurden beim **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) - anders als in den beiden Vorjahren - zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2022 keine Einnahmereste mehr übertragen (vgl. TNr. 1.4). Somit standen im Haushaltsjahr 2023 weder übertragene noch neue Kreditermächtigungen beim Sonderfonds Corona-Pandemie zur Verfügung.

Ausgaben für die in Tabelle 6 unter „Andere Einnahmereste“ genannten Investitions- und Zukunftsprogramme werden aus dem Grundstock D (Privatisierungserlöse) oder den Sonderrücklagen finanziert. Hierfür hat der Landtag entsprechende Entnahmen bewilligt, die dem Haushalt als Einnahmen zufließen. Im Haushaltsvollzug werden die Entnahmen erst getätigt, wenn die Ausgaben abfließen. Soweit dies nicht geschieht, werden korrespondierend Einnahme- und Ausgabereste gebildet (vgl. Tabellen 4 und 6). Die Programme „Zukunft Bayern 2020“ (Kap. 13 30) und „Programm Bayern 2020 plus“ (Kap. 13 40) wurden zum Ende des Haushaltsjahres 2022 im Epl. 13 beendet; soweit am Ende des Haushaltsjahres 2022 noch Ausgabereste verblieben sind, wurden diese in den Epl. 07 umgesetzt.

Das Programm „Strukturprogramm Nürnberg-Fürth“ (Kap. 13 44) wurde ebenfalls zum Ende des Haushaltsjahres 2022 beendet, nachdem die Abfinanzierung der Ausgabereste abgeschlossen war.

Die Übertragung der Einnahmereste von 17.978,1 Mio. € war zulässig, da diese zur Deckung der Ausgabereste (14.080,6 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2022 sowie der Vorjahre (3.897,5 Mio. €)¹⁷ benötigt wurden.¹⁸

1.4 Kreditermächtigungen

Der Landtag bestimmte im HG 2022¹⁹, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen und diese Kreditermächtigungen übertragen darf. Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden wie folgt beansprucht:

¹⁷ Vgl. Tabelle 2 Nr. 3.

¹⁸ Art. 2, Art. 2a und Art. 8 Abs. 3 HG 2022.

¹⁹ Art. 18 Abs. 3 BayHO i. V. m. Art. 2 und Art. 2a HG 2022.



Kreditermächtigungen 2022 (Mio. €)				<i>Tabelle 7</i>
	Allgemeiner Haushalt (Kap. 13 06)	Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	Gesamt
Kreditermächtigungen für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 und Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022)	0,0	5.806,3	0,0	5.806,3
Übertragene Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2021				
zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen ¹	14.691,7	0,0	2.387,7	17.079,4
zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2021 (Deckung der Ausgabereiste Sonderfonds Corona-Pandemie) ²	0,0	1.922,6	0,0	1.922,6
Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2022)	666,0	0,0	591,0	1.257,0
Kreditermächtigungen 2022 (Mio. €)	15.357,7	7.728,9	2.978,7	26.065,3
davon ab				
Kreditaufnahme im Jahr 2022	- 275,0	- 63,5	0,0	- 338,5
haushaltsmäßige Schuldentilgung	0,0	0,0	- 100,0	- 100,0
nicht in Anspruch genommene bzw. in Abgang gestellte Kreditermächtigungen	0,0	- 7.665,4	0,0	- 7.665,4
Verbleibende Kreditermächtigungen	15.082,7	0,0	2.878,7	17.961,4
davon ab				
Übertragene Kreditermächtigungen auf das Jahr 2023				
zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2022 (Deckung der Ausgabereiste Sonderfonds Corona-Pandemie) ³	0,0	0,0	0,0	0,0
zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen ⁴	- 15.082,7	0,0	- 2.878,7	- 17.961,4
Rest	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ Art. 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2022 ermächtigt zur Inanspruchnahme der „in den vorausgegangenen Haushaltsjahren nach Art. 8 Abs. 3 des jeweiligen Haushaltsgesetzes oder der ihr vorangegangenen Vorschrift übertragenen und nicht beanspruchten Ermächtigungen für Anschlussfinanzierungen“.

² Art. 2a Abs. 2 HG 2022 ermächtigt zur Inanspruchnahme der „im vorausgegangenen Haushaltsjahr nach Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2021 nicht in Anspruch genommen Ermächtigungen, soweit diese noch zur Deckung benötigt werden“.

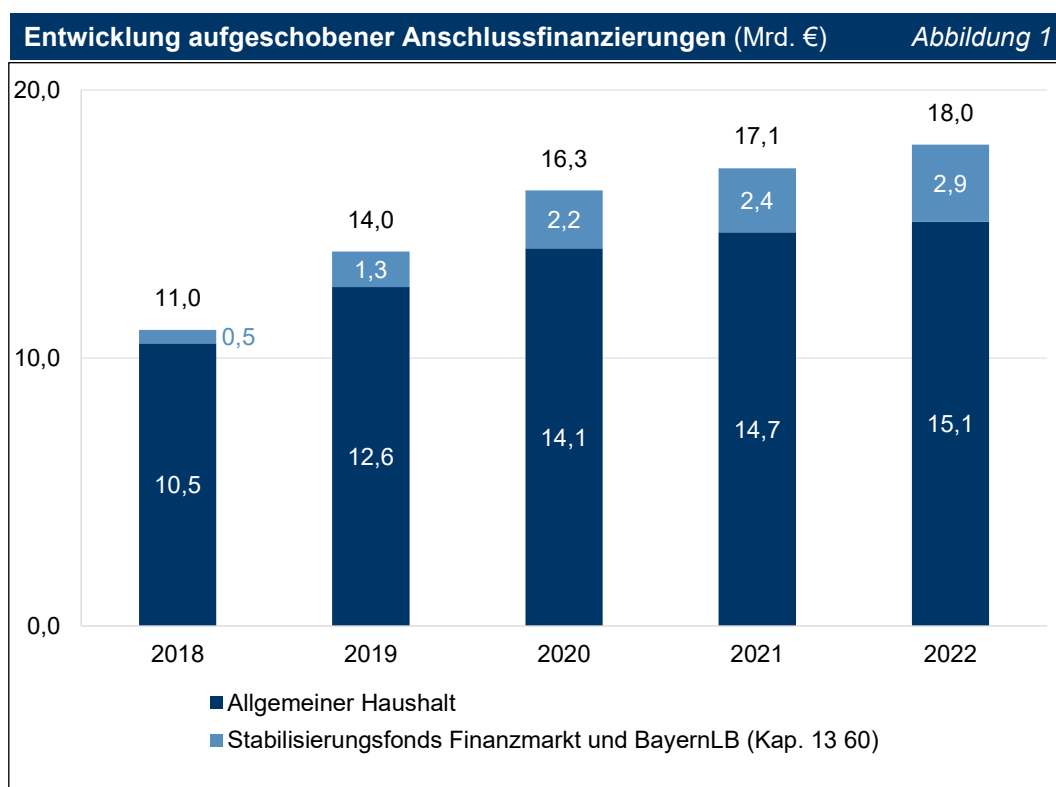
³ Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2022 ermächtigt zur Übertragung, „soweit diese Kreditmittel bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2022 nicht aufgenommen wurden und zur Deckung noch benötigt werden“.

⁴ Art. 8 Abs. 3 HG 2022 ermächtigt zur Übertragung „in die folgenden Haushaltsjahre“.



Seit dem Haushalt 2008²⁰ können nicht beanspruchte Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden.

2022 wurden im Allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) Darlehen von 666,0 Mio. € und im Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) von 571,0 Mio. € fällig und vom Finanzministerium getilgt; zusätzlich wurden im Kap. 13 60 weitere 20,0 Mio. € getilgt. Das HG 2022 sah keine dauerhafte Netto-Tilgung vor. Im Zuge des Jahresabschlusses 2022 wurden jedoch beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB 100,0 Mio. € dauerhaft getilgt.²¹ Für die vorgesehene Anschlussfinanzierung der nicht dauerhaft getilgten Darlehen (1.157,0 Mio. €) wurden 2022 im Allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) Kredite von 275,0 Mio. € aufgenommen. Die restlichen Anschlussfinanzierungen (882,0 Mio. €) wurden aufgrund vorhandener Liquidität aufgeschoben und die hierfür vorgesehenen Kreditermächtigungen übertragen.



²⁰ Art. 8 Abs. 10 HG 2007/2008 i. d. F. des 1. NHG 2008, ab 2009/2010 Art. 8 Abs. 3 HG.

²¹ Art. 25 Abs. 2 Satz 1 BayHO.



Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich kontinuierlich von 3,5 Mrd. € in 2011 über 11,0 Mrd. € in 2018 auf 18,0 Mrd. € in 2022. Davon wurden im Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) 2022 Kreditermächtigungen von 2,9 Mrd. € (+ 20,6 % gegenüber Vorjahr) für eine spätere Anschlussfinanzierung übertragen.

Sonderfonds Corona-Pandemie

Das HG 2022²² sah beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) eine Kreditermächtigung von bis zu 5,8 Mrd. € vor. Von diesen Kreditermächtigungen waren 3,9 Mrd. € zur Finanzierung der Maßnahmen im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19), 1,5 Mrd. € für Maßnahmen des Corona-Investitionsprogramms (Kap. 13 18) sowie 0,4 Mrd. € für die Hightech Agenda Plus vorgesehen.²³ Sofern diese Kreditmittel bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2022 nicht aufgenommen und zur Deckung noch benötigt wurden, eröffnete Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2022 die Möglichkeit, die nicht beanspruchten Kreditermächtigungen zu übertragen. Aufgrund von Vollzugsverbesserungen im Allgemeinen Haushalt konnte beim Jahresabschluss 2022 auf die Kreditfinanzierung der in 2022 veranschlagten Ausgabemittel für das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) und der Hightech Agenda Plus verzichtet und zudem die Kreditermächtigung im Kap. 13 19 deutlich reduziert werden. Letztlich wurden 2022 für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) Kredite von insgesamt 63,5 Mio. € aufgenommen. Diese Kreditaufnahme erfolgte laut Haushaltsrechnung ausschließlich auf der Grundlage der übertragenen Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2021.²⁴ 2022 wurden keine Kreditermächtigungen zur Deckung der Ausgaben für die weitere Abwicklung der Corona-Maßnahmen in das Haushaltsjahr 2023 übertragen. Die 2022 nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen von 7.665,4 Mio. € (vgl. Tabelle 7) wurden deswegen vollständig in Abgang gestellt. Die Kreditaufnahme für den Sonderfonds Corona-Pandemie ist somit abgeschlossen. In den Jahren 2020 bis 2022 wurden hierfür insgesamt Kredite von 10,2 Mrd. € aufgenommen (vgl. TNrn. 15 und 23).

1.5 Haushaltsüberschreitungen

Über- oder außerplanmäßige Ausgaben können entstehen, wenn die veranschlagten Ansätze nicht ausreichen bzw. Ausgaben geleistet werden müssen, für die kein Haushaltstitel vorgesehen ist. Voraussetzung für eine Ausgabeermächtigung ist die Einwilligung des

²² Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022.

²³ Siehe Sonderbericht des ORH zu ausgewählten Entwicklungen der Haushaltslage 2020 bis 2022 vom Februar 2022, abrufbar unter https://www.orh.bayern.de/mam/berichte/sonderberichte/aktuell/unterrichtung_2022_aktuelle_entwicklungen_der_haushaltsslage.pdf, TNr. 3.

²⁴ Haushaltsrechnung des Freistaates Bayern 2022 - Abschlussbericht, <https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/haushaltsrechnungen/2022/Abschlussbericht.pdf>, S. 17, abgerufen am 05.12.2023.



Finanzministeriums. Dem Finanzministerium wird hier ein Notbewilligungsrecht eingeräumt, welches subsidiär zum Budgetrecht des Landtags ist.²⁵

Die Einwilligung darf nur erteilt werden, wenn es sich um ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis handelt. Eine Unabweisbarkeit liegt insbesondere dann vor, wenn die Mehrausgabe so eilbedürftig ist, dass diese nicht mehr bis zur Verabschiedung eines Nachtragshaushalts zurückgestellt werden kann. Ein Nachtrag für unvorhergesehene und unabweisbare Ausgaben ist nicht erforderlich, wenn die Ausgaben im Einzelfall 5 Mio. € nicht überschreiten oder Rechtsansprüche zu erfüllen sind.

Um dem Budgetrecht des Landtags Rechnung zu tragen, hat das Finanzministerium den Landtag bei Haushaltsüberschreitungen im Einzelfall von mehr als 250.000 € halbjährlich und in Fällen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung unverzüglich zu unterrichten.

Haushaltsüberschreitungen (Mio. €)			Tabelle 8	
	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Überplanmäßige Ausgaben ¹	196,1	747,7	+ 551,5	+ 281,2 %
Außerplanmäßige Ausgaben	10,3	548,4	+ 538,1	+ 5.226,3 %
Vorgriffe ²	85,0	134,6	+ 49,6	+ 58,3 %
Summe	291,4	1.430,7	+ 1.139,3	+ 390,9 %

¹ Wert für 2021 weicht vom Abschlussbericht 2021 des Finanzministeriums um 19,8 Mio. € ab, da die Angaben in der Anlage I bei den Kap. 01 02, 03 03, 05 18, 05 19, 06 21, 08 72, 12 77 und 15 81 insoweit nicht korrekt waren.

² Überplanmäßige Ausgaben, die auf das nächste Haushaltsjahr angerechnet werden.

Die Haushaltsüberschreitungen betragen 2,0 % (Vorjahr: 0,4 %) des Haushaltsvolumens. 2022 wurden in 20 Fällen über- bzw. außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe von über 5 Mio. € geleistet:

Vorgriffe über 5 Mio. €, die aufgrund eines Haushaltsvermerks gestattet waren, fielen in folgenden Bereichen an:

- Zuschüsse zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (94,2 Mio. €).

²⁵ Art. 37 BayHO.



- Maßnahmen zur Umsetzung des Operationellen Programms zu thematischen Zielen für stärker entwickelte Regionen im Bereich des Kultusministeriums (24,8 Mio. €).
- Maßnahmen zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Förderkonzepts nach dem Europäischen Sozialfonds für das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ (7,8 Mio. €).

Darüber hinaus fielen folgende über- bzw. außerplanmäßige Ausgaben über 5 Mio. € an:

- Außerplanmäßige Ausgaben für Leistungen für den öffentlichen Personennahverkehr an Gemeinden und Gemeindeverbände (396,9 Mio. €) sowie für Leistungen an Verkehrsunternehmen und die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbh (BEG, 132,3 Mio. €) zum Ausgleich des 9 für 90-Tickets (sog. „9-Euro-Ticket“).
- Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern:
Überplanmäßige Ausgaben für die Kostenerstattung an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden gem. Art. 8 AufnG (260,6 Mio. €). Daneben fielen überplanmäßige Ausgaben für Sicherheit (60,9 Mio. €), Gemeinschaftsverpflegung (37,2 Mio. €), Mieten und Pachten der Grundstücke, Gebäude und Räume (29,9 Mio. €), Ausweichunterbringung (29,3 Mio. €) sowie für die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume (21,9 Mio. €) an. Für die Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Zuweisungen des Bundes gem. § 18 Abs. 3 AsylbLG wurden ein außerplanmäßiger Einnahme- und ein außerplanmäßiger Ausgabebetitel eingerichtet. Die Bundesmittel von 7,8 Mio. € wurden 2022 noch außerplanmäßig vereinnahmt. Sie wurden aber nicht mehr verausgabt, sondern als Ausgabereste übertragen.
- Überplanmäßige Ausgaben für Leistungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie an Verkehrsunternehmen und die BEG zum Ausgleich von Schäden im öffentlichen Personennahverkehr (230,1 Mio. €).
- Überplanmäßige Ausgaben für die Erstattung von Versorgungsbezügen sowie Zuschüsse zu den Versorgungsbezügen und Ausgaben für Abfindungen zur Versorgungslastenteilung von 20,2 Mio. €. Hiervon entfielen 13,2 Mio. € auf die Erstattung an die Rentenversicherungsträger für Aufwendungen nach Maßgabe der Versorgungsausgleichs-Erstattungsverordnung und 6,6 Mio. € auf Abfindungen zur Versorgungslastenteilung an den Bund.
- Integration von Zuwanderern und weiterer Integrationsbedürftiger sowie Beratung und Betreuung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern: Überplanmäßige Ausgaben für Mieten und Pachten (9,5 Mio. €) und die Bewirtschaftung (6,0 Mio. €) der Grundstücke, Gebäude und Räume.
- Familiengeld nach dem Bayerischen Familiengeldgesetz (11,7 Mio. €).



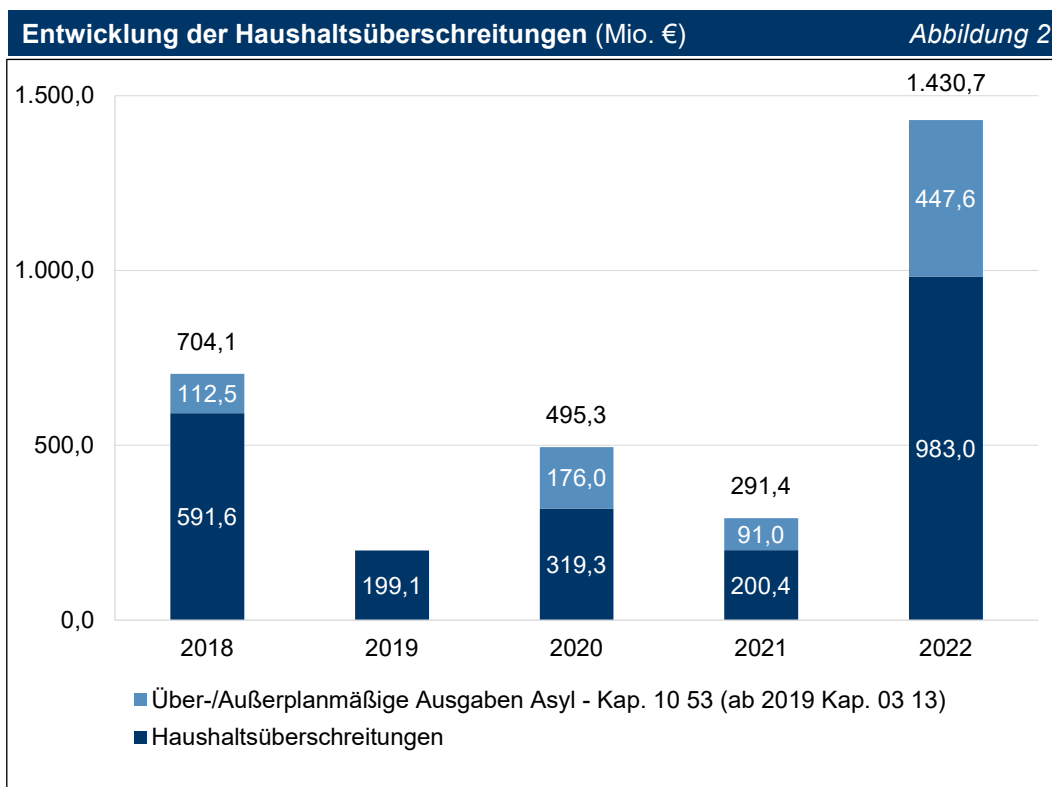
- Entgelte zur Beschulung und Sprachförderung von Flüchtlingen und Migranten sowie zur Unterstützung der Elternarbeit durch Fremdsprachenbegleiter (8,1 Mio. €).
- Leistungen nach dem Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen (6,0 Mio. €).

Insgesamt kann für die über- und außerplanmäßigen Ausgaben - von wenigen Ausnahmen abgesehen - ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis i. S. d. Art 37 Abs. 1 BayHO anerkannt werden.

Bis auf wenige Ausnahmen lag zudem die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums zur Überschreitung des Haushalts vor bzw. bestätigten die zuständigen obersten Staatsbehörden,²⁶ dass sie bei rechtzeitiger Antragstellung zugestimmt hätten. Soweit das Finanzministerium einen Ausgleich nach Art. 37 Abs. 3 BayHO gefordert hat, wurde dem Rechnung getragen. Ein Nachtrag zum HG 2022 war nicht erforderlich.

Der Landtag wurde bei Haushaltsüberschreitungen von mehr als 250.000 € ordnungsgemäß unterrichtet.

²⁶ Nr. 6.3 HvR 2022.



In den Jahren 2018 bis 2021 lagen die Haushaltsüberschreitungen zwischen 0,3 und 1,2 % des Haushaltsvolumens. 2022 bewegten sich die Haushaltsüberschreitungen mit einem Anteil von 2,0 % deutlich über diesem Rahmen. Grund hierfür waren insbesondere die außerplanmäßigen Ausgaben im Zusammenhang mit den Ausgleichsleistungen für das 9 für 90-Ticket sowie die über- und außerplanmäßigen Ausgaben für gesetzliche Leistungen zur Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern.

1.6 Globale Veranschlagungen

Einnahmen und Ausgaben sind im Haushaltsplan nach Entstehungsgrund bzw. nach Zwecken getrennt zu veranschlagen.²⁷ Eine Ausnahme hiervon stellen die globalen Mehr- und Mindereinnahmen sowie die globalen Mehr- und Minderausgaben dar. Diese werden veranschlagt, wenn zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch unklar ist, bei welcher Haushaltsstelle die Einnahme bzw. Ausgabe zuzuordnen oder eine Einsparung möglich ist. Im Haushaltsjahr 2022 gab es folgende globale Veranschlagungen:

²⁷ Art. 17 Abs. 1 BayHO.



Die 2022 bei Kap. 13 03 Tit. 972 01 veranschlagten „Minderausgaben aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungsmaßnahmen in sämtlichen Einzelplänen“ betragen wie im Vorjahr 400,0 Mio. €. Diese wurde über die haushaltsgesetzliche Sperre gem. Art. 4 HG 2022 erbracht.

Bei Tit. 972 01 der Epl. 08, 13 und 14, Tit. 972 03 der Epl. 04, 07, 09 ,10, 12 und 15, Tit. 972 04 des Epl. 07 sowie Kap. 07 02 Tit. 972 05 wurden weitere globale Minderausgaben von 810,8 Mio. € (Vorjahr: 661,6 Mio. €) veranschlagt. Der größte Anteil (700,0 Mio. €) entfiel hierbei auf die im Epl. 13 veranschlagte globale Minderausgabe zur Minderung des Kreditbedarfs in Kap. 13 19. Die Einsparungen hierfür waren bei den übertragbaren Ausgabeansätzen der Epl. 02 bis 10 und 12 bis 16 zu erwirtschaften und bei den einschlägigen Haushaltsstellen nachzuweisen. In der Haushaltsrechnung wurde deren Erbringung grundsätzlich vollständig und ordnungsgemäß belegt.

Darüber hinaus wurden 2022 in den Epl. 05²⁸ und 15²⁹ globale Minderausgaben zur Haushaltskonsolidierung von 43,9 Mio. € (Vorjahr: 38,9 Mio. €) ausgebracht und grundsätzlich ordnungsgemäß durch Einsparungen an anderer Stelle gedeckt.

Bei Kap. 15 02 Tit. 462 01 wurden globale Minderausgaben bei den gemeinsam bewirtschafteten und verstärkungsfähigen Personalausgaben von 20,0 Mio. € veranschlagt. Die Einsparungen hierfür wurden ordnungsgemäß erbracht.

Im Bereich des Umweltministeriums wurden für sächliche Verwaltungsausgaben wie im Vorjahr globale Mehrausgaben von 1,1 Mio. € und globale Minderausgaben von 3,0 Mio. € (Vorjahr: 4,0 Mio. €) ausgebracht; die Minderausgaben wurden ordnungsgemäß durch Einsparungen an anderer Stelle gedeckt.³⁰

²⁸ Kap. 05 02 Tit. 972 01 - 17,5 Mio. €.

²⁹ Kap. 15 02 Tit. 972 01 - 26,4 Mio. €.

³⁰ Kap. 12 02 Tit. 548 01 und 549 01.



1.7 Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

(Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO)

Die in der Haushaltsrechnung 2022 aufgeführten Beträge stimmen mit den in der Buchführung nachgewiesenen Beträgen überein. Die Haushaltsrechnung wird mittels eines IT-Verfahrens aus den gebuchten Einnahmen und Ausgaben erstellt.

Die Einnahmen und Ausgaben waren - abgesehen von wenigen Fällen - ordnungsgemäß belegt. Die Prüfung erfolgte u. a. anhand eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens.

Soweit der ORH feststellte, dass Einnahmen oder Ausgaben nicht an der für sie vorgesehenen Haushaltsstelle gebucht waren, beanstandete er dies. Auf die Gesamtrechnung hatte dies keine Auswirkung.

Die Erklärungen für das Haushaltsjahr 2022, wonach sich im Rahmen einer ordnungsgemäßen Verwaltungsführung und Verwaltungsüberwachung während des vorgenannten Haushaltsjahres keine Anhaltspunkte für Einzahlungen im jeweiligen Verwaltungsbereich ergeben haben, die nicht in den Büchern der zuständigen Kassen nachgewiesen sind, wurden für alle Epl. - mit Ausnahme des Epl. 04 - ohne Einschränkung abgegeben.

Das Justizministerium bestätigte in der Haushaltsrechnung 2022 über den Epl. 04 die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsführung für den Zeitraum Januar bis August 2022 nur eingeschränkt. Anlass war, dass bei der Staatsanwaltschaft Bamberg der Verdacht auf Vermögensdelikte zulasten des Freistaates bestand, die auch die Haushaltsführung betreffen könnten. Es wurden diesbezüglich Ermittlungs- und Disziplinarverfahren eingeleitet.



2 Gesamthaushalt

↳ **Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen standen den Einnahmen von 74.322,7 Mio. € (+ 5,0 %) Ausgaben von 71.548,4 Mio. € (- 0,6 %) gegenüber. Unter Berücksichtigung von haushaltstechnischen Verrechnungen wies der Haushalt einen positiven Finanzierungssaldo von 2.775,5 Mio. € aus.**

2.1 Einnahmen und Ausgaben

Eine Bewertung der Einnahmen und der Ausgaben erfolgt anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Hierfür werden nach dem sog. bundeseinheitlichen Berechnungsschema bei den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben die Kreditaufnahmen und -tilgungen, die Zuführungen und Entnahmen aus Rücklagen sowie die haushaltstechnischen Verrechnungen abgezogen.³¹

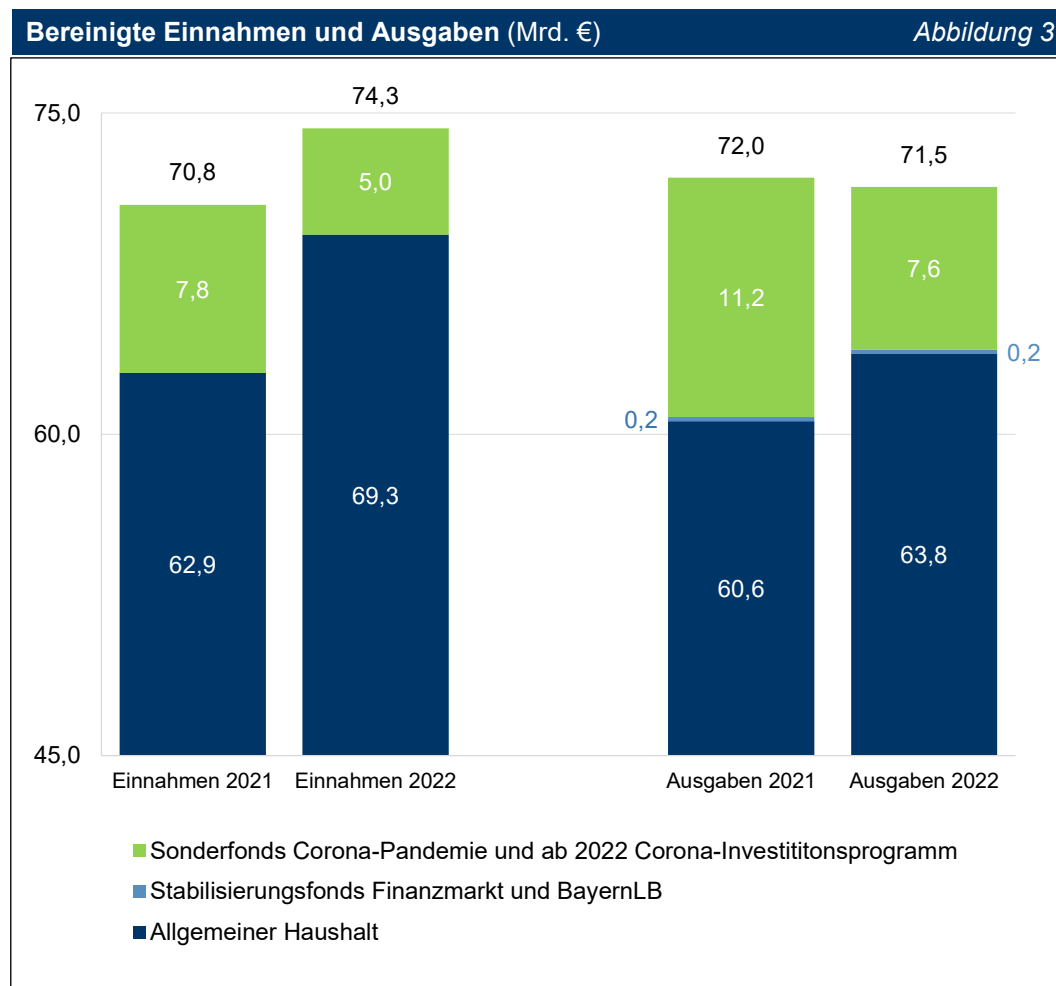
Ermittlung der bereinigten Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2020 (Mio. €) Tabelle 9

	2022				Gesamt	Veränderung 2021/2022	
	Allgemeiner Haushalt	Corona-Investitionsprogramm	Sonderfonds Corona-Pandemie	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB			
Formales Einnahmenvolumen	71.709,2	0,0	5.013,9	- 356,5	76.366,6	+1.333,3	+ 1,8 %
abzgl. Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Zuführungen an den Haushalt)	2.733,4	0,0	0,0	189,1	2.922,5	+765,7	+ 35,5 %
abzgl. Kreditaufnahme	- 391,0	0,0	63,5	- 591,0	- 918,5	- 2.981,5	- 144,5 %
abzgl. Haushaltstechnische Verrechnungen	39,9	0,0	0,0	0,0	39,9	- 21,1	- 34,6 %
Bereinigtes Einnahmenvolumen	69.326,8	0,0	4.950,4	45,4	74.322,7	+ 3.570,2	+ 5,0 %
Formales Ausgabevolumen	67.881,9	1.077,4	6.530,6	233,5	75.723,3	+ 2.055,2	+ 2,8 %
abzgl. Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke (Auszahlungen aus dem Haushalt)	4.090,8	0,0	0,0	45,4	4.136,2	+ 2.509,7	+ 154,3 %
abzgl. haushaltstechnische Verrechnungen	38,7	0,0	0,0	0,0	38,7	- 21,7	- 36,0 %
Bereinigtes Ausgabevolumen	63.752,4	1.077,4	6.530,6	188,1	71.548,4	- 432,8	- 0,6 %

³¹ Vgl. Tabelle 3, Ist-Beträge der OGr. 32, 35, 38, 91 und 98.



Die bereinigten Ist-Einnahmen stiegen 2022 um 3,6 auf 74,3 Mrd. € (+ 5,0 %). Grund hierfür waren insbesondere die höheren Steuereinnahmen. Die bereinigten Ist-Ausgaben gingen hingegen um 0,4 auf 71,5 Mrd. € (- 0,6 %) zurück; dies war überwiegend auf die geringeren Ausgaben beim Sonderfonds Corona-Pandemie zurückzuführen.



Auf die einzelnen Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben wird in den TNrn. 3 bis 11 näher eingegangen.

2.2 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen von 1,2 Mio. €. Er zeigt, wie sich die Haushaltslage entwickelt hat und macht deutlich, inwieweit ein Haushalt ohne Kreditaufnahmen und Entnahmen aus Rücklagen auskommt.



Finanzierungssaldo (Mio. €)			<i>Tabelle 10</i>
Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)	Veränderung Soll/Ist
2021	- 13.622,3	- 1.228,1	+ 12.394,2
2022	- 8.557,5	2.775,5	+ 11.333,1

Der für 2022 geplante Finanzierungssaldo (Soll) verbesserte sich im Haushaltsvollzug um 11.333,1 Mio. € auf einen Finanzierungssaldo (Ist) von + 2.775,5 Mio. €. Ursache hierfür waren überwiegend die höheren Steuereinnahmen sowie die höheren Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen vom Bund im Sonderfonds Corona-Pandemie, da hierfür 2022 deutlich mehr vereinnahmt wurde als veranschlagt (vgl. Tabelle 3, HGr. 2).



3 **Steuereinnahmen**

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (HGr. 0) erhöhten sich 2022 um 4.873,5 auf 55.011,6 Mio. € (+ 9,7 %).

Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Mio. €)		Tabelle 11			
		2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage (OGr. 01)		44.496,6	49.559,0	+ 5.062,5	+ 11,4 %
darunter	Lohnsteuer einschließlich Zerlegung	18.319,4	19.089,1	+ 769,7	+ 4,2 %
	Umsatzsteuer	7.239,4	7.630,2	+ 390,8	+ 5,4 %
	Veranlagte Einkommensteuer	6.343,2	7.066,6	+ 723,4	+ 11,4 %
	Einfuhrumsatzsteuer	3.517,0	5.881,1	+ 2.364,2	+ 67,2 %
	Körperschaftssteuer einschließlich Zerlegung	4.254,7	4.368,9	+ 114,2	+ 2,7 %
Landessteuern (OGr. 05 - 06)		5.584,2	5.385,6	- 198,5	- 3,6 %
darunter	Erbschaftsteuer	2.544,5	2.435,5	- 109,0	- 4,3 %
	Gründerwerbsteuer	2.519,6	2.299,8	- 219,8	- 8,7 %
Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09)		57,4	66,9	+ 9,5	+ 16,6 %
Summe		50.138,1	55.011,6	+ 4.873,5	+ 9,7 %
davon	Allgemeiner Haushalt	50.070,1	54.875,3	+ 4.805,2	+ 9,6 %
	Sonderfonds Corona-Pandemie	68,0	136,3	+ 68,2	+ 100,3 %
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,0	0,0	0,0	---

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stellten mit 72,0 % in 2022 (Vorjahr: 66,8 %) den größten Anteil an den Einnahmen des Freistaates dar. Der Anstieg war im Wesentlichen auf die höheren Einnahmen im Bereich der Gemeinschaftsteuern zurückzuführen. So stiegen allein die Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer um 2.364,2 auf 5.881,1 Mio. € an. Auch die Einnahmen aus der Lohnsteuer (+ 769,7 Mio. €) und der veranlagten Einkommensteuer (+ 723,4 Mio. €) fielen gegenüber dem Vorjahr wieder höher aus. Demgegenüber gingen die Einnahmen aus Landessteuern um 198,5 auf 5.385,6 Mio. € zurück.



4 **Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen**

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (HGr. 1) stiegen im Vergleich zu 2021 insgesamt um 259,9 auf 4.060,4 Mio. € (+ 6,8 %).

Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen (Mio. €)		Tabelle 12		
	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen sowie Rückflüsse)	2.909,4	3.019,9	+ 110,6	+ 3,8 %
darunter <i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	126,0	78,9	- 47,2	- 37,4 %
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mieten und Pachten, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien)	607,3	620,0	+ 12,7	+ 2,1 %
Zinseinnahmen	109,5	61,9	- 47,6	- 43,4 %
Darlehensrückflüsse	160,1	354,6	+ 194,6	+ 121,5 %
Sonstige	14,3	3,9	- 10,4	- 73,0 %
Summe	3.800,5	4.060,4	+ 259,9	+ 6,8 %
davon <i>Allgemeiner Haushalt</i>	3.571,3	3.935,7	+ 364,4	+ 10,2 %
<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	183,4	79,2	- 104,2	- 56,8 %
<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	45,8	45,4	- 0,4	+ 100,0 %

Die Verwaltungseinnahmen und weiteren Einnahmen erhöhten sich 2022 um 259,9 Mio. €. Dies war insbesondere darauf zurückzuführen, dass höhere Einnahmen aus Rückflüssen aus der Vorfinanzierung des GVFG-Bundesanteils an der 2. Stammstrecke München (+ 242,6 Mio. €) und aus Luftsicherheitsgebühren (+ 50,7 Mio. €) erzielt wurden.



Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mio. €)				Tabelle 13	
	2021	2022	Veränderung 2021/2022		
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	83,4	89,8	+ 6,4	+ 7,7 %	
Konzessionsabgaben	6,2	6,9	+0,7	+ 10,7 %	
Gewinne aus Lotterie, Lotto und Toto	266,3	245,5	- 20,8	- 7,8 %	
Mieten und Pachten	74,5	90,6	+ 16,1	+ 21,7 %	
Einnahmen aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	78,2	81,8	+ 3,6	+ 4,6 %	
Sonstiges	98,7	105,4	+ 6,8	+ 6,9 %	
Summe	607,3	620,0	+ 12,7	+ 2,1 %	

Zu den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit zählen auch die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen. 2022 stiegen diese Einnahmen um 6,4 auf 89,8 Mio. € (+ 7,7 %). 2022 waren dies insbesondere die erzielten Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB von 57,1 Mio. € und die Gewinnausschüttungen der Banken und Finanzunternehmen (14,8 Mio. €) sowie der Industrieunternehmen (11,9 Mio. €). Der Anstieg bei den Miet- und Pachteeinnahmen ist überwiegend auf höhere Einnahmen im Bereich der Verwaltung der staatlichen Schlösser und Seen zurückzuführen (30,6 Mio. €, + 33,8 %).



5 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2) gingen im Vergleich zu 2021 insgesamt um 2.199,9 auf 13.308,9 Mio. € (- 14,2 %) zurück.

Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Mio. €)					
Tabelle 14					
	2021	2022	Veränderung 2021/2022		
Allgemeine Zuweisungen vom Bund	1.548,6	1.548,6	0,0	0,0 %	
davon	Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund	1.548,6	1.548,6	0,0	0,0 %
Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen vom Bund	12.053,3	9.680,2	- 2.373,1	- 19,7 %	
darunter	Zuweisungen aus der Überbrückungshilfe und den außerordentlichen Wirtschaftshilfen des Bundes (Sonderfonds Corona-Pandemie)	5.957,5	2.491,9	- 3.465,6	- 58,2 %
	Zuweisungen des Bundes nach dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)	1.424,4	1.610,3	+ 185,9	+ 13,1 %
	Zuweisungen des Bundes für Ausgleichszahlungen gem. § 21 KHG und § 111d SGB V (Sonderfonds Corona-Pandemie)	952,0	1.086,0	+ 134,0	+ 14,1 %
	Zweckgebundene Zuweisung des Bundes für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 46a SGB XII)	909,9	993,0	+ 83,1	+ 9,1 %
	Zweckgebundene Zuweisung des Bundes für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (§ 46 SGB II)	776,5	724,1	- 52,5	- 6,8 %
	Zuweisungen des Bundes für die Vorhaltung und den Betrieb von Impfzentren (Sonderfonds Corona-Pandemie)	408,2	328,9	- 79,3	- 19,4 %
	Zuweisungen des Bundes für den Ausgleich der durch die COVID-19-Pandemie entstandenen Schäden nach dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs - Regionalisierungsgesetz, inkl. der Ausgleichszahlungen von Ländern im Rahmen der Abrechnung der Länder untereinander (Sonderfonds Corona-Pandemie)	101,8	273,0	+ 171,2	+ 168,2 %
Sonstige Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	205,5	198,0	- 7,5	- 3,6 %	
Sonstige Zuschüsse von der EU	260,1	353,3	+ 93,2	+ 35,8 %	
darunter	Zuweisungen der EU zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) - Förderperiode 2014 - 2020 und Übergangszeitraum	43,1	56,6	+ 13,5	+ 31,3 %
Sonstige Zuschüsse aus dem Inland	895,2	965,2	+ 69,9	+ 7,8 %	



		2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Sonstiges		546,1	563,6	+ 17,5	+ 3,2 %
<i>darunter</i>	<i>Erstattungen von Sozialversicherungs- trägern, der Kassenärztlichen Vereinigung Bayern und des Bundes für Einrichtung und Betrieb von lokalen Testzentren (Sonderfonds Corona-Pandemie)</i>	29,5	95,5	+ 66,1	+ 224,4 %
Summe		15.508,8	13.308,9	- 2.199,9	- 14,2 %
<i>davon</i>	<i>Allgemeiner Haushalt</i>	7.916,5	8.954,4	+ 1.037,9	+ 13,1 %
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	7.592,3	4.354,5	- 3.237,8	- 42,6 %
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	0,0	0,0	0,0	---

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen stellten mit 17,4 % (Vorjahr: 20,7 %) den zweitgrößten Anteil an den Einnahmen des Freistaates dar. Der Rückgang um 2,2 auf 13,3 Mrd. € (- 14,2 %) ist größtenteils auf die geringeren Zuweisungen und Erstattungen für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) zurückzuführen. Der Bund sowie Dritte beteiligten sich hier mit 4,4 Mrd. € (Vorjahr: 7,6 Mrd. €).

Dem Großteil der Einnahmen (HGr. 2) standen entsprechende Ausgaben (HGr. 6)³² gegenüber. Sie waren weitgehend zweckentsprechend zu verwenden und wurden häufig an Stellen außerhalb des Staatshaushalts (z. B. Kommunen) weitergereicht.

³² Vgl. TNr. 9.



6 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen

Die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3) gingen 2022 insgesamt um 1.600,1 auf 3.985,8 Mio. € (- 28,6 %) zurück.

Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen (Mio. €)				
Tabelle 15				
	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt¹ (OGr. 31 - 32)	2.063,0	- 918,5	- 2.981,5	- 144,5 %
davon				
<i>Schuldenaufnahme beim Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	2.938,0	63,5	- 2.874,5	- 97,8 %
<i>Tilgungen</i>	- 50,0	- 100,0	- 50,0	+ 100,0 %
<i>aufgeschobene Anschlussfinanzierungen</i>	- 825,0	- 882,0	- 57,0	+ 6,9 %
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33 - 34)	1.305,1	1.941,9	+ 636,8	+ 48,8 %
darunter				
<i>Zuweisungen des Bundes für die Beschaffung von mobilen Luftreinigungsgeräten sowie aus dem Krankenhauszukunftsfonds (Sonderfonds Corona-Pandemie)</i>	1,8	380,5	+ 378,7	+ 21.278,8 %
<i>Anteil der Landkreise und kreisfreien Gemeinden an den Kosten der Krankenhausfinanzierung gem. Art. 10b BayFAG (Krankenhausumlage)</i>	319,6	310,7	- 8,9	- 2,8 %
<i>Darlehensförderung im Hochschulbereich (BAföG)</i>	133,0	134,2	+ 1,2	+ 0,9 %
<i>Kompensationsmittel (Zuschüsse) des Bundes zur Wohnraumförderung</i>	59,3	90,3	+ 31,0	+ 52,2 %
<i>Zuweisungen gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 Entflechtungsgesetz für den öffentlichen Personennahverkehr und den kommunalen Straßenbau</i>	30,4	53,2	+ 22,8	+ 75,2 %
Besondere Finanzierungseinnahmen (OGr. 35 - 38)	2.217,8	2.962,4	+ 744,6	+ 33,6 %
darunter				
<i>Entnahme aus der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage²</i>	2.152,9	2.864,4	+ 711,5	+ 33,0 %
Summe	5.585,8	3.985,8	- 1.600,1	- 28,6 %
davon				
<i>Allgemeiner Haushalt</i>	2.679,3	3.943,7	+ 1.264,5	+ 47,2 %
<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	2.939,8	444,0	- 2.495,8	- 84,9 %
<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	- 33,2	- 401,9	- 368,7	+ 1.110,3 %

¹ Vgl. TNrn. 1.4 und 13.

² Die entsprechenden Zuführungen fallen unter HGr. 9, vgl. TNrn. 11 und 22.



Die Ausgaben für die Tilgung von Krediten dürfen direkt von den Einnahmen aus der Schuldenaufnahme abgesetzt werden, sodass hier die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt abzüglich der Tilgungen ausgewiesen wird. Wie unter TNr. 1.4 dargestellt, können zudem nicht benötigte Anschlussfinanzierungen in die folgenden Haushaltsjahre aufgeschoben werden. 2022 wurden für den Sonderfonds Corona-Pandemie neue Kredite von 63,5 Mio. € (Vorjahr: 2,9 Mrd. €) aufgenommen. Unter Berücksichtigung der Tilgungen sowie der aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen (Kap. 13 06 und Kap. 13 60) beliefen sich die Einnahmen aus der **Schuldenaufnahme am Kreditmarkt** auf - 918,5 Mio. €.

Die Einnahmen aus **Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen** sind 2022 um 636,8 auf 1.941,9 Mio. € angestiegen. Diesen Einnahmen standen größtenteils entsprechende zweckgebundene Ausgaben (HGr. 7 und 8)³³ gegenüber, die oft an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung (z. B. Kommunen) weitergeleitet wurden.

Zu den **besonderen Finanzierungseinnahmen** zählen die Entnahmen aus Rücklagen und die haushaltstechnischen Verrechnungen. Der größte Posten entfiel mit 2.864,4 Mio. € (+ 711,5 Mio. €) auf planmäßige Entnahmen aus der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage (vgl. TNr. 12.1 und Tabelle 28).

³³ Vgl. TNr. 10.



7 Personalausgaben und Stellen

Die Personalausgaben (HGr. 4) sind gegenüber 2021 um 986,5 Mio. € auf insgesamt 26.512,2 Mio. € (+ 3,9 %) angestiegen.

7.1 Personalausgaben

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)			Tabelle 16	
	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Bezüge der Beamten und Richter ¹	11.925,9	12.331,1	+ 405,3	+ 3,4 %
Arbeitnehmer- und Beschäftigungsentgelte	5.236,4	5.524,4	+ 288,0	+ 5,5 %
Versorgungsbezüge	6.259,6	6.413,6	+ 154,0	+ 2,5 %
Beihilfen und Fürsorgeleistungen ²	726,0	753,2	+ 27,2	+ 3,7 %
Beihilfen für Versorgungsempfänger	1.154,1	1.254,9	+ 100,9	+ 8,7 %
Sonstige Personalausgaben	223,7	234,9	+ 11,2	+ 5,0 %
Summe	25.525,7	26.512,2	+ 986,5	+ 3,9 %

¹ Ohne Zuführung an das Sondervermögen bayerischer Pensionsfonds (vgl. TNr. 7.3).

² Ohne Versorgungsempfänger.

Die Ausgabensteigerung für die aktiv Beschäftigten belief sich auf 693,3 Mio. € (+ 4,0 %) gegenüber 2021. Sie ist auf neu ausgebrachte Stellen und Stellenhebungen sowie auf die Tarif-/Besoldungserhöhung zum 01.12.2022 von 2,8 % zurückzuführen.

Die Zunahme der Versorgungsausgaben beruhte auch auf dem weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger. Diese Ausgaben werden sich auch weiterhin erhöhen, weil die Zahl der Versorgungsempfänger noch ansteigt und um das Jahr 2040 den Höchststand erreichen wird.³⁴

³⁴ Vgl. Versorgungsbericht des Freistaates für die 18. Legislaturperiode (Mai 2020), Abschnitt D III, ab S. 120.



7.2 Planstellen und andere Stellen

Die Zahl der Stellen setzt sich zusammen aus Planstellen und anderen Stellen³⁵. Sie erhöhte sich im Haushaltsjahr 2022 in Summe gegenüber dem Vorjahr von 309.976,3 um 3.684,4 (+ 1,2 %) auf 313.660,7.³⁶

Stellen 2021 mit Veränderungen gegenüber 2020				Tabelle 17	
Epl.	2022			Veränderung 2021/2022	
	Personalsoll A	Personalsoll B	Personalsoll A + B	Stellen	in %
01	323,0	47,0	370,0	+ 1,0	+ 0,3
02	359,6	216,5	576,1	+ 5,0	+ 0,9
03	57.014,9	2.148,7	59.163,6	+ 848,7	+ 1,5
04	20.516,4	4.420,9	24.937,3	+ 88,0	+ 0,4
05	101.035,3	13.222,0	114.257,3	+ 1.228,6	+ 1,1
06	28.790,6	1.543,0	30.333,6	+ 112,0	+ 0,4
07	974,5	111,6	1.086,1	+ 21,2	+ 2,0
08	5.635,1	1.078,5	6.713,6	+ 44,4	+ 0,7
09	4.873,6	4.356,5	9.230,1	+ 106,3	+ 1,2
10	2.827,9	468,0	3.295,9	+ 57,2	+ 1,8
11	295,0		295,0	- 3,0	- 1,0
12	4.830,6	1.611,5	6.442,1	+ 78,0	+ 1,2
13	773,0	122,9	895,9	0,0	0,0
14	1.522,9	233,5	1.756,4	+ 185,0	+ 11,8
15	31.596,1	22.542,3	54.138,4	+ 886,0	+ 1,7
16	149,3	20,0	169,3	+ 26,0	+ 18,1
Gesamt	261.517,8	52.142,9	313.660,7	+ 3.684,4	+ 1,2

Im Geschäftsbereich des Innenministeriums (Epl. 03) beruhen die Stellenmehrungen überwiegend auf zusätzlichen Stellen für die Polizei und den Öffentlichen Gesundheitsdienst bei den staatlichen Gesundheitsämtern.

³⁵ Art. 17 Abs. 5 und 6 BayHO, ohne Stellen für abgeordnete Beamte, Leerstellen und Ersatzstellen; „Andere Stellen“ sind Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst und für Dienstanfänger, für abgeordnete Beamte sowie für Arbeitnehmer.

³⁶ Zur Entwicklung der Planstellen in den Jahren 2018 bis 2022 vgl. TNr. 21.



7.3 Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds

Dem 2013 aus der Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds³⁷ hervorgegangenen Sondervermögen „Bayerischer Pensionsfonds“³⁸ wurden in 2022 insgesamt 139,7 Mio. € zugeführt³⁹, in 2021 waren es 138,5 Mio. €. Zum 31.12.2022 betrug das Vermögen im Bayerischen Pensionsfonds 3.473,1 Mio. € (vgl. TNr. 12.1). Bis 2030 sind diesem Sondervermögen jährlich 110 Mio. € sowie vereinnahmte Versorgungszuschläge aus dem Staatshaushalt zuzuführen.⁴⁰ Entnahmen sind ab 2022 zulässig⁴¹, hiervon wurde jedoch kein Gebrauch gemacht.

³⁷ Stand der Sondervermögen zum 31.12.2012: Versorgungsrücklage 1.406 Mio. €, Versorgungsfonds 270 Mio. €.

³⁸ Art. 2 BayVersRücklG.

³⁹ Zuführungen aus dem Staatshaushalt lt. Geschäftsbericht 2022 zum Pensionsfonds; die Buchungen im Nachmonat wurden nicht berücksichtigt.

⁴⁰ Art. 6 Abs. 1 BayVersRücklG.

⁴¹ Art. 7 Abs. 1 BayVersRücklG.



8 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die sächlichen Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (HGr. 5) stiegen im Vergleich zu 2021 insgesamt um 48,7 auf 5.682,5 Mio. € (+ 0,9 %).

Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst (Mio. €)					Tabelle 18	
		2021	2022	Veränderung 2021/2022		
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 - 54)		5.201,4	5.276,9	+ 75,5	+ 1,5 %	
davon	Allgemeiner Haushalt	4.281,2	5.001,2	+ 720,0	+ 16,8 %	
	Corona-Investitionsprogramm	0,0	26,1	+ 26,1	---	
	Sonderfonds Corona-Pandemie	920,1	275,7	- 644,5	- 70,0 %	
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,0	0,0	0,0	---	
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56 - 59)		432,4	405,6	- 26,8	- 6,2 %	
davon	Zinsausgaben am Kreditmarkt für den Allgemeinen Haushalt	199,8	180,1	- 19,7	- 9,8 %	
	Zinsausgaben am Kreditmarkt und sonstige Ausgaben zur Kreditbeschaffung (Sonderfonds Corona-Pandemie - Kap. 13 19)	3,1	4,0	+ 0,9	+ 29,4 %	
	Zinsausgaben am Kreditmarkt für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	196,8	188,1	- 8,7	- 4,4 %	
	Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse	28,9	29,8	+ 0,9	+ 3,2 %	
	Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse	3,8	3,6	- 0,3	- 6,5 %	
Summe		5.633,8	5.682,5	+ 48,7	+ 0,9 %	
davon	Allgemeiner Haushalt	4.513,8	5.188,7	+ 674,9	+ 15,0 %	
	Corona-Investitionsprogramm	0,0	26,1	+ 26,1	---	
	Sonderfonds Corona-Pandemie	923,2	279,7	- 643,6	- 69,7 %	
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	196,8	188,1	- 8,7	- 4,4 %	



Die **sächlichen Verwaltungsausgaben** stiegen leicht um 75,5 auf 5.276,9 Mio. € (+ 1,5 %) an. Hierzu zählen insbesondere die Ausgaben für den Geschäftsbedarf, die Bewirtschaftungskosten, die Ausgaben für Sachverständige und Gerichtskosten sowie für Mieten und Pachten. Auch die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen wird als sächliche Verwaltungsausgabe bewertet. Der Anstieg ist insbesondere auf die höheren Ausgaben für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern zurückzuführen.

Die **Ausgaben für den Schuldendienst** umfassen die Zins- und Tilgungsausgaben. Die Tilgungsausgaben für die Schulden am Kreditmarkt werden jedoch nicht hier nachgewiesen, sondern direkt bei der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt abgesetzt (vgl. TNr. 6). Die Zinsausgaben am Kreditmarkt sind erneut um 27,5 Mio. € (vgl. TNr. 13) gesunken. Dabei beliefen sich die Ausgaben für Zinsen und sonstige Ausgaben zur Kreditbeschaffung beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) 2022 auf 4,0 Mio. € (Vorjahr: 3,1 Mio. €). Der Rückgang der Zinsausgaben insgesamt ist insbesondere auf den - durch die Aufschiebung fälliger Anschlussfinanzierungen verursachten (vgl. TNr. 1.4) - Rückgang bei den Kreditmarktschulden für den Allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) und den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) zurückzuführen (vgl. TNr. 13).



Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen

2022 wurden für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) 30.030,9 Mio. € verausgabt. Dies waren 2.517,6 Mio. € (- 7,7 %) weniger als im Vorjahr.

Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen - HGr. 6 (Mio. €)		Tabelle 19			
		2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Allgemeine Zuweisungen		6.634,4	6.767,1	+ 132,7	+ 2,0 %
Sonstige Zuweisungen		8.268,2	8.605,9	+ 337,6	+ 4,1 %
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke		10.274,0	11.048,2	+ 774,2	+ 7,5 %
Erstattungen		1.338,3	982,7	- 355,5	- 26,6 %
Schuldendiensthilfen		39,2	41,2	+ 2,0	+ 5,1 %
Vermögensübertragungen		5.994,3	2.585,7	- 3.408,6	- 56,9 %
Summe		32.548,5	30.030,9	- 2.517,6	- 7,7 %
davon	Allgemeiner Haushalt	22.666,5	24.116,6	+ 1.450,1	+ 6,4 %
	Corona-Investitionsprogramm	0,0	0,0	0,0	---
	Sonderfonds Corona-Pandemie	9.882,0	5.914,3	- 3.967,6	- 40,2 %
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,0	0,0	0,0	---

Größere Einzelposten bei Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen - HGr. 6 (Mio. €)		Tabelle 20			
		2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Kommunaler Finanzausgleich		7.818,4	7.998,8	+ 180,4	+ 2,3 %
Sonderfonds Corona-Pandemie		9.882,0	5.914,3	- 3.967,6	- 40,2 %
Förderung von Kindertageseinrichtungen		2.681,7	2.829,6	+ 147,9	+ 5,5 %
Leistungen nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz		1.968,9	1.963,8	- 5,1	- 0,3 %
Schienenpersonennahverkehr		1.439,3	1.503,5	+ 64,2	+ 4,5 %
Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Zuweisungen des Bundes für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung		909,9	993,0	+ 83,1	+ 9,1 %
Familiengeld		772,3	780,9	+ 8,6	+ 1,1 %
Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Zuweisungen des Bundes gem. § 46 SGB II		776,5	724,1	- 52,5	- 6,8 %
Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern		443,6	579,6	+ 136,0	+ 30,7 %
Landespflegegeld		402,7	416,6	+ 14,0	+ 3,5 %
Bedarfsgerechter Ausbau von Ganztagsangeboten in allen Schulen		283,9	305,6	+ 21,7	+ 7,7 %
Unterhaltsvorschüsse und -ausfalleistungen nach dem UVG		279,1	283,5	+ 4,4	+ 1,6 %
Hightech Agenda Bayern und Hightech Agenda Plus		85,8	170,1	+ 84,3	+ 98,2 %



Kommunaler Finanzausgleich

Den größten Anteil an den Ausgaben hatten 2022 die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen an die Kommunen im Rahmen des **Kommunalen Finanzausgleichs** (Kap. 13 10). Diese stiegen 2022 um **180,4 Mio. €** (+ 2,3 %, Vorjahr: - 0,7 %) auf 7.998,8 Mio. €. ⁴²

Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen beim Kommunalen Finanzausgleich HGr. 6 (Mio. €)			<i>Tabelle 21</i>	
	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Schlüsselzuweisungen	3.938,0	4.004,7	+ 66,7	+ 1,7 %
Überlassung des Aufkommens an Grunderwerbsteuer an die Gemeinden und Landkreise	961,8	901,9	- 59,9	- 6,2 %
Zuweisungen an die Bezirke gem. Art. 15 BayFAG	706,5	706,5	0,0	0,0 %
Zuweisungen nach Art. 1b BayFAG (Einkommensteuerersatz)	603,8	750,7	+ 146,9	+ 24,3 %
Zuweisungen (Pro-Kopf-Beträge) an die Gemeinden und Landkreise zum Verwaltungsaufwand für die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches	486,1	486,7	+ 0,6	+ 0,1 %
Pauschalzuweisungen zu den Beförderungskosten der Schüler an Grundschulen, Mittelschulen und Förderschulen gemäß Art. 10a BayFAG sowie weiterführender und berufsbildender Schulen gem. Art. 3 und 4 des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulwegs	327,3	327,8	+ 0,6	+ 0,2 %
Zuweisung des Kostenaufkommens der Landratsämter (Staatsbehörde) an die Landkreise	270,3	273,7	+ 3,4	+ 1,3 %
Zuweisungen an Gemeinden zur Unterhaltung der Gemeindestraßen gem. Art. 13b Abs. 2 BayFAG	146,3	146,1	- 0,2	0,2 %
Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshilfen an Kommunen nach Art. 11 BayFAG	103,9	97,6	- 6,4	- 6,1 %
Überlassung des Aufkommens aus Geldbußen und Verwarnungsgeldern an die Landkreise und Gemeinden	78,6	109,2	+ 30,7	+ 39,1 %
Sonstige	195,8	193,9	- 1,9	- 1,0 %
Summe	7.818,4	7.998,8	+ 180,4	+ 2,3 %

⁴² Die Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich beliefen sich in 2022 (Kap. 13 10) auf 10.632,2 Mio. € (Vorjahr: 10.236,0 Mio. €).



Sonderfonds Corona-Pandemie

Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) beliefen sich auf 5,9 Mrd. € (- 4,0 Mrd. €); dies entspricht einem Anteil von 19,7 % (Vorjahr: 30,4 %) der Ausgaben der HGr. 6. Sie verteilen sich wie folgt:

Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen beim Sonderfonds Corona-Pandemie - HGr. 6 (Mio. €)				
				<i>Tabelle 22</i>
	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Finanzhilfen „Corona“	5.969,1	2.579,3	- 3.389,8	- 56,8 %
<i>darunter</i> Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen des Bundes	5.957,5	2.491,9	- 3.465,6	- 58,2 %
Bereich Gesundheit und Pflege	2.407,3	2.346,7	- 60,6	- 2,5 %
<i>darunter</i> Zuweisungen und Zuschüsse gem. § 21 KHG und § 111d SGB V an kommunale, freigemeinnützige und private Krankenhäuser und Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen sowie Universitätsklinika	969,5	1.145,2	+ 175,7	+ 18,1 %
<i>Kostenerstattungen und sonstige Ausgaben zur Umsetzung einer Impfstrategie</i>	737,7	615,4	- 122,3	- 16,6 %
<i>Kostenerstattungen und sonstige Ausgaben zur Umsetzung der Bayerischen Teststrategie</i>	516,1	273,6	- 242,5	- 47,0 %
<i>Einrichtung und Betrieb von lokalen Testzentren</i>	57,2	24,4	- 32,8	- 57,3 %
Leistungen für den öffentlichen Personennahverkehr	819,2	559,1	- 260,0	- 31,7 %
Zuweisungen zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden 2021 infolge der COVID-19-Pandemie	200,0	130,0	- 70,0	- 35,0 %
Finanzielle Ausfälle und zusätzliche Ausgaben bei den Universitätsklinika, dem Deutschen Herzzentrum München und den klinisch-theoretischen Instituten der Universitäten	179,7	186,3	+ 6,6	+ 3,7 %
Ersatz entfallender Elternbeiträge in der Kindertagesbetreuung aufgrund der Betretungsverbote (Beitragsersatz)	75,5	15,3	- 60,2	- 79,7 %
Rettungsschirm Kunst	56,0	28,8	- 27,2	+ 48,5 %
Ersatz von Elternbeiträgen in der Mittagsbetreuung	10,5	0,5	- 9,9	- 94,8 %
Stabilisierung der bayerischen Filmwirtschaft und Kinolandschaft	0,0	- 10,8	- 10,8	---
Sonstige	164,7	79,1	- 85,6	- 52,0 %
Summe	9.882,0	5.914,3	- 3.967,6	- 40,2 %



Die größten Ausgabenblöcke waren:

- Ausgaben für die **Überbrückungshilfen und die außerordentlichen Wirtschaftshilfen des Bundes** von **2,5** Mrd. € (- 3,5 Mrd. €).
- Die Zuweisungen und Zuschüsse an **kommunale, freigemeinnützige und private Krankenhäuser und Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen sowie Universitätsklinika gem. § 21 KHG und § 111d SGB V** von **1,1** Mrd. € (+ 0,2 Mrd. €).
- Kostenerstattungen und sonstige Ausgaben zur Umsetzung einer **Impfstrategie** von **0,6** Mrd. € (- 0,1 Mrd. €).

Diesen Ausgaben standen Bundes- und Drittmittel (HGr. 2) von 4,4 Mrd. € gegenüber (vgl. TNr. 5).

Weitere Veränderungen

Weitere Veränderungen⁴³ im Rahmen der Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (ohne Sonderfonds Corona-Pandemie) waren:

Für die Förderung von **Kindertageseinrichtungen und Tagespflege** wurden 2.829,6 Mio. € (Vorjahr: 2.681,7 Mio. €) verausgabt (Kap. 10 07 TG 88 bis 94). Die Steigerung um **147,9** Mio. € betraf im Wesentlichen die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für die Betriebskostenförderung nach dem BayKiBiG.

2022 stiegen die Ausgaben für die **Unterbringung von Asylbewerben und sonstigen Ausländern** (Kap. 03 13) um **136,0** auf 579,6 Mio. € an. Der Großteil der Ausgaben entfiel dabei auf die Kostenerstattung an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden gemäß Art. 8 AufnG.

Die Zuweisungen und Zuschüsse im Rahmen der **Hightech Agenda Bayern und der Hightech Agenda Plus** stiegen 2022 um **84,3** auf 170,1 Mio. € an.

Für die **Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Zuweisungen des Bundes für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** (Kap. 10 03 Tit. 633 02) beliefen sich die Ausgaben auf 993,0 Mio. € (+ **83,1** Mio. €). Diesen Ausgaben stehen zweckgebundene Zuweisungen des Bundes in entsprechender Höhe gegenüber.

⁴³ Veränderung um mehr/weniger als 50,0 Mio. €.



Die Zuweisungen und Zuschüsse im Bereich des **Schiene**npersonennahverkehrs (Kap. 09 07) sind um **64,2** auf 1.503,5 Mio. € angestiegen. Davon entfiel der Großteil auf die vom Freistaat an die Verkehrsunternehmen zu leistenden **Bestellentgelte** (1.472,2 Mio. €, + **65,2** Mio. €).

Die **Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen der Grund-**sicherung für Arbeitsuchende aus den Zuweisungen des Bundes gem. § 46 SGB II (Kap. 10 05 Tit. 633 01) gingen 2022 um **52,5** auf 724,1 Mio. € zurück. Die Ausgaben sind vollständig durch Einnahmen aus Bundesmitteln gedeckt.



10 Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) erhöhten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 1.049,5 auf 9.322,8 Mio. €. Die Investitionsquote betrug 13,0 %.

Die Ausgaben für Investitionen stellen sich wie folgt dar:

Investitionsausgaben (Mio. €)		Tabelle 23			
		2021	2022	Veränderung 2021/2022	
	Baumaßnahmen (HGr. 7)	1.579,8	1.703,3	+ 123,5	+ 7,8 %
darunter	Corona-Investitionsprogramm	0,0	59,1	+ 59,1	---
	Erwerb von Sachen (OGr. 81 - 82)	532,6	663,2	+ 130,5	+ 24,5 %
darunter	Corona-Investitionsprogramm	0,0	44,8	+ 44,8	---
	Sonderfonds Corona-Pandemie	27,4	3,4	- 24,0	- 87,5 %
	Investitionsförderung (OGr. 83 - 89)	6.160,8	6.956,3	+ 795,5	+ 12,9 %
darunter	Corona-Investitionsprogramm	0,0	947,3	+ 947,3	---
	Sonderfonds Corona-Pandemie	157,4	108,8	- 48,6	- 30,9 %
Summe		8.273,3	9.322,8	+ 1.049,5	+ 12,7 %
darunter	Corona-Investitionsprogramm	0,0	1.051,2	+ 26,1	---
	Sonderfonds Corona-Pandemie	184,9	112,3	- 643,6	- 69,7 %

Bei den Ausgaben für **Baumaßnahmen** (HGr. 7) wurde knapp die Hälfte der Ausgaben für Große Baumaßnahmen (724,6 Mio. €) verausgabt. Für den staatlichen Straßen- und Brückenbau wurden 515,2 Mio. € (30,2 %, Vorjahr: 24,9 %) der Mittel verausgabt.



Baumaßnahmen (Mio. €)		Tabelle 24		
	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Große Baumaßnahmen; Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten über 3 Mio. €	771,7	724,6	- 47,1	- 6,1 %
Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten; Hochbaubaumaßnahmen mit Gesamtkosten bis 3 Mio. €	117,8	146,1	+ 28,3	+ 24,1 %
darunter <i>Corona-Investitionsprogramm</i>	0,0	10,9	+ 10,9	---
Staatlicher Straßen- und Brückenbau	393,0	515,2	+ 122,2	+ 31,1 %
darunter <i>Corona-Investitionsprogramm</i>	0,0	46,0	+ 46,0	---
Staatlicher Wasserbau	207,4	219,7	+ 12,3	+ 5,9 %
Sonstige Baumaßnahmen	89,9	97,7	+ 7,8	+ 8,7 %
darunter <i>Corona-Investitionsprogramm</i>	0,0	2,2	+ 2,2	---
Summe	1.579,8	1.703,3	+ 123,5	+ 7,8 %

Mit 7,0 Mrd. € (74,6 %, Vorjahr: 74,5 %) entfiel der Großteil der Investitionsausgaben auf den Bereich der **Investitionsförderung** (OGr. 83 - 89).



Größere Einzelposten bei der Investitionsförderung (Mio. €)		Tabelle 25		
Investitionsförderung...	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
im Rahmen der allgemeinen Finanzaufweisungen (insbesondere BayFAG, BayKrG, BayFAG-ÖPNV)	2.412,6	2.628,1	+ 215,5	+ 8,9 %
im Rahmen des Corona-Investitionsprogramms	0,0	947,3	+ 947,3	---
<i>darunter</i>				
<i>Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für den Bau öffentlicher Schulen und Kindertageseinrichtungen nach Art. 10 BayFAG</i>	0,0	360,0	+ 360,0	---
<i>Ersatz der notwendigen Kosten genehmigter Baumaßnahmen und größerer Instandsetzungen privater Grundschulen, privater Haupt-/ Mittelschulen und privater Schulen zur sonderpädagogischen Förderung sowie Förderung des Baus von gemeinnützigen privaten Gymnasien, Realschulen, Freien Waldorfschulen ab Jahrgangsstufe 5, von gemeinnützigen privaten beruflichen Schulen (jeweils einschl. Schulsportstättenbau) sowie von privaten Schülerheimen gemeinnütziger Träger</i>	0,0	142,6	+ 142,6	---
<i>Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Schaffung von Betreuungsplätzen gemäß den Konditionen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung 2017 bis 2021“</i>	0,0	90,0	+ 90,0	---
zum Wohnungsbau	678,9	568,5	- 110,4	- 16,3 %
zur Städtebauförderung	238,3	274,4	+ 36,1	+ 15,1 %
der regionalen und strukturellen Wirtschaftsförderung	252,3	245,0	- 7,3	- 2,9 %
im Bereich Wissenschaft	229,5	204,0	- 25,4	- 11,1 %
für die Breitbanderschließung	174,4	202,9	+ 28,5	+ 16,4 %
im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	182,6	188,3	+ 5,7	+ 3,1 %
für den Schienenpersonennahverkehr	248,9	128,5	- 120,4	- 48,4 %
der allgemeinen Wirtschaftsförderung	119,5	123,7	+ 4,2	+ 3,5 %
im Rahmen des Sonderfonds Corona-Pandemie	157,4	108,8	- 48,6	- 30,9 %
<i>darunter</i>				
<i>Förderung technischer Maßnahmen zum Infektionsschutzgerechten Lüften in Schulen sowie weiterer Hygienemaßnahmen</i>	34,8	30,1	- 4,7	- 13,6 %
<i>Kapitalzuführungen an die Messe München GmbH, NürnbergMesse GmbH und Flughafen Nürnberg GmbH</i>	75,0	16,5	- 58,5	- 78,0 %
<i>Zuschüsse an private Unternehmen zur Stärkung des Tourismus</i>	0,2	15,0	+ 14,8	+ 6.815,8%
<i>Zuschüsse für Investitionen der Klinika und des Deutschen Herzzentrums München</i>	29,0	14,8	- 14,2	- 49,1 %
für die Jugend-, Familien-, Frauen- und Altenhilfe sowie zur Kinderbetreuung	106,0	97,8	- 8,2	- 7,7 %
im Bereich der Leistungen nach dem BaySchFG	68,6	66,4	- 2,2	- 3,2 %
im Rahmen der Ausgleichsabgabe (SGB IX)	71,9	54,1	- 17,8	- 24,7 %
im Rahmen der Hightech Agenda Bayern und Hightech Agenda Plus	44,9	53,6	+ 8,7	+ 19,4 %
für die Bayerische Eigenheimzulage	207,5	6,5	- 201,0	- 96,9 %



11 Besondere Finanzierungsausgaben

Die besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) stiegen 2022 gegenüber dem Vorjahr um 2.488,0 auf 4.174,9 Mio. € (+ 147,5 %).

Besondere Finanzierungsausgaben (Mio. €)		Tabelle 26			
		2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Zuführungen an Rücklagen (OGr. 91)		1.626,5	4.136,2	+ 2.509,7	+ 154,3 %
darunter	<i>Zuführung an die Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage¹</i>	1.486,8	3.998,9	+ 2.512,1	+ 169,0 %
	<i>Zuführungen an den Pensionsfonds</i>	139,7	137,3	- 2,4	- 1,7 %
Haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98)		60,4	38,7	- 21,7	- 36,0 %
Summe		1.686,9	4.174,9	+ 2.488,0	+ 147,5 %

¹ Die entsprechenden Entnahmen fallen unter HGr. 3, vgl. TNrn. 6 und 22.

Die **Zuführungen an die Rücklagen** stiegen 2022 um 2.509,7 auf 4.136,2 Mio. € (+ 154,3 %). Hiervon betrafen 3.998,9 Mio. € (+ 169,0 %) die Zuführung an die Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage; 137,3 Mio. €⁴⁴ (- 1,7 %) gingen an den Pensionsfonds (vgl. TNr. 12.1). Die **haushaltstechnischen Verrechnungen** verringerten sich um 21,7 auf 38,7 Mio. €.

⁴⁴ Zuführungen aus dem Staatshaushalt lt. Zentralrechnung 2022; die Buchungen im Nachmonat wurden berücksichtigt.



12 Rücklagen und Sondervermögen

- ▶ Rücklagen und Sondervermögen sind zweckgebunden mit Ausnahme der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage. Diese erhöhte sich per Saldo um 1,1 Mrd. € und belief sich Ende 2022 auf 9,0 Mrd. €.

12.1 Bestand der Rücklagen und Sondervermögen

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

Rücklagen und Sondervermögen ohne Grundstock am Jahresende (Mio. €)				
	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	7.909,4	9.043,9	+ 1.134,6	+ 14,3 %
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	13,2	0,0	- 13,2	- 100,0 %
Sonderrücklagen „ersparte Haushaltsmittel“	50,2	9,4	- 40,8	- 81,3 %
Bayerischer Pensionsfonds (ehem. Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds) ¹	3.831,9	3.473,1	- 358,8	- 9,4 %
BayernFonds	0,3	0,2	- 0,1	- 24,0 %
Sonstige Sondervermögen	204,5	191,3	- 13,2	- 6,5 %
Summe	12.009,4	12.718,0	+ 708,6	+ 5,9 %

¹ Anteil des Freistaates am Sondervermögen.

Mit der **Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** werden Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften abgesichert.



Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschafts- sicherungsrücklage: Entnahmen und Zuführungen 2022 (Mio. €)		<i>Tabelle 28</i>	
		Soll	Ist
Bestand zum 31.12.2021		6.415,1	7.909,4
Entnahme		- 2.882,8	- 2.864,4
davon	zum Haushaltsabgleich	- 1.474,5	- 1.474,5
	zur Finanzierung der Hightech Agenda Bayern (Bestandsmaßnahmen)	- 568,6	- 568,6
	zur teilweisen Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds (Asyl)	- 384,0	- 384,0
	zur Finanzierung des G7-Gipfels 2022	- 188,2	- 188,2
	zur teilweisen Finanzierung der Klimaschutzmaßnahmen	- 60,0	- 60,0
	zur Finanzierung von Aufwendungen für Beratungsleistungen der BayernLB	- 2,5	- 1,0
	zur Finanzierung der Zinsausgaben des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	- 205,0	- 188,1
Zuführung		7,5	3.998,9
davon	aus Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB	0,0	45,4
	aus der Risikoabsicherung für den Transformationsfonds	7,5	7,5
	Überschuss des Haushaltsjahres 2022	0,0	3.946,0
Bestand zum 31.12.2022		3.539,8	9.043,9

2022 wurden der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage 2.864,4 Mio. € entnommen. Demgegenüber wurden im gleichen Jahr der Rücklage 3.998,9 Mio. € zugeführt. Hiervon entfielen 7,5 Mio. € auf die Risikoabsicherung für den Transformationsfonds sowie 45,4 Mio. € auf Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB. Zudem wurden der Rücklage zum Jahresende aufgrund der positiven Entwicklung im Haushaltsvollzug ein Jahresüberschuss 2022 von 3.946,0 Mio. € zugeführt. Der Bestand erhöhte sich somit per Saldo (+ 1,1 Mrd. €); er belief sich zum 31.12.2022 auf 9,0 Mrd. €.

Die **Rücklage „Zukunft Bayern 2020“** sicherte die Finanzierung des gleichnamigen Programmpakets einschließlich des Klimaprogramms. Dieses umfasste ursprünglich 1,7 Mrd. € aus Steuermehreinnahmen der Jahre 2007/2008 und betrifft im Wesentlichen Investitionen mit Schwerpunkten in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, Arbeit sowie Klimaschutz. 2022 wurden für diese Zwecke 4,5 Mio. € und zum Haushaltsausgleich 8,7 Mio. € aus nicht mehr benötigten Programmresten aus der Rücklage entnommen. Die Finanzierung des Sonderprogramms wurde mit Ablauf des Haushaltsjahres 2022 beendet.



Privatisierungserlöse dürfen nur für den Neuerwerb von Grundstockvermögen verwendet werden (vgl. TNr. 12.2). Ein Teil dieser Privatisierungserlöse wurde im Rahmen der Zukunftsprogramme „Offensive Zukunft Bayern“, „Bayern 2020 plus“, „Nord- und Ost-Bayern-Programm“ sowie „Strukturprogramm Nürnberg-Fürth“ grundstockkonform verwendet. Die für diese Maßnahmen teilweise in früheren Haushalten eingeplanten, aber nicht benötigten Mittel wurden der **Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“** zugeführt. Aus dieser so aufgebauten Rücklage wurden dann nicht grundstockkonforme Maßnahmen, insbesondere im Rahmen der o. g. Zukunftsprogramme, finanziert (2022: 2,5 Mio. €). In Höhe von 38,2 Mio. € wurden 2022 nicht mehr benötigte Programmmittel aus der Rücklage entnommen. Die Finanzierung des Sonderprogramms „Bayern 2020 plus“ und „Nord- und Ost-Bayern-Programm“ wurde mit Ablauf des Haushaltsjahres 2022 beendet.

Der **Bayerische Pensionsfonds** dient der Mitfinanzierung künftiger Versorgungslasten des Staates und der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.⁴⁵ Das Sondervermögen belief sich zum 31.12.2022 auf 3.473,1 Mio. €.⁴⁶ Der Rückgang um 358,8 Mio. € zum Stichtag 31.12.2022 setzt sich aus der Zuführung von 139,7 Mio. €⁴⁷ und einer negativen Wertentwicklung von 498,4 Mio. € zusammen (vgl. TNr. 7.3).

Mit dem am 01.05.2020 in Kraft getretenen BayFoG wurde das **Sondervermögen BayernFonds** gegründet (vgl. TNr. 1.1). Hier standen 2022 den Einnahmen von 4,1 Mio. € - davon 3,6 Mio. € aus Krediten - Ausgaben von 4,2 Mio. € gegenüber. Die Ausgaben fielen überwiegend für die Auszahlung von Stabilisierungsmaßnahmen (3,6 Mio. €) an. Zum 31.12.2022 belief sich das Sondervermögen auf 0,2 Mio. €. Art. 9 Abs. 1 BayFoG ermächtigte den Fonds, zur Deckung von Aufwendungen und von Maßnahmen nach diesem Gesetz Kredite bis zur Höhe von 10 Mrd. € aufzunehmen. Mit den in 2022 aufgenommenen 3,6 Mio. € wurden bis zum 31.12.2022 insgesamt 40,4 Mio. € an Krediten aufgenommen (vgl. TNr. 24).

Unter **sonstige Sondervermögen**⁴⁸ außerhalb des Grundstocks sind der Katastrophenschutzfonds, der Denkmalschutzfonds, der Unterstützungsfonds zur Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien, der Coburger Domänenfonds, das Sondervermögen für die Milch- und Fettwirtschaft in Bayern sowie kleinere Fonds und Stiftungen bei den Universitäten zusammengefasst.

⁴⁵ Art. 7 Abs. 1 BayVersRückIG.

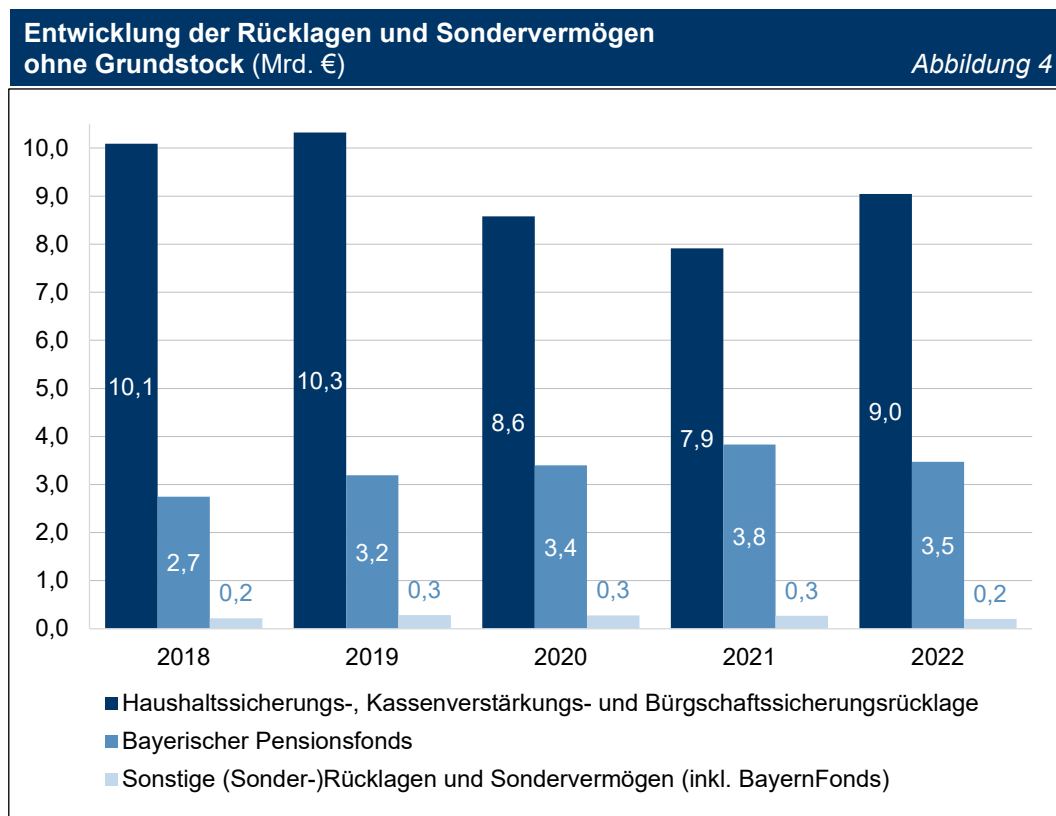
⁴⁶ Anteil des Freistaates am Sondervermögen.

⁴⁷ Zuführungen aus dem Staatshaushalt lt. dem Geschäftsbericht 2022 zum Pensionsfonds; die Buchungen im Nachmonat wurden nicht berücksichtigt.

⁴⁸ Details siehe Haushaltsrechnung des Freistaates, Epl. 03, 08, 10, 12, 13 und 15 jeweils Anlage II.



Die Sondervermögen ohne Grundstock entwickelten sich wie folgt:



12.2 Sondervermögen Grundstock

Art. 113 Abs. 2 BayHO regelt, dass der in Geld bestehende Teil des Grundstockvermögens (Grundstock) ein Sondervermögen ist. Maßgeblich für die Darstellung und Abwicklung ist die Grundstocksbekanntmachung (GrstBek) vom 08.08.2002.

In den Bestand des Grundstocks fließen die Erlöse aus der Veräußerung von Grundstockvermögen. Nur in Ausnahmefällen kommen auch Zuführungen aus dem Allgemeinen Haushalt in Betracht. Die Mittel aus dem Grundstock dürfen nur für den Neuerwerb von Grundstockvermögen verwendet werden. Hierzu zählt in erster Linie der Neuerwerb von unbebauten und bebauten Grundstücken. Dies stellt eine Ausnahme vom Gesamtdeckungsprinzip des Art. 8 BayHO dar. Unabhängig davon dürfen die Mittel vorübergehend für Kassenbedürfnisse des Staates eingesetzt werden, solange sie nicht für Neuerwerbungen von Grundstockvermögen benötigt werden.



Die Zu- und Abgänge des Grundstockvermögens werden nicht über den Haushalt abgewickelt, da es sich um reine Vermögensverschiebungen handelt. Die Geldbewegungen werden in einer gesonderten Grundstockrechnung nachgewiesen.

Der Bestand und die Aufgliederung der geplanten Einnahmen und Ausgaben des Grundstockvermögens werden jeweils in der Anlage B der Epl. 09 und 13 aufgeführt. Die tatsächlichen Entwicklungen werden dann in der Haushaltsrechnung in der Anlage II zu den beiden Epl. nachgewiesen.

Das Sondervermögen Grundstock hat sich wie folgt entwickelt:

Sondervermögen Grundstock am Jahresende (Mio. €)		Tabelle 29			
		2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Allgemeine Landesverwaltung		202,8	216,8	+ 14,0	+ 6,9 %
Forstgrundstock		3,8	3,7	- 0,1	- 1,6 %
Sondervermögen aus Privatisierungserlösen		628,8	517,0	- 111,8	- 17,8 %
davon	<i>Offensive Zukunft Bayern II</i>	9,1	7,3	- 1,8	- 19,5 %
	<i>Erlöse aus der Veräußerung weiterer Beteiligungen (insbesondere E.ON SE) und von Grundstockvermögen</i>	619,7	509,7	- 110,0	- 17,8 %
BayernHeim GmbH		0,0	0	0,0	0,0 %
Summe		835,3	737,5	- 97,8	- 11,7 %

Der Grundstock gliedert sich verwaltungsmäßig in die Abteilungen „**Allgemeine Landesverwaltung**“ und „**Forstgrundstock**“.

2022 wurden im Bereich der „Allgemeinen Landesverwaltung“ 31,8 Mio. € erwirtschaftet und 17,8 Mio. € für den Erwerb von Grundstockvermögen bzw. für die Finanzierung von grundstockkonformen Maßnahmen ausgegeben. Der Bestand hat sich 2022 somit um 14,0 auf 216,8 Mio. € erhöht.

Den Einnahmen des „Forstgrundstocks“ von 1,0 Mio. € standen Ausgaben von 1,0 Mio. € entgegen, davon 0,8 Mio. € für den Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken.



In den **zwei zusätzlichen Sondervermögen aus Privatisierungserlösen**⁴⁹ wurden u. a. die Erlöse aus der Veräußerung der Bayerischen Versicherungskammer bzw. von Anteilen an der E.ON SE des Freistaates erfasst. Die Mittel hieraus sind für grundstockkonforme Maßnahmen zu verwenden. Der Bestand hat sich 2022 um 111,8 auf 517,0 Mio. € reduziert; dies ist insbesondere auf die Zuführung an den „Grundstock W - BayernHeim GmbH“ (110,0 Mio. €) zurückzuführen.

Das Sondervermögen „**BayernHeim GmbH**“ wurde mit dem 2. NHG 2018 geschaffen, um die staatliche Wohnungsbaugesellschaft BayernHeim zu gründen. Als Startkapital sind Grundstockmittel und Erlöse aus der Veräußerung von Anteilen an der E.ON SE vorgesehen. Auch diese Mittel sind grundstockkonform zu verwenden; hieraus können aber auch Darlehen an die Wohnungsbaugesellschaft ausgereicht werden. Im Haushaltsvollzug 2022 wurden diesem Sondervermögen 110,0 Mio. € (Grundstockmittel) zugeführt und dann als Kapitalzuführung an die BayernHeim GmbH weitergereicht.

⁴⁹ Nr. 3.5.1 GrstBek.



13 **Schuldenstand und Zinsen**

Die Schulden am Kreditmarkt zum 31.12.2022 lagen bei insgesamt 19,0 Mrd. €. Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich um 0,9 auf 18,0 Mrd. €. Werden diese vollständig in Anspruch genommen, erhöhen sich die Schulden am Kreditmarkt auf 36,9 Mrd. €.

2022 wurden neue Schulden von insgesamt 63,5 Mio. € für den Sonderfonds Corona-Pandemie aufgenommen.

Beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB wurden 100,0 Mio. € Schulden getilgt.

Der Schuldenstand und die Zinszahlungen stellen sich wie folgt dar:

Schulden im Staatshaushalt am Jahresende (Mio. €)				Tabelle 30	
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung		2021	2022	Veränderung 2021/2022	
1.	Allgemeiner Haushalt				
	- Kreditmarktschulden	4.833,3	4.442,3	- 391,0	- 8,1 %
	- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	14.691,7	15.082,7	+ 391,0	+ 2,7 %
	Summe	19.525,0	19.525,0	0,0	0,0 %
2.	Sonderfonds Corona-Pandemie				
	- Kreditmarktschulden	10.146,0	10.209,5	+ 63,5	+ 0,6 %
	Summe	10.146,0	10.209,5	+ 63,5	+ 0,6 %
3.	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB				
	- Kreditmarktschulden	4.912,3	4.321,3	- 591,0	- 12,0 %
	- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	2.387,7	2.878,7	+ 491,0	+ 20,6 %
	Summe	7.300,0	7.200,0	- 100,0	- 1,4 %
	Haushaltsmäßiger Schuldenstand	36.971,0	36.934,5	- 36,5	- 0,1 %
	darunter Kreditmarktschulden	19.891,6	18.973,1	- 918,5	- 4,6 %
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)		653,0	623,1	- 29,8	- 4,6 %



Zinsausgaben (Mio. €)		Tabelle 31			
Zinsausgaben an		2021	2022	Veränderung 2021/2022	
A.	Kreditmarkt				
1.	Allgemeiner Haushalt ¹	199,8	180,1	- 19,7	- 9,8 %
2.	Sonderfonds Corona-Pandemie	3,1	4,0	+ 0,9	+ 29,4 %
3.	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	196,8	188,1	- 8,7	- 4,4 %
	Zwischensumme	399,7	372,2	- 27,5	- 6,9 %
B.	Bund	3,8	3,6	- 0,3	- 6,5 %
	Summe	403,5	375,8	- 27,7	- 6,9 %

¹ Ohne Zinsausgaben für Public-Private-Partnership-Projekte.

Bei den **Schulden am Kreditmarkt** handelt es sich um Schuldscheindarlehen und Landesschatzanweisungen.

2022 nahm das Finanzministerium für den Allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) zinsrelevante Darlehen von 275,0 Mio. € zur Anschlussfinanzierung der auslaufenden Kredite von 666,0 Mio. € auf; die restliche Anschlussfinanzierung (391,0 Mio. €) wurde gem. Art. 8 Abs. 3 HG aufgeschoben. Für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) wurden - wie bereits im Vorjahr - keine zinsrelevanten Darlehen aufgenommen, da die fälligen Anschlussfinanzierungen - sofern nicht dauerhaft getilgt - aufgeschoben wurden (vgl. TNr. 1.4). Beim Sonderfonds Corona-Pandemie hingegen wurden Kredite von 63,5 Mio. € aufgenommen. Das HG 2022 sah keine dauerhafte Netto-Schuldentilgung vor. Im Zuge des Jahresabschlusses wurden jedoch bei den Schulden des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB 2022 tatsächlich 100,0 Mio. € dauerhaft getilgt.⁵⁰

Der ORH stuft das Schuldenportfolio des Freistaates aufgrund seiner konservativen und langfristigen Struktur als risikoarm gegenüber Zinsänderungen ein.

Die **Schulden beim Bund** sind Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus, die als zweckgebundene Darlehen ausgereicht und entsprechend ihres Rückflusses getilgt werden. In geringem Umfang werden die Darlehen auch in Zuschüsse umgewandelt.

Vorübergehend nicht benötigte liquide Mittel, vor allem der Rücklagen und Sondervermögen, wurden gem. Art. 8 Abs. 3 HG 2022 dazu genutzt, die Anschlussfinanzierung fälliger Altschulden zu verschieben. Die Kreditaufnahme wird nachgeholt, wenn diese Mittel wieder für ihre eigentlichen Zwecke benötigt werden. Aus diesem Grund werden die aufgeschobenen **Anschlussfinanzierungen** als Kreditermächtigungen übertragen und der haushaltsmäßigen Staatsverschuldung hinzugerechnet (vgl. TNr. 1.4).

⁵⁰ Art. 25 Abs. 2 Satz 1 BayHO.

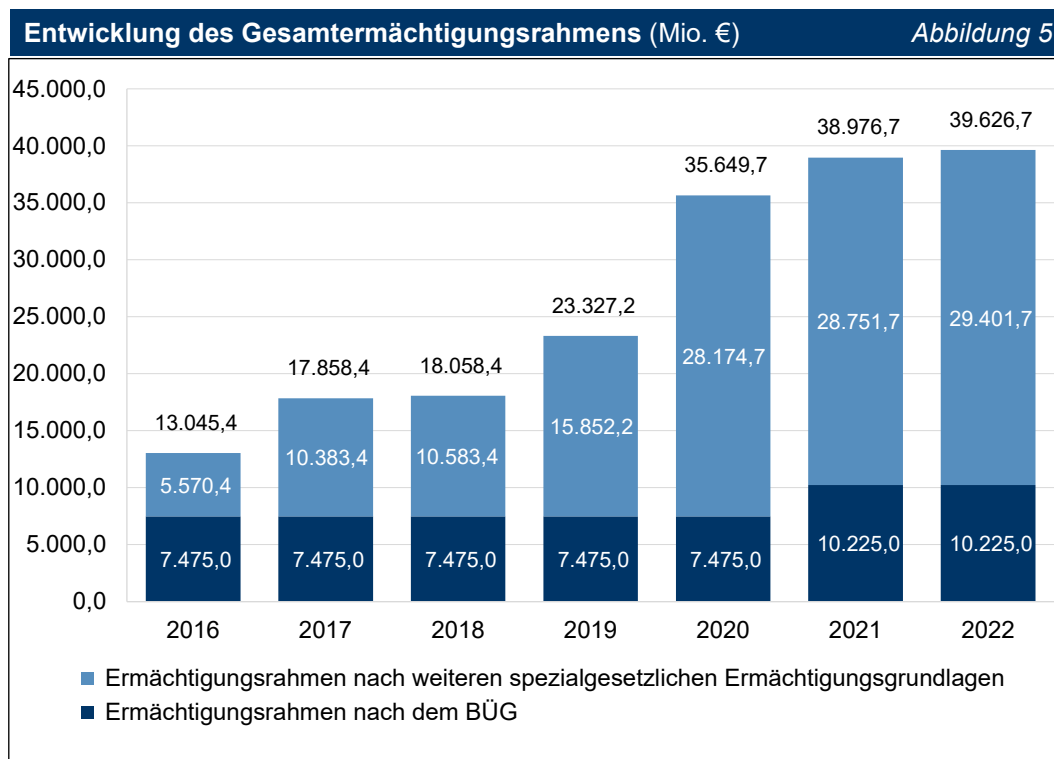


14 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Der Gesamtermächtigungsrahmen für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen erhöhte sich in 2022 um 650 Mio. € auf 39,6 Mrd. €. Das daraus resultierende unmittelbare Haftungsobligo des Freistaates stieg um 367 Mio. € auf 11,2 Mrd. €.

Der Freistaat kann Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen übernehmen, um ungewisse, in der Zukunft liegende Risiken abzusichern. Diese können nach dem BÜG (vgl. TNr. 14.1) oder nach spezialgesetzlichen Regelungen, vor allem aufgrund von haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen (vgl. TNr. 14.2), übernommen werden.

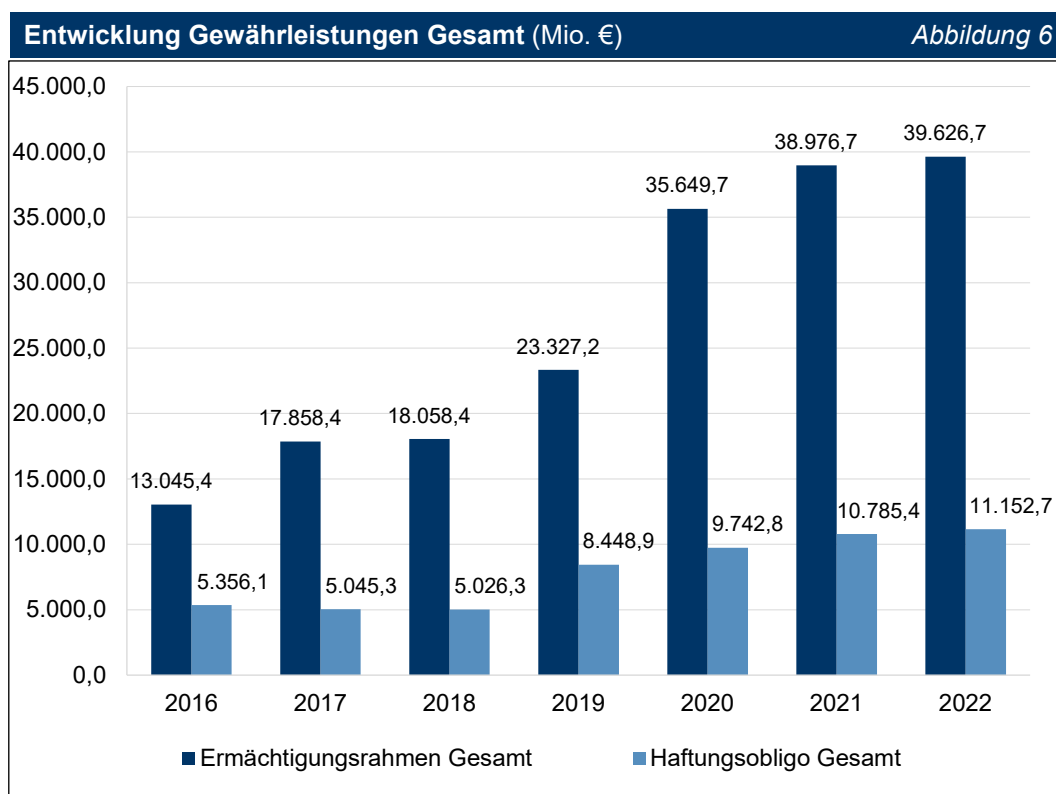
Der Gesamtermächtigungsrahmen für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen hat sich seit 2016 kontinuierlich erhöht:





Der Ermächtigungsrahmen nach weiteren spezialgesetzlichen Regelungen zum 31.12.2022 erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 650 Mio. € auf 29,4 Mrd. €. In diesem Ermächtigungsrahmen ist seit 2020 u. a. die Globale Rückbürgschaft gegenüber der LfA im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bzw. dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine von 12,0 Mrd. € enthalten.⁵¹ Der Gesamtermächtigungsrahmen für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen stieg insgesamt auf 39,6 Mrd. € (+ 1,7 %). Seit 2016 hat sich der Gesamtermächtigungsrahmen verdreifacht.

Der Gesamthaftungsbetrag des Freistaates aus unmittelbaren Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen ergibt sich aus deren Valutierung. Dieses Haftungsobligo hat sich seit 2016 im Vergleich zum Gesamtermächtigungsrahmen wie folgt entwickelt:



Das Haftungsobligo erhöhte sich 2022 im Vergleich zum Vorjahr um 367 Mio. € auf 11,2 Mrd. € (+ 3,4 %):

⁵¹ Die Abbildungen 5 bis 8 enthalten aus Gründen der Übersichtlichkeit keinen gesonderten Ausweis der Corona-Maßnahmen. Die coronabezogene Darstellung erfolgt in den dazugehörigen Tabellen.

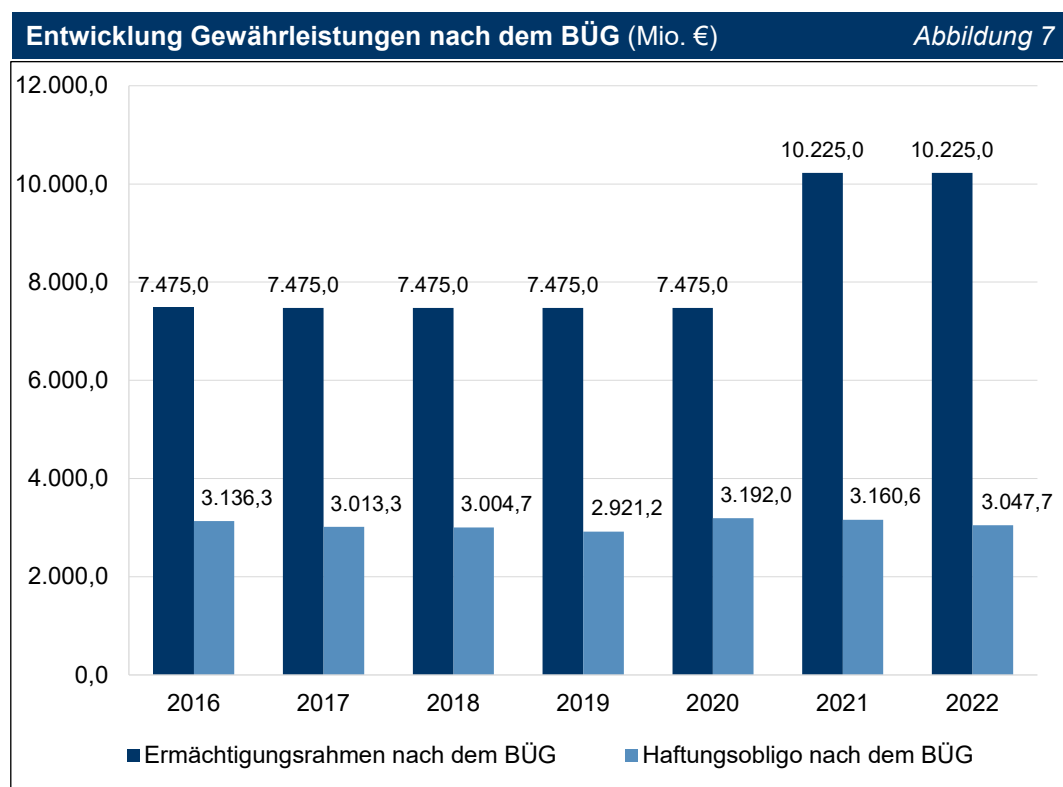


Haftungsobligo des Freistaates (Mio. €)				Tabelle 32	
Bereich	Haftungsbeträge		Veränderung 2021/2022		
	2021	2022			
Gewährleistungen nach dem BÜG	3.160,6	3.047,7	- 112,9	- 3,6 %	
Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	7.624,8	8.105,0	+ 480,2	+ 6,3 %	
Summe	10.785,4	11.152,7	+ 367,3	+ 3,4 %	

14.1 Gewährleistungen nach dem BÜG

Das Finanzministerium kann nach dem BÜG Staatsbürgschaften und staatliche Garantien für Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft, im sozialen, kulturellen oder wissenschaftlichen Bereich, im Bereich des Wohnungswesens, für Vorhaben der Land- und Forstwirtschaft sowie im Rahmen von Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen gewähren. Die Ansätze sind gegenseitig deckungsfähig.

Das Haftungsobligo für die Gewährleistungen nach dem BÜG hat sich seit 2016 im Vergleich zum Ermächtigungsrahmen wie folgt entwickelt:





Der Ermächtigungsrahmen für Staatsbürgschaften im gewerblichen Bereich wurde 2021 um 2,75 Mrd. € auf 5,0 Mrd. € erhöht. Der Gesamtermächtigungsrahmen beträgt seither 10,225 Mrd. €. Seitdem hat sich das Haftungsobligo trotz der Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie der Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine im gewerblichen Bereich nicht erhöht, sondern sogar vermindert. Der ORH bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Erhöhung des Ermächtigungsrahmens für Staatsbürgschaften nach dem BÜG zeitnah zurückgenommen werden sollte.

Im Haushaltsjahr 2022 stellten sich die Staatsbürgschaften und die staatlichen Garantien wie folgt dar:

Staatsbürgschaften und staatliche Garantien nach dem BÜG					
(Mio. €; Bestand am 31.12.2022)					
<i>Tabelle 33</i>					
Bereich	Anzahl	Kredit- betrag	Haf- tungs- betrag	Anrech- nungs- betrag	Ermäch- tigungs- rahmen
Gewerbliche Wirtschaft	1.502	1.264,9	403,2	83,7	5.000,0
davon					
<i>Coronabedingte Staatsbürgschaften</i>	4	684,0	352,0		
<i>Fälle ohne Erfüllungsübernahme LfA</i>	303	191,1	51,3		
<i>Fälle mit Erfüllungsübernahme LfA</i>	1.195	389,8	0,0		
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	88	19,8	4,0	0,0	50,0
Wohnungswesen	34.953	2.928,1	2.637,6	20,6	5.000,0
Land- und Forstwirtschaft	0	0,0	0,0	0,0	25,0
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	89	2,9	2,9	0,1	150,0
Summe	36.632	4.215,6	3.047,7	104,4	10.225,0

Der Ermächtigungsrahmen für Staatsbürgschaften und staatliche Garantien darf die Summe aus Haftungsbetrag und Anrechnungsbetrag nicht übersteigen. Der Anrechnungsbetrag ist die Summe, in deren Umfang der Freistaat aus Bürgschaften seit Bestehen des BÜG in Anspruch genommen wurde und für Leistungen keinen Ersatz erlangte. Das Finanzministerium errechnete für Ende 2022 einen Haftungsbetrag von 3.047,7 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 104,4 Mio. €. Zugesagt, jedoch noch nicht ausgereicht, wurden darüber hinaus weitere 541,9 Mio. €. Damit ergab sich zum Stand 31.12.2022 ein freier Ermächtigungsrahmen von 6.531,0 Mio. €.



Staatsbürgschaften und staatliche Garantien - Freier Ermächtigungsrahmen				
(Mio. €)		Tabelle 34		
		2020	2021	2022
Ermächtigungsrahmen	Art. 1 Nr. 1 bis 5 BÜG	7.475,0	10.225,0	10.225,0
Haftungsbetrag insgesamt		3.192,0	3.160,6	3.047,7
Anrechnung	Art. 1 Abs. 2 Satz 2 BÜG	104,6	104,5	104,4
Belegter Ermächtigungsrahmen		3.296,6	3.265,1	3.152,1
Zugesagter und noch belegbarer Rahmen		328,2	565,4	541,9
davon	A. Gewerbliche Wirtschaft	50,9	89,1	7,0
	B. Sozialer, kultureller, wissenschaftlicher Bereich	39,3	36,7	0,0
	C. Wohnungswesen	238,0	439,5	535,0
	D. Land- und Forstwirtschaft		0,0	0,0
	E. Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen		0,0	0,0
Freier Ermächtigungsrahmen		3.850,1	6.394,5	6.531,0

Im **Bereich der gewerblichen Wirtschaft** (Ermächtigungsrahmen: 5 Mrd. €) betrug der unmittelbare Haftungsbetrag für den Freistaat zum Stand 31.12.2019 noch 0 €, denn es wurde keine Staatsbürgschaft mit Ausnahme der Rückbürgschaften und -garantien gegenüber der Bayerischen Garantiesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) und der Bürgschaftsbank Bayern GmbH (BBB) übernommen. Für das hieraus entstandene Haftungsrisiko des Freistaates hatte die LfA jedoch die Erfüllungsübernahme erklärt. Dies hat sich während der Corona-Pandemie geändert. Zum 31.12.2022 waren 1.502 Fälle mit einem unmittelbaren Haftungsbetrag des Freistaates von 403,2 Mio. € im Bestand. Dieser setzte sich wie folgt zusammen:

Der Freistaat haftete zum 31.12.2022 für vier Staatsbürgschaftsfälle mit einem Haftungsbetrag von 352,0 Mio. €.

Der übrige Haftungsbetrag von 51,3 Mio. € entfällt auf 237 Rückbürgschaftsfälle mit einem Kreditvolumen von 141,6 Mio. € und einem Haftungsbetrag von 37,4 Mio. € gegenüber der BBB und 66 Rückgarantiefälle mit einem Beteiligungsvolumen von 49,5 Mio. € und einem Haftungsbetrag von 13,9 Mio. € gegenüber der BGG. Hintergrund ist, dass der Freistaat auf Bitten der LfA das Haftungsrisiko aus den in die Rückbürgschaftserklärung einbezogenen Ausfallbürgschaften der BBB bzw. aus den in die Rückgarantieerklärung einbezogenen Garantien der BGG selbst übernommen hat.



Der Freistaat haftet damit unmittelbar für Bürgschaften der BBB, die im Zeitraum vom 17.03.2020 bis 30.06.2022 gewährt wurden, soweit sie bis zum 30.04.2022 beantragt worden sind. Gleiches gilt für die Garantien der BGG, die im Zeitraum vom 01.11.2020 bis 30.06.2022 gewährt wurden, soweit sie bis zum 30.04.2022 beantragt worden sind. Die unmittelbare Haftung des Freistaates hat sich seit 2020 wie folgt entwickelt:

Unmittelbare Haftung des Freistaates aus der Aussetzung der Erfüllungsübernahme (Mio. €)			
	Stand: 31.12.2020	Stand: 31.12.2021	Stand: 31.12.2022
Fälle mit Aussetzung der Erfüllungsübernahme	Haftungsbetrag	Haftungsbetrag	Haftungsbetrag
Rückbürgschaften BBB	15,0	27,3	37,4
Rückgarantien BGG	2,1	9,5	13,9
Summe	17,1	36,9	51,3

Tabelle 35

Der Freistaat hat daneben insgesamt weitere 845 Rückbürgschaften gegenüber der BBB mit einem Kreditvolumen von 273,6 Mio. € und 350 Rückgarantien gegenüber der BGG mit einem Beteiligungsvolumen von 116,2 Mio. € übernommen. Für diese 1.195 Fälle mit einem Haftungsbetrag von zusammen 74,0 Mio. € übernimmt die LfA weiterhin die Erfüllungsübernahme.

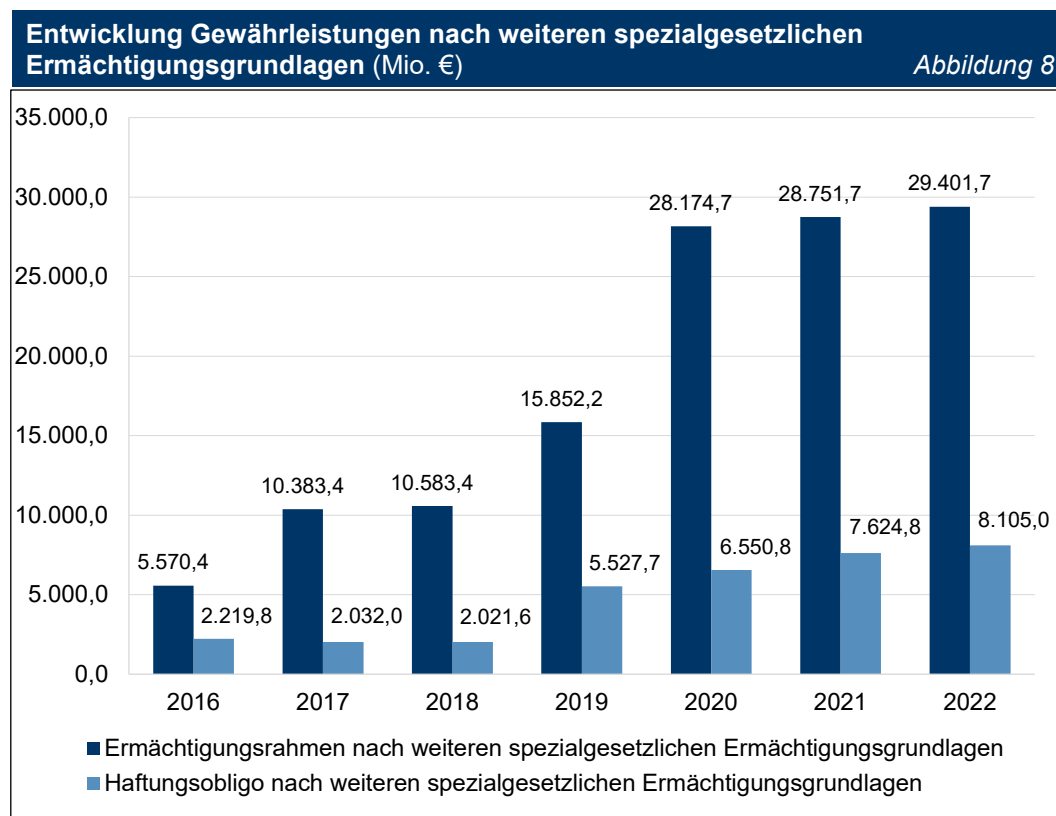
Im **sozialen, kulturellen und wissenschaftlichen Bereich** (Ermächtigungsrahmen: 50 Mio. €) hat der Freistaat in 2020 angesichts der Auswirkungen der Corona- Pandemie auf die gemeinnützigen Organisationen gegenüber der LfA eine Globalbürgschaft von 40 Mio. € für das LfA-Programm „Corona - Kredit - Gemeinnützige“ übernommen. Zum 31.12.2022 waren 88 Fälle mit einem Haftungsbetrag des Freistaates von 4,0 Mio. € einbezogen.

Im **Bereich des Wohnungswesens** (Ermächtigungsrahmen: 5 Mrd. €) übernimmt der Freistaat im Wesentlichen Bürgschaften gegenüber der BayernLabo. Diese ist das Förderinstitut der BayernLB und als Organ der staatlichen Wohnungspolitik für die Wohnraumförderung im Freistaat zuständig. Zum 31.12.2022 waren 34.953 Kredite mit einem Haftungsbetrag von 2.637,6 Mio. € verbürgt.



14.2 Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Weitere staatliche Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen bestehen aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen, vor allem aufgrund von haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen. Der Ermächtigungsrahmen hierfür sowie das damit verbundene Haftungsobligo haben sich seit 2016 wie folgt entwickelt:



Der Ermächtigungsrahmen zum 31.12.2022 erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 650,0 Mio. € auf 29,4 Mrd. € (+ 2,3 %). Er valutierte mit 8,1 Mrd. € (27,6 %). Seit 2016 hat sich der Ermächtigungsrahmen von 5,6 auf 29,4 Mrd. € in 2022 (+ 427,8 %) und das Haftungsobligo von 2,2 auf 8,1 Mrd. € in 2022 (+ 265,1%) erhöht.

Im Einzelnen verteilen sich die sonstigen Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen wie folgt:

ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM
HAUSHALTSVOLLZUG



Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Mio. €)					Tabelle 36
Lfd. Nr.	Gewährleistung	Ermäch- tigungs- rahmen 2021	Tatsäch- liche Valutierung 2021	Ermäch- tigungs- rahmen 2022	Tatsäch- liche Valutierung 2022
1.	Garantien i. Z. m. dem Vollzug des Atomgesetzes und mit dem Abkommen auf dem Gebiet der Atomkernenergie	18,9	18,9	80,9	80,9
2.	Patronatserklärung ggü. dem Eisenbahnbundesamt für den Hafen Nürnberg-Roth GmbH	27,6	4,9	27,6	3,8
3.	Bürgschaft ggü. Bund i. Z. m. „New Town“ Eschenbach	83,0	0,0	83,0	0,0
4.	Patronatserklärung für das Bayerische Hauptmünzamt	5,0	1,5	5,0	1,5
5.	Ausfallbürgschaft zugunsten Flughafen Nürnberg GmbH	44,0	0,0	44,0	0,0
6.	Gewährträgerhaftung für Verbindlichkeiten des Landesverbands für Ländliche Entwicklung	24,0	10,0	12,0	11,5
7.	Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Landeskraftwerke GmbH	0,2	0,2	0,2	0,2
8.	Garantie gegenüber der Luitpoldhütte GmbH	15,0	10,0	15,0	10,0
9.	Bürgschaften und Garantien des Freistaates ggü. der LfA				
	➤ Globale Rückbürgschaft/Garantie ggü. der LfA i. Z. m. der Finanzmarktkrise	200,0	1,7	200,0	0,6
	➤ Garantie ggü. der LfA für den Transformationsfonds	100,0	99,3	100,0	97,2
	➤ Globale Rückbürgschaft ggü. der LfA i. Z. m. der Corona-Pandemie und dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine	12.000,0	1.066,8	12.000,0	949,5
	➤ Garantie ggü. der LfA für den Scale-Up-Fonds	115,0	115,0	115,0	115,0
10.	Bürgschaften und Garantien des Freistaates ggü. der BayernLB				
	➤ Ausfallbürgschaft ggü. BayernLB Zweckvermögen	3.000,0	2.240,5	3.000,0	2.231,1
	➤ Ausfallbürgschaft ggü. BayernLabo für Darlehen für den Staatsbedienstetenwohnungsba	30,0	27,6	30,0	29,5
	➤ Ausfallbürgschaft ggü. BayernLabo i. Z. m. WEG - Modernisierungsprogramm	200,0	19,5	200,0	21,8
	➤ Ausfallbürgschaft ggü. BayernLabo für Darlehen zur Schaffung von energieeffizientem Mietwohnraum	200,0	189,1	400,0	212,5
	➤ Ausfallbürgschaft ggü. BayernLabo für Darlehen zur energetischen Sanierung von Staatsbedienstetenwohnungen			100,0	0,0
11.	Kapitaldienstgarantien/Wiedereinsatzgarantie i. Z. m. der Ausschreibung von Verkehrsleistungen	8.780,0	635,0	8.780,0	1.155,0
12.	Durchfinanzierung der 2. S-Bahn-Stammstrecke	3.849,0	3.184,9	3.849,0	3.184,9
13.	Ausfallbürgschaft zugunsten der Pflegeausbildungsfonds Bayern GmbH	60,0	0,0	60,0	0,0
14.	Ausfallbürgschaft zugunsten Flughafen München GmbH	-	-	300,0	0,0
	Gesamt	28.751,7	7.624,8	29.401,7	8.105,0



Kapitaldienstgarantien - Wiedereinsatzgarantien

Die Ermächtigungen für Kapitaldienst- bzw. Wiedereinsatzgarantien im Rahmen der Ausschreibung von Schienenpersonennahverkehrsleistungen sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Mit diesen Garantien soll bei Ausschreibungen von Verkehrsdienstleistungen die Finanzierung erleichtert und somit der Wettbewerb im Regionalverkehr sichergestellt werden.

Die Valutierung zum 31.12.2022 erhöhte sich durch das Projekt „E-Netz Augsburg“ um 520,0 auf 1.155,0 Mio. €.

Übersicht Kapitaldienstgarantien - Wiedereinsatzgarantien							
(Mio. €; Stand 31.12.2022)							
<i>Tabelle 37</i>							
Lfd. Nr.	Kapitaldienstgarantien/ Wiedereinsatzgarantien für das Projekt	Ermäch- tigungs- rahmen		Gesamt- inanspruch- nahme der Ermächtigung		Tatsächliche Valutierung	
		2021	2022	2021	2022	2021	2022
1.	„Dieselnetz Allgäu“	250	250	125	125	125	125
2.	„Dieselnetz Augsburg I“	100	100	100	100	100	100
3.	„S-Bahn Nürnberg“	400	400	160	160	160	160
4.	„Dieselnetz Nürnberg“	240	240	0	0	0	0
5.	„E-Netz Augsburg“	520	520	520	520	0	520
6.	„Linienstern Mühldorf“	630	630	0	0	0	0
7.	„E-Netz Allgäu“	250	250	250	250	250	250
8.	„Donau-Isar“	400	400	400	400	0	0
9.	„E-Netz Regensburg“	330	330	330	330	0	0
10.	„1. Münchner S-Bahn Vertrag“	4.100	4.100	0	0	0	0
11.	„Franken-Südthüringen“	470	470	470	470	0	0
12.	„Expressverkehr Ostbayern“	340	340	0	0	0	0
13.	„Regionalverkehr Ostbayern“	300	300	0	0	0	0
14.	„Werdenfels 2026“	450	450	0	0	0	0
	Gesamt	8.780	8.780	2.355	2.355	635	1.155



14.3 Gewährleistungen der LfA

Daneben haftet der Freistaat als Gewährträger der LfA Förderbank Bayern (LfA) für Bürgschaften, die die LfA im Rahmen ihres Förderauftrags in eigenem Namen eingeht. Die LfA kann Bürgschaften bis maximal 5 Mio. € ausreichen. Abweichend hiervon konnte die LfA vom 25.03.2020 bis zum 30.06.2022 Bürgschaften angesichts der Corona-Pandemie jeweils bis zu einem maximalen Betrag von 30,0 Mio. € übernehmen; vom 04.05.2022 bis zum 31.12.2023 konnte die LfA weiterhin Bürgschaften für Unternehmen, die durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine (Ukraine-Bürgschaften) vorübergehend in finanzielle Schwierigkeiten geraten waren, bis zu einer Höhe von 30,0 Mio. € übernehmen.

Der originäre Haftungsbetrag aus den Gewährleistungen der LfA von 1.789,8 Mio. € wurde u. a. durch eine globale Rückbürgschaft des Freistaates von 916,7 Mio.€ vermindert. Darüber hinaus erklärte die LfA die Erfüllungsübernahme bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien, die der Freistaat gegenüber der BBB und der BGG übernommen hat. Hieraus übernahm die LfA einen Haftungsbetrag von zusammen 74,0 Mio. € (vgl. TNr. 14.1). Der verbleibende Haftungsbetrag der LfA zum 31.12.2022 betrug somit 940,0 Mio. €.



Gewährleistungen der LfA (Mio. €; Bestand am 31.12.2022)			Tabelle 38
Programme	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag
Haftungsfreistellungen	15.871	1.734,1	1.357,0
Bürgschaft für mittelständische Unternehmen	508	275,6	195,2
Haftungsmäßige Unterbeteiligung	107	506,5	162,4
BBP ¹ -Garantie für Wachstumsfälle (Banken und Nichtbanken)	54	44,6	17,4
Rückbürgschaften zugunsten anderer Länder	5	57,7	13,9
Rückgarantie zugunsten der Bayerischen Beteiligungsgesellschaft mbH	24	1.143,3	12,6
Inlandsaval (Konsortial)	48	54,6	11,3
Vorfinanzierung Inlandsauftrag (Konsortial)	43	21,3	10,6
Vorfinanzierung Auslandsauftrag (Konsortial)	12	6,7	3,3
BBP ¹ -Garantie für Verlängerungsfälle	13	7,5	2,9
Exportgarantie (Konsortial)	32	5,7	2,8
Bürgschaft des Bayerischen Bankenfonds	3	0,1	0,1
Sonstige LfA-Bürgschaften und Garantien (Banken und Nichtbanken)	1	0,0	0,0
Zwischensumme	16.721	3.857,7	1.789,8
<i>davon rückverbürgt</i>			
➤ <i>Globale Rückbürgschaft des Freistaates i. Z. m. der Corona-Pandemie und dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine (ohne 32,8 Mio. € Globaldarlehen für Start-up-Hilfen)</i>			- 916,7
➤ <i>Sonstige Rückbürgschaften/-garantien</i>			- 7,1
➤ <i>verbleibende Erfüllungsübernahme für den Freistaat (vgl. TNr. 14.1)</i>			74,0
Haftungsbetrag 31.12.2022			940,0

¹ Bayerisches Beteiligungsprogramm (BBP).



III. AUSGEWÄHLTE AKTUELLE ENTWICKLUNGEN DER HAUSHALTSLAGE



Überblick zur Finanzierung coronabedingter Maßnahmen

Die Kreditaufnahme im Staatshaushalt beim Sonderfonds Corona-Pandemie wurde 2022 abgeschlossen. Insgesamt wurden in den Jahren 2020 bis 2022 neue Kredite von 10,2 Mrd. € für coronabedingte Maßnahmen aufgenommen. Beim BayernFonds wurden in diesem Zeitraum 40,4 Mio. € neue Kredite aufgenommen.

Zur Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurden 2020 bis 2023 erhebliche Mittel veranschlagt bzw. Ermächtigungen zu Bürgschaftsübernahmen⁵² geschaffen. Diese Maßnahmen werden zum einen über den Staatshaushalt, insbesondere beim Kap. 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) und seit 2022 beim Kap. 13 18 (Corona-Investitionsprogramm) sowie zum anderen - außerhalb des Staatshaushalts - im Sondervermögen BayernFonds abgewickelt.

Hiernach ergab sich für die Jahre 2020 bis 2023 folgender Finanzierungsrahmen:

Finanzierungsrahmen für Corona-Maßnahmen (Mio. €)											Tabelle 39		
	2020		2021				2022				2023		
	Gesamt	Ist	Soll	Aus 2020 ¹	Gesamt	Ist	Soll	Aus 2021 ²	Gesamt	Ist	Soll	Aus 2022 ³	Gesamt
Staatshaushalt	32.000,0	8.185,8	11.635,4	12.124,2	23.759,5	3.333,0	5.806,3	12.549,8	18.356,1	178,9	0,0	10.511,8	10.511,8
davon Kreditermächtigungen gem. Art. 2a HG	20.000,0	7.208,0	11.635,4	1.102,0	12.737,3	2.938,0	5.806,3	1.922,6	7.728,9	63,5	0,0	0,0	0,0
Bürgschaftsrahmen zur Risikoentlastung der LfA Förderbank Bayern ⁴	12.000,0	977,8	0,0	11.022,2	11.022,2	395,0	0,0	10.627,2	10.627,2	115,4 ⁵	0,0	10.511,8	10.511,8
Sondervermögen BayernFonds	46.000,0	1,3	0,0	45.998,7	45.998,7	35,5	0,0	16.463,2	16.463,2	3,6	0,0	16.459,6	16.459,6
davon Kreditermächtigung	20.000,0	1,3	0,0	19.998,7	19.998,7	35,5	0,0	9.963,2	9.963,2	3,6	0,0	9.959,6	9.959,6
Gewährleistungsermächtigung	26.000,0	0,0	0,0	26.000,0	26.000,0	0,0	0,0	6.500,0	6.500,0	0,0	0,0	6.500,0	6.500,0
Summe	78.000,0	8.187,1	11.635,4	58.122,9	69.758,2	3.368,5	5.806,3	29.013,0	34.819,3	182,5	0,0	26.971,4	26.971,4

¹ Aus 2020 übertragene bzw. weiter verfügbare Ermächtigungen.

² Aus 2021 übertragene bzw. weiter verfügbare Ermächtigungen.

³ Aus 2022 übertragene bzw. weiter verfügbare Ermächtigungen.

⁴ Der Bürgschaftsrahmen zur Risikoentlastung der LfA Förderbank Bayern stand ab 2022 nicht ausschließlich für Corona-Maßnahmen, sondern auch für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine zur Verfügung – Art. 8 Abs. 9 HG 2023.

⁵ Davon 115,2 Mio. € für Corona-Maßnahmen.

Der ORH erkennt die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie grundsätzlich an. Auch hält der ORH in diesem Zusammenhang die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung in den Jahren 2020 bis 2022 des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV grundsätzlich für gerechtfertigt. Dabei sind die verfassungsmäßigen und haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Darauf hat der ORH bereits in seiner Unterrichtung des Landtags und der Staatsregierung im Februar 2022 hingewiesen.⁵³

⁵² Art. 8 Abs. 22 2. NHG 2020, Art. 8 Abs. 13 HG 2021, Art. 8 Abs. 14 HG 2022 und Art. 8, 9 HG 2023.

⁵³ Siehe Sonderbericht des ORH zu ausgewählten Entwicklungen der Haushaltslage 2020 bis 2022 vom Februar 2022, abrufbar unter https://www.orh.bayern.de/mam/berichte/sonderberichte/aktuell/unterrichtung_2022_aktuelle_entwicklungen_der_haushaltslage.pdf.



Mit Urteil vom 15.11.2023 in Sachen 2. Nachtragshaushalt 2021 des Bundes hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erstmals höchststrichterlich die verfassungsrechtlichen Anforderungen für eine Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung von der Schuldenbremse für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen festgestellt.⁵⁴ Danach ist neben den im Grundgesetz geschriebenen Voraussetzungen insbesondere ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenze erforderlich.⁵⁵ Zudem stellt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich klar, dass sich die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit auch auf die Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen erstrecken und nicht durch den Einsatz von Sondervermögen umgangen werden können.⁵⁶

15.1 Staatshaushalt des Freistaates: coronabedingte Maßnahmen

Grundsätzlich ist der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Schuldenbremse).⁵⁷ Ausnahmen sind nur unter den Voraussetzungen der Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und 82 Abs. 3 Satz 1 BV möglich. Diese seien lt. den amtlichen Erläuterungen der HG 2020 bis 2022⁵⁸ erfüllt gewesen, da in der Corona-Pandemie eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation zu sehen sei, die sich der Kontrolle des Staates entzogen und die staatliche Finanzlage absehbar erheblich beeinträchtigt habe. Insofern sahen die HG für die Jahre 2020 bis 2022 neue notlagenbedingte Kreditermächtigungen vor. Hiermit sollte auf die Corona-Pandemie reagiert und deren negative wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Folgen gemildert werden. 2023 wurden die coronabedingten Maßnahmen zwar noch in reduziertem Umfang fortgesetzt bzw. abfinanziert, es standen jedoch weder neue noch aus dem Vorjahr übertragene notlagenbedingte Kreditermächtigungen zur Verfügung.

⁵⁴ BVerfG Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22.

⁵⁵ Vgl. Fn. 54 BVerfG Rdnr. 125.

⁵⁶ Vgl. Fn. 54 BVerfG Rdnr. 155.

⁵⁷ Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, Art. 82 Abs. 1 Satz 1 BV, Art. 18 Abs. 1 BayHO.

⁵⁸ Erläuterung zu § 1 Nr. 3 1. NHG 2019/2020

https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2019/haushaltsplan/Nachtrag.pdf, S. 17 ff., abgerufen am 14.12.2022,

Erläuterung zu § 1 Nr. 2 2. NHG 2020

https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2019/haushaltsplan/Nachtrag2.pdf, S. 9 ff., abgerufen am 14.12.2022,

Erläuterung zu Art. 2a Abs. 1 HG 2021

https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2021/haushaltsplan/Haushaltsgesetz.pdf, S. 34 ff., abgerufen am 14.12.2022,

Erläuterung zu Art. 2a Abs. 1 HG 2022

<https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/2022/haushaltsplan/Haushaltsgesetz.pdf>, S. 30 ff., abgerufen am 14.12.2022.



Die Kreditaufnahme belief sich im Haushaltsjahr 2020 auf 7,2 Mrd. €, 2021 auf 2,9 Mrd. € und 2022 auf 63,5 Mio. €. Von der mit dem HG 2022 eröffneten Möglichkeit, die Ausgaben des Corona-Investitionsprogramms (Kap. 13 18) sowie der Hightech Agenda Plus mit notlagenbedingten Krediten zu finanzieren, wurde aufgrund von Vollzugsverbesserungen - wie z. B. höheren Steuereinnahmen - im Allgemeinen Haushalt kein Gebrauch gemacht. Die notlagenbedingte Kreditaufnahme beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) wurde in 2022 abgeschlossen und die nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen vollständig in Abgang gestellt.⁵⁹ Damit wurde der Empfehlung des ORH,⁶⁰ Vollzugsverbesserungen unmittelbar zur Verminderung der Nettokreditaufnahme einzusetzen, um den Gesamtkreditrahmen weiter zu reduzieren, Rechnung getragen. Von dem ursprünglich mit dem 2. NHG 2020 vorgesehenen maximalen Gesamtkreditrahmen von 20,0 Mrd. € wurden 2020 bis 2022 tatsächlich 10,2 Mrd. € in Anspruch genommen.

Die Einnahmen und Ausgaben für coronabedingte Maßnahmen im Staatshaushalt stellen sich für die Jahre 2020 bis 2023 wie folgt dar:

⁵⁹ Vgl. TNr. 1.4 sowie die TNrn. 1.4 der ORH-Berichte 2022 und 2023.

⁶⁰ ORH-Bericht 2023 TNr. 17.



Corona-Maßnahmen im Staatshaushalt (Mrd. €)		Tabelle 40						
		2020		2021		2022		2023 ¹
		Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll
Einnahmen (Kap. 13 19)		20,0	12,7	12,4	10,8	5,9	5,0	0,0
davon	aus Krediten	20,0	7,2	11,6	2,9	5,8	0,1	0,0
	sonstige Einnahmen	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0
	aus Bundes- und Drittmitteln	0,0	5,4	0,7	7,7	0,1	4,9	0,0
	darunter							
	für den Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	für Ausgleichszahlungen gem. § 21 KHG und § 111d SGB V	0,0	1,6	0,0	1,0	0,0	1,1	0,0
	für Corona-Soforthilfen, Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen sowie Härtefallhilfen	0,0	2,2	0,4	6,0	0,0	2,5	0,0
für den Ausgleich der entstandenen Schäden nach dem Regionalisierungsgesetz	0,0	0,5	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	
Ausgleich krisenbedingter staatlicher Mindereinnahmen		0,0	-1,7	-3,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Globale Minderausgabe zur Minderung des Kreditbedarfs beim Sonderfonds Corona-Pandemie		---	---	---	---	-0,7	-0,7³	0,0
Ausgaben		20,0	8,8	8,8	11,2	6,6	7,6	0,4
davon	zur Finanzierung der Hightech Agenda Plus	---	---	0,4	--- ²	0,4	--- ²	0,0
	für Zinsausgaben und sonstige Ausgaben zur Kreditbeschaffung (Kap. 13 19)	---	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2
	für Leistungen beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	20,0	8,8	8,3	11,2	4,6	6,5	0,2
	darunter							
	zur Verstärkung der im Kap. 13 19 vorgesehenen Ausgaben	20,0	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0
	für Corona-Soforthilfen, Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen sowie Härtefallhilfen	---	2,6	0,4	6,0	0,0	2,6	0,0
	für Ausgleichszahlungen gem. § 21 KHG und § 111d SGB V	---	1,5	0,0	1,0	0,0	1,1	0,0
für den Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden	---	2,4	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	
für den Bereich Gesundheit und Pflege	---	2,6	4,0	3,4	4,0	2,7	0,1	
für den Ausgleich der entstandenen Schäden nach dem Regionalisierungsgesetz (Bundes- und Landesmittel)	---	0,6	0,2	0,8	0,0	0,5	0,0	



			2020		2021		2022		2023 ¹
			Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll
		<i>für finanzielle Ausfälle und zusätzliche Ausgaben bei den Universitätsklinika, dem Deutschen Herzzentrum München und den klinisch-theoretischen Instituten der Universitäten</i>	---	0,3	0,4	0,2	0,3	0,2	0,0
		<i>für Maßnahmen im Rahmen des Katastrophenfalls</i>	---	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
		<i>für den Rettungsschirm Kunst</i>	---	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
		für Leistungen beim Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)	---	---	---	---	1,5	1,1⁴	0,0
davon		<i>Modernisierung der kommunalen Infrastruktur</i>	---	---	---	---	0,9	0,8	0,0
		<i>Modernisierung der staatlichen Infrastruktur</i>	---	---	---	---	0,4	0,2	0,0
		<i>Klimaschutzmaßnahmen</i>	---	---	---	---	0,1	0,0	0,0
		<i>Digitalisierung der Verwaltung</i>	---	---	---	---	0,1	0,1	0,0
		<i>Sonstige Investitionen</i>	---	---	---	---	0,0	0,0	0,0

¹ Stand: HG 2023 vom 21.04.2023 (GVBl. S. 128).

² Die Ausgaben für die Hightech Agenda Plus wurden 2021 und 2022 nicht kreditfinanziert. Auf eine detaillierte Ermittlung der Ist-Ausgaben getrennt nach Hightech Agenda Bayern und der Hightech Agenda Plus wurde verzichtet, da von der Möglichkeit der Kreditaufnahme kein Gebrauch gemacht wurde.

³ Die Einsparungen für die globale Minderausgabe wurde nicht im Kap. 13 19 erbracht, sondern in den Epl. 02 bis 10, 12 bis 16; vgl. Anlage VI/2 der Haushaltsrechnung 2022 der jeweiligen Epl.

⁴ Die Ausgaben für das Corona-Investitionsprogramm wurden nicht kreditfinanziert.

Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Angesichts der Corona-Pandemie hat der Freistaat das bestehende Instrumentarium im Bereich Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen des Staates deutlich ausgeweitet:

Das Finanzministerium wurde 2020 ermächtigt, eine globale Rückbürgschaft gegenüber der LfA von 12,0 Mrd. € zu übernehmen. Die in die Rückbürgschaft einbezogenen Corona-Programme sind zum 30.06.2022 ausgelaufen. Die Rückbürgschaft wurde nach Auslaufen der Corona-Programme entsprechend des tatsächlichen Bedarfs von 12,0 Mrd. € auf 1.488,0 Mio. € herabgesetzt. Im Umfang des Restbetrags von 10.512,0 Mio. € wurde eine Rückbürgschaft für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine übernommen. Die coronabedingte Inanspruchnahme aus der globalen Rückbürgschaft beläuft sich bisher auf 49,7 Mio. €.



Staatsbürgschaften nach dem BÜG werden unmittelbar vom Finanzministerium gewährt. Zum 31.12.2023 sind von den in der Corona-Krise ausgereichten sechs Staatsbürgschaften noch vier Staatsbürgschaften im Bestand. Der Freistaat wurde bisher mit 64,4 Mio. € in Anspruch genommen.⁶¹

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft stellt die LfA den Freistaat bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien, die der Freistaat gegenüber der BBB und BGG übernommen hat, i. d. R. frei (vgl. TNr. 14.1). Dies galt nicht während der Corona-Pandemie. Das Risiko verbleibt somit beim Freistaat. Der Freistaat wurde bisher in Höhe von 0,6 Mio. € in Anspruch genommen.

15.2 Außerhalb des Staatshaushalts: Sondervermögen - BayernFonds

Zur Bewältigung der Corona-Pandemie wurde 2020 außerhalb des Staatshaushalts das Sondervermögen BayernFonds eingerichtet und die Bayerische Finanzagentur GmbH gegründet.⁶² Der BayernFonds konnte u. a. Schulden aufnehmen, insbesondere um sich an der Rekapitalisierung von Unternehmen zu beteiligen. Insgesamt wurden bis zum Jahr 2022 Kredite von 40,4 Mio. € aufgenommen.

Bis zum 31.12.2021 wurden mit drei⁶³ Unternehmen Stabilisierungsmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 38,1 Mio. € vertraglich vereinbart, die bis Ende Januar 2022 in voller Höhe ausgereicht wurden. Zwei der drei Unternehmen, die der BayernFonds mit 18,1 Mio. € unterstützt hat, meldeten im Juni 2022 und August 2023 Insolvenz an.

Stabilisierungsmaßnahmen des BayernFonds waren zeitlich befristet bis zum 30.06.2022.⁶⁴ Nach diesem Zeitpunkt sind die finanziellen Risiken für den Staatshaushalt begrenzt: Der BayernFonds kann sich ausschließlich an den Bestandsunternehmen mit neuen Maßnahmen beteiligen, soweit dies erforderlich ist, um den Anteil seiner Kapitalbeteiligung an den Unternehmen aufrechtzuerhalten oder gewährte Stabilisierungsmaßnahmen abzusichern.⁶⁵

⁶¹ Davon 13,3 Mio. € als Abschlagszahlung ohne Anerkennung des Ausfalls dem Grunde und der Höhe nach.

⁶² BayFoG.

⁶³ Ergebnisse der Suchanfrage für Deutschland nach der Beihilfemaßnahme „BayernFonds“, <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/results>, abgerufen am 18.12.2023.

⁶⁴ Art. 11 Abs. 1 BayFoG.

⁶⁵ Art. 11 Abs. 2 BayFoG.



Nach dem o. g. Urteil des BVerfG sind im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenbremse der Kernhaushalt und unselbstständige Sondervermögen als Einheit zu betrachten. Die allgemeinen Anforderungen aus dem Zeitbezug der Schuldenbremse bleiben bei dem Einsatz eines Sondervermögens im Grundsatz anwendbar.⁶⁶ Vor diesem Hintergrund ist sicherzustellen, dass die (notlagenbedingte) Kreditermächtigung im BayFoG und deren Inanspruchnahme sowie das Haushaltsjahr, in welchem die Notlage festgestellt wurde, grundsätzlich nicht auseinanderfallen. Gemäß Art. 9 Abs. 1 BayFoG besteht die Möglichkeit, Kredite im BayernFonds aufzunehmen. Laut Finanzministerium erfolge bereits seit dem Haushaltsjahr 2023 keine Nettokreditaufnahme beim Sondervermögen mehr; die Finanzierung erfolge seither aus regulären Haushaltsmitteln im Staatshaushalt des Freistaates.⁶⁷ Auch vor diesem Hintergrund hält der ORH die Kreditermächtigung im BayFoG über das Jahr 2022 hinaus für nicht mehr erforderlich. Nach Aussage des Finanzministeriums sei mit dem E-HG 2024/2025 vorgesehen, die Kreditermächtigung im BayFoG zeitlich zum 31.12.2022 zu begrenzen und den Fonds mit Ablauf des 31.07.2024 aufzulösen.

⁶⁶ Vgl. Fn. 54 BVerfG Rdnrn. 182, 174.

⁶⁷ Erläuterung zu Kap. 13 19/916 55.



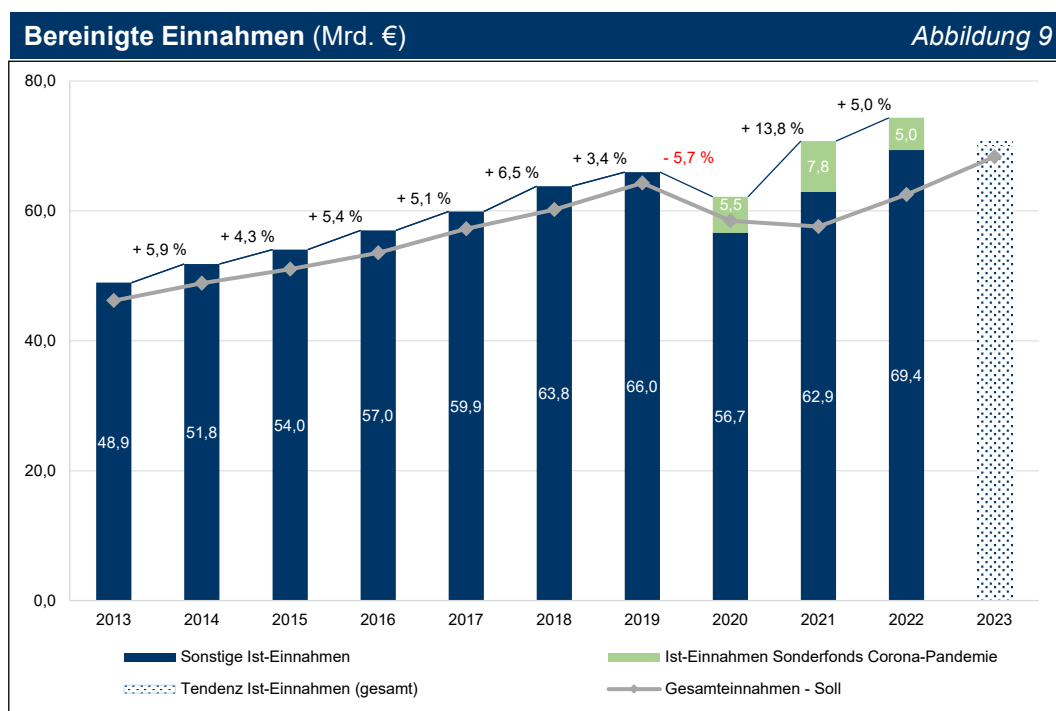
16 Entwicklung des Gesamthaushalts

Der Gesamthaushalt 2023 stieg von 71,2 Mrd. € um 0,2 auf 71,4 Mrd. € (+ 0,3 %).

Bereinigt um die Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen stiegen 2022 die Ist-Einnahmen, wohingegen die Ist-Ausgaben leicht gesunken sind. 2023 sinken die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben voraussichtlich wieder.

Eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben⁶⁸ erfolgt anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Sie entwickelten sich folgendermaßen:

16.1 Bereinigte Einnahmen



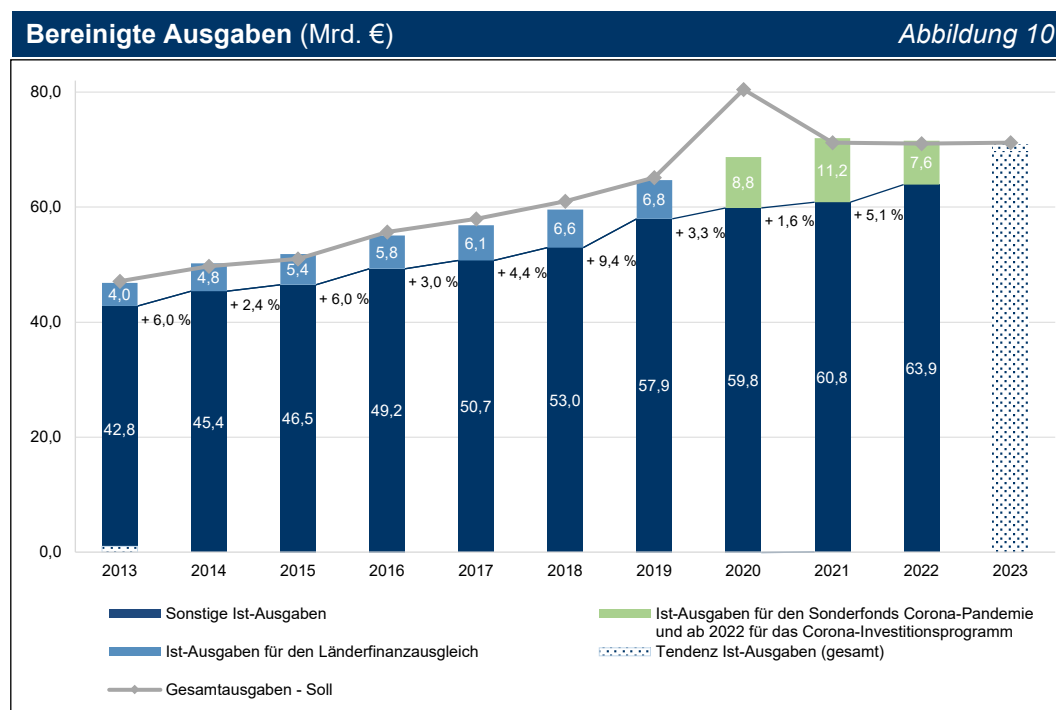
⁶⁸ Vgl. TNr. 2.



Die **bereinigten Ist-Einnahmen** sind im Zeitraum 2013 bis 2019 kontinuierlich gestiegen. Nachdem 2020 die bereinigten Ist-Einnahmen insbesondere aufgrund der niedrigeren Steuereinnahmen infolge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen⁶⁹ und der Corona-Pandemie zurückgegangen sind, stiegen diese 2021 um 8,6 Mrd. € und 2022 um weitere 3,6 auf 74,3 Mrd. €. Grund hierfür waren insbesondere die hohen Steuereinnahmen (vgl. TNr. 3). Bei den Einnahmen des Sonderfonds Corona-Pandemie (vgl. Tabelle 40) handelt es sich überwiegend um Bundes- und Drittmittel (4,9 Mrd. €) und die sonstigen Einnahmen (0,1 Mrd. €). Die Krediteinnahmen bleiben bei der Betrachtung der bereinigten Einnahmen außen vor (vgl. Tabelle 9).

Für das Haushaltsjahr **2023** wurde mit bereinigten Soll-Einnahmen von 68,3 Mrd. € (+ 9,3 %) geplant. Der Anstieg um 5,8 Mrd. € ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass mit deutlich höheren Steuereinnahmen als im Vorjahr geplant wurde (+ 4,1 Mrd. €). Es ist zu erwarten, dass die bereinigten Ist-Einnahmen 2023 im Vergleich zum Vorjahr aufgrund leicht sinkender Steuereinnahmen sowie niedrigerer Einnahmen im Sonderfonds Corona-Pandemie zurückgehen werden.

16.2 Bereinigte Ausgaben



⁶⁹ ORH-Bericht 2023 TNr. 9.



Die **bereinigten Ist-Ausgaben** sind im Zeitraum 2013 bis 2021 kontinuierlich um 25,2 auf 72,0 Mrd. € (+ 53,8 %) gestiegen. 2022 gingen die bereinigten Ist-Ausgaben hingegen leicht um 0,4 auf 71,5 Mrd. € (- 0,6 %) zurück. Grund hierfür waren insbesondere die geringeren Ausgaben für coronabedingte Maßnahmen (vgl. Tabelle 40). Die Entwicklung zeigt, dass die jährlichen Steigerungen ohne die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich (bis 2019) bzw. den Sonderfonds Corona-Pandemie (ab 2020) und das Corona-Investitionsprogramm (ab 2022) - dunkelblaue Säule der Abbildung 10 - zwischen 1,6 und 9,4 % (2022: + 5,1 %) lagen.

Für das Haushaltsjahr **2023** wurde mit bereinigten Soll-Ausgaben von 71,2 Mrd. € geplant (+ 0,3 %), davon entfielen 0,4 Mrd. € (Vorjahr: 4,1 Mrd. €) auf den Sonderfonds Corona-Pandemie. Für das Corona-Investitionsprogramm waren 2023 keine Ausgaben veranschlagt (Vorjahr: 1,5 Mrd. €). Auf den auf Basis des Ministerratsbeschlusses vom 06.11.2022 neu eingerichteten „**Härtefallfonds Bayern**“ (Kap. 13 23) entfielen 1,7 Mrd. €. Diesen Ausgaben standen geplante Einnahmen aus Bundesmitteln von 0,7 Mrd. € gegenüber. Beim Härtefallfonds Bayern handelte es sich, zusätzlich zu den Entlastungspaketen des Bundes, um einen ergänzenden Schutzschirm für Bayern, um die Folgen der Energiekrise abzumildern. Der Härtefallfonds Bayern umfasste den Energie-Härtefallfonds für Unternehmen (0,3 Mrd. €), den Bürger-Härtefallfonds (0,3 Mrd. €) sowie den Härtefallfonds für soziales Leben und Infrastruktur (0,8 Mrd. €). Die restlichen 250,0 Mio. € wurden als Verstärkungsmittel veranschlagt, da der Mittelbedarf der einzelnen Hilfsmaßnahmen nur schwer quantifizierbar gewesen sei. Aus diesem Ansatz hätten im Haushaltsvollzug 2023 die jeweiligen Ausgabeansätze in Kap. 13 23 bei Bedarf entsprechend verstärkt werden können.⁷⁰

Ohne die Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie belief sich - auf Basis der bereinigten Ausgaben (Soll) - die Steigerung lt. HG 2023 auf 5,3 Mrd. € (+ 8,2 %). Lässt man zusätzlich die Ausgaben für den Härtefallfonds Bayern außen vor, sieht das HG 2023 immer noch eine Ausgabensteigerung (Soll) von 3,7 Mrd. € (+ 5,6 %) vor.

Es ist davon auszugehen, dass die bereinigten Ist-Ausgaben 2023 gegenüber dem Vorjahr insgesamt leicht sinken werden, wobei die bereinigten Ist-Ausgaben ohne die Ausgaben für Corona-Maßnahmen voraussichtlich weiter ansteigen werden.

Lässt man alle Sondertatbestände⁷¹ seit 2013 außer Acht, sind die bereinigten Soll-Ausgaben kontinuierlich von 43,1 Mrd. € in 2013 über 58,2 Mrd. € in 2019 auf 69,2 Mrd. € in 2023 angestiegen. Seit dem Haushaltsjahr 2018 lag die Steigerung jährlich zwischen 3,8 und 6,4 %.

⁷⁰ Haushaltsplan 2023 Epl. 13 - Erläuterung zu Kap. 13 23 Tit. 971 01.

⁷¹ Sondertatbestände: zusätzliche Ausgaben Asyl, (Mehr-)Ausgaben Länderfinanzausgleich, Ausgaben Sonderfonds Corona-Pandemie, Ausgaben Corona-Investitionsprogramm und Härtefallfonds Bayern.



17 Entwicklung der Ausgabereste

Die Ausgabereste haben sich in den letzten zehn Jahren verdreifacht und belaufen sich zum 31.12.2022 auf 14,1 Mrd. €, davon entfallen 3,6 Mrd. € auf den Sonderfonds Corona-Pandemie und das Corona-Investitionsprogramm. Nach Auffassung des ORH ist diese Entwicklung auch darauf zurückzuführen, dass seit Jahren dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend entsprochen wird.

Der ORH empfiehlt, Ausgabereste abzubauen und künftig verstärkt Verpflichtungsermächtigungen zu nutzen. Daneben empfiehlt der ORH, für den Abschluss des Haushaltsjahres 2023 das Erfordernis des sachlichen Veranlassungszusammenhangs und die Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit bei der Übertragung der coronabedingten Ausgabereste verstärkt im Blick zu behalten.

Ausgabereste können gebildet werden, wenn die tatsächlichen Ausgaben geringer sind als die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Die Übertragung und Inanspruchnahme der übertragbaren Ausgabemittel bedürfen allein der Einwilligung des Finanzministeriums.⁷²

Die Ressorts beantragen die Übertragung der Ausgabereste beim Finanzministerium mittels Restepan. Dieser ist über die IHV-Verfahrenskomponente Restebearbeitung/Jahresabschluss zu erstellen. Hierbei können die Ressorts zunächst selbstständig nicht mehr benötigte übertragbare Ausgabemittel in Abgang stellen. Im Einwilligungsverfahren können vom Finanzministerium zusätzliche Ausgabereste eingezogen werden. Für 2022 ergibt sich folgendes Bild:

⁷² Vgl. TNr. 1.3.1.



Ausgabereste je Ressort (Mio. €)		Tabelle 41
	Summe der von den Ressorts in Abgang und vom Finanzministerium eingezogenen Beträge	Übertragene Ausgabereste
Bayerischer Landtag (Epl. 01)	3,4	26,5
Ministerpräsident und Staatskanzlei (Epl. 02)	0,3	42,4
Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (Epl. 03)	34,3	649,2
Staatsministerium der Justiz (Epl. 04)	13,4	160,3
Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Epl. 05)	62,0	518,7
Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (Epl. 06)	35,1	498,8
Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Epl. 07)	90,8	1.177,6
Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Epl. 08)	13,1	279,3
Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Epl. 09)	40,4	1.862,9
Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (Epl. 10)	119,7	346,2
Bayerischer Oberster Rechnungshof (Epl. 11)	0,4	1,0
Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Epl. 12)	15,0	206,0
Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 13)	5.179,7	5.171,9
darunter <i>Corona-Investitionsprogramm</i>	0,2	402,7
<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	5.070,2	3.173,6
Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Epl. 14)	31,2	335,0
Staatsministerium Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)	83,0	2.767,6
Staatsministerium für Digitales (Epl. 16)	6,0	37,3
Summe	5.727,7	14.080,6

Für die in den Vorjahren begonnenen und in 2023 fortzusetzenden Maßnahmen zur Bekämpfung und Bewältigung der Corona-Pandemie wurden im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) Ausgabereste von 3,2 Mrd. € (Vorjahr: 5,2 Mrd. €) und für das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) erstmals 0,4 Mrd. € übertragen:



Ausgabereiste Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) und Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) (Mio. €)			<i>Tabelle 42</i>	
			2021	2022
Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)			0,0	402,7
davon	<i>Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (u. a. für energetische Sanierungen)</i>		0,0	176,1
	<i>Klimaschutzprogramm Bayern</i>		0,0	66,7
	<i>Investitionsprogramm für Baumaßnahmen in den Maßregelvollzugseinrichtungen</i>		0,0	32,8
	<i>Investitionskostenförderung von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung</i>		0,0	27,6
	<i>Sonstige</i>		0,0	99,4
Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)			5.215,0	3.173,6
davon	Bereich Gesundheit und Pflege		3.675,8	2.580,2
	darunter	<i>für sonstige Leistungen und Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (Verdienstaussfallentschädigung)</i>	442,0	439,7
		<i>zur Umsetzung der Bayerischen Impfstrategie</i>	179,5	293,3
		<i>zur Umsetzung der Bayerischen Teststrategie</i>	1.131,8	274,8
		<i>für Verbrauchsmaterial, Beschaffung und Be- vorratung von Medikamenten und Impfstoffen</i>	522,5	198,0
		<i>für Zuschüsse und Zuweisungen an kommu- nale Krankenhäuser und Vorsorge- und Reha- bilitationseinrichtungen sowie Universitäts- klinika gem. § 21 KHG und § 111d SGB V</i>	141,1	81,9
		<i>Einrichtung und Betrieb von lokalen Testzentren</i>	399,5	226,3
	Unterstützung der Schulen bei der Organisation und Erteilung von Präsenz- und Distanzunterricht		79,1	146,7
	Finanzhilfen Corona (Land)		294,1	146,6
	Maßnahmen im Rahmen des Katastrophenfalls		304,2	66,0
	Förderung technischer Maßnahmen zum infekti- onsschutzgerechten Lüften in Schulen sowie weiterer Hygienemaßnahmen		104,9	24,6
	Rettungsschirm Kunst		226,0	20,0
	Leistungen für den öffentlichen Personennahverkehr		71,0	1,8
	Zuweisungen zum Ausgleich von Gewerbesteuer- mindereinnahmen der Gemeinden 2021 infolge der COVID-19-Pandemie		130,0	0,0
	Sonstige		329,8	187,7

Durch die Übertragung der Ausgabereiste fallen die Kreditaufnahme und die Mittelverausgabung zeitlich auseinander. Für den Abschluss des Haushaltsjahres 2023 empfiehlt der ORH diesbezüglich, das Erfordernis des sachlichen Veranlassungszusammenhangs und die Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit verstärkt im Blick zu behalten.



Ende 2022 betragen die verbliebenen Ausgabereste außerhalb des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) in folgenden Fällen mehr als 100 Mio. €:

➤ „Große Baumaßnahmen“ der Anlage S	993,4 Mio. €
➤ Schienenpersonennahverkehr (Kap. 09 07)	885,0 Mio. €
➤ Hightech Agenda Bayern (Plus) - ohne Anlage S (Kap. 03 20, 05 02, 06 02, 07 02, 15 02, 15 47 und 16 02)	731,5 Mio. €
➤ Leistungen nach dem BayÖPNVG (Kap. 13 10 TG 81)	575,0 Mio. €
➤ Allgemeine Wirtschaftsförderung (Kap. 07 03)	406,6 Mio. €
➤ Technische Universität München - Sonstige Ausgaben zulasten Mittel Dritter (Kap. 15 12 Tit. 547 41)	292,0 Mio. €
➤ Förderung von Plankrankenhäusern nach dem KHG i. V. m. dem BayKrG (Kap. 13 10 TG 71, 72 und 74 - 75)	231,3 Mio. €
➤ Leistungen für den öffentlichen Personennahverkehr für den Ausgleich des 9 für 90-Tickets (Kap. 09 03 TG 98)	205,6 Mio. €
➤ Städtebauförderung (Kap. 09 05)	203,7 Mio. €
➤ Wohnraumförderung (Kap. 09 04)	167,9 Mio. €
➤ Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr nach dem BayGVFG (Kap. 13 10 Tit. 883 09)	127,9 Mio. €
➤ Zuweisungen an Landkreise und Gemeinden für den kommunalen Straßenbau (Kap. 13 10 Tit. 883 08)	123,5 Mio. €
➤ Förderung von Maßnahmen im Energiebereich (Kap. 07 05 TG 75 - 78)	123,3 Mio. €
➤ Ausgaben für Aufgaben im Bereich der Bildungsplanung und für BayernCloud Schule inkl. mebis - Landesmedienzentrum Bayern (Kap. 05 04 TG 76)	117,5 Mio. €

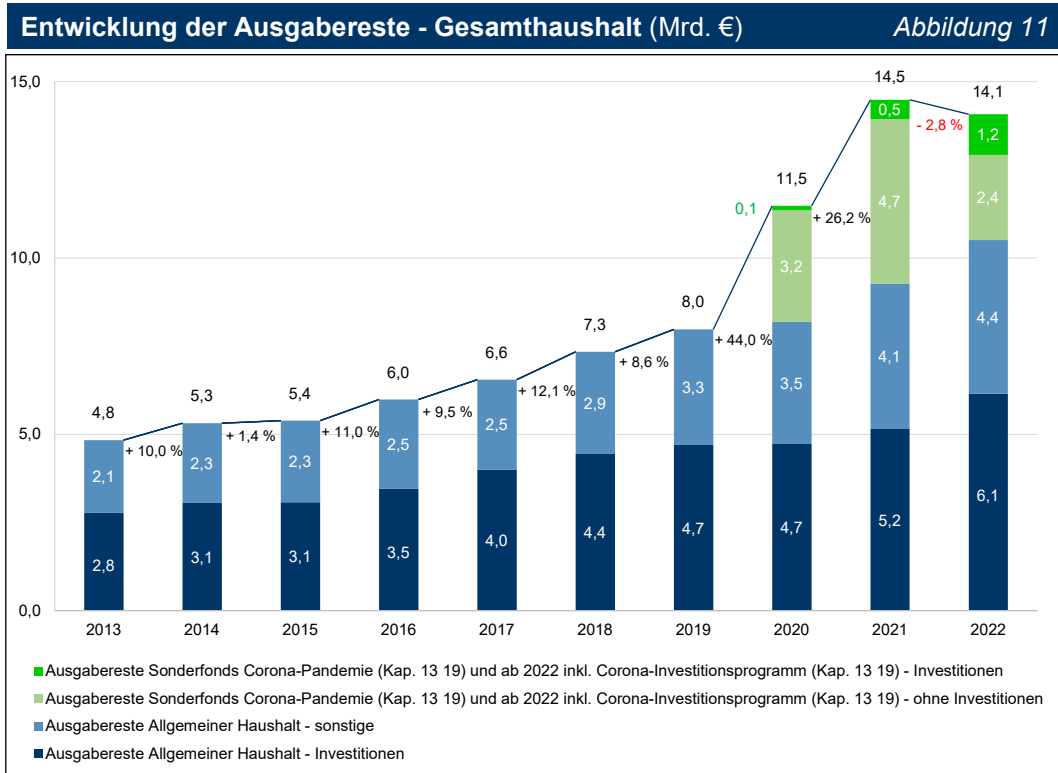


- Leistungen nach dem SGB IX aus der Ausgleichsabgabe
(Kap. 10 03 TG 86-87) 116,2 Mio. €
- Förderung der Breitbanderschließung (Kap. 06 03 TG 72) 115,0 Mio. €

Wesentlich erhöhten sich die Ausgabereste außerhalb des Sonderfonds Corona-Pandemie im Haushaltsjahr 2022 in folgenden Fällen:

- Für die Technologieoffensive **Hightech Agenda Bayern** (Plus) standen 2022 neben den neu veranschlagten Ausgaben von 965,6 Mio. €, davon 100,0 Mio. € für „Große Baumaßnahmen“ in der Anlage S, noch Vorjahresreste von 764,6 Mio. € (davon 197,4 Mio. € in der Anlage S) zur Verfügung. Von den insgesamt 1,7 Mrd. € wurden tatsächlich 508,1 Mio. € verausgabt. Als Ausgabereste wurden 997,6 Mio. € (+ 233,0 Mio. €) nach 2023 übertragen, wovon 266,1 Mio. € auf „Große Baumaßnahmen“ in der Anlage S entfielen. Die Ausgabereste werden lt. Verwaltung zur Abwicklung der Hightech Agenda Bayern (Plus) benötigt.
- Bei den „Großen Baumaßnahmen“ des Freistaates mit Gesamtkosten von jeweils über 3,0 Mio. €, die in der Anlage S enthalten sind, sind 2022 die Ausgabereste um 187,4 auf 993,4 Mio. € gestiegen. Diese werden lt. Verwaltung benötigt, um die einzelnen Bauvorhaben im Rahmen der festgesetzten und genehmigten Baukosten weiterführen zu können.

Die gesamten Ausgabereste machten 2022 einen Anteil von 19,8 % (Vorjahr: 20,3 %) am Gesamthaushalt bzw. von 16,4 % (Vorjahr: 17,5 %) am Gesamtsoll (vgl. TNr. 18) aus:



Die Ausgabereste sind in den letzten zehn Jahren um 191,2 % angestiegen; ohne das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) und den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) beträgt der Anstieg 117,2 %. Nach Auffassung des ORH ist diese Entwicklung auch darauf zurückzuführen, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung seit Jahren nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Der ORH empfiehlt, Ausgabereste abzubauen und künftig verstärkt Verpflichtungsermächtigungen zu nutzen.

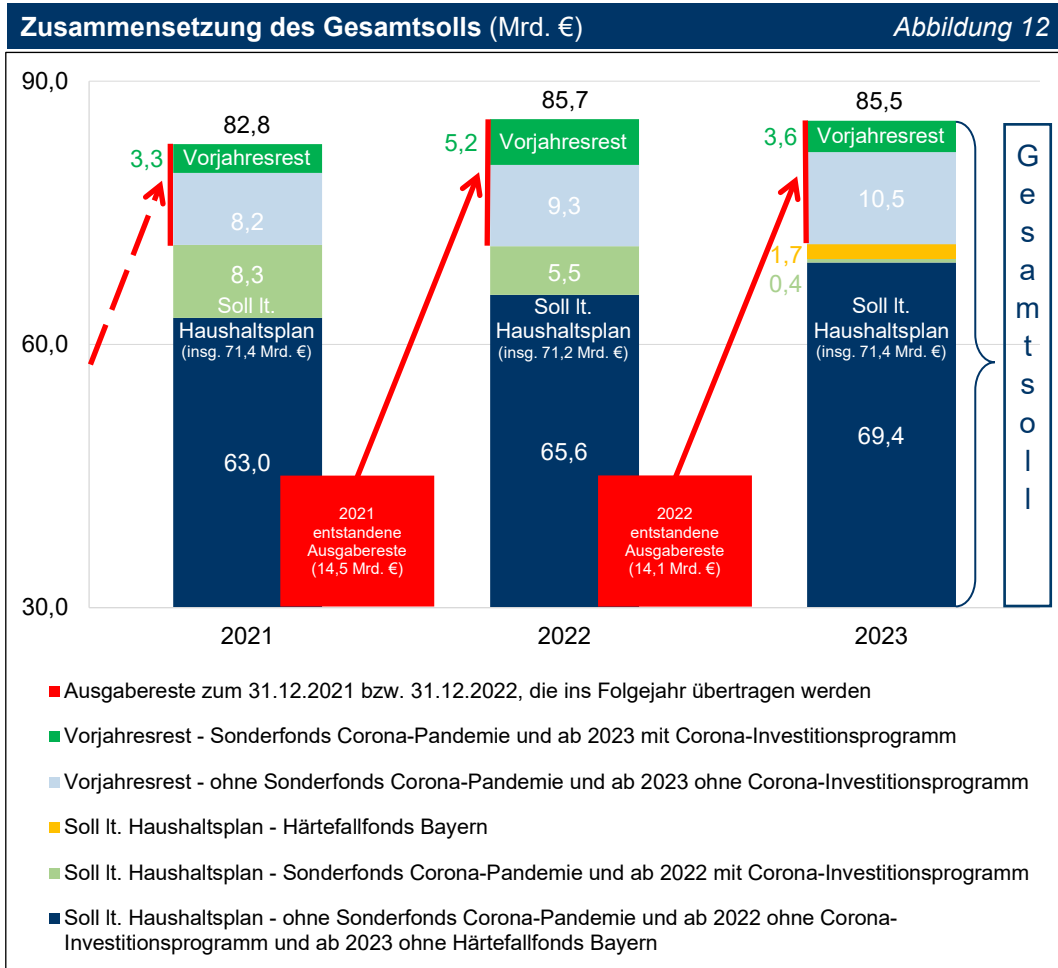


18 Entwicklung des Gesamtsolls

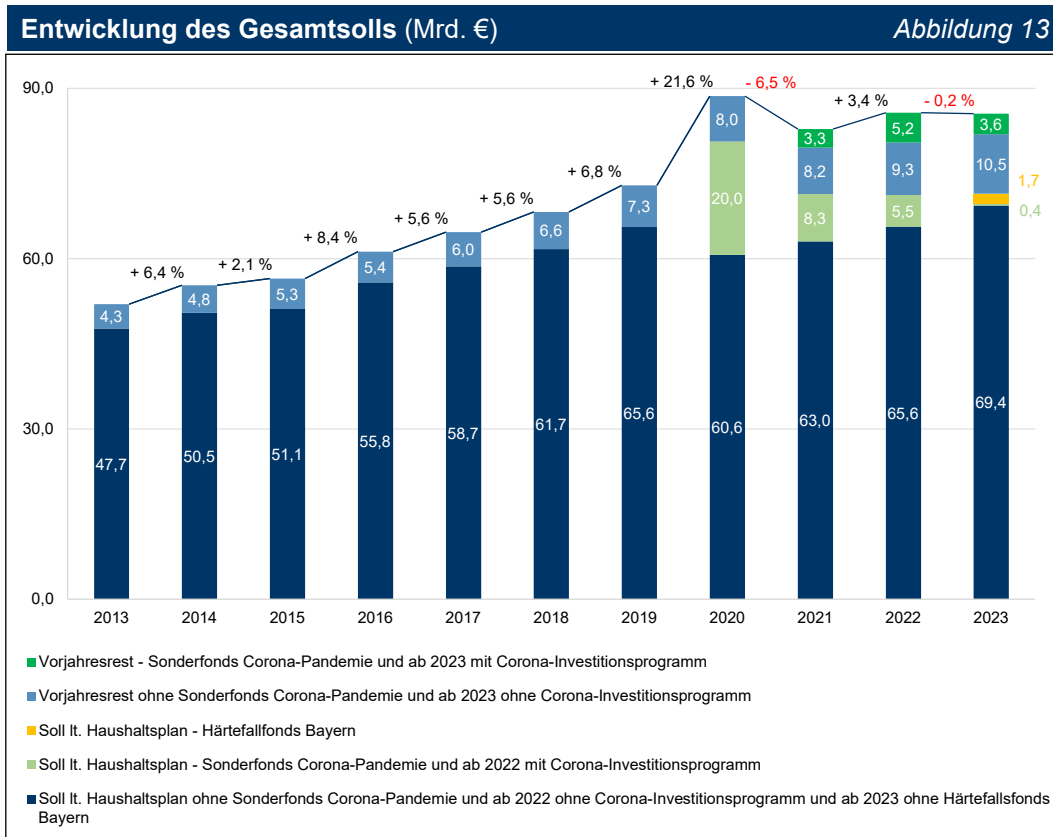
↳ **Gesamtsoll ist die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben und der aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste. Das Gesamtsoll stieg im Zeitraum 2013 bis 2020 kontinuierlich an. Nach einem Rückgang 2021 stieg das Gesamtsoll 2022 wieder um 2,8 auf 85,7 Mrd. €. 2023 ging es wieder leicht um 0,2 auf 85,5 Mrd. € zurück.**

Der Freistaat erstellt den Jahresabschluss als sog. Soll-Abschluss.⁷³ Dabei werden die zur Deckung der Ausgabereste erforderlichen Einnahmereste mit ins nächste Haushaltsjahr übertragen (vgl. TNr. 1.4). Die so finanzierten Ausgabereste des Vorjahres können zusätzlich zum Ansatz im jeweils aktuellen Haushaltsplan in Anspruch genommen werden (vgl. TNr. 17).

⁷³ Art. 25 BayHO.



Die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben und der aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste (Vorjahresrest) wird als „Gesamtsoll“ bezeichnet.



2013 bis 2020 hat sich das Gesamtsoll kontinuierlich erhöht. Die Steigerung des Gesamtsolls lag zwischen 2,1 und 21,6 %. Der massive Anstieg des Gesamtsolls **2020** ist nach dem Haushaltsplan überwiegend auf die zusätzlichen Soll-Ausgaben aufgrund der Corona-Pandemie (20,0 Mrd. €) zurückzuführen. Nachdem das Gesamtsoll **2021** zurückging (- 6,5 %), stieg es **2022** wieder um 2,8 auf 85,7 Mrd. € (+ 3,4 %) an, insbesondere da sich die Vorjahresreste - vor allem beim Sonderfonds Corona-Pandemie - erhöht haben (+ 1,9 Mrd. €). Zudem hat sich das Soll 2022 lt. Haushaltsplan - ohne das Corona-Investitionsprogramm und den Sonderfonds Corona-Pandemie (Abbildung 13 dunkelblaue Säule) - um 2,6 auf 65,6 Mrd. € erhöht.

2023 ging das Gesamtsoll leicht um 0,2 auf 85,5 Mrd. € (- 0,2 %) zurück. Hauptgrund hierfür war, dass sowohl die Sollausgaben als auch die Ausgabereste für Corona Maßnahmen (grüne Säulen) insgesamt deutlich zurückgegangen sind (- 6,8 Mrd. €). Allerdings ist das Soll 2023 lt. Haushaltsplan ohne die beiden Kap. 13 18 und 13 19 und ohne den Härtefallfonds Bayern deutlich um 3,7 auf 69,4 Mrd. € (+ 5,6 %) gestiegen (dunkelblaue Säule). Dies ist u. a. auf höhere Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich (+ 0,6 Mrd. €), auf zusätzliche Ausgaben für das „Deutschlandticket“ (+ 0,6 Mrd. €) sowie auf höhere Ausgaben für Ausgleichsleistungen an Eisenbahnverkehrsunternehmen (Bestellentgelte) für gemeinwirtschaftliche Schienenpersonennahverkehr-Leistungen (+ 0,2 Mrd. €) zurückzuführen.



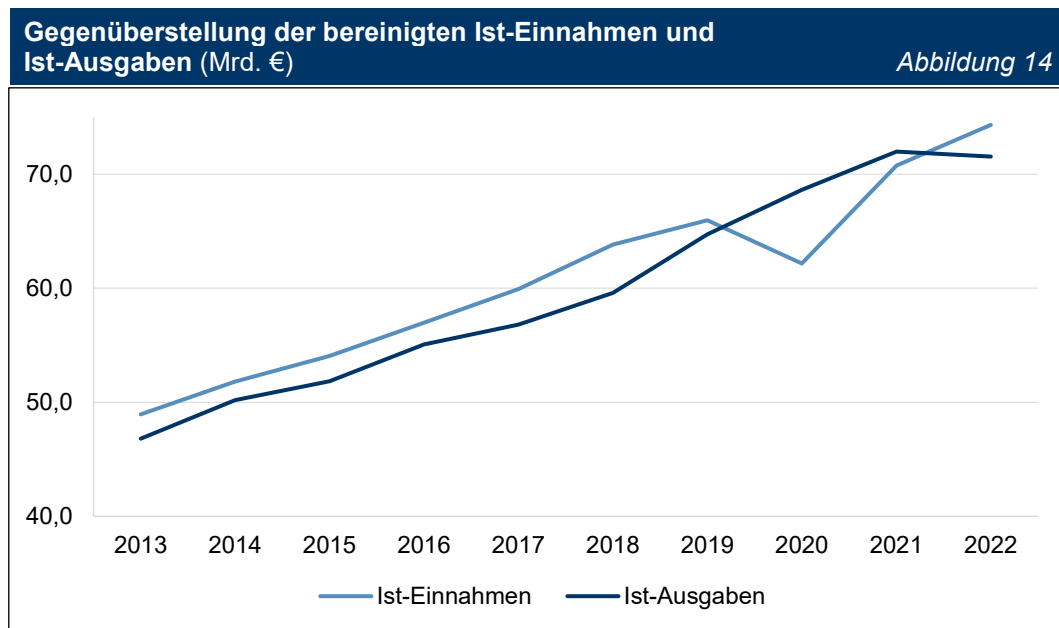
führen. Auch die Ausgabereste ohne die beiden Kap. 13 18 und 13 19 (hellblaue Säule) sind deutlich um 1,2 auf 10,5 Mrd. € (+ 13,3 %) gestiegen.



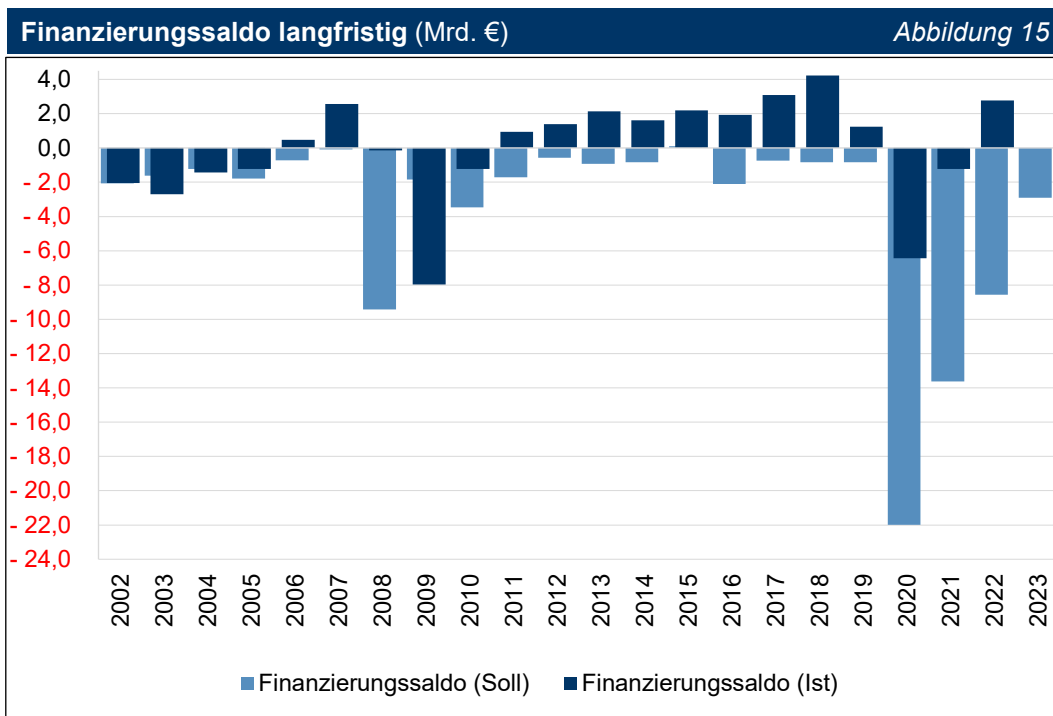
19 **Entwicklung des Finanzierungssaldos und Steuerschätzung**

Der Finanzierungssaldo (Ist) war in den Jahren 2013 bis 2022 mit Ausnahme der Jahre 2020 und 2021 stets positiv. 2023 wird er voraussichtlich wieder negativ sein. Geplant wurden die Haushalte 2013 bis 2023, außer 2015, stets mit einem negativen Finanzierungssaldo (Soll).

Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen.



Diese Gegenüberstellung macht deutlich, dass sowohl die bereinigten Ist-Einnahmen als auch die bereinigten Ist-Ausgaben bis einschließlich 2019 erheblich gestiegen sind. Nachdem 2020 die bereinigten Ist-Einnahmen insbesondere aufgrund niedrigerer Steuereinnahmen infolge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und der Corona-Pandemie seit 2009 erstmals gesunken sind, stiegen diese 2021 wieder um 8,6 Mrd. € und 2022 um weitere 3,6 auf 74,3 Mrd. € an. Grund hierfür waren insbesondere die deutlich höheren Steuereinnahmen.



Die Entwicklung des Finanzierungssaldos zeigt, dass - bis auf 2015 - die Haushalte stets mit einem negativen Finanzierungssaldo (Soll) geplant wurden. Deshalb waren in den Haushaltsplänen zum Ausgleich des Haushalts u. a. Entnahmen aus Rücklagen und dem Grundstock vorgesehen.

Mit dem Haushalt **2022** wurde ebenfalls wieder mit einem negativen Finanzierungssaldo geplant (- 8.557,5 Mio. €). Nur durch die geplante Kreditfinanzierung der Corona-Maßnahmen einschließlich der Hightech Agenda Plus sowie die geplante Entnahme aus der Haushaltssicherungsrücklage (vgl. TNr. 22) wurde der Haushalt 2022 im Soll ausgeglichen.

Auch das HG **2023** plante wieder mit einem negativen Finanzierungssaldo von 2.902,7 Mio. €. Zum Haushaltsausgleich war - wie in den Vorjahren - eine erhebliche Entnahme aus der Rücklage von 3,1 Mrd. € eingeplant (vgl. TNr. 22), davon allein 1,0 Mrd. € zur Finanzierung der Ausgaben des neuen Härtefallfonds Bayern (Kap. 13 23).

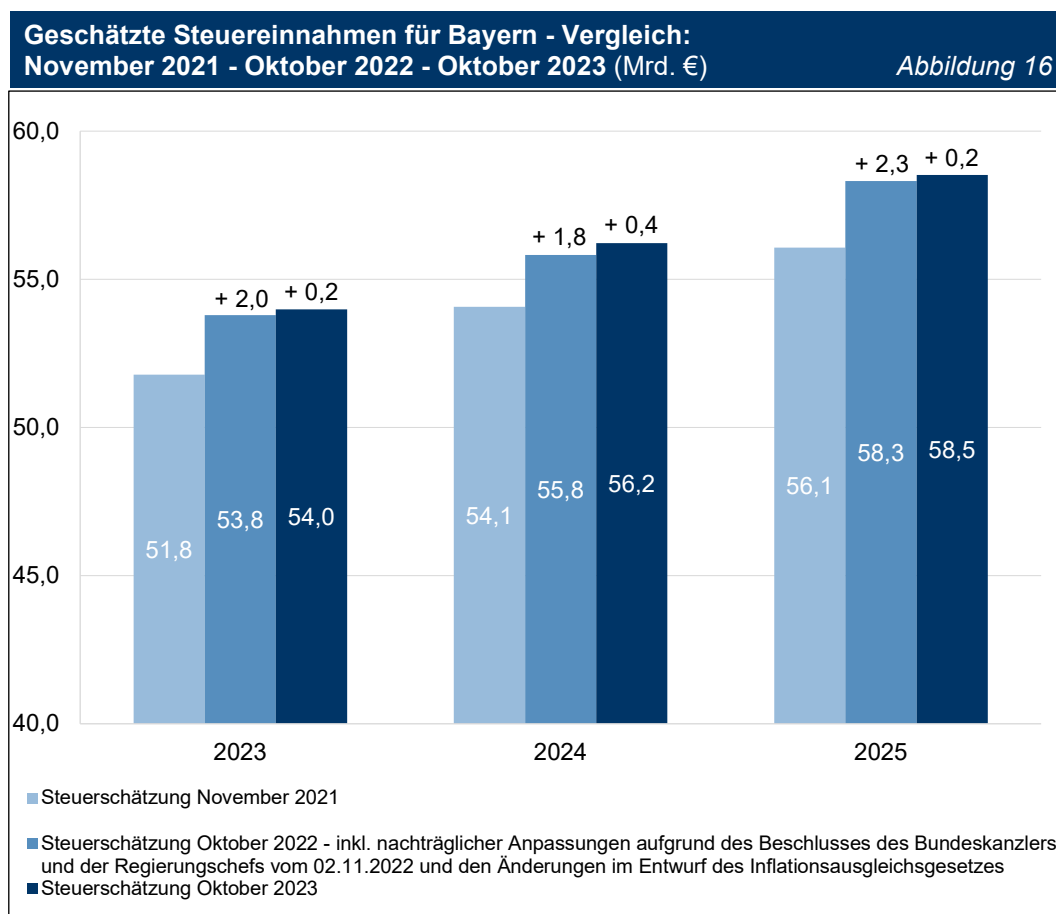
Im Haushaltsvollzug ist in den Jahren **2011 bis 2019** in jedem Jahr ein positiver Finanzierungssaldo (Ist) entstanden (vgl. Abbildung 15). Gründe für diese Überschüsse waren im Wesentlichen, dass die tatsächlichen Steuereinnahmen höher ausfielen, als noch bei der Haushaltsaufstellung prognostiziert wurde, sowie die Zahlungen der BayernLB an den Freistaat im Rahmen des EU-Beihilfeverfahrens. Die Jahresüberschüsse im Zeitraum 2011 bis 2019 wurden der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt und teilweise zur Schuldentilgung verwendet.



Nachdem die Finanzierungssalden **2020** (- 6.432,01 Mio. €) und **2021** (- 1.228,1 Mio. €) wegen der zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Corona-Pandemie im Ist negativ waren, schloss das Jahr **2022** wieder mit einem positiven Finanzierungssaldo (+ 2.775,5 Mio. €) im Ist ab. Beim Jahresabschluss 2022 wurden die Vollzugsverbesserungen 2022 zur Minderung des Kreditbedarfs im Kap. 13 19 sowie zu einer außerplanmäßigen Schuldentilgung in Höhe von 100,0 Mio. € beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) verwendet und der verbliebene Haushaltsüberschuss der Haushaltsicherungsrücklage zugeführt (vgl. Tabelle 28). Der Finanzierungssaldo **2023** (Ist) ist voraussichtlich wieder negativ.

Bei der Haushaltsaufstellung werden u. a. die Ergebnisse des bundesweiten Arbeitskreises „**Steuerschätzung**“ berücksichtigt. Bei sinkenden Steuereinnahmen sind zur Einhaltung der Schuldenbremse grundsätzlich entweder die Ausgaben anzupassen oder Mittel aus den Rücklagen zu entnehmen, um den Haushalt ausgleichen zu können.

Die nachfolgende Abbildung vergleicht die geschätzten Steuereinnahmen des Freistaates auf Basis der Steuerschätzungen vom November 2021 sowie vom Oktober 2022 und 2023.





Basis für das HG **2023** war das Ergebnis der Oktober-Steuerschätzung 2022 sowie die Anpassungen aufgrund des Beschlusses des Bundeskanzlers und der Regierungschefs vom 02.11.2022 und der Änderungen im Entwurf des Inflationsausgleichsgesetzes. Hier-nach verbesserte sich die Prognose für 2023 gegenüber der November-Steuerschätzung 2021 deutlich. Für 2023 wurde mit Steuereinnahmen von 53,8 Mrd. € geplant und damit erneut deutlich über dem Niveau vor der Corona-Pandemie (Oktober-Steuerschätzung 2019: 52,2 Mrd. €). Nach der Oktober-Steuerschätzung 2023 wurde für 2023 erneut ein leichter Anstieg der Steuereinnahmen um 0,2 auf 54,0 Mrd. € erwartet. Tatsächlich beliefen sich die Steuereinnahmen 2023 auf 54,2 Mrd. €.



20 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

- Die Steuereinnahmen sind 2022 um 4.864,0 Mio. € (+ 9,7 %) angestiegen, 2023 sanken sie um 754,4 Mio. € (- 1,4 %).

20.1 Steueraufkommen

Das Steueraufkommen in Bayern resultiert aus

- Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder und
- Landessteuern.

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



Entwicklung des Steueraufkommens (Mio. €)						Tabelle 43
Steuerarten	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	46.840,5	49.225,4	48.692,8	43.104,4	44.915,5	46.640,6
Veranlagte Einkommensteuer	12.969,2	13.962,3	12.574,9	14.925,1	16.627,3	15.131,7
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	6.475,3	6.313,9	5.528,0	6.497,5	8.118,2	8.576,1
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.537,4	1.249,0	1.437,5	2.211,3	1.654,5	1.648,8
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	7.384,7	5.977,6	4.738,2	8.509,5	8.737,9	8.617,7
Umsatzsteuer	30.182,9	31.399,6	30.027,3	33.753,8	34.244,8	35.887,1
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.874,1	3.980,8	3.136,4	3.517,0	5.881,1	4.929,0
Gewerbesteuerumlage	1.986,3	1.662,3	775,3	1.026,8	1.256,3	1.157,9
Summe	111.250,3	113.770,9	106.910,5	113.545,5	121.435,6	122.588,9
Landessteuern						
Vermögenssteuer	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,2	0,0
Erbschaftsteuer	1.813,5	1.854,0	2.179,0	2.544,5	2.435,5	2.409,6
Grunderwerbsteuer	1.910,2	2.104,4	2.252,0	2.519,6	2.299,8	1.560,8
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	280,3	273,6	318,3	286,1	406,4	349,8
Feuerschutzsteuer	80,7	84,0	87,4	92,0	98,4	112,4
Biersteuer	151,5	150,4	141,9	142,0	145,7	143,5
Summe	4.236,2	4.466,4	4.978,5	5.584,2	5.385,6	4.576,1
Gesamt	115.486,5	118.237,3	111.889,0	119.129,7	126.821,2	127.165,0

Das Steueraufkommen 2022 ist gegenüber dem Vorjahr um 7.691,5 Mio. € (+ 6,5 %) angestiegen, 2023 erhöhte es sich geringfügig um 343,8 Mio. € (+ 0,3 %).



20.2 Steuereinnahmen

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

Die Steuereinnahmen entwickelten sich wie folgt:

Entwicklung der Steuereinnahmen (Mio. €)								Tabelle 44	
Steuerarten	2018	2019	2020	2021	2022	Veränderung 2018/2022	2023	Veränderung 2022/2023	
Gemeinschaftsteuern									
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	17.340,3	18.215,9	17.528,5	18.319,4	19.089,1	+ 10,1 %	19.822,3	+ 3,8 %	
Veranlagte Einkommensteuer	5.511,9	5.934,4	5.344,3	6.343,2	7.066,6	+ 28,2 %	6.431,0	- 9,0 %	
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	3.081,4	3.066,9	2.640,3	3.248,8	4.059,1	+ 31,7 %	4.288,0	+ 5,6 %	
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	676,4	549,6	632,5	973,0	728,0	+ 7,6 %	725,5	- 0,3 %	
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	3.692,3	2.988,8	2.369,1	4.254,7	4.368,9	+ 18,3 %	4.308,9	- 1,4 %	
Umsatzsteuer	11.102,0	11.777,6	7.385,9	7.239,4	7.630,2	- 31,3 %	8.431,3	+ 10,5 %	
Anteil an der Einfuhr- umsatzsteuer	3.874,1	3.980,8	3.136,4	3.517,0	5.881,1	+ 51,8 %	4.929,0	- 16,2 %	
Gewerbsteuerumlage	1.564,6	1.284,8	455,1	601,2	736,1	- 53,0 %	678,2	- 7,9 %	
Summe	46.843,1	47.798,8	39.492,1	44.496,6	49.559,0	+ 5,8 %	49.614,1	+ 0,1 %	
Landessteuern									
Vermögensteuer	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,2	0,0 %	0,0	0,0 %	
Erbschaftsteuer	1.813,5	1.854,0	2.179,0	2.544,5	2.435,5	+ 34,3 %	2.409,6	- 1,1 %	
Grunderwerbsteuer	1.910,2	2.104,4	2.252,0	2.519,6	2.299,8	+ 20,4 %	1.560,8	- 32,1 %	
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	280,3	273,6	318,3	286,1	406,4	+ 45,0 %	349,8	- 13,9 %	
Feuerschutzsteuer	80,7	84,0	87,4	92,0	98,4	+ 21,9 %	112,4	+ 14,3 %	
Biersteuer	151,5	150,4	141,9	142,0	145,7	- 3,8 %	143,5	- 1,5 %	
Summe	4.236,2	4.466,4	4.978,5	5.584,2	5.385,6	+ 27,1 %	4.576,1	- 15,0 %	
Gesamt	51.079,3	52.265,2	44.470,6	50.080,7	54.944,7	+ 7,6 %	54.190,3	- 1,4 %	

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2022 gegenüber dem Vorjahr um 4.864,0 Mio. € (+ 9,7 %) angestiegen, 2023 sanken sie um 754,4 Mio. € (- 1,4 %).

Die ab 2020 ausgewiesenen Steuereinnahmen sind insbesondere auch aufgrund der zwischenzeitlichen Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nur bedingt mit den Werten vor 2020 vergleichbar:



- Durch einen Systemwechsel im bundesstaatlichen Finanzausgleich werden die Abschlagszahlungen bei der Umsatzsteuer seit 2020 bereits bei den Einnahmen verrechnet.⁷⁴
- Zudem führte der Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage ab 2020 zu einer deutlichen Minderung der Steuereinnahmen der Länder.

⁷⁴ Haushaltsplan 2019/2020 Kap. 13 03, Erläuterung zu Tit. 612 01.



21 Entwicklungen im Personalbereich

Entwicklung der Stellen seit 2018

Die Zuwächse bei den Stellen (Planstellen und andere Stellen) betragen seit 2018 in Gesamtsumme 18.810 Stellen (+ 6,4 %). Für einzelne Bereiche - allgemeinbildende Schulen, Hochschulen (Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften - ohne Universitätsklinik sowie Kunst- und Musikhochschulen), Polizei, Finanzämter und Justizvollzug - ergaben sich folgende Stellenzuwächse:

Stellenentwicklung ¹						Tabelle 45	
	2018	2019	2020	2021	2022	Veränderung 2018 bis 2022	
Schulen (Kap. 05 12 - 05 21, ohne Kap. 05 20)	108.763	109.536	110.229	111.485	112.664	+ 3.901	+ 3,6 %
Hochschulen	34.456	36.286	36.513	40.085	40.862	+ 6.406	+ 18,6 %
Polizei (Kap. 03 17 - 03 21)	42.369	43.039	43.566	44.033	44.562	+ 2.193	+ 5,2 %
Finanzämter (Kap. 06 05)	18.988	19.007	19.412	19.595	19.595	+ 607	+ 3,2 %
Justizvollzug (Kap. 04 05)	6.063	6.232	6.332	6.457	6.466	+ 403	+ 6,6 %
Übrige Verwaltung	84.210	85.751	87.153	88.320	89.511	+ 5.301	+ 6,3 %
Stellen gesamt	294.851	299.852	303.205	309.976	313.661	+ 18.810	+ 6,4 %

¹ Stellenzahlen der Stammhaushalte; enthalten sind die Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (2022: 9.751 Stellen) sowie Stellen für Referendare (2022: 13.391 Stellen).



22 Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage

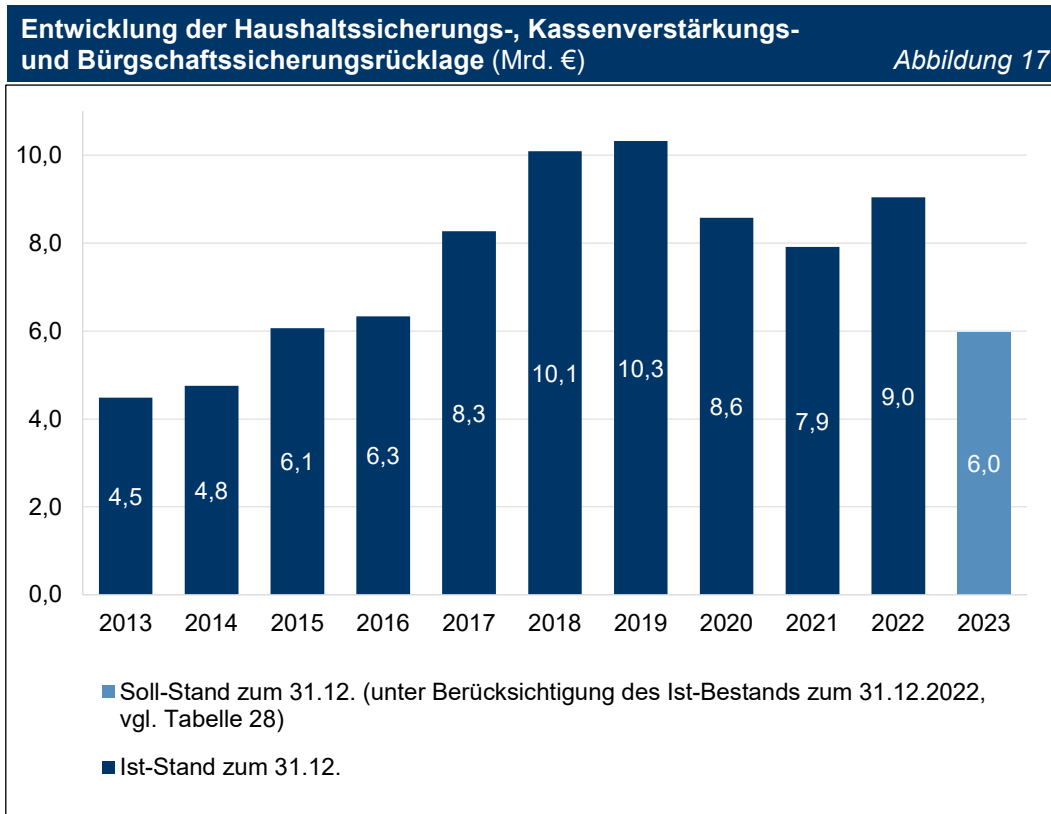
➤ Aufgrund jahrelanger positiver Einnahmenentwicklung stieg die Rücklage entgegen den Haushaltsplanungen bis 2019 auf 10,3 Mrd. €. 2020 reduzierte sie sich um 1,7 Mrd. € und 2021 erneut um 0,7 auf 7,9 Mrd. €. 2022 stieg die Rücklage wieder um 1,1 auf 9,0 Mrd. €. Ende 2023 soll sie aufgrund geplanter Entnahmen voraussichtlich noch 6,0 Mrd. € betragen.⁷⁵

Der ORH sieht eine Entnahme aus der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftsrücklage zur dauerhaften Finanzierung laufender Verpflichtungen kritisch. Im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik sollten sich aus Sicht des ORH geplante Ausgaben wieder verstärkt an geplanten Einnahmen orientieren, ohne eine Entnahme aus der Rücklage vorzusehen.

Die **Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** soll Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften (vgl. TNr. 14) absichern.

Sie besteht aus Überschüssen vergangener Haushalte und hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

⁷⁵ Bestand der Rücklage zum 31.12.2022 (vgl. Tabelle 28) abzüglich der für das Haushaltsjahr 2023 vorgesehenen Entnahmen und Zuführungen, HG 2023, Epl. 13, Anlage B, Erläuterung zu Kap. 80 01. Die Abschlussbuchungen für das Haushaltsjahr 2023 - und damit der Ist-Bestand Ende 2023 - standen zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht endgültig fest.



Im Verlauf des Haushaltsvollzugs **2022** wurden der Rücklage einerseits planmäßig 2,9 Mrd. € entnommen. Insbesondere aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen konnten ihr andererseits 4,0 Mrd. € zugeführt werden. Die Rücklage stieg somit per Saldo um 1,1 auf 9,0 Mrd. € (vgl. Tabelle 28). Darin enthalten waren Ende 2022 noch 200,0 Mio. € aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind.



Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschafts- sicherungsrücklage: geplante Entnahmen und Zuführungen (Mio. €)		<i>Tabelle 46</i>
		Soll 2023
Bestand zum 31.12. des Vorjahres		9.043,9¹
Geplante Entnahme (Soll)		- 3.136,1
davon	<i>zum Haushaltsabgleich</i>	<i>- 1.313,6</i>
	<i>zur Finanzierung des Härtefallfonds Bayern</i>	<i>- 1.020,8</i>
	<i>zur teilweisen Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds (Asyl)</i>	<i>- 561,6</i>
	<i>zur Finanzierung von Aufwendungen für Beratungsleistungen der BayernLB</i>	<i>- 2,5</i>
	<i>zur Finanzierung der Zinsausgaben des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	<i>- 187,6</i>
	<i>zur Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)</i>	<i>- 50,0</i>
Geplante Zuführung (Soll)		57,6
davon	<i>zur Risikoabsicherung Transformationsfonds</i>	<i>7,5</i>
	<i>aus Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB</i>	<i>50,1</i>
Bestand zum 31.12. des aktuellen Jahres		5.965,5

¹ Ist-Stand zum 31.12.2022 (vgl. Tabelle 28).

Laut dem HG **2023** sind bis Ende 2023 Entnahmen von 3,1 Mrd. € geplant. Hiervon sind u. a. 1.313,6 Mio. € für den Haushaltsabgleich, 1.020,8 Mio. € für die Finanzierung des Härtefallfonds Bayern, 561,6 Mio. € für die teilweise Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds sowie 50,0 Mio. € zur Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB vorgesehen. Den Entnahmen stehen Zuführungen von 57,6 Mio. € gegenüber, wovon 50,1 Mio. € auf Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB entfallen. Der Bestand der Rücklage soll somit Ende 2023 voraussichtlich 6,0 Mrd. € betragen, davon stammen 150,0 Mio. € aus den Kapitalrückzahlungen der BayernLB, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind (vgl. TNr. 23).

Obwohl mit der Oktober-Steuerschätzung 2022 für das Jahr 2023 sogar Steuereinnahmen über dem Vor-Pandemie-Niveau prognostiziert wurden, konnte der Haushalt 2023 im Soll nur ausgeglichen werden, indem (per Saldo) erhebliche Entnahmen aus der Rücklage erfolgen. Auch 2023 wurde - wie durchgängig in den Vorjahren seit 2016 - eine Entnahme zur teilweisen Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds (561,6 Mio. €) eingeplant.



Der ORH sieht eine Entnahme aus der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage zur dauerhaften Finanzierung laufender Verpflichtungen - hierunter insbesondere die Ausgaben für den Asyl- und Integrationsfonds - kritisch. Im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik sollten sich aus Sicht des ORH geplante Ausgaben wieder verstärkt an geplanten Einnahmen orientieren, ohne eine Entnahme aus der Rücklage vorzusehen.



23 Verschuldung im Staatshaushalt

Der haushaltsmäßige Schuldenstand setzt sich aus den Kreditmarktschulden und den übertragenen Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen zusammen. Der haushaltsmäßige Schuldenstand wird sich Ende 2023 voraussichtlich auf 36,9 Mrd. € belaufen.

Aus Sicht des ORH sollten die haushaltsgesetzlichen Vorgaben der Jahre 2020 bis 2022 zur Tilgung der coronabedingten Kredite beibehalten und diese Schulden ab dem Jahr 2024 entsprechend abgebaut werden. Soweit kreditfinanzierte coronabedingte Ausgabereste nicht mehr benötigt werden, sollte eine zusätzliche Tilgung in entsprechender Höhe vorgesehen werden.

Die Kreditmarktschulden sind fortlaufend abzubauen; bei der Schuldentilgung ist insbesondere die konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen.⁷⁶ In Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs ist mithin ein größerer Schuldenabbau anzustreben als in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs. Die Staatsregierung hatte bereits 2019, also vor der Corona-Pandemie, das Ziel aufgegeben, die Kreditmarktschulden bis 2030 abzubauen. Der Landtag beschloss am 19.03.2020 die Streichung der entsprechenden gesetzlichen Zielsetzung eines Schuldenabbaus bis 2030 durch Änderung des Art. 18 Abs. 1 Satz 2 BayHO.⁷⁷

Die Verschuldung war seit 2012 bis 2019 rückläufig, bevor sie 2020 und 2021 aufgrund der Corona-Pandemie anstieg. 2022 ging der Schuldenstand wieder leicht zurück (vgl. Tabelle 47 und Abbildung 18).

⁷⁶ Art. 18 BayHO.

⁷⁷ § 5 Nr. 1 NHG 2019/2020.



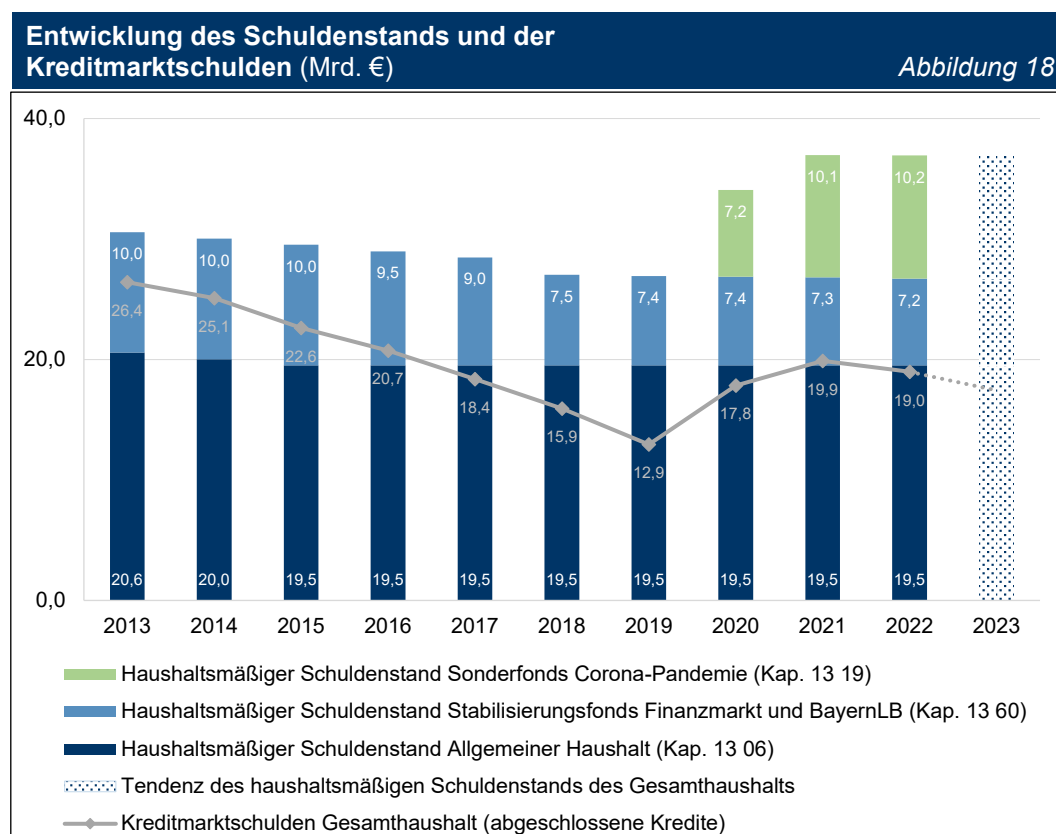
Schulden des Staatshaushalts am Jahresende (Mrd. €)										Tabelle 47
Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Allgemeiner Haushalt (Kap. 13 06)										
- Kreditmarktschulden	16,4	15,1	13,9	13,1	11,0	9,0	6,9	5,4	4,8	4,4
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	4,2	4,9	5,6	6,4	8,6	10,5	12,6	14,1	14,7	15,1
Summe	20,6	20,0	19,5	19,5	19,5	19,5	19,5	19,5	19,5	19,5
2. Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)										
- Kreditmarktschulden								7,2	10,1	10,2
Summe								7,2	10,1	10,2
3. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)										
- Kreditmarktschulden	10,0	10,0	8,8	7,6	7,4	6,9	6,1	5,2	4,9	4,3
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	0,0	0,0	1,2	1,8	1,5	0,5	1,3	2,2	2,4	2,9
Summe	10,0	10,0	10,0	9,5	9,0	7,5	7,4	7,4	7,3	7,2
Haushaltmäßiger Schuldenstand	30,6	30,0	29,5	29,0	28,5	27,0	26,9	34,1	37,0	36,9
<i>davon Kreditmarktschulden</i>	26,4	25,1	22,6	20,7	18,4	15,9	12,9	17,8	19,9	19,0
A. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	1,1	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Netto-Kreditaufnahme bzw. Netto-Schuldentilgung (-)	-1,0	-0,5	-0,5	-0,6	-0,5	-1,5	-0,1	7,2	2,9	-0,0

Zinsausgaben (Mio. €)										Tabelle 48
Zinsausgaben an	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A. Kreditmarkt										
1. Allgemeiner Haushalt ¹	607,1	540,8	481,3	433,4	434,5	325,2	272,5	249,9	199,8	180,1
2. Sonderfonds Corona-Pandemie								3,3	3,1	4,0
3. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	341,0	344,5	347,3	313,5	281,6	266,9	258,4	225,7	196,8	188,1
Zwischensumme	948,1	885,4	828,6	747,0	716,1	592,2	530,8	478,9	399,7	372,2
B. Bund	6,7	6,2	5,2	5,7	5,2	4,5	4,0	4,0	3,8	3,6
Summe	954,8	891,6	833,9	752,7	721,2	596,6	534,9	482,9	403,5	375,8

¹ Ohne Zinsausgaben für Public-Private-Partnership-Projekte.



Von 2013 bis 2022 wurden 4,8 Mrd. € Schulden dauerhaft getilgt. Aufgrund des Fortbestehens der Krisensituation 2022 und der von der Staatsregierung beschlossenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie wurde nach 2020 und 2021 auch für 2022 die Möglichkeit geschaffen, neue Schulden im Staatshaushalt aufzunehmen (vgl. TNr. 15.1). Diese Schulden werden im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) dargestellt. 2020 wurden in der Folge neue Kredite von 7,2 Mrd. €, 2021 von 2,9 Mrd. € und 2022 noch weitere 63,5 Mio. € an neuen Krediten aufgenommen.



Der **Schuldenstand des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB** wurde beim Jahresabschluss 2022 - obwohl das HG 2022 keine Tilgung vorsah - haushaltsmäßig um weitere 100,0 Mio. € verringert.⁷⁸ Der Schuldenstand bei Kap. 13 60 belief sich damit Ende 2022 auf 7,2 Mrd. €. Damit wurden hier bis Ende 2020 insgesamt 2,8 Mrd. € getilgt. Somit sind Ende 2022 noch 200,0 Mio. € der bereits vereinnahmten 3,0 Mrd. € aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB offen, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind. Das HG 2023 sah für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB 2023 wieder eine Schuldentilgung von 50,0 Mio. € vor. Laut dem Finanzplan 2022 bis 2026 ist für die Jahre 2024 bis 2026

⁷⁸ Art. 25 Abs. 2 Satz 1 BayHO.



ebenfalls eine jährliche Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB von 50,0 Mio. € vorgesehen.

Im Staatshaushalt konnten ursprünglich zur Bewältigung der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 bis 2022 neue Schulden von bis zu 20,0 Mrd. € im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) aufgenommen werden. Das HG 2023 sah für 2023 keine neuen Kreditermächtigungen vor. Aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen in den Jahren 2021 und 2022 wurden die ursprünglich bereitgestellten Kreditermächtigungen von 20,0 Mrd. € nicht vollständig benötigt. Insgesamt wurden zur Bewältigung der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 bis 2022 neue Schulden von 10,2 Mrd. € aufgenommen. Die Kreditaufnahme für Corona-Maßnahmen wurde Ende 2022 abgeschlossen. Der haushaltmäßige Schuldenstand des Staatshaushalts belief sich somit Ende 2022 auf 36,9 Mrd. €. Der Schuldenstand hat sich damit aufgrund der Corona-Pandemie innerhalb von drei Jahren enorm erhöht.

Mögliche Entwicklung des Schuldenstands (Mio. €)	Tabelle 49
Haushaltsmäßiger Schuldenstand zum 31.12.2019	26.925,0
Schuldenaufnahme (+) und -tilgung (-) in den Jahren 2020 bis 2023	
<i>Allgemeiner Haushalt (Kap. 13 06)</i>	0,0
<i>Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)¹</i>	10.209,5
<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt BayernLB (Kap. 13 60)</i>	- 250,0
Schuldenaufnahme (+) und -tilgung (-) gesamt	9.959,5
Voraussichtlicher haushaltsmäßiger Schuldenstand zum 31.12.2023	36.884,5

¹ Stand HG 2023.

Nach Maßgabe der Bayerischen Verfassung sind für Schulden, die auf Grundlage der Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen neu aufgenommen werden, entsprechende Tilgungsregelungen vorzusehen und die Schulden grundsätzlich in einem angemessenen Zeitraum zurückzuzahlen.⁷⁹ Nach den HG⁸⁰ sind dementsprechend die für den Sonderfonds Corona-Pandemie neu aufgenommenen Schulden sukzessive beginnend ab 2024 in jeweils 20 gleichbleibenden Jahresraten zurückzuführen. 2020 belief sich die Kreditaufnahme auf 7,2 Mrd. €. 2021 wurden Kredite von 2,9 Mrd. € aufgenommen und Kreditermächtigungen von 1,9 Mrd. € als Einnahmereste nach 2022 übertragen (vgl. Tabelle 39). In 2022 wurden auf der Grundlage der aus dem Jahr 2021 übertragenen Kreditermächtigungen neue Kredite von 63,5 Mio. € aufgenommen. Die restlichen - nicht benötigten - Kreditermächtigungen wurden Ende 2022 vollständig in Abgang gestellt (vgl. TNr. 1.4). Somit standen für das Haushaltsjahr 2023 keine notlagenbedingten Kreditermächtigungen mehr zur Verfügung.

⁷⁹ Art. 82 Abs. 3 BV.

⁸⁰ Art. 2a Abs. 2 NHG 2019/2020 (Tilgungsbeginn 2024), Art. 2a Abs. 3 HG 2021 (Tilgungsbeginn 2025), Art. 2a Abs. 3 HG 2022 (Tilgungsbeginn 2026).



Die Schuldentilgung im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) beläuft sich ab 2024 für die in 2020 aufgenommenen Kredite auf jährlich 360,4 Mio. €⁸¹. Ab 2025 ist zusätzlich zu den 360,4 Mio. € eine weitere jährliche Tilgung von 150,1 Mio. €⁸² für die in 2021 und 2022⁸³ in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen erforderlich. Damit beläuft sich die jährliche Tilgung ab 2025 auf 510,5 Mio. €.

Nach den vom Ministerrat am 29.01.2024 beschlossenen Eckpunkten zum Doppelhaushalt 2024/2025⁸⁴ sind zur Tilgung der coronabedingten Kreditaufnahme zunächst 100,0 Mio. € vorgesehen. Damit würde die Tilgung im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) im Doppelhaushalt 2024/2025 um 770,9 Mio. € geringer ausfallen als mit den o. g. haushaltsgesetzlichen Regelungen festgelegt wurde.

Der Haushaltsgesetzgeber hat 2020 zu Beginn der Corona-Pandemie entschieden, die Schulden beginnend ab 2024 in 20 gleichbleibenden Jahresraten zurückzuführen. Daran hat er in den Folgejahren festgehalten, obwohl bereits Auswirkungen der Energiekrise und des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine bekannt waren.

Aus Sicht des ORH sollte die Tilgung entsprechend den o. g. haushaltsgesetzlichen Vorgaben beibehalten werden, zumal die jährlichen Tilgungsraten aufgrund der tatsächlichen Kreditaufnahme von 10,2 Mrd. € deutlich niedriger sind als ursprünglich erwartet. Bei einer tatsächlichen Inanspruchnahme der in 2020 vorgesehenen Kreditermächtigung von 20,0 Mrd. € hätte die Tilgungsrate pro Jahr mit 1,0 Mrd. € nahezu das Doppelte betragen.

Soweit kreditfinanzierte coronabedingte Ausgabereise nicht mehr benötigt werden, sollte eine zusätzliche Tilgung in entsprechender Höhe vorgesehen werden.

⁸¹ Kreditaufnahme 2020 von 7.208,0 Mio. €, davon 1/20 (7.208,0 Mio. € / 20 = 360,4 Mio. €).

⁸² Kreditaufnahme 2021 von 2.938,0 Mio. € zzgl. der in 2022 aus dem Vorjahr in Anspruch genommenen Kreditermächtigung von 63,5 Mio. €, davon 1/20 ((2.938,0 Mio. € + 63,5)/20 = 150,1 Mio. €) oder (3.001,5 Mio. € / 20 = 150,1 Mio. €).

⁸³ Tilgung für die in 2022 aufgenommenen Kredite beginnt lt. Abschlussbericht des Finanzministeriums in 2025, vgl. Fn. 24.

⁸⁴ Pressemitteilung der Bayerischen Staatskanzlei Nr. 31 vom 29.01.2024.



24 Schuldenaufnahme im Sondervermögen BayernFonds

Der Schuldenstand des BayernFonds beläuft sich Ende 2022 auf 40,4 Mio. €.

Ergänzend zum Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) wurde außerhalb des Staatshaushalts das Sondervermögen BayernFonds (vgl. TNr. 15.2) eingerichtet und mit einer eigenen Kreditermächtigung von ursprünglich bis zu 20,0 Mrd. € ausgestattet. Das BayFoG wurde mit Wirkung zum 01.01.2022 dahingehend geändert, dass neben der Verlängerung des BayernFonds bis 30.06.2022 gleichzeitig die Kreditermächtigung von 20,0 auf 10,0 Mrd. € reduziert wurde.⁸⁵ Bis zum Jahr 2022 wurden hiervon 40,4 Mio. € in Anspruch genommen.

Laut Finanzministerium erfolge seit dem Haushaltsjahr 2023 keine Nettokreditaufnahme beim Sondervermögen mehr. Auch sei mit dem E-HG 2024/2025 vorgesehen, die Kreditermächtigungen im BayFoG zeitlich zum 31.12.2022 zu begrenzen und den Fonds mit Ablauf des 31.07.2024 aufzulösen. Zudem sei geplant, im Rahmen der Auflösung des Fonds die Schulden 2024 im Sondervermögen vollständig mit Mitteln des Staatshaushalts zu tilgen. Vermögen und Verbindlichkeiten sowie sämtliche Rechte und Pflichten des Fonds sollen auf den Freistaat übergehen, der die verbliebenen Stabilisierungsmaßnahmen bis zu ihrer Beendigung fortführen soll. Künftig sollen die Stabilisierungsmaßnahmen sowie künftige Einnahmen und Ausgaben im Staatshaushalt erfasst werden. Etwaige Ausfallrisiken wie z. B. aufgrund von Unternehmensinsolvenzen (vgl. TNr. 15.2) hat infolge dessen unmittelbar der Freistaat zu tragen.

⁸⁵ Art. 10 HG 2022.

IV. EINZELPLANBEMERKUNGEN



25 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)

Einzelplan 01		Tabelle 50		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	154,9	171,9	+ 17,0	+ 11,0 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	100,7	105,2	+ 4,4	+ 4,4 %
Ist-Einnahmen	2,0	1,7	- 0,3	- 15,1 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgaberrreste	31,8	26,5	- 5,3	- 16,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	369	370	+ 1,0	+ 0,3 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Der Bayerische Landtag ist die direkt gewählte Volksvertretung des Freistaates. Er ist die gesetzgebende Gewalt in Bayern und entscheidet über den Haushaltsplan, wirkt bei der Bildung der Staatsregierung mit und kontrolliert deren Arbeit. In der 18. Legislaturperiode (2018 bis 2023) waren 205 Abgeordnete in sechs Fraktionen⁸⁶ im Bayerischen Landtag vertreten. Das Landtagsamt ist die Verwaltungsbehörde des Bayerischen Landtags.

Für den Geschäftsbereich des Bayerischen Landtags wurde für 2022 mit einem Ausgabevolumen von 174,9 Mio. € geplant. Die tatsächlichen Ausgaben bezifferten sich auf 171,9 Mio. €. Dies entsprach 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Der Epl. 01 wies 2022 eine Ausgabensteigerung von 11,0 % aus.

Die Personalausgaben 2022 betragen 105,2 Mio. € (+ 4,4 %); dies sind 61,2 % der gesamten Ausgaben. Die Aufwendungen für die Mitglieder des Landtags und deren Beschäftigte hatten daran einen Anteil von 72,2 Mio. € (+ 3,6 %).

Die sächlichen Verwaltungsausgaben beliefen sich auf 25,3 Mio. € (+ 54,0 %). Nach der Corona-Pandemie stiegen die Ausgaben in 2022 für Öffentlichkeitsarbeit mit 1,3 Mio. € (+ 98,5 %), für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung mit 169.000 € (+ 43,7 %) und für repräsentative Verpflichtungen des Bayerischen Landtags mit 2,1 Mio. € (+ 1.462,5 %) wieder an. Auch fielen wieder Ausgaben für Dienstreisen (0,2 Mio. €, + 359,6 %) an. Für Heizung, Beleuchtung und Strom wurden 1,1 Mio. € (+ 29,0 %) verausgabt. Für die Datenverarbeitung⁸⁷ wurden 2,9 Mio. € (- 18,0 %) verwendet.

⁸⁶ Acht Abgeordnete waren fraktionslos (Stand: August 2023).

⁸⁷ TG 99, HGr. 5.



Für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen wurden 28,4 Mio. € (- 0,4 %) aufgewendet. Der größte Anteil mit 22,8 Mio. € (- 0,7 %) entfiel auf Zuschüsse an die Fraktionen nach dem BayFraktG. Die Parteien erhielten wie im Vorjahr Mittel von insgesamt 3,3 Mio. € nach dem PartG und dem LWG. Nach der Corona-Pandemie wurden 2022 für die Einführung von Jugend- und Erwachsenengruppen in die Parlamentsarbeit wieder Ausgaben von 0,3 Mio. € (+ 1.141,7 %) getätigt.

Für Baumaßnahmen im Geschäftsbereich des Bayerischen Landtags wurden 2022 insgesamt 12,0 Mio. € ausgegeben. Die Mittel wurden insbesondere für die energetisch-technische Generalsanierung des Kellergeschosses einschließlich der haustechnischen Anlagen im Altbau sowie für den erstmaligen Bau eines Besucherfoyers auf der Westseite des Maximilianemus verwendet (11,0 Mio. €). Für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen im Geschäftsbereich erfolgten 2022 Ausgaben von 7,0 Mio. € (+ 232,8 %).

Die Einnahmen und Ausgaben für die Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz werden gem. Art. 29 Abs. 4 BayDSG ebenfalls im Epl. 01 veranschlagt. 2022 beliefen sich deren Ausgaben auf 3,7 Mio. € (- 3,6 %).

Die Ausgabereste des Epl. 01 sanken auf 26,5 Mio. € (- 16,6 %). Ein Großteil der Ausgabereste (17,2 Mio. €) wurde weiterhin übertragen für nicht mehr abgerechnete sowie für noch nicht begonnene Maßnahmen im Rahmen der energetisch-technischen Generalsanierung des Kellergeschosses einschließlich der haustechnischen Anlagen im Altbau sowie für den erstmaligen Bau eines Besucherfoyers auf der Westseite des Maximilianeums. Für beauftragte, jedoch nicht mehr abgerechnete Kleine Baumaßnahmen und Bauunterhalt, insbesondere für die Sanierung des Glasdachs über dem Plenarsaal sowie für notwendige Umbauten im Altbau und außerdem für Brandschutzmaßnahmen wurden 3,0 Mio. € (- 45,1 %) übertragen. Ein weiterer Teil der übertragenen Ausgabereste (3,3 Mio. €; - 12,0 %) entfiel auf Mehrausgaben für Ausstattung und Geschäftsbedarf des Landtags. Für den Sommerempfang sowie für zusätzliche Veranstaltungen und die Ausrichtung der Internationalen Parlamentarischen Bodensee-Konferenz wurden insgesamt 0,9 Mio. € reserviert.

Dem Landtag standen aus dem **Corona-Investitionsprogramm** (Kap. 13 18) 2022 insgesamt 1,4 Mio. € zur Verfügung. Hiervon wurden 129.000 € für die Ausstattung und Modernisierung der IT-Infrastruktur tatsächlich verausgabt. Die restlichen Mittel wurden als Ausgaberest übertragen.


26 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)

Einzelplan 02		<i>Tabelle 51</i>		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	103,8	120,6	+ 16,8	+ 16,2 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	49,3	51,2	+ 1,8	+ 3,7 %
Ist-Einnahmen	0,8	1,0	+ 0,3	+ 35,5 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	30,4	26,8	- 3,5	- 11,7 %
Ausgabereste	36,0	42,4	+ 6,4	+ 17,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	571	576	+ 5	+ 0,9 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Die Staatskanzlei unterstützte 2022 den Ministerpräsidenten und die Staatsregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben gem. Art. 52 BV. Dies umfasst insbesondere die Koordinierung von Politik und Mitwirkung bei der Rechtsetzung sowie die Repräsentation und Vertretung Bayerns. Zudem steuert die Staatskanzlei die bayerische Europapolitik und die Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus ist die Staatskanzlei auch für Fragen der Medienpolitik sowie des Medien- und Rundfunkrechts zuständig. Seit dem 01.06.2022 ist bei der Staatskanzlei die Geschäftsstelle für den Bayerischen Normenkontrollrat eingerichtet.

Neben ihrem ersten Dienstsitz in der Landeshauptstadt führt die Staatskanzlei weitere bayerische Dienstsitze in Nürnberg und Kaufbeuren. Zudem sind die Vertretungen des Freistaates bei der Europäischen Union in Brüssel, beim Bund in Berlin und in Quebec (Kanada) sowie die Repräsentanz des Freistaates in Prag (Tschechische Republik) organisatorisch bei der Staatskanzlei angesiedelt. Die Staatskanzlei unterhält zudem Büros des Freistaates in London, Kiew und Tel Aviv sowie das Bayerische Afrikabüro in Addis Abeba.

Für die Aufgaben des Ministerpräsidenten und der Staatskanzlei waren 2022 im Epl. 02 Ansätze im Gesamtumfang von 142,1 Mio. € bereitgestellt. Die Ansätze erhöhten sich damit gegenüber 2021 um 10,4 Mio. € (+ 7,9 %).

Tatsächlich verausgabt wurden 120,6 Mio. € (+ 16,2 %). Die Personalausgaben erhöhten sich um 1,8 Mio. € (+ 3,7 %). Außerhalb der Personalausgaben ergab sich der stärkste Ausgabenzuwachs bei den repräsentativen Verpflichtungen der Staatsregierung mit 3,6 auf 4,3 Mio. € (+ 490,3 %). Diesem Ausgabenzuwachs gingen pandemiebedingt rückläufige Ausgaben im Vorjahr voraus. Bei den Maßnahmen zur Förderung des Schüler- und Jugendaustauschs stiegen die Ausgaben um 3,2 auf 3,7 Mio. € (+ 665,4 %); pandemiebedingt waren hier 2021 nur geringfügige Ausgaben erforderlich.



Die Ist-Ausgaben bei kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten stiegen gegenüber 2021 um 3,4 auf 4,4 Mio. € (+ 330,5 %) an. Um 1,3 Mio. € (- 10,4 %) rückläufig waren demgegenüber die Ausgaben für die Förderung hochwertiger lokaler und regionaler Fernsehangebote, um 0,7 Mio. € (- 75,7 %), die Ausgaben für die Nutzung von Räumen und Plätzen der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen sowie um 0,4 Mio. € (- 29,7 %) die Ausgaben für die Förderung der Verbreitung und Digitalisierung von Hörfunkangeboten.

Die Verpflichtungsermächtigungen gingen um 3,5 Mio. € (- 11,7 %) auf 26,8 Mio. € zurück. Der Rückgang war hauptsächlich auf die Inanspruchnahme der 2021 für die Gründung der Stiftung Jugendaustausch Bayern ausgebrachten Verpflichtungsermächtigung zurückzuführen.

Die Ausgabereste des Epl. 02 stiegen um 6,4 auf 42,4 Mio. € (+ 17,7 %). Der Anstieg beruhte hauptsächlich auf um 4,0 Mio. € höheren Resten für die Förderung von Vorgründern, Start-ups und Gründern im Medienbereich und um 3,4 Mio. € höheren Resten für Europaangelegenheiten und internationale Beziehungen. Verringert haben sich demgegenüber insbesondere die Ausgabereste für kleine Um-, Neu und Erweiterungsbauten um 0,6 Mio. € sowie für den Co-Vorsitz Bayerns bei der Ministerpräsidentenkonferenz 2021 um 0,5 Mio. €.

Dem Geschäftsbereich der Staatskanzlei standen beim **Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 19)** insgesamt 1,4 Mio. € zur Verfügung. Tatsächlich verausgabt wurden 0,5 Mio. € für die energetische Sanierung der Gebäude. Der Großteil der nicht verausgabten Mittel (0,7 Mio. €) wurde als Ausgabereist übertragen.



Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (Einzelplan 03)

Einzelplan 03		Tabelle 52		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	6.471,4	7.240,4	+ 769,0	+ 11,9 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	4.272,5	4.444,7	+ 172,1	+ 4,0 %
Ist-Einnahmen	639,7	768,1	+ 128,4	+ 20,1 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	1.258,5	1.648,0	+ 389,5	+ 30,9 %
Ausgabereste	712,2	649,2	- 62,9	- 8,8 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	58.315	59.164	+ 849	+ 1,5 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration war 2022 für die allgemeine Innere Verwaltung, die Polizei und die allgemeine Sicherheit, für Angelegenheiten des Ausländer- und Asylrechts, der Integration sowie für den Sport zuständig. Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums umfasste 2022 die 7 Regierungen und 71 Landratsämter, die Polizei, die Verwaltungsgerichtsbarkeit und Landesadvokatur, die Landesämter für Statistik, für Datenschutzaufsicht, für Verfassungsschutz, für Asyl und Rückführungen, die Versorgungskammer und die drei Feuerweherschulen.

Die Ist-Ausgaben des Epl. 03 sind 2022 um 11,9 % gestiegen und beliefen sich mit 7,2 Mrd. € auf 9,6 % der staatlichen Gesamtausgaben.

Wie in den Vorjahren bildeten die Personalausgaben mit 4,4 Mrd. € (+ 4,0 %) den größten Ausgabenposten. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies einer Zunahme von 172,1 Mio. €. Von den Personalausgaben des Epl. 03 entfielen nahezu die Hälfte mit 2,2 Mrd. € (48,9 %) auf die Polizei (Landeskriminalamt, Landespolizei, Bereitschaftspolizei und Polizeiverwaltungsamt); dies entspricht einem Anstieg um 55,1 Mio. € (+ 2,6 %). Der höchste Anteil an der Steigerung entfällt mit 40,9 Mio. € auf die Landespolizei. Ursächlich dafür ist insbesondere deren Personalaufwuchs (+ 489 Planstellen).

Im Haushaltsjahr 2022 sanken die sächlichen Verwaltungsausgaben im Polizeibereich um 24,1 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einem Rückgang um 5,9 %.



Die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben im Bereich Asyl und Zuwanderung insbesondere bei der Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern (Kap. 03 12 und 03 13) veranschlagten Haushaltsmittel reichten erneut nicht aus, um die tatsächlichen Ausgaben zu decken. Diese Mehrausgaben wurden nicht vollständig durch Minderausgaben bei anderen Ausgaben aufgefangen, sodass hier über- und außerplanmäßige Ausgaben⁸⁸ sowie überplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen von 485,1 Mio. € anfielen.

Die Einnahmen erhöhten sich 2022 auf 768,1 Mio. € (+ 20,1 %). Dies ist insbesondere auf Erstattungen des Bundes für die Polizei (+ 50 Mio. € für die Beteiligung des Bundes an den Kosten des Freistaates für den G7-Gipfel 2022) und Einnahmen aus Geldbußen und Verwarnungsgeldern, die den Gemeinden zufließen (+ 34,3 Mio. €) sowie die Steigerung der Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgelder beim Polizeiverwaltungsamt (+ 26,5 Mio. €) zurückzuführen.

Der Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen um 389,5 auf 1.648,0 Mio. € ist überwiegend auf die gestiegenen überjährigen Verpflichtungen im Bereich der Investitionen für den Digitalfunk für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben zurückzuführen.

Die Ausgabereste 2022 verringerten sich von 712,2 auf 649,3 Mio. €. Dies ist ein Rückgang um 62,9 Mio. € (- 8,8 %).

Dagegen stieg der Ausgabereist bei den aus der Feuerschutzsteuer finanzierten Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Fahrzeug- und Gerätebeschaffungen u. ä. wie im Vorjahr, und zwar um 12,7 auf 57,0 Mio. € (+ 28,6 %).

Aus dem **Corona-Investitionsprogramm** (Kap. 13 18) standen dem Geschäftsbereich des Innenministeriums 44,6 Mio. € zur Verfügung, wovon 11,6 Mio. € tatsächlich verausgabt wurden. Allein für den Unterhalt der Grundstücke und baulichen Anlagen sowie für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, u. a. im energetischen Bereich, wurden 6,6 Mio. € ausgegeben. Die restlichen Mittel wurden als Ausgabereiste übertragen.

2022 wurden vom Innenministerium beim **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) insbesondere Ausgaben für die Maßnahmen im Rahmen des Katastrophenfalls (12,6 Mio. €), die Einrichtung und den Betrieb von lokalen Teststellen (120,4 Mio. €) sowie das Programm organisierter Sport einschließlich der erhöhten Vereinspauschale (3,2 Mio. €) geleistet.

⁸⁸ Vgl. TNr. 1.5.



28 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)

Einzelplan 04		Tabelle 53		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	2.683,5	2.752,6	+ 69,1	+ 2,6 %
darunter Personalausgaben	1.692,0	1.738,9	+ 46,9	+ 2,8 %
Ist-Einnahmen	1.318,0	1.301,0	- 17,0	- 1,3 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	421,1	457,4	+ 36,3	+ 8,6 %
Ausgaberrreste	154,0	160,3	+ 6,3	+ 4,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	24.849	24.937	+ 88	+ 0,4 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Justiz umfasste 2022 insbesondere die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Strafrechtspflege, den Justizvollzug, die Angelegenheiten der Rechtsanwälte und das Notariatswesen. Das Staatsministerium wirkt bei der Gesetzgebung des Bundes und des Freistaates vor allem auf den Gebieten des Zivil- und Strafrechts sowie des Verfahrensrechts mit. Ferner ist es zu Entscheidungen und zur Mitwirkung in Gnadensachen befugt.

Zum Geschäftsbereich des Justizministeriums gehören das Bayerische Oberste Landesgericht, 3 Oberlandesgerichte, 3 Generalstaatsanwaltschaften, 22 Landgerichte, 22 Staatsanwaltschaften, 73 Amtsgerichte mit 2 Zweigstellen, 36 Justizvollzugsanstalten (einschließlich 2 Einrichtungen für Abschiebungshaft) mit einer angeschlossenen Einrichtung für Sicherungsverwahrung, einer angeschlossenen Einrichtung für Abschiebungshaft sowie sechs angeschlossenen Jugendarrestanstalten und die Bayerische Justizvollzugsakademie in Straubing. In die Verwaltungsabteilung des Oberlandesgerichts Bamberg ist die Bayerische Justizakademie in Pegnitz eingegliedert. Beim Oberlandesgericht München ist der Bayerische Verfassungsgerichtshof angesiedelt.

Die Ausgaben des Epl. 04 beliefen sich 2022 mit 2,8 Mrd. € auf 3,6 % der staatlichen Gesamtausgaben. 63,2 % der Ausgaben des Epl. 04 entfielen auf Personalausgaben.

Die Ausgaben für laufende Baumaßnahmen verringerten sich 2022 um 12,7 auf 130,0 Mio. €. Die drei größten Einzelmaßnahmen waren der nicht im Zeitplan liegende Neubau zur Unterbringung der Justizbehörden in München (Strafjustizzentrum) mit 53,0 Mio. €, der Neubau einer Krankenabteilung in der Justizvollzugsanstalt München mit 11,5 Mio. € und Baumaßnahmen bei den Justizbehörden in Schweinfurt mit 8,9 Mio. €. Daneben wurden in zahlreichen Justizgebäuden und Justizvollzugsanstalten Erweiterungen und Instandsetzungen durchgeführt.



Bei den Ausgaben der Gerichte und Staatsanwaltschaften entfielen 478,3 Mio. € auf Auslagen in Rechtssachen; dies entspricht 17,4 % der Ausgaben des Epl. 04. Die vier größten Ausgabepositionen waren die Vergütungen für Sachverständige mit 224,1 Mio. € (+ 3,4 %), Vergütungen und Aufwandsentschädigungen an Vormünder und Betreuer mittelbarer Mündel und Betreuer - wie im Vorjahr - mit 150,8 Mio. €, Entschädigungen der gerichtlich bestellten Verteidiger und der in Strafsachen beigeordneten Rechtsanwälte mit 34,5 Mio. € (+ 2,2 %) sowie Entschädigungen der Rechtsanwälte und Patentanwälte bei Prozesskostenhilfe mit 33,3 Mio. € (- 4,7 %).

Eine Besonderheit des Epl. 04 ist der hohe Anteil an Einnahmen. 2022 betragen diese 1,3 Mrd. € (- 1,3 %) und erreichten damit trotz eines leichten Rückgangs fast die Hälfte der Ausgaben. Der mit Abstand größte Bestandteil der Einnahmen waren die Gebühren, die vor allem bei Zivilprozessen und durch die Verfahren der Grundbuchämter und Nachlassgerichte anfielen (1.086,2 Mio. €, - 1,4 %). Daneben wurden Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgelder von 157,2 Mio. € (- 1,0 %) vereinnahmt.

Die Ausgabereste sind um 6,3 auf 160,3 Mio. € gestiegen. Davon entfielen 97,7 Mio. € auf Baumaßnahmen in der Anlage S. Die Mittel sind - wie bereits in den letzten Haushaltsjahren - für die Neubauten und Instandsetzungen der Justizvollzugsanstalten (72,2 Mio. €) und der Justizbehörden (25,5 Mio. €) vorgesehen.

Das **Corona-Investitionsprogramm** (Kap. 13 18) sah für den Geschäftsbereich des Justizministeriums Ausgaben von 39,7 Mio. € vor, wovon tatsächlich 13,9 für die Digitalisierung der Verwaltung und 3,8 Mio. € für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen sowie Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten - insbesondere für energetische Sanierungen - verausgabt wurden. Die restlichen Mittel wurden als Ausgabereste übertragen.



Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Einzelplan 05)

Einzelplan 05		Tabelle 54		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	13.734,0	14.086,7	+ 352,7	+ 2,6 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	10.766,5	11.129,1	+ 362,6	+ 3,4 %
Ist-Einnahmen	209,4	190,4	- 19,0	- 9,1 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	273,9	391,0	+ 117,2	+ 42,8 %
Ausgaberrreste	522,1	518,7	- 3,5	- 0,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	113.029	114.257	+ 1.229	+ 1,1 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Im Epl. 05 waren 2022 die Ausgaben für das Schul- und Unterrichtswesen, das außerschulische Bildungswesen (Erwachsenenbildung), die Kulturpflege sowie die Religions- und Kirchenangelegenheiten veranschlagt.

Das Ausgabevolumen lag 2022 bei 14,1 Mrd. €; dies entsprach 18,6 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2021 ergab sich eine Ausgabensteigerung von 352,7 Mio. € (+ 2,6 %).

Der größte Anteil der Ausgaben entfiel mit 79,0 % auf Personalausgaben. Die Ausgabensteigerung bei den Personalausgaben (+ 362,6 Mio. €) überstieg die Gesamtausgabensteigerung um 9,9 Mio. €; sie ist damit in der Gesamtheit auf die höheren Ausgaben für Personal zurückzuführen.

Im Herbst 2022 gab es in Bayern 6.155 Schulen, davon 4.510 allgemeinbildende und 1.645 berufliche Schulen. Der Gesamtanteil der Schulen in privater Trägerschaft betrug 22,6 % (1.390 Schulen).⁸⁹ Die Ausgaben für kommunale Schulen und private Ersatzschulen (Kap. 05 03) beliefen sich 2022 auf 2,3 Mrd. € (+ 0,1 %). Das entspricht 16,2 % der Gesamtausgaben des Epl. 05. Hinzu kamen die Ausgaben für die sechs kommunalen Schulen zur sonderpädagogischen Förderung, die zusammen mit den staatlichen Schulen dieser Art bei Kap. 05 13 verausgabt wurden.

⁸⁹ Bayerisches Landesamt für Statistik: Eckdaten der Amtlichen Schuldaten im Herbst 2022, https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/b0100c_202200.pdf, abgerufen am 24.01.2024.



Im Vergleich zum Vorjahr verringerten sich die Gesamteinnahmen um 19,0 auf 190,4 Mio. € (- 9,1 %). Dies lässt sich u. a. auf die gesunkenen Einnahmen aus Bundesmitteln für den „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ (- 20,2 Mio. €) und den ebenfalls rückläufigen Zuweisungen der Europäischen Kommission (- 10,6 Mio. €) zurückführen. Trotz des Rückgangs machten die Einnahmen aus dem „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ (77,6 Mio. €) allein 40,8 % der Gesamteinnahmen des Epl. 05 aus. Weitere 72,5 Mio. € (38,1 %) entfielen auf Einnahmen aus Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Jugendhilfeträger im Rahmen der Ganztagsangebote.

Der Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen um 117,2 Mio. € (+ 42,8 %) war insbesondere den ansteigenden, überjährigen Verpflichtungen in den Bereichen Softwareentwicklung und Betrieb der BayernCloud Schule inklusive mebis - Landesmedienzentrum Bayern und den steigenden Verpflichtungen für Ganztagsangebote und Mittagsbetreuungen an Schulen geschuldet.

Die Ausgabereste von 518,7 Mio. € gingen gegenüber 2021 leicht um 3,5 Mio. € (- 0,7 %) zurück. Sie betragen im Bereich Bildungsplanung und BayernCloud inklusive mebis - Landesmedienzentrum Bayern 117,5 Mio. € (+ 27,5 %); zurückzuführen war dieser Anstieg fast ausschließlich auf die Softwareentwicklung und den Betrieb der BayernCloud inklusive mebis. Die Ausgabereste im Bereich Förderung von Mittags- und Ganztagsbetreuungen beliefen sich auf 79,8 Mio. € (- 25,8 %); sie verringerten sich aufgrund eines Einzugs von 5,6 Mio. € sowie einer Einsparung für globale Minderausgaben von 50,3 Mio. €. Im Bereich der digitalen Bildung gab es Ausgabereste von 76,0 Mio. €. Diese waren zurückzuführen auf den Erwerb von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Software und den Investitionsförderprogrammen im Rahmen des Masterplans BAYERN DIGITAL II. Hohe Ausgabereste gab es zudem bei den Ausgaben aus Landesmitteln für den „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ (37,0 Mio. €), den Erstattungen für kooperative Klassen zur Berufsvorbereitung (16,5 Mio. €), den Bewilligungen für Erwachsenenbildung und allgemeine Kulturpflege (35,6 Mio. €) und für Hochbaumaßnahmen (24,8 Mio. €).

Das Kultusministerium bewirtschaftete Haushaltsmittel aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) und dem **Corona-Investitionsprogramm** (Kap. 13 18).

Bei Kap. 13 18 standen dem Geschäftsbereich 194,5 Mio. € zur Verfügung, wovon tatsächlich 176,6 Mio. € verausgabt wurden. Für die schnellere Abfinanzierung von Baumaßnahmen für Schulen in privater Trägerschaft wurden 142,6 Mio. € und für Lehrkräftedienstgeräte Haushaltsmittel von 29,8 Mio. € verausgabt. Die restlichen Mittel wurden als Ausgabereste übertragen.



Im Bereich des **Sonderfonds Corona-Pandemie** wurden die Mittel insbesondere verwendet für

- Personalausgaben sowie Zuschüsse und Zuweisungen im Rahmen der Unterstützung der Schulen bei der Erteilung von Präsenz- und Distanzunterricht und der Bewältigung pandemiebedingter Lernrückstände (71,8 Mio. €, + 58,4 %),
- den Erwerb von technischen Maßnahmen zum infektionsschutzgerechten Lüften an Schulen (30,4 Mio. €, - 13,2 %).

In vorgenannten Bereichen des Sonderfonds wurden Haushaltsreste von 165,4 Mio. € gebildet.



Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (Einzelplan 06)

Einzelplan 06		Tabelle 55		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	2.807,5	2.979,5	+ 172,0	+ 6,1 %
darunter Personalausgaben	2.082,2	2.166,3	+ 84,1	+ 4,0 %
Ist-Einnahmen	506,7	575,8	+ 69,1	+ 13,6 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	601,8	900,0	+ 298,2	+ 49,6 %
Ausgaberreste	504,5	498,8	- 5,7	- 1,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	30.222	30.334	+ 112	+ 0,4 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Das Staatsministerium der Finanzen und für Heimat koordinierte 2022 die Planung und den Vollzug des Staatshaushalts und verwaltete das Vermögen sowie die Schulden des Freistaates. Es legte dem Landtag Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben. Zudem war es 2022 für das öffentliche Dienstrecht in Bayern, für IT-Angelegenheiten des Freistaates einschließlich des Breitbandausbaus sowie für Heimat und Heimatpflege zuständig. Es führte neben seinem ersten Dienstsitz in der Landeshauptstadt einen zweiten in Nürnberg.

Dem Geschäftsbereich des Finanzministeriums gehörten 2022 im Epl. 06 neben den Behörden der Steuer-, Finanz- und Vermessungsverwaltung, der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen sowie dem Hauptmünzamt auch die Finanzgerichte an; außerdem gehörten die Landesfinanzschule Bayern, das Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik und die Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern mit den Fachbereichen Allgemeine Innere Verwaltung, Polizei, Archiv- und Bibliothekswesen, Finanzwesen, Sozialverwaltung sowie Rechtspflege zum Geschäftsbereich im Epl. 06.

Die Ausgaben des Epl. 06 umfassten ein Volumen von 3,0 Mrd. €. Dies entsprach 3,9 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben bildeten mit 2,2 Mrd. € (72,7 %) den größten Ausgabeposten im Epl. 06. Die sächlichen Verwaltungsausgaben stiegen um 52,6 auf 423,5 Mio. € (+ 14,2 %) an und beliefen sich auf 14,2 % der Ausgaben.



Mit einem Anteil von 9,1 % entfielen 272,1 Mio. € auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Hiervon entfielen 202,9 Mio. € (+ 16,2 %) auf die Förderung der Breitbanderschließung und BayernWLAN. Für den Erwerb von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Software wurden beim IT-Dienstleistungszentrum 14,8 Mio. € (+ 43,2 %) investiert; im Bereich der Finanzämter waren es 7,8 Mio. € (- 5,3 %).

2022 wurden im gesamten Geschäftsbereich für Baumaßnahmen 78,3 Mio. € (+ 0,8 %) ausgegeben, u. a. 7,8 Mio. € für die Baumaßnahmen zur Teilverlagerung der Hochschule für den öffentlichen Dienst - Fachbereich Polizei in die Klosterburg Kastl. Für Bau-, Instandsetzungs-, Sanierungs- und Restaurierungsmaßnahmen gab die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen 46,4 Mio. € (+ 3,4 %) aus; für die Finanzämter wurden Ausgaben von 8,8 Mio. € (- 38,1 %) geleistet, u. a. 3,1 Mio. € (+ 62,2 %) für die Baumaßnahmen beim Finanzamt München zur Neuordnung und Unterbringung der Steuerverwaltung in München.

Die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen verzeichnete nach dem coronabedingten Rückgang der Einnahmen in den Vorjahren bei den Eintrittsgeldern einen Anstieg um 14,1 auf 20,7 Mio. € (+ 209,9 %). Die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung stiegen um 6,8 auf 29,2 Mio. € (+ 30,4 %). Die Gesamteinnahmen der Ämter für Digitalisierung, Breitband und Vermessung gingen 2022 leicht zurück auf nunmehr 143,4 Mio. € (- 1,5 %). Hiervon entfielen 121,1 Mio. € (- 3,3 %) auf Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Entgelten. Die von Nutzern der Amtlichen Geobasisdaten bezahlten Gebühren stiegen auf 21,8 Mio. € (+ 6,3 %).

Die Ausgabereste im Geschäftsbereich des Finanzministeriums gingen leicht um 5,7 auf 498,8 Mio. € (- 1,1 %) zurück.

Allein bei den Baumaßnahmen in der Anlage S entstanden Ausgabereste von 113,7 Mio. € (- 1,3 %). Hiervon entfiel mit 49,6 Mio. € (+ 69,7 %) der größte Teil auf den Bereich der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen. Die Ausgabereste für Hochbaumaßnahmen bei der Hochschule für den öffentlichen Dienst gingen leicht zurück auf 22,6 Mio. € (- 1,9 %).

Die übrigen Ausgabereste reduzierten sich auf 385,1 Mio. € (- 1,1 %). Der größte Anteil entfiel mit 115,0 Mio. € (- 20,7 %) wie im Vorjahr auf den Bereich des Breitbandausbaus.

Für Maßnahmen des **Corona-Investitionsprogramms** (Kap. 13 18) standen dem Geschäftsbereich Haushaltsmittel von 60,9 Mio. € zur Verfügung. 2022 tatsächlich verausgabt wurden 21,4 Mio. €, davon 19,0 Mio. € für Investitionen zur Umsetzung von Homeoffice-Lösungen und zur Umsetzung der Grundsteuerreform. Die restlichen Mittel wurden als Ausgabereste übertragen.



31 Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Einzelplan 07)

Einzelplan 07		Tabelle 56		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	1.279,0	1.352,4	+ 73,3	+ 5,7 %
darunter Personalausgaben	103,7	108,7	+ 5,0	+ 4,8 %
Ist-Einnahmen	281,1	332,2	+ 51,0	+ 18,1 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	1.374,1	1.228,7	- 145,3	- 10,6 %
Ausgabereste	1.006,9	1.177,6	+ 170,7	+ 16,9 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	1.065	1.086	+ 21	+ 2,0 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Das Staatsministerium war 2022 zuständig für Angelegenheiten der Wirtschaft und der Energiepolitik sowie für die Landesentwicklung. Zudem waren die Bereiche Technologie und angewandte, wirtschaftsnahe Forschung außerhalb der Hochschulen beim Wirtschaftsministerium angesiedelt. Dem Geschäftsbereich gehörten auch die Regulierungskammer des Freistaates und deren Geschäftsstelle sowie das Bayerische Landesamt für Maß und Gewicht als Landeszentralbehörde an.

Der Anteil der Ausgaben des Epl. 07 am Gesamthaushalt belief sich 2022 auf 1,8 %; dabei erhöhten sich die Gesamtausgaben um 73,3 auf 1.352,4 Mio. € (+ 5,7 %).

Die Steigerung der Gesamtausgaben entfiel mit 40,8 Mio. € zu einem Großteil (55,7 %) auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen. Hierfür standen neben den neu geplanten 839,9 Mio. € noch Vorjahresreste von 404,5 Mio. € zur Verfügung. Von diesen insgesamt 1,2 Mrd. € wurden 717,3 Mio. € (57,6 %) tatsächlich verausgabt. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stellten mit 53,0 % die größte Ausgabengruppe des Epl. 07 dar.

Für die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen wurden 2022 neu geplante Ausgaben von 821,1 Mio. € sowie Vorjahresreste von 538,6 Mio. € bereitgestellt. Von den somit insgesamt 1,4 Mrd. € zur Verfügung stehenden Ausgabemitteln wurden tatsächlich 476,5 Mio. € (+ 21,2 Mio. €) verausgabt (35,0 %). Damit entfielen 28,9 % der Ausgabensteigerung auf diesen Bereich.

Für die Hightech Agenda Bayern wurden bei Vorjahresresten von 306,6 Mio. € weitere 359,2 Mio. € in Kap. 07 02 eingeplant. 2022 wurden von den damit zur Verfügung stehenden 665,9 Mio. € insgesamt 211,4 Mio. € (31,7 %) verausgabt.



Die Personalausgaben stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 4,8 % auf 108,7 Mio. €; der Anteil an den Gesamtausgaben des Staatsministeriums belief sich auf 8,0 %.

Die Einnahmesteigerung um 18,1 % auf 332,2 Mio. € beruhte größtenteils auf erhöhten Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen von der EU; diese stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 107,8 % auf 133,9 Mio. €. Die Einnahmen vom Bund hierfür gingen um 28,8 % auf 17,5 Mio. € zurück.

Die Ausgabereste nahmen seit 2017 kontinuierlich zu. Sie erhöhten sich in 2022 um 170,7 Mio. € auf 1,18 Mrd. €. Für die anstehenden Baumaßnahmen in der Anlage S wurden Ausgabereste von 16,9 Mio. € übertragen. Diese sind für die geplanten Behördenverlagerungen im Bereich des Landesamts für Maß und Gewicht vorgesehen (+ 0,5 Mio. €). Von den übrigen Ausgaberesten von 1,16 Mrd. € entfielen 387,5 Mio. € auf Projekte der Hightech Agenda Bayern, für die die Haushaltsmittel zwar gebunden, aber lt. Ministerium durch Projektverzögerungen noch nicht abgeflossen seien. Für die Förderung von Maßnahmen im Energiebereich wurden 123,3 Mio. € übertragen; die Mittel seien durch Bescheide bereits gebunden oder für einzelne Projekte fest verplant. Darin enthalten sind zudem Reste von 40,0 Mio. € für die Mitfinanzierung von „Important Projects of Common European Interest“ (IPCEI); hier verzögere sich der Mittelabfluss durch verspäteten Start der IPCEI-Projekte des Bundes.

2022 wurden im Bereich des Wirtschaftsministeriums u. a. Unterstützungsprogramme zur Überwindung der Corona-Pandemie aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) bewirtschaftet, z. B. die Überbrückungshilfen I bis IV (Finanzierung durch den Bund) sowie die Bayerische Corona-Härtefallhilfe (anteilige Finanzierung Bund/Land). Die hierfür eingesetzten Landesmittel beliefen sich 2022 auf 65,9 Mio. €. Zulasten des Bundes wurden 2,5 Mrd. € verausgabt, insgesamt also knapp 2,6 Mrd. €. Für die Abwicklung dieser Unterstützungsprogramme fielen Ausgaben von 33,3 Mio. € an.

Für Maßnahmen im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums standen beim **Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)** 2022 Haushaltsmittel von 16,5 Mio. € zur Verfügung. Hiervon wurden 5,5 Mio. € verausgabt, davon 4,1 Mio. € für den Aufbau neuer Wasserstoff-Anwender- und Beschleunigungszentren. Die restlichen Mittel wurden als Ausgabe-reste übertragen.



Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 08)

Einzelplan 08		Tabelle 57		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	1.550,1	1.563,0	+ 12,9	+ 0,8 %
darunter Personalausgaben	613,3	627,2	+ 14,0	+ 2,3 %
Ist-Einnahmen	353,7	460,1	+ 106,4	+ 30,1 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	471,1	465,2	- 5,9	- 1,3 %
Ausgabereste	178,4	279,3	+ 100,9	+ 56,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	6.669	6.714	+ 44	+ 0,7 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Die Aufgaben des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und seiner nachgeordneten Dienststellen umfassten 2022 die Angelegenheiten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft sowie der ländlichen Entwicklung in Bayern. Zum Geschäftsbe-
reich des Staatsministeriums zählten u. a. die Bayerischen Landesanstalten für Landwirt-
schaft, für Wein- und Gartenbau und für Wald und Forstwirtschaft, die 32 Ämter für Ernäh-
rung, Landwirtschaft und Forsten sowie die 7 Ämter für ländliche Entwicklung.

Der Anteil der Ausgaben an den gesamten Ausgaben des Freistaates belief sich 2022 mit
1,6 Mrd. € auf 2,1 % und damit auf einem mit dem Vorjahr vergleichbaren Niveau. Insge-
samt erhöhte sich das Gesamtausgabevolumen im Epl. 08 um 12,9 Mio. € (+ 0,8 %).

Wesentlichen Beitrag daran hatten die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Aus-
nahme für Investitionen, die um 22,5 auf 502,9 Mio. € (+ 4,7 %) anstiegen. Diese hatten
einen Anteil von 32,2 % am Gesamtausgabevolumen des Epl. 08. Maßgeblich für die Stei-
gerung waren insbesondere die Maßnahmen aus dem Europäischen Wiederaufbaufonds.

Die Personalausgaben stiegen leicht um 14,0 auf 627,2 Mio. € an (+ 2,3 %). Bezogen auf die
Gesamtausgaben des Epl. 08 beanspruchten sie den größten Anteil in Höhe von 40,1 %.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen gingen um 29,8 auf
297,7 Mio. € (- 9,1 %) zurück und hatten einen Anteil von 19,0 % am Gesamtausgabevolumen
des Epl. 08. Der Rückgang ist im Wesentlichen auf geringere Ausgaben bei den Zuschüssen
für Maßnahmen im Privatwald sowie für Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des
ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des
ländlichen Raums (ELER) - Förderperiode 2014 bis 2020 - und dem Übergangszeitraum
zurückzuführen.



Für Baumaßnahmen wurden 10,2 Mio. € (0,7 % der Ausgaben) in Anspruch genommen, was einem erneuten Rückgang um 2,4 Mio. € (- 18,8 %) im Vergleich zum Vorjahr entspricht.

Die Einnahmen stiegen um 106,4 auf 460,1 Mio. € (+ 30,1 %), was insbesondere aus wieder zunehmenden Zuweisungen der EU resultiert.

Nach dem vorjährigen Rückgang der Ausgabereste erhöhten sich diese 2022 wieder deutlich um 100,9 auf 279,3 Mio. € (+ 56,6 %). Ursächlich hierfür waren insbesondere die höheren Ausgabereste in den Bereichen Entgelte für landespflegerische und landeskulturelle Leistungen (+ 55,8 Mio. €), Zuschüsse zur Einzelbetrieblichen Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen (+ 28,8 Mio. €) und für Maßnahmen im Privatwald (+ 20,6 Mio. €).

Darüber hinaus verwaltete die EU-Zahlstelle des Staatsministeriums jährlich saldierte Direktzahlungen der EU an landwirtschaftliche Betriebsinhaber von 890,8 Mio. € (Vorjahr: 915,7 Mio. €).

Für Maßnahmen im Geschäftsbereich des Epl. 08 standen aus dem **Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)** einmalig zusätzliche Ausgabemittel von 35,5 Mio. € zur Verfügung, wovon tatsächlich 23,6 Mio. € abgeflossen sind. Davon entfielen u. a. 18,0 Mio. € auf die Förderung der Dorferneuerung im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung und 2,0 Mio. € auf die Förderung der Flurneueordnung im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung. Zudem wurden elektronische Datenverarbeitungsanlagen, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände sowie Software für 1,9 Mio. € erworben. Die restlichen Mittel wurden als Ausgabereste übertragen.



Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Einzelplan 09)

Einzelplan 09		Tabelle 58		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	4.366,1	4.735,6	+ 369,5	+ 8,5 %
darunter Personalausgaben	521,5	534,0	+ 12,5	+ 2,4 %
Ist-Einnahmen	2.338,4	3.473,6	+ 1.135,2	+ 48,5 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	21.586,1	22.332,9	+ 746,8	+ 3,5 %
Ausgabereste	1.025,5	1.862,9	+ 837,4	+ 81,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	9.124	9.230	+ 106	+ 1,2 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Zum Aufgabenbereich der Staatsbauverwaltung gehörten 2022 der staatliche Hochbau, der Straßen- und Brückenbau, das Wohnungswesen, die Städtebauförderung sowie das Verkehrswesen (mit Schienenpersonennahverkehr). Die Aufgaben wurden unter der Leitung des Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr, von den 7 Regierungen (Bereich 3, Planung und Bau), der Landesbaudirektion Bayern sowie von 22 Staatlichen Bauämtern durchgeführt.

Die Hochbauverwaltung plante, baute und erhielt die Gebäude des Freistaates, des Bundes und weiterer Bauherren, wie z. B. Kirchen und Stiftungen. Dies waren über 25.000 Gebäude auf 5.100 Liegenschaften in Bayern. Die Hochbauverwaltung führte u. a. die „Großen Baumaßnahmen“ des Freistaates mit Gesamtkosten von jeweils über 3,0 Mio. €, die „Kleinen Baumaßnahmen“ und den Bauunterhalt durch. Die „Großen Baumaßnahmen“ waren im Haushaltsplan in der Anlage S des jeweiligen Ressorts enthalten. 2022 blieben die Gesamtausgaben von Bund und Freistaat für Hochbauprojekte auf dem Vorjahresniveau von 1,7 Mrd. €. Darüber hinaus beriet die Hochbauverwaltung die Auftraggeber staatlich geförderter Bauvorhaben, wie beispielsweise Schulen, Kindergärten und Krankenhäuser.

Die Straßenbauverwaltung plante, baute und unterhielt neben den Staatsstraßen (14.100 km) auch die Bundesstraßen (5.800 km, Auftragsverwaltung) sowie verschiedene Kreisstraßen (3.100 km). Das Straßennetz der Bundes- und Staatsstraßen umfasste 2022 11.500 Brücken, 46 Tunnel und über 6.000 km Radwege. Von 1,4 Mrd. € Gesamtausgaben in 2022 (Vorjahr: 1,2 Mrd. €) entfielen 613 Mio. € (Vorjahr: 493 Mio. €) auf die Staatsstraßen. Die Bauinvestitionen betragen für die Bundesstraßen 573 Mio. € (Vorjahr: 621 Mio. €) und für die Staatsstraßen 422 Mio. € (Vorjahr: 303 Mio. €).



Das 6.500 km lange bayerische Schienennetz war mit mehr als 1.000 Bahnhöfen und Haltepunkten das umfangreichste aller Bundesländer. Die Gesamtausgaben 2022 für den Schienenpersonennahverkehr betragen 1,6 Mrd. € (Vorjahr: 1,7 Mrd. €). Hierin waren Ausgaben von 129,5 Mio. € (Vorjahr: 250,7 Mio. €) für Verkehrsanlagen enthalten.

Die Ausgaben des Epl. 09 erhöhten sich 2022 um 369,5 Mio. € auf 4,7 Mrd. € und betragen 6,3 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 48,3 % der Ausgaben des Epl. 09 erfolgten für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, davon hauptsächlich für den Schienenpersonennahverkehr (1,5 Mrd. €). Ein nennenswerter Teil der Ausgaben von 1,1 Mrd. € (23,4 %) betraf die Investitionsförderungsmaßnahmen. Hier wurden allein für die Wohnraumförderung 568,5 Mio. € und für die Städtebauförderung 274,4 Mio. € verausgabt. 11,3 % der Ausgaben entfielen auf Personal. 11,7 % der Ausgaben betrafen Baumaßnahmen.

Die Einnahmen des Epl. 09 stiegen 2022 um 1,1 Mrd. € (+ 48,5 %). Die Einnahmen erhöhten sich überwiegend bei den allgemeinen Bewilligungen (+ 521,4 Mio. €), beim Schienenpersonennahverkehr (+ 388,3 Mio. €) und bei den Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes zur Wohnraumförderung (+ 31,0 Mio. €). Demgegenüber sanken die Einnahmen bei den Sammelansätzen für den Gesamtbereich des Epl. 09 (- 0,2 Mio. €), beim Öffentlichen Verkehr und Radverkehr (- 0,1 Mio. €) sowie bei der Landesbaudirektion (- 0,1 Mio. €) geringfügig.

Der Bestand an Verpflichtungen zum 31.12.2022 von 21,6 Mrd. € entfiel zum großen Teil auf Leistungen an die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH. Damit werden Ausgleichsleistungen an Eisenbahnverkehrsunternehmen (Bestellentgelte) gewährleistet, die Leistungen für den Schienenpersonennahverkehr erbringen. Die Höhe des Ansatzes ist bedingt durch die lange Laufzeit der Verkehrsverträge und verteilt sich noch auf Haushaltsjahre über 2025 hinaus.

Die Ausgabereste stiegen um 837,4 Mio. € auf 1,9 Mrd. € (+ 81,7 %). Der Großteil entstand beim Schienenpersonennahverkehr (885,0 Mio. €), davon 755,5 Mio. € (+ 420,0 Mio. €) für Verkehrsanlagen des Schienenpersonennahverkehrs. Hierzu zählt auch der Bau der 2. S-Bahn-Stammstrecke München (Baubeginn 2017).

Bei der Wohnraumförderung beliefen sich die Ausgabereste auf 167,9 Mio. € (+ 8,4 %). Die Ausgabereste werden lt. Bauministerium hauptsächlich zur Abfinanzierung der durch Bescheide bewilligten Maßnahmen bei den Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Wohnraum (141,4 Mio. €) benötigt.



Im Bereich der Städtebauförderung wurden weitere 203,7 Mio. € (Vorjahr: 151,0 Mio. €) als Ausgabereste übertragen, um bereits durch Bescheide bewilligte Maßnahmen abfinanzieren zu können.

Das Bauministerium war 2022 für die Umsetzung des gemeinsamen Rettungsschirms von Bund und Ländern für den Öffentlichen Personennahverkehr einschließlich der Leistungen an Kommunen für Verstärkerleistungen im Schülerverkehr verantwortlich. Die Abwicklung erfolgte über den **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19). Von den hierfür verausgabten 593,2 Mio. € wurden 254,0 Mio. € durch Zuweisungen des Bundes nach dem Regionalisierungsgesetz gedeckt.

Aus dem **Corona-Investitionsprogramm** (Kap. 13 18) standen dem Geschäftsbereich des Bauministeriums 237,0 Mio. € zur Verfügung, wovon 133,0 Mio. € tatsächlich verausgabt wurden. Allein für die Modernisierung der Infrastruktur wurden 111,2 Mio. € ausgegeben. Die restlichen Mittel wurden als Ausgabereste übertragen.



Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (Einzelplan 10)

Einzelplan 10		Tabelle 59		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	6.874,5	7.073,2	+ 198,7	+ 2,9 %
darunter Personalausgaben	275,5	283,5	+ 8,0	+ 2,9 %
Ist-Einnahmen	2.127,9	2.154,8	+ 26,9	+ 1,3 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	823,9	710,0	- 113,9	- 13,8 %
Ausgaberrreste	347,2	346,2	- 1,0	- 0,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	3.239	3.296	+ 57	+ 1,8 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Der Aufgabenbereich des Staatsministeriums umfasste 2022 insbesondere die Themen Arbeit, Soziales, Familie und Frauen. Zum Geschäftsbereich gehörten u. a. das Zentrum Bayern Familie und Soziales, die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, die Akademie der Sozialverwaltung sowie das Staatsinstitut für Familienforschung und das Staatsinstitut für Frühpädagogik und Medienkompetenz.

Das Ausgabenvolumen erhöhte sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 198,7 Mio. € auf 7,1 Mrd. € (+ 2,9 %). Dies entsprach 9,3 % der Gesamtausgaben des Freistaates.

Von den Gesamtausgaben entfielen 6,5 Mrd. € (91,5 %) auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen. Die Personalausgaben beliefen sich mit 283,5 Mio. € auf 4,0 % der Ausgaben. Ausgabenschwerpunkte im Epl. 10 waren:

- Ausgaben für die Förderung von Kindertageseinrichtungen: 2.831,7 Mio. € (+ 5,6 %).
- Familiengeld nach dem Bayerischen Familiengeldgesetz: 780,9 Mio. € (+ 1,1 %).

Deutliche Abweichungen der Ist-Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr waren z. B. zu verzeichnen bei:

- Maßnahmen, Diensten und Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, insbesondere der beruflichen, sozialen und medizinischen Rehabilitation: 26,1 Mio. € (- 19,0 %).
- Maßnahmen, Projekten und Einrichtungen für das bürgerschaftliche Engagement, das Ehrenamt sowie die Freiwilligenarbeit: 2,4 Mio. € (+ 56,2 %).



Die Gesamteinnahmen des Geschäftsbereichs beliefen sich auf 2,2 Mrd. € (+ 1,3 %). Schwerpunkte bei den Einnahmen im Ressort waren z. B.:

- Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: 993,0 Mio. € (+ 9,1 %).
- Einnahmen aus Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz: 165,2 Mio. € (+ 2,2 %).
- Aufkommen an Ausgleichsabgabe durch private Arbeitgeber und durch Arbeitgeber der öffentlichen Hand (ohne Freistaat): 142,7 Mio. € (+ 16,7 %).

Für das Zentrum Bayern Familie und Soziales wurden Ausgaben von 127,5 Mio. € getätigt.

Die Ausgabereste gingen leicht um 1,0 auf 346,2 Mio. € (- 0,3 %) zurück. Bei der Förderung von Kindertageseinrichtungen gingen sie um 43,2 auf 34,9 Mio. € (- 55,3 %) zurück. Bei den Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch IX aus der Ausgleichsabgabe sind die Ausgabereste dagegen um 44,3 auf 116,2 Mio. € (+ 61,6 %) gestiegen.

Beim **Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)** wurden dem Geschäftsbereich Mittel von 224,2 Mio. € bereitgestellt. Tatsächlich wurden hier Ausgaben von 162,3 Mio. € geleistet. Davon entfielen 90,0 Mio. € auf Investitionen zur Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen und 67,4 Mio. € auf Zuschüsse für Investitionsmaßnahmen für Menschen mit Behinderung. Die restlichen Mittel wurden als Ausgabereste übertragen.

Zu den Ausgaben aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)** zählten insbesondere der Ersatz entfallener Elternbeiträge in der Kindertagesbetreuung aufgrund der Betretungsverbote (15,3 Mio. €) und die Förderung technischer Maßnahmen zum infektionsschutzgerechten Lüften in Kitas, Großtagespflegestellen und Heilpädagogischen Tagesstätten (6,5 Mio. €).



Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)

Einzelplan 11		Tabelle 60		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	36,9	39,2	+ 2,3	+ 6,3 %
darunter Personalausgaben	35,5	37,0	+ 1,5	+ 4,1 %
Ist-Einnahmen	0,0	0,0	0,0	+ 36,2 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	0,7	1,0	+ 0,3	+ 38,5 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	298	295	- 3	- 1,0 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Der Epl. 11 enthielt 2022 die Einnahmen und Ausgaben des ORH und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Die Aufgaben des ORH sind in Art. 80 BV und in der BayHO geregelt. Hierzu zählen insbesondere die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates, seiner Verwaltungen, Gerichte, Betriebe, Beteiligungen und Sondervermögen. Kraft Gesetzes sind noch weitere Einrichtungen außerhalb des Staates der Prüfung des ORH unterworfen (z. B. Bayerischer Rundfunk).

Der ORH gliederte sich 2022 in vier Prüfungsabteilungen mit zwölf Prüfungsgebieten und in eine Präsidialabteilung. Zum Geschäftsbereich des ORH gehörten die fünf Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Ansbach, Augsburg, Bayreuth, Regensburg und Würzburg.

2022 stiegen die Ausgaben des Epl. 11 um 2,3 auf 39,2 Mio. € (+ 6,3 %). Der Anteil an den Gesamtausgaben des Staates betrug weniger als 0,1 %. Aufgrund der besonderen Aufgabenstellung des ORH war die Struktur des Epl. 11 im Vergleich zu anderen Epl. geprägt von einem sehr hohen Personalausgabenanteil von 94,2 % (37,0 Mio. €). Die Zahl der Stellen reduzierte sich im Vergleich zu 2021 durch Einsparungen im Verwaltungsbereich.

Mittel für Hochbaumaßnahmen oder freiwillige Leistungen waren im Haushalt des Epl. 11 nicht enthalten. Der ORH bewirtschaftete keine Ausgabemittel des **Corona-Investitionsprogramms** (Kap. 13 18) und des **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19).

Die Ausgabereste stiegen im Vergleich zum Vorjahr von 0,7 auf 1,0 Mio. € an; Grund hierfür waren überwiegend nicht abgeschlossene Bauunterhaltungsmaßnahmen.



Die ohne gesetzliche Verpflichtung durchgeführte interne Prüfung der Rechnung des ORH für das Haushaltsjahr 2022 ergab keine wesentlichen Feststellungen. Die in der Haushaltsrechnung und in den Büchern aufgeführten Beträge stimmten überein. Die Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt.

Die Entlastung des ORH erfolgt in einem gesonderten Verfahren durch den Landtag (Art. 101 BayHO).



Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)

Einzelplan 12		Tabelle 61		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	1.097,6	1.162,2	+ 64,6	+ 5,9 %
darunter Personalausgaben	535,3	551,1	+ 15,8	+ 3,0 %
Ist-Einnahmen	171,8	187,5	+ 15,7	+ 9,2 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	171,2	147,7	- 23,5	- 13,7 %
Ausgabereste	206,4	206,0	- 0,5	- 0,2 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	6.364	6.442	+ 78	+ 1,2 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz war 2022 für Angelegenheiten der Wasserwirtschaft, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Klima- und Bodenschutzes, der Abfallwirtschaft und des Verbraucherschutzes zuständig. Zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums zählten u. a. das Landesamt für Umwelt, das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, die 17 Wasserwirtschaftsämter sowie die beiden Nationalparke Bayerischer Wald und Berchtesgaden.

Die Gesamtausgaben für den Epl. 12 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 64,6 Mio. € auf 1,2 Mrd. € (+ 5,9 %). Dies entsprach 1,5 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben betragen 551,1 Mio. € (+ 3,0 %) und nahmen wie im Vorjahr mit 47,4 % im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Epl. 12 den größten Anteil ein.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen erhöhten sich nach einem leichten Rückgang im Vorjahr wieder um 17,1 auf nun 236,8 Mio. € (+ 7,8 %). Einen großen Anteil hatten die diversen Ausgaben im Rahmen des Hochwasserschutzes, die 2022 insgesamt um 4,1 auf 136,2 Mio. € angestiegen sind (+ 3,1 %).

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen sind 2022 erneut leicht um 1,1 auf mittlerweile 128,9 Mio. € (+ 0,9 %) gestiegen. Stark gestiegen sind die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Abwasseranlagen um 3,4 auf nunmehr 4,4 Mio. € (+ 334,3 %). Gesunken sind dagegen die Ausgaben für Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes im Vollzug des Naturschutzes um 3,4 auf 17,0 Mio. € (- 16,5 %).



Bei den sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist eine erneute Erhöhung um 16,0 auf 94,0 Mio. € (+ 20,5 %) zu verzeichnen. Wie bereits im Vorjahr waren hierfür insbesondere gestiegene Ausgaben zur Förderung der ländlichen Entwicklung aus dem ELER für die Förderperiode 2014 bis 2020 (+ 39,5 %) auf inzwischen 36,7 Mio. € ursächlich. Die hiermit korrespondierenden Zuweisungen der EU zur Förderung der ländlichen Entwicklung stiegen in entsprechender Höhe.

Die Gesamteinnahmen im Epl. 12 wuchsen um 15,7 auf 187,5 Mio. € (+ 9,2 %) an.

Nach der im Vorjahr noch deutlichen Erhöhung verringerten sich die Ausgabereste 2022 leicht um 0,5 auf 206,0 Mio. € (- 0,2 %). Den größten Einzelposten bildete hierbei wieder der Bereich Naturschutz und Landschaftspflege (u. a. Maßnahmen zur Moorrenaturierung) mit Ausgaberesten von 33,0 Mio. €, der sich gegenüber dem Vorjahr deutlich um 13,2 Mio. € (+ 66,4 %) erhöhte. Eine Verringerung der Ausgabereste um 12,5 auf 5,3 Mio. € (- 70,3 %) gab es vor allem im Bereich Wasserwirtschaft bei den Zuweisungen an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden zur Deckung des Verwaltungsaufwands beim Vollzug des AbwAG und BayAbwAG und bei den Baumaßnahmen an Gewässern erster Ordnung (- 8,9 Mio. € bzw. - 100,0 %).

Das Umweltministerium bewirtschaftete 2022 aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) insbesondere die Mittel zur Gewährung einer Corona-Billigkeitsleistung für die gemeinnützige Bayerische Landesgartenschau-Gesellschaft mbH von 0,6 Mio. € zur Abwendung einer drohenden Insolvenz.

Beim **Corona-Investitionsprogramm** (Kap. 13 18) standen dem Geschäftsbereich 2022 49,6 Mio. € zur Verfügung. Hiervon wurden 46,2 Mio. € tatsächlich verausgabt, davon 45,0 Mio. € für Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Zweckverbände für den Bau von Wasserversorgungsanlagen. Für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Nationalparks Bayerischer Wald wurden 0,8 Mio. € verwendet. Die restlichen Mittel wurden als Ausgabereste übertragen.



37 Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)

Einzelplan 13		Tabelle 62		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	24.025,7	23.272,3	- 753,4	- 3,1 %
darunter Personalausgaben	286,6	322,7	+ 36,1	+ 12,6 %
Ist-Einnahmen	64.786,8	64.506,1	- 280,7	- 0,4 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	1.114,1	1.026,2	- 87,9	- 7,9 %
Ausgabereste	6.849,2	5.171,9	- 1.677,3	- 24,5 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	896	896	0	0,0 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Der Epl. 13 „Allgemeine Finanzverwaltung“ fasste 2022 hauptsächlich die Einnahmen und Ausgaben zusammen, die die Gesamtheit der Staatsverwaltung betreffen. Er unterschied sich also erheblich von den anderen Epl., die ausschließlich die Haushaltsmittel für die Aufgaben und Zuständigkeiten des jeweiligen Ressorts enthielten. Er wurde grundsätzlich vom Finanzministerium bewirtschaftet. Für einzelne Titel wurde die Bewirtschaftungsbefugnis auf das jeweils fachlich zuständige Ressort übertragen.

Im Epl. 13 wurden 2022 im Wesentlichen die Steuereinnahmen, die Gewinnablieferungen von Unternehmensbeteiligungen und Staatsbetrieben des Freistaates, der kommunale Finanzausgleich, der Schuldendienst sowie der Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB ausgewiesen. Neben diversen Investitionsprogrammen beinhaltete der Epl. 13 in 2022 auch den **Sonderfonds Corona-Pandemie**, das **Corona-Investitionsprogramm** sowie einen Teil der Beamtenversorgung und die Zuführung an den Pensionsfonds.

Das Ausgabevolumen des Epl. 13 umfasste 23,3 Mrd. €; das waren 30,7 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Die Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich nahmen mit 45,7 % den größten Anteil ein; sie beliefen sich auf 10,6 Mrd. € (+ 3,9 %). Die Personalausgaben von 322,7 Mio. € machten 1,4 % der Ausgaben aus.

Beim **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) wurden 2022 Ausgaben von 6,5 Mrd. € (- 41,5 %) geleistet. Zur Finanzierung dieser Ausgaben standen neben den Einnahmen aus Krediten von 63,5 Mio. € (vgl. TNrn. 1.4 und 6) auch Drittmittel von 4,9 Mrd. € (vgl. Tabelle 40) zur Verfügung. Die Mittel dieses Sonderfonds bewirtschafteten die zuständigen Fachressorts (vgl. TNrn. 27 bis 40).



2022 gab es zudem ein **Corona-Investitionsprogramm** (Kap. 13 18). Von den veranschlagten 1,5 Mrd. € wurden 1,1 Mrd. € ausgegeben. Auch diese Mittel wurden durch die zuständigen Fachressorts (vgl. TNrn. 25 bis 40) bewirtschaftet.

Die Einnahmen beliefen sich mit 64,5 Mrd. € (- 0,4 %) auf 84,5 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben spielten dabei 2022 mit 55,0 Mrd. € (+ 9,7 %) die maßgebliche Rolle. Das entsprach 85,2 % der Einnahmen des Epl. 13 und 72,0 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Einnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen, z. B. aus Gewinnausschüttungen, gingen 2022 erneut um 13,3 auf 289,6 Mio. € (- 4,4 %) zurück.

Die Ausgabereste gingen 2022 deutlich um 1,7 auf 5,2 Mrd. € (- 24,5 %) zurück. Der Großteil (61,4 %) der übertragenen Ausgabereste entfiel dabei auf den **Sonderfonds Corona-Pandemie** (3,2 Mrd. €), davon allein 2,4 Mrd. € für den Bereich Gesundheit⁹⁰. Auf den Bereich der allgemeinen Finanzzuweisungen entfielen 1,2 Mrd. € (- 4,9 %) an Ausgaberesten. Hierzu zählen insbesondere die Leistungen aufgrund des BayFAG, des BayKrG sowie des BayÖPNVG. Beim **Corona-Investitionsprogramm** wurden 0,4 Mrd. € in das Haushaltsjahr 2023 übertragen. Zur Finanzierung künftiger - ggf. steigender - Zinsen und um die Zinsen für die Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen auffangen zu können, wurden 55,0 Mio. € als Ausgabereist übertragen.

Beim **Corona-Investitionsprogramm** (Kap. 13 18) standen dem Bereich der Allgemeinen Finanzverwaltung 449,9 Mio. € zur Verfügung. Hiervon wurden 2022 tatsächlich 440,8 Mio. € verausgabt. Allein auf die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für den Bau öffentlicher Schulen und Kindertageseinrichtungen nach Art. 10 BayFAG entfielen 360,0 Mio. €.

2022 wurden im Bereich der Allgemeinen Finanzverwaltung und Zuständigkeit des Finanzministeriums aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) insbesondere Ausgaben für die Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen (0,1 Mrd. €) geleistet.

⁹⁰ Kap. 13 19 TG 57 und 60 - 66.



38 Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)

Einzelplan 14		Tabelle 63		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	636,8	813,6	+ 176,8	+ 27,8 %
darunter Personalausgaben	107,8	125,9	+ 18,0	+ 16,7 %
Ist-Einnahmen	24,9	18,7	- 6,2	- 24,7 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	105,8	162,6	+ 56,8	+ 53,7 %
Ausgabereste	347,5	335,0	- 12,5	- 3,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	1.571	1.756	+ 185	+ 11,8 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege war 2022 für das gesamte Gesundheitswesen in Bayern zuständig. Das Ministerium hatte je einen Dienstsitz in München (drei Standorte) und Nürnberg (drei Standorte). Zum Geschäftsbereich gehörten das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit, die Staatliche Gesundheitsverwaltung, die gerichtsärztlichen Dienste sowie das Landesamt für Pflege.

Das Ausgabevolumen erhöhte sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 176,8 auf 813,6 Mio. € (+ 27,8 %). Dies entsprach 1,1 % der Gesamtausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben von 125,9 Mio. € (+ 16,7 %) machten 15,5 % der Gesamtausgaben dieses Epl. 14 aus.

Die Ausgaben für Pflege und Hospiz stiegen auf 570,6 Mio. € (+ 32,8 %). Davon entfielen 416,6 Mio. € (+ 3,5 %) auf das Landespflegegeld; dies entsprach 51,2 % der Gesamtausgaben des Ressorts. Die Steigerung der Ausgaben für Pflege und Hospiz beruhten insbesondere auf den deutlich gestiegenen Ausgaben für den Vollzug des Pflegeberufgesetzes von 0,6 auf 124,4 Mio. €.

Im Bereich Gesundheitsversorgung wurden 58,5 Mio. € (+ 6,5 %) ausgegeben. Für Prävention und Gesundheitsschutz wurden Ausgaben von 47,2 Mio. € (+ 41,2 %) getätigt. Die Mehrausgaben beruhten insbesondere auf dem Anstieg der Ausgaben für den Vollzug des Bayerischen Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetzes, die sich von 1,8 auf 11,7 Mio. € steigerten.



Die Ausgaben für das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit beliefen sich auf 34,9 Mio. € (+ 21,3 %), für das Landesamt für Pflege auf 9,9 Mio. € (+ 16,3 %). Die Ausgaben für die Staatlichen Gesundheitsämter bei den Landratsämtern und den gerichtsärztlichen Diensten erhöhten sich auf 30,9 Mio. € (+ 12,0 %). Für den Bereich Gesundheit bei den Regierungen fielen 7,1 Mio. € (+ 9,0 %) an.

Die Einnahmen des Epl. 14 gingen erneut zurück auf 18,7 Mio. € (- 24,7 %). Grund hierfür war insbesondere der Wegfall der Zuweisungen des Bundes zur technischen Modernisierung der Gesundheitsbehörden (Vorjahr: 10,1 Mio. €).

Der Anstieg bei den Verpflichtungsermächtigungen um 56,8 auf 162,6 Mio. € ist insbesondere auf die höheren überjährigen Verpflichtungen für Zuschüsse und Zuweisungen in den Bereichen Verbesserung der Versorgungsstrukturen und der Pflegeinfrastruktur, Pflegeforschung sowie Defizitausgleich für Abteilungen Gynäkologie und Geburtshilfe an Krankenhäusern zurückzuführen.

Die Ausgabereste des Epl. 14 gingen um 12,5 auf 335,0 Mio. € (- 3,6 %) zurück. Sie betragen im Bereich Verbesserung der Versorgungsstrukturen und der Pflegeinfrastruktur, Pflegeforschung 99,9 Mio. € (+ 38,2 %). Im Bereich Digitalisierung im Gesundheits- und Pflegebereich beliefen sich die Ausgabereste auf 40,2 Mio. € (- 14,1 %) und im Bereich Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen auf 18,2 Mio. € (+ 14,5 %). Beim Landespflegegeld sind die Ausgabereste um 13,4 auf 15,1 Mio. € angestiegen. Für den Vollzug des Pflegeberufgesetzes sind die Ausgabereste um 61,0 auf 8,2 Mio. € zurückgegangen.

Im **Corona-Investitionsprogramm** (Kap. 13 18) wurden dem Geschäftsbereich 17,0 Mio. € bereitgestellt; davon wurden 0,3 Mio. € ausgereicht. 16,7 Mio. € wurden laut Ressort für die Abfinanzierung der in 2022 erlassenen Zuwendungsbescheide als Ausgabereste übertragen.

Das Gesundheitsministerium bewirtschaftete 2022 auch Haushaltsmittel aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) und tätigte hieraus insbesondere Ausgaben für die Umsetzung einer Impfstrategie⁹¹ (615,4 Mio. €), die Umsetzung der Bayerischen Teststrategie⁹² (273,6 Mio. €) und für sonstige Leistungen und Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (152,3 Mio. €).

⁹¹ Vgl. TNr. 59.

⁹² Vgl. TNr. 44.



Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 15)

Einzelplan 15		Tabelle 64		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	7.767,3	8.254,6	+ 487,3	+ 6,3 %
darunter Personalausgaben	4.072,5	4.274,0	+ 201,5	+ 4,9 %
Ist-Einnahmen	2.269,1	2.387,7	+ 118,6	+ 5,2 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	947,6	1.372,1	+ 424,5	+ 44,8 %
Ausgaberrreste	2.519,6	2.767,6	+ 248,0	+ 9,8 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	53.252	54.138	+ 886	+ 1,7 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst umfasste 2022 die Angelegenheiten der Hochschulen sowie die Förderung von Wissenschaft, Forschung, Lehre und Kunst, insbesondere

- die 10 staatlichen Universitäten, 8 staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften, 9 staatlichen Technischen Hochschulen, 6 staatlichen Kunsthochschulen sowie eine Reihe weiterer Hochschulen in kirchlicher oder privater Trägerschaft,
- die Angelegenheiten der Körperschaften und sonstigen Einrichtungen der Wissenschafts- und Kunstpflege einschließlich des Bibliotheks- und Archivwesens, der wissenschaftlichen Sammlungen und der Kunstsammlungen sowie die Denkmalpflege,
- die berufliche Ausbildung und die Förderung im Bereich der Musik, des Balletts und des Theaters und
- die Aufsicht über das Rundfunkwesen.

Das Ausgabevolumen lag 2022 bei 8,3 Mrd. €. Das entsprach 10,9 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2021 erhöhten sich die Ausgaben um 487,3 Mio. € (+ 6,3 %). Grund hierfür war u. a. der Anstieg der Ausgaben zur Fortführung der 2019 beschlossenen Technologieoffensive Hightech Agenda Bayern um 160,8 auf 262,7 Mio. € (+ 157,8 %).

Mit 51,8 % bildeten die Personalausgaben weiterhin den größten Ausgabenblock des Epl. 15. Die Steigerung gegenüber 2021 betrug 201,5 Mio. € (+ 4,9 %). Davon entfielen 67,4 Mio. € auf zusätzliche Personalausgaben im Rahmen der Hightech Agenda Bayern.



Der Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsjahr 2022 um 424,5 Mio. € (+ 44,8 %) ist größtenteils auf überjährige Verpflichtungen bei großen Hochbaumaßnahmen und Mieten und Pachten für Grundstücke, Gebäude und Räume im Hochschulbereich zurückzuführen.

Die Ausgabereste betragen 2,8 Mrd. €. Insgesamt erhöhten sie sich um 248,0 Mio. € (+ 9,8 %). Ein Großteil der Ausgabereste entfällt auf Mittel Dritter. Im „Innovationsbündnis Hochschule 4.0“ sagte der Freistaat den Hochschulen zu, Ausgabereste der Hochschulen grundsätzlich zu übertragen.

Die Ausgabereste für Baumaßnahmen in der Anlage S stiegen um 141,0 auf 572,5 Mio. € (+ 32,7 %). Wie im Vorjahr entfiel ein großer Teil hiervon auf nicht abgerufene Verstärkungsmittel zur Beschleunigung von Bauinvestitionen der Hightech Agenda Bayern (+ 68,7 Mio. €).

Das Wissenschaftsministerium bewirtschaftete 2022 Haushaltsmittel des **Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)** und des **Corona-Investitionsprogramms (Kap. 13 18)**.

Bei Kap. 13 18 standen für den Geschäftsbereich 91,8 Mio. € bereit. 2022 wurden davon für die Modernisierung staatlicher Infrastruktur (energetischer Bereich und IT-Infrastruktur) 36,5 Mio. € verausgabt. Die restlichen Mittel wurden als Ausgabereste übertragen.

Im Bereich des **Sonderfonds Corona-Pandemie** wurden Ausgaben von 251,3 Mio. € getätigt. Die Mittel wurden insbesondere verwendet für

- Unterstützungsmaßnahmen im Kulturbereich - „Rettungsschirm Kunst“ (42,8 Mio. €) und
- den Ausgleich finanzieller Ausfälle und zusätzlicher Ausgaben bei den Universitätsklinikum, dem Deutschen Herzzentrum München und den klinisch-theoretischen Instituten der Universitäten (206,4 Mio. €).



40 Staatsministerium für Digitales (Einzelplan 16)

Einzelplan 16		Tabelle 65		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Ist-Ausgaben	78,9	105,4	+ 26,5	+ 33,6 %
darunter Personalausgaben	10,7	12,7	+ 2,0	+ 18,6 %
Ist-Einnahmen	3,0	8,0	+ 5,0	+ 166,0 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	4,9	14,2	+ 9,3	+ 187,7 %
Ausgabereste	44,7	37,3	- 7,4	- 16,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Personalsoll	143	169	+ 26	+ 18,1 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Das Digitalministerium war 2022 sowohl für die Grundsatzangelegenheiten, die Strategie und die Koordinierung der Digitalisierung Bayerns als auch für die Filmförderung und -politik sowie die digitale Unterhaltung (Games) zuständig. Zum Aufgabenbereich gehörten auch die strategischen Fragen der digitalen Verwaltung, die strategischen Zukunftsfragen des Digitalstandorts Bayern, neue digitale Technologien, die Aufgaben der IT-Beauftragten für Bayern und die Koordinierung der Ressort-CIOs, die föderale IT-Kooperation im Bund, IT-Recht und IT-Controlling, aber auch ethische Fragen, die mit der Digitalisierung zusammenhängen. Zudem koordinierte und steuerte es die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in Bayern.

In der Ressortzuständigkeit des Finanzministeriums lagen die Aufgaben der Breitbanderschließung, der technischen Angelegenheiten der digitalen Verwaltung und der Sicherheit der Informationstechnik, die Verantwortung für den Bayern-Server sowie die digitale Kommunikationsinfrastruktur. Für Themen der Digitalisierung in der Wirtschaft, soweit sie die allgemeine Wirtschaftsförderung betreffen, und die Förderung der Mobilfunkversorgung war das Wirtschaftsministerium zuständig.

Am 01.08.2022 trat das Bayerische Digitalgesetz in Kraft, es ersetzt das ehemalige Bayerische E-Government-Gesetz.

Die Einnahmen erhöhten sich 2022 um 5,0 auf 8,0 Mio. € (+ 166,0 %). Davon stammten 3,7 Mio. € aus Zuweisungen des Bundes und der Föderalen IT-Kooperation.



Die Ausgaben erhöhten sich um 26,5 auf 105,4 Mio. € (+ 33,6 %) und beliefen sich damit weiterhin auf 0,1 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 12,1 % der Ausgaben entfielen auf Personal, 30,2 % auf sächliche Verwaltungsausgaben und 32,3 % auf Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen. Auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen entfielen 26,8 Mio. € (+ 2,4 %), davon 25,9 Mio. € (96,7 %) auf den Bereich Bayerische Film- und Computerspielförderung.

Die Erhöhung des Personalsolls um 26 Stellen (+ 18,1 %) betrifft u. a. die Umsetzung der Digitalisierung und des Unternehmenskontos ELSTER.

Die Ausgabereste verringerten sich insgesamt um 7,4 auf nun 37,3 Mio. € (- 16,6 %). Im Bereich des Innovationsfonds für digitale Leuchtturmprojekte verminderten sie sich auf 3,0 Mio. € (- 58,4 %). Bei den Beiträgen des Freistaates für gemeinsame Projekte auf Bund-Länder-Ebene, einschließlich IT-Planungsrat und Föderale IT-Kooperation wurden die gesamten Ausgabereste von 2,1 Mio. € vollständig abgebaut. Bei den Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Maßnahmen zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen verminderten sie sich von 20,9 auf 10,2 Mio. € (- 51,2 %). Bei der Vergabe von Aufträgen für Datenerfassung, Softwareentwicklung usw. erhöhten sich die Ausgabereste von 4,6 auf 8,3 Mio. € (+ 81,9 %). Bei den nicht aufteilbaren Sachausgaben im Bereich der Filmförderung, insbesondere für den Bayerischen Filmpreis, den Bayerischen Fernsehpreis und ähnliche Veranstaltungen erhöhten sich die Ausgabereste von 0,4 Mio. € auf 1,1 Mio. € (+ 206,0 %), bei den Zuschüssen an die Internationale Münchner Filmwochen GmbH verminderten sie sich von 2,2 auf 1,5 Mio. € (- 29,6 %).

Der Anstieg bei den Verpflichtungsermächtigungen um 187,7 % ist auf die überjährigen Verpflichtungen im Bereich Digitales - insbesondere auf die Zuschüsse für die Digitalagentur - zurückzuführen.

Für den Bereich des Digitalministeriums waren 2022 aus dem **Corona-Investitionsprogramm** (Kap. 13 18) 16,0 Mio. € vorgesehen. Insgesamt wurden davon 1,3 Mio. € ausgegeben (8,2 %), der größte Anteil für den Erwerb von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Software. Die restlichen Mittel wurden als Ausgabereste übertragen.

Von den im **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) in den Vorjahren gewährten Corona-Hilfen zur Stabilisierung der bayerischen Filmwirtschaft und Kinolandschaft in Höhe von 46,0 Mio. € wurden 2022 insgesamt 10,8 Mio. € zurückgezahlt. Grund hierfür war u. a. bei den Empfängern der Kino-Anlaufhilfen der Zufluss sonstiger staatlicher Mittel, der zur Überkompensation (4,3 Mio. €) führte.

V. EINZELNE PRÜFUNGSERGEBNISSE



MEHRERE RESSORTS

41 **Transparenz im Zuwendungswesen** (Epl. 01 bis 10, 12 bis 16, TG. 6 und 8)

Die **Transparenz im Zuwendungswesen hat sich seit Jahrzehnten nicht wesentlich verbessert. Eine valide Übersicht zum eingesetzten Mittelvolumen bei Förderungen existiert nicht.**

Der ORH empfiehlt, eine zentrale und verpflichtend zu nutzende Fördermittel-datenbank zeitnah einzurichten. Hierbei sollten auch sonstige freiwillige Leistungen einbezogen werden.

Der ORH hat 2021/2022 erneut die Transparenz im Zuwendungswesen und dabei insbesondere die Überwachung der Verwendung von Zuwendungen in der Staatsverwaltung und den Überblick über die staatlichen Förderprogramme geprüft. Ziel war es, den Obersten Staatsbehörden Empfehlungen zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der vorhandenen Datenbanken und zur Vermeidung von Mehrfacherfassungen und Redundanzen zu geben.

41.1 **Ausgangslage**

41.1.1 **Rechtliche Grundlagen**

Die Pflicht zur Überwachung der Verwendung der Zuwendungen gem. VV Nr. 9 zu Art. 44 BayHO beginnt mit der Bestandskraft der Zuwendungsbescheide und steht eigenständig neben Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise (VN) gem. VV Nrn. 10 und 11 zu Art. 44 BayHO. Wer Ausgaben für Zuwendungen bewirtschaftet, hat zur Überwachung der Verwendung Übersichten zu führen, aus denen Empfänger, Bezeichnung der Maßnahme und Höhe der Zuwendung, der vorgeschriebene Zeitpunkt für die Vorlage des VN, dessen Eingang und der Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung ersichtlich sind.⁹³

Nach dem zum 01.08.2022 in Kraft getretenen BayDiG ist die eigenständige digitale Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Freistaates durch geeignete Maßnahmen zu sichern. Geeignete staatliche Prozesse der Verwaltung sollen vollständig digitalisiert und bereits digitalisierte Prozesse in einem Verbesserungsprozess fortentwickelt werden.

⁹³ VV Nr. 9.2 zu Art. 44 BayHO.



Gemäß Art. 37 Abs. 3 Satz 3 BayDiG kann das Digitalministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium den Behörden die Nutzung von IT-Basisdiensten und zentralen Diensten verbindlich vorgeben.

Der Ministerrat hatte im Februar 2020 beschlossen, dass Bayern Spitzenreiter bei der Digitalisierung der Verwaltung sein soll und das Ziel der Volldigitalisierung der Staatsregierung von 2030 auf 2025 vorgezogen.⁹⁴

41.1.2 Bestrebungen zur Transparenz im Zuwendungswesen seit 1998

Im Juli 1998 beschloss der Ministerrat, dass sämtliche bestehenden bzw. geplanten Förderprogramme als „Entscheidungshilfe für politische Schwerpunktsetzungen und zur Vermeidung eines erneuten Wildwuchses des Förderwesens“ in einer Datenbank zu erfassen sind. Das Finanzministerium begann daraufhin, auf Grundlage des vom Ministerrat gebilligten Konzepts eine Datenbank zum Förderwesen („Förderprogramme des Freistaats Bayern“) aufzubauen.⁹⁵

In den Jahresberichten 2006⁹⁶ und 2007⁹⁷ empfahl der ORH, über zentrale Datenerfassungen die Transparenz im Förderwesen zu verbessern und verwies dabei auch auf erfolgreiche Beispiele beim Bund und anderen Ländern (z. B. Sachsen). Im Jahresbericht 2016⁹⁸ wies der ORH erneut auf eine fehlende Transparenz im Zuwendungswesen hin, da Ausgaben für freiwillige Leistungen nur mit großem Aufwand ermittelbar waren. Die Prüfung des ORH hatte ergeben, dass die Datenbank „Förderprogramme des Freistaats Bayern“ in weiten Teilen bereits seit 2010 nicht mehr gepflegt wurde. Das Volumen der Haushaltsmittel, die jährlich für die Gewährung von Zuwendungen zur Verfügung gestellt wurden, war weder aus dem jeweiligen Haushaltsplan noch aus den Berichten der Staatsregierung über Finanzhilfen des Freistaates unmittelbar ersichtlich. Unerlässlich sei daher, dass eine Aufstellung der Zuwendungsprogramme und deren Mittelvolumina geführt werde. Zuwendungen sollten im Buchungssystem identifizierbar gemacht werden. Eine verbesserte Abbildung im Haushalt lehnte das Finanzministerium im Nachgang zur Jahresberichtsbesprechung letztlich ab.

⁹⁴ Pressemitteilung der Bayerischen Staatskanzlei zur Kabinettsitzung vom 11.02.2020, abrufbar unter <https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2020/08/200211-ministerrat.pdf> und Digitalplan Bayern vom März 2023 - Digitale Verwaltung S. 194 und 197, abrufbar unter <https://digitalplan.bayern/bayern/de/home/file/fileId/489/name/Digitalplan%20Bayern.pdf>.

⁹⁵ Verfasser des Konzepts war die Projektgruppe „Verwaltungsreform zur Vereinfachung der Haushaltsführung“.

⁹⁶ ORH-Bericht 2006 TNr. 15.

⁹⁷ ORH-Bericht 2007 TNr. 17.

⁹⁸ ORH-Bericht 2016 TNr. 12.



Im März 2022 beauftragte der Ministerrat das Digitalministerium, eine volldigitalisierte Fördersoftware auf der Basis der bestehenden Systeme zu prüfen und zu beschaffen. Diese soll für sämtliche Förderverfahren des Freistaates eingesetzt werden. Ziel ist die durchgängige Digitalisierung von Förderverfahren sowie eine Vereinheitlichung und Beschleunigung von Antrags- und Fachverfahren, damit Fördermittel gezielter und effizienter ausgereicht werden. Diese Softwarelösung soll u. a. effizientere Vorgangsbearbeitung, zeitaktuelles Monitoring und kürzere Bearbeitungszeiten ermöglichen und universal für alle Ressorts nutzbar sein.

41.2 Feststellungen

Geprüfte Stellen waren das Landtagsamt, die Staatskanzlei und die zwölf Staatsministerien. Insgesamt wurden von diesen für 37 Förderbereiche mit 909 Haushaltsstellen separate Antworten übersandt. Der ORH hat als Grundgesamtheit für seine Auswertung die Antworten der geprüften Stellen für diese 37 Förderbereiche zugrunde gelegt.⁹⁹

41.2.1 Bestehende Datenbanken der Staatsregierung

Die Prüfung des aktuellen Datenbestands in der Datenbank „Förderprogramme des Freistaats Bayern“ des Finanzministeriums ergab, dass der Datenbestand seit der letzten Prüfung und Thematisierung im ORH-Bericht 2016 weiterhin in sehr vielen Bereichen nicht aktualisiert wurde. Angaben zu den Haushaltsmitteln, zur Zielerreichung und andere Kennzahlen wurden nicht wie vorgesehen erfasst. Viele Förderprogramme und Förderbereiche, die in den letzten Jahren neu eingerichtet wurden, waren in dieser internen Datenbank nicht enthalten.

Zudem betreibt das Finanzministerium seit 2016 das „Fördernavi“ als eigenständige Informationsplattform für die Öffentlichkeit. Das „Fördernavi“ soll einen Überblick für Bürger, Kommunen und sonstige Stellen außerhalb der Staatsverwaltung über alle Fördermöglichkeiten des Staates bieten. Die Prüfung ergab, dass auch das „Fördernavi“ nicht in allen Bereichen vollständig war.

Eine weitere ressortübergreifende Datenbank für einen Überblick der ausgereichten Fördermittel nach Gebieten (z. B. Regierungsbezirke, Landkreise, Gemeinden oder Regionen nach dem Landesentwicklungsplan) oder hierfür abrufbare Übersichten bzw. Auswertungsmöglichkeiten bestanden für die Staatsverwaltung nicht.

⁹⁹ Die Berücksichtigung der Angaben der einzelnen Förderbereiche wurde nicht gewichtet und erfolgt daher unabhängig vom jeweiligen Haushaltsvolumen.



41.2.2 Überwachung der Verwendung

Die notwendigen Übersichten zur Überwachung der Verwendung der Zuwendungen wurden nicht durchgängig geführt¹⁰⁰ oder genügten teilweise nicht den Anforderungen der VV zu Art. 44 BayHO. Nur in ca. einem Fünftel (22 %) der insgesamt 37 Förderbereiche wurde die Überwachung der Verwendung als haushaltsrechtliche Vorgabe während des Bewilligungszeitraums wahrgenommen. Die Führung der Überwachungslisten war in weiten Teilen dezentral organisiert und ausschließlich Aufgabe der bewilligenden Stellen.

Zudem waren Einzelfallförderungen außerhalb bestehender Förderprogramme auf Grundlage von Art. 23 und 44 BayHO in einigen Förderbereichen kein Bestandteil von ressorteigenen Überwachungslisten.

41.2.3 Mehrfacherfassung und parallele Führung von Datenbanken

In knapp 30 % der 37 Förderbereiche mussten zusätzlich zu den Übersichten zur Überwachung der Verwendung eigene oder ressortübergreifende Übersichten oder Datenbanken des Bundes bzw. der EU befüllt werden. Weitere ressortspezifische Übersichten bzw. Datenbanken waren für statistische Auswertungen, Berichtspflichten oder Controlling-Zwecke erforderlich, die sich nicht aus dem Buchungssystem IHV¹⁰¹ oder anderen Datenbanken gewinnen ließen. Unterjährige Standard- oder ad-hoc-Auswertungen waren trotz der Mehrfacherfassung und parallelen Führung von Datenbanken in den meisten Fällen nicht möglich.

41.2.4 Beantwortung parlamentarischer Anfragen zu Förderprogrammen

Anfragen aus dem Bayerischen Landtag zu Fördermaßnahmen bzw. -programmen konnten in vielen Bereichen auch bei wiederkehrenden Anfragen entweder gar nicht, nicht umfassend oder nur mit einem Zeitverzug von bis zu fünf Monaten beantwortet werden.¹⁰² Die notwendigen Angaben lagen z. B. dem Finanzministerium nicht vor und waren nicht automatisiert zu ermitteln. Erforderliche Daten mussten teils zeitaufwendig durch entsprechende Ressortabfragen zusammengetragen werden. Von den Landtagsabgeordneten erbetene Aufschlüsselungen nach Regierungsbezirken bei einzelnen Förderprogrammen oder eine Ermittlung der nicht abgerufenen Mittel war vielfach ganz oder teilweise nicht möglich.¹⁰³

¹⁰⁰ Für 12 von 37 Förderbereiche gaben die geprüften Stellen an, teilweise keine eigenen Übersichten zur Überwachung der Verwendung zu führen. Im Ergebnis wurden für 127 der 909 Haushaltsstellen (14 %) keine Übersichten gem. VV Nr. 9.2 zu Art. 44 BayHO geführt.

¹⁰¹ Integriertes Haushalts- und Kassenverfahren.

¹⁰² LT-Drs. 18/3332 vom 13.09.2019 „Förderprogramme in Bayern“ und LT-Drs. 17/14468 vom 27.01.2017 „Förderprogramme im Freistaat“.

¹⁰³ LT-Drs. 18/3332 vom 13.09.2019, TNrn. 3.1, 3.2, 4.1 und 4.2.



Auch zu einer Anfrage mit dem Schwerpunkt „Fördermöglichkeiten für Kommunen durch den Freistaat Bayern“ konnte die Staatsregierung in vielen Bereichen die Fragen zu den veranschlagten Haushaltsmitteln für die Jahre 2017 bis 2021 zur Aufschlüsselung nach Regierungsbezirken oder den abgerufenen sowie nicht abgerufenen Mitteln nicht beantworten.¹⁰⁴

41.2.5 Fördermitteldatenbanken bei Bund und Ländern

Der Bund und etliche Länder¹⁰⁵ haben seit 2000 sukzessive zentrale Fördermitteldatenbanken eingerichtet, die neben der Verwendungsüberwachung im Förderwesen auch der Transparenz dienen sollen sowie das staatliche Berichtswesen und teilweise auch die Mittelbewirtschaftung unterstützen. Von diesen verwaltungsinternen Fördermitteldatenbanken sind eigenständige Informationsplattformen für die Öffentlichkeit, wie z. B. die Förderdatenbank des Bundeswirtschaftsministeriums zu unterscheiden. Deren Ansatz ist, für Antragstellende einen thematischen Überblick über Förderangebote des Bundes, der Länder und der EU zu liefern.

Der Freistaat Sachsen betreibt z. B. auf Grundlage des Gesetzes über Fördermitteldatenbanken aus dem Jahr 1999¹⁰⁶ zu Auskunfts- und Berichtszwecken eine landeseinheitliche Fördermitteldatenbank (FÖMISAX) als ressortübergreifende Software-Lösung mit Schnittstellen zu den Haushaltsansätzen sowie den IT-Programmen der Bewilligungsstellen. Die verfügbaren Daten decken die Informationsbedürfnisse zur Beurteilung von Mittelbindung und Mittelabruf ab. Ferner findet auch für den Landtag quartalsweise eine Auswertung des Finanzministeriums über den Haushaltsansatz, die beantragten, gebundenen und ausgezahlten Mittel sowie die Zahl der eingegangenen Anträge statt. Die Fördermitteldatenbank wird kontinuierlich weiterentwickelt sowie durch eine einheitliche Verfahrensplattform ergänzt.¹⁰⁷

41.2.6 Digitalisierung im Förderwesen

Mehr als 70 % der geprüften Stellen haben sich auf Nachfrage für eine übergreifende Förderdatenbank, eingebettet in einer Fördersoftware, ausgesprochen. Dies diene der Arbeitserleichterung, ermögliche einen leichteren Austausch von Informationen und verbessere die Datenqualität, wodurch Vorgänge letztlich schneller und damit effizienter bearbeitet werden könnten. Aus wirtschaftlichen bzw. verwaltungsökonomischen Gründen sollten nicht mehrfache bzw. redundante Systeme bzw. Förderdatenbanken vorgehalten werden.

¹⁰⁴ LT-Drs. 18/22295 vom 25.05.2022 „Fördermöglichkeiten für Kommunen durch den Freistaat Bayern“, Vorbermerkung.

¹⁰⁵ Zum Beispiel Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen.

¹⁰⁶ Gesetz über Fördermitteldatenbanken im Freistaat Sachsen vom 10.06.1999 (Sächsisches GVBl. S. 273).

¹⁰⁷ Bericht der Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie - Förderkommission II im Freistaat vom Mai 2022.



Laut Ministerratsbeschluss vom März 2022 hatte das Digitalministerium einen Zwischenbericht zur Fördermodernisierung und zur Digitalisierung der Förderverfahren bis Herbst 2022 vorzulegen. Das Digitalministerium übersandte seinen Zwischenbericht zur Fördermodernisierung an den Ministerrat Ende Februar 2023. In diesem wurde als langfristiges Ziel genannt, ein aktuelles Monitoring einzuführen und eine erhöhte Transparenz und eine verbesserte Steuerungsfähigkeit zu erreichen. So sei die Entwicklung einer Fördermanagementplattform und die Übernahme der ersten 20 Förderprogramme ab 2023 geplant. Die Ausweitung auf weitere bayerische Förderprogramme (bis zu 250 Programme), voraussichtlich ab 2024, sei jedoch eine noch nicht finanziell hinterlegte Option. Weitere Schritte, Berichte oder Zeitziele wurden weder im Zwischenbericht genannt noch vom Ministerrat beschlossen.

41.3 Würdigung und Empfehlungen

41.3.1 Bestehende Datenbanken der Staatsregierung

Eine Transparenz im Zuwendungswesen ist nach über 25 Jahren seit den ersten Bestrebungen immer noch nicht gegeben. Die bestehenden Datenbanken liefern der Staatsregierung keinen umfassenden Gesamtüberblick über die vorhandenen Förderprogramme, die laufenden Förderungen und das eingesetzte Mittelvolumen sowie die zukünftigen Finanzverpflichtungen für die Staatsverwaltung. Andere Informationsmöglichkeiten, wie eine transparente Abbildung im Haushalt, sind nach wie vor nicht vorhanden oder wurden nicht umgesetzt.

Die konkrete Zuordnung der Ausgaben für einzelne Zuwendungsprogramme ist weiterhin allenfalls mit großem Verwaltungsaufwand möglich. Eine fundierte Entscheidung über die Höhe der Haushaltsansätze zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung ist deutlich erschwert.

41.3.2 Überwachung der Verwendung

Die Überwachung der Verwendung und Führung der damit verbundenen Übersichten ist unzureichend und uneinheitlich. In der derzeitigen Form ist damit kein ressortübergreifender, vollständiger und aktueller Überblick über die Zuwendungsempfänger und die Höhe der ausgezahlten Mittel zu erreichen.

Sowohl auf Ebene von Förderprogrammen als auch für bedeutende Einzelprojekte liefern weder der Haushaltsplan, bestehende Datenbanken noch die Übersichten zur Überwachung der Verwendung einen aktuellen Gesamtüberblick. Dezentrale Listen, Übersichten und Datenbanken erschweren zudem die Steuerung, verhindern Transparenz und verzögern den Informationsfluss.



41.3.3 Mehrfacherfassung und parallele Führung von Datenbanken

Bestehende Mehrfacherfassungen führen zu einem hohen Verwaltungsaufwand und erschweren den Datenaustausch. Im Zuge der Digitalisierung von Förderverfahren sollten daher redundante Datenbanken konsolidiert werden. Durch Verzicht auf Mehrfacherfassungen würde der Ressourcenaufwand reduziert.

41.3.4 Beantwortung parlamentarischer Anfragen zu Förderprogrammen

Ohne eine zentrale Fördermitteldatenbank ist die Bezifferung und das Nachvollziehen der tatsächlich für bestimmte Verwendungszwecke geleisteten Ausgaben deutlich erschwert, denn Zahlen hierzu sind weder im Haushaltsvollzug noch im Rahmen der Haushaltsrechnung einfach zu ermitteln. Aus Sicht des ORH wäre es zudem hilfreich, im Rahmen der Haushaltsaufstellung die Höhe der Gesamtausgaben für Zuwendungen über alle Förderprogramme und Einzelförderungen zu kennen.

41.3.5 Fördermitteldatenbanken bei Bund und Ländern

Die Beispiele des Bundes und anderer Länder zeigen, dass die Einrichtung zentraler Fördermitteldatenbanken möglich ist.

41.3.6 Digitalisierung im Förderwesen

Der ORH empfiehlt eine dem Beispiel anderer Länder und des Bundes folgende zentrale Förderdatenbank einzurichten. Zudem sollte der Beschluss des Ministerrats zur vollumfänglichen Digitalisierung der Förderverfahren umgesetzt werden. Der ORH regt an, hierbei auch sonstige freiwillige Leistungen einzubeziehen. So haben insbesondere Billigkeitsleistungen¹⁰⁸ in den letzten Jahren aufgrund von unterschiedlichen Krisenbewältigungsszenarien zugenommen.

Auch im Hinblick auf das zum 01.08.2022 in Kraft getretene BayDiG und die darin verankerten sowie vom Ministerrat beschlossenen Vorgaben, geeignete staatliche Prozesse der Verwaltung vollständig zu digitalisieren bzw. bereits digitalisierte Prozesse fortzuentwickeln, ist ein einheitliches digitales Verfahren zur Förderabwicklung mit einer Förderdatenbank aus Sicht des ORH überfällig.

¹⁰⁸ Art. 53 BayHO.



Der Zwischenbericht des Digitalministeriums an den Ministerrat zur Fördermodernisierung bleibt aus Sicht des ORH in weiten Teilen unverbindlich. So fehlt es an einer konkreten zeitlichen Planung zur Einführung einer zentralen Förderdatenbank. Deren Nutzung sollte für alle Ressorts verpflichtend sein. Das zuständige Digitalministerium sollte die Planungen entsprechend konkretisieren.

41.4 Stellungnahme der Verwaltung

In Abstimmung mit dem Innen- und dem Finanzministerium bestätigt das Digitalministerium die Auffassung des ORH, dass mit einer zentralen Förderdatenbank ein Beitrag zur Transparenz im Zuwendungswesen geleistet werden könne. Die Entwicklung einer voll-digitalisierten Fördermanagementplattform sei Gegenstand des Koalitionsvertrags für die Legislaturperiode 2023 bis 2028.

Ende 2024 sollen die ersten 17 Förderprogramme online und erste Funktionen für ein Monitoring der jeweiligen Verfahren verfügbar sein. Die Fördermanagementplattform solle die Möglichkeit bieten, alle Eingaben zu Reporting- und Auswertungszwecken zu verwenden. Hierzu bedürfe es allerdings der Mitwirkung der Ressorts. Auch wenn das Ziel bestehe, möglichst alle Förderprogramme über die Plattform abzuwickeln, würden einige große Förderbereiche bereits über eigene digitale Anwendungen verfügen und sehr wahrscheinlich in naher Zukunft nicht auf die Fördermanagementplattform überführt.

Ob die Nutzung der Fördermanagementplattform verpflichtend werde, sei noch offen, könne aber bei Bedarf angestoßen und im Rahmen des BayDiG umgesetzt werden. Es werde ferner geprüft, ob eine Bündelung der staatlichen Förderaktivitäten in einer Förderdatenbank oder auch durch entsprechende Schnittstellen zu anderen Fachanwendungen gewährleistet werden könne.

41.5 Schlussbemerkung

Eine valide Übersicht zum eingesetzten Mittelvolumen bei Förderungen existiert bislang nicht. Allein die Zahl der Förderprogramme hat sich nach Kenntnis des ORH in den letzten fünf Jahren mehr als verdoppelt. Die Stellungnahme des Digitalministeriums lässt offen, ob, wann und wie die Förderverfahren tatsächlich digitalisiert werden und eine zentrale und verpflichtend zu nutzende Fördermitteldatenbank eingerichtet wird.

Nach Auffassung des ORH sollte eine solche Datenbank als Bestandteil der Fördermanagementplattform zeitnah eingerichtet werden. Der ORH empfiehlt hierbei, auch sonstige freiwillige Leistungen einzubeziehen, welche in den letzten Jahren aufgrund von unterschiedlichen Krisenbewältigungsszenarien zugenommen haben.



42 Generalsanierung und Betrieb des Justizpalastes Bayreuth (Kap. 04 04 Tit. 519 01)

Die Generalsanierung des Justizpalastes Bayreuth mit Gesamtkosten von 11,4 Mio. € hätte wirtschaftlicher durchgeführt werden können: Falls künftig Maßnahmen wie Generalsanierungen mit Gesamtkosten von mehr als 3 Mio. € dem Bauunterhalt zuzuordnen sind, sollten die wesentlichen fachlichen Vorgaben für Große Baumaßnahmen entsprechend umgesetzt werden. Eine vorausgehende Planung ermöglicht eine strukturierte Auftragsvergabe; allein dadurch sind erhebliche Kosteneinsparungen zu erwarten. Darüber hinaus ist ein nachhaltiges Gebäudemanagement erforderlich, das die vorhandenen Kosten- und Energieeinsparpotenziale konsequent nutzt.

Der ORH hat 2022 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Bayreuth, Regensburg und Augsburg die von März 2008 bis Dezember 2014 durchgeführte Generalsanierung und den sich daran anschließenden Betrieb des Justizpalastes Bayreuth geprüft. Prüfungsmaßstab waren Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie insbesondere die Einhaltung der haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften.

42.1 Ausgangslage

Der denkmalgeschützte Justizpalast Bayreuth (Baujahr 1904) ist Sitz des Landgerichts und der Staatsanwaltschaft Bayreuth. Zudem sind dort auch Teile des Amtsgerichts Bayreuth untergebracht. Die Durchführung von Baumaßnahmen und die Unterhaltung der baulichen Anlagen obliegen der staatlichen Hochbauverwaltung (hier dem staatlichen Bauamt (StBA) Bayreuth) im Auftrag des zuständigen Staatsministeriums.¹⁰⁹ Grundbesitz bewirtschaftende Dienststelle (GbD) des Justizpalastes ist der Präsident des Landgerichts Bayreuth.¹¹⁰

Zuständigkeiten und Verfahren für Maßnahmen des Bauunterhalts sowie für Kleine und Große Baumaßnahmen sind in den Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern (RLBau) geregelt.

¹⁰⁹ VV Nr. 3.2.1 Satz 3 zu Art. 64 BayHO.

¹¹⁰ VV Nr. 3.2.3.1 Satz 1 i. V. m. Nr. 3.2.1 Satz 2 zu Art. 64 BayHO und Nr. 14.1.2 JB VV-BayHO.



Zu Beginn der Generalsanierung galten die RLBau 1999¹¹¹, die im Mai 2011 (RLBau 2011¹¹²) und Dezember 2019 (RLBau 2020¹¹³) neu gefasst wurden. Als Maßstab für die Prüfung wurden die zum jeweiligen Zeitpunkt geltenden RLBau herangezogen. Die jeweilige Abgrenzung der Maßnahmen des Bauunterhalts von Kleinen und Großen Baumaßnahmen blieb dabei im Wesentlichen unverändert. Solche Maßnahmen dürfen nur unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze, insbesondere der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, durchgeführt werden.¹¹⁴

Zu Beginn der Generalsanierung waren Große Baumaßnahmen als Neu-, Um- und Erweiterungsbauten mit Gesamtkosten über 1 Mio. € (ab RLBau 2020 3 Mio. €) definiert, sofern u. a. neue bauliche Anlagen geschaffen oder bestehende Liegenschaften in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert werden.¹¹⁵ Für Große Baumaßnahmen stellt das StBA eine Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) auf (ab RLBau 2020 Projektunterlage).¹¹⁶ Große Baumaßnahmen werden in der Anlage S des Haushaltsplans gesondert ausgewiesen, durch den Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen beraten und durch den Landtag beschlossen.

Für Große Baumaßnahmen sind vor der Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zwingend Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorzulegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind.¹¹⁷

Die RLBau nennen für den Bauunterhalt selbst keine Wertgrenze. Als Bauunterhalt dürfen nur Maßnahmen abgewickelt werden, die der Instandhaltung und Instandsetzung dienen und keine Veränderung der Grundstücke und Gebäude in ihrem Bestand zur Folge haben. Zu Beginn der Generalsanierung galten kleine bauliche Veränderungen oder Ergänzungen bis zu 25.000 € im Einzelfall als Bauunterhalt.¹¹⁸

¹¹¹ Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern - RLBau 1999 - vom 12.02.1999, zuletzt geändert durch Bek. der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 18.09.2002 (AllMBl. S. 919).

¹¹² Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern - RLBau 2011 - vom 25.05.2011 (AllMBl. S. 309).

¹¹³ Richtlinien für die Durchführung von Hochbaumaßnahmen des Freistaates Bayern - RLBau 2020 - vom 05.12.2019 (BayMBl. Nr. 542).

¹¹⁴ Abschnitt B Nr. 2 RLBau 1999, Abschnitt A Nr. 8.1 RLBau 2011 und RLBau 2020.

¹¹⁵ Abschnitt E Nr. 1.1 RLBau 1999 (ab RLBau 2020 Baumaßnahmen mit Gesamtkosten über 3 Mio. €).

¹¹⁶ Abschnitt E Nr. 3.1 RLBau 1999, Abschnitt E Nr. 1 ff. RLBau 2011.

¹¹⁷ Art. 24 Abs. 1 BayHO i. V. m. VV Nr. 1.3 zu Art. 24 BayHO.

¹¹⁸ Abschnitt C Vorspann RLBau 1999 (ab RLBau 2011 Veränderungen oder Ergänzungen bis 100.000 € im Einzelfall).



Generalsanierungen werden in den RLBau nicht definiert und folglich auch keiner dieser Kategorien zugeordnet. Unabhängig von dieser Zuordnung gelten allerdings folgende weitere Anforderungen für Übergabe und Betrieb:

Das StBA hat eine fertiggestellte bauliche Anlage vor deren Inbetriebnahme förmlich an die GbD zu übergeben.¹¹⁹ StBA und GbD müssen hierzu eine gemeinsame Begehung durchführen. Das Betriebspersonal ist in die technischen Anlagen einzuweisen. Die Bauübergabe muss das StBA in einer Niederschrift dokumentieren. Daneben sind die in den RLBau aufgeführten Übergabe- und Bestandsunterlagen beizufügen. Eine zentrale Bedeutung hat hierbei, dass das StBA das Geräteverzeichnis und die Übersicht über bekannte Auflagen, Rechte und Pflichten sorgfältig und vollständig erstellt.

Mit der förmlichen Übergabe geht die Verantwortung für die bauliche Anlage auf die GbD über. Die Übergabe der o. g. Unterlagen ist Voraussetzung für ein ordnungsgemäßes technisches Gebäudemanagement sowie die Erfüllung anderer Aufgaben und Pflichten zur gesamten Gebäudebewirtschaftung (z. B. Verkehrssicherungspflicht).

Die GbD muss die technischen Anlagen nach den Grundsätzen der Sicherheit, der technischen Zuverlässigkeit, der Wirtschaftlichkeit sowie des Umweltschutzes betreiben. Zudem sind Inspektionen und Wartungen regelmäßig durchzuführen. Hierzu muss eine Betriebsdatei geführt werden, die alle hierfür notwendigen Angaben enthält, wie z. B. Bestands- und Leistungsdaten, Inspektionen und Wartungen oder vorgeschriebene und durchgeführte Prüfungen.¹²⁰

Die Bewirtschaftung von Gebäuden ist konsequent auf eine sparsame und rationelle Energieverwendung auszurichten. Die GbD muss deshalb fortlaufende Aufzeichnungen über den Verbrauch von Wärme, Kühlenergie, Strom und Wasser sowie über die weiteren Baunutzungskosten führen.¹²¹ Aufgrund der Daten und Auswertungen muss das StBA¹²² über weitere Verbesserungsmaßnahmen entscheiden.

¹¹⁹ Abschnitt H Nr. 1 RLBau 1999, Abschnitt F Nr. 1 RLBau 2011.

¹²⁰ Abschnitt F Nr. 2.1 RLBau 2011.

¹²¹ Abschnitt F Nr. 2.2 RLBau 2011.

¹²² Mit der Leitstelle für Energie und Medien an der Landesbaudirektion Bayern und in Abstimmung mit der GbD.



42.2 Feststellungen

42.2.1 Planung und Umsetzung

Nach der Aufstellung zur Haushaltsunterlage des StBA zur Sanierung der gebäudetechnischen Anlagen vom 30.01.2008 stellt die Generalsanierung, insbesondere die Klimatisierung der Sitzungssäle, aufgrund der bauhistorischen Gegebenheiten einen erheblichen Eingriff in die vorhandene Bausubstanz dar. Dementsprechend enthielt auch die Anlage S (Große Baumaßnahmen) zum Haushaltsplan 2007/2008 bei Kap. 04 04 Tit. 736 01 einen Planungstitel.

Die Oberste Baubehörde im Innenministerium erteilte am 31.03.2008 die baufachliche Genehmigung für Gesamtkosten von 9,7 Mio. €. Auf dem Formblatt zur Kostenberechnung war Kap. 04 04 Tit. 519 01 (Bauunterhalt) angegeben. In der Folge wurde die Generalsanierung als Bauunterhalt abgewickelt. In den weiteren Jahren wiesen die Haushaltspläne des Freistaates hierfür weder bei Kleinen noch bei Großen Baumaßnahmen entsprechende Haushaltsansätze aus. Eine nähere Begründung hierfür konnte das Justizministerium nicht vorlegen.

Nach den Feststellungen des ORH beinhaltete die Generalsanierung des Justizpalastes Maßnahmen, die die Liegenschaft in ihrer baulichen Substanz wesentlich veränderten und zudem wesentliche Wertsteigerungen zur Folge hatten:

- Einbau von fünf neuen Klimageräten und Neukonzeption der Saalklimatisierung mit einer dezentralen Klimatisierung mit individueller Luftaufbereitung für jeden einzelnen Sitzungssaal, neue Klimazentrale mit Einhausung und neue Kältemaschine im Dachgeschoss.
- Umsetzung von Maßnahmen zur Barrierefreiheit (z. B. Einbau eines zusätzlichen, behindertengerechten Personenaufzugs).
- Komplette Sanierung der Fensterkonstruktionen in allen Gebäudeabschnitten (z. B. zusätzliche Vorfenster, Einbau durchwurfhemmender Metallfenster mit Gitter im Kellergeschoss).
- Herstellung bzw. Neugestaltung der Außenanlagen mit Parkplatzfläche und Justizgarten.
- Einbau von Fahrregallagern mit Ertüchtigung der Bodenplatte zur Schaffung eines Archivs zur Aktenlagerung.



Die Ausgabemittel für die Generalsanierung wurden vom Justizministerium in vielen einzelnen Teilbeträgen zugewiesen. Somit war für das StBA im Zuge der Baumaßnahme nicht rechtzeitig absehbar, in welcher Höhe und nicht immer, zu welchen Zwecken Mittelzuweisungen erfolgen würden. Planungen, Ausschreibungen und Bauausführung waren immer nur im Rahmen dieser Zuweisungen möglich. Viele Gewerke mussten in Einzelaufträge aufgeteilt werden, da die Ausgabebefugnis nicht für die Vergabe der gesamten Bauleistung ausreichte.

Die Abwicklung als Bauunterhalt führte nach Angaben des StBA dazu, dass sich die Bauablaufplanung überwiegend nach den zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln gerichtet habe und die Aufträge aufgeteilt worden seien. Neben dem zusätzlichen Verwaltungsaufwand habe dies auch höhere Kosten ausgelöst.

Die Beauftragung mehrerer Firmen für ein Gewerk habe negative Auswirkungen auf Ausführung und Gewährleistung und höhere Kosten zur Folge gehabt (vgl. TNrn. 42.2.2 und 42.3.2). Letztlich seien auch die Mängel bei der Gebäudeübergabe (vgl. TNrn. 42.2.3 und 42.3.3) eine Folge der Einstufung als Bauunterhalt, da detaillierte Vorschriften nur für eine Große oder Kleine Baumaßnahme bestünden.

Zusätzlich wurden unmittelbar vor und während der Generalsanierung Teilbau- und Beschaffungsmaßnahmen mit Kosten von mindestens¹²³ 700.000 € durchgeführt und auf den Haushaltstiteln für Kleine Baumaßnahmen, für sonstige Sachinvestitionen oder für energetische Sanierungen gebucht (Sanierung WC-Trassen, Installation Videokonferenzanlage, Wärmedämmung Decke 2. Obergeschoss).

42.2.2 Auftragsvergabe

Die Auswertung des ORH zeigt, dass sich die Gesamtkosten neben den Hauptauftragssummen aus Nachträgen von 1.953.866,90 € und sonstigen Aufträgen von 625.721,10 € zusammensetzen. Daneben wurden Leistungen abgerechnet, die sich im Bauablauf einvernehmlich als notwendig herausstellten, aber ursprünglich nicht schriftlich beauftragt worden waren (sog. Unterschiedsbetragssummen (UB-Summen)). Diese ergaben insgesamt 935.552,76 €. Die Aufteilung der Gesamtkosten der Generalsanierung ist der folgenden Tabelle zu entnehmen:

¹²³ Die Datenbank HHV-Bau war bezüglich der Teilbaumaßnahme „Sanierung der WC-Trassen“ unvollständig. Es fehlen die Daten zur Abrechnung und Kostenkontrolle. Der Gesamtbetrag konnte deshalb nicht exakt ermittelt werden.



Aufteilung der Gesamtkosten (€)		Tabelle 66
Auftrags- bzw. Kostenarten	Summe	Anteil in %
Hauptauftragssummen Bauaufträge	7.917.978,28	69,3
Nachträge	1.953.866,90	17,1
UB-Summen	935.552,76	8,2
Sonstige Aufträge (z. B. Baunebenkosten, Dienstleistungsaufträge)	625.721,10	5,5
Gesamtkosten der Baumaßnahme	11.433.119,04	100

Die Aufteilung der Hauptauftragssummen nach der Vergabeart entsprechend dem IT-Verfahren der Bauverwaltung (Datenbank HHV-Bau) ist der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Aufteilung der Hauptauftragssummen nach Vergabearten (€)				Tabelle 67
Vergabeart	Auftragssumme	Anteil an der Hauptauftragssumme in %	Anteil an den Gesamtkosten in %	
Öffentliche Ausschreibung	2.102.043,94	26,6	18,4	
Beschränkte Ausschreibung	3.681.963,44	46,5	32,2	
Freihändige Vergabe	696.409,63	8,8	6,1	
Bestellscheinverfahren	1.244.917,48	15,7	10,9	
Direktauftrag	192.643,79	2,4	1,7	
Summe der Hauptauftragssummen	7.917.978,28	100	69,3	

Im Ergebnis wurden 4,3 Mio. € (38 % der Gesamtkosten) über Bestellscheinverfahren, Direktaufträge oder Nachträge beauftragt bzw. ohne Beauftragung bezahlt (UB-Summen). Diesen Vergaben liegt i. d. R. kein Wettbewerb und insbesondere kein Preiswettbewerb zugrunde.

Beispiel:

Für das Gewerk „Sanitär/Heizung“ wurden drei Aufträge nach Beschränkten Ausschreibungen mit einem Auftragswert von insgesamt 161.471,05 € vergeben. Darüber hinaus wurden derselben Firma 69 weitere Aufträge mit einem Gesamtauftragswert von 146.167,74 € als Direktaufträge oder im Bestellscheinverfahren erteilt. Zudem wurden neben einem Nachtrag von 45.121,58 € zusätzlich 89.412,37 € ohne formellen Auftrag abgerechnet (UB-Summe). Die Aufträge wurden also mit insgesamt 442.172,74 € vergütet.



42.2.3 Bauübergabe

Die Generalsanierung des Justizpalastes wurde im Dezember 2014 abgeschlossen. Eine förmliche Übergabe des StBA an das Landgericht als GbD fand weder für die einzelnen Bauabschnitte noch für die gesamte bauliche Anlage statt. Auch die Übergabeunterlagen waren unvollständig. So fehlten insbesondere das Geräteverzeichnis mit den Bedienungsanleitungen und das Gewährleistungsverzeichnis mit allen Mängelanspruchsfristen. Die Justizverwaltung hatte die unvollständigen Unterlagen nicht bemängelt.

Für die Gewerke Heizung und Sanitär einschließlich Trinkwasseranlage waren zum Prüfungszeitpunkt keine, für das Gewerk Lüftung nur unvollständige Bestandsunterlagen auffindbar.

42.2.4 Technisches Gebäudemanagement

Das Landgericht führte die vorgeschriebene Betriebsdatei über die technischen Anlagen nicht. Zu Inspektionen und Wartungen existierte auch kein sonstiges zentrales Verzeichnis. Es gab somit keine zentrale Dokumentation und keinen Terminplan. Der Nachweis, dass die technischen Anlagen tatsächlich regelmäßig inspiziert bzw. gewartet wurden, konnte nicht erbracht werden. Auch wertete das Landgericht den Verbrauch von Strom, Wasser und Wärme nicht aus und führte kein Energiecontrolling durch.¹²⁴

Das Landgericht hatte keine Übersicht über alle Aufgaben und Pflichten als GbD bezüglich der Bewirtschaftung des Gebäudes (z. B. Verkehrssicherungspflichten, besondere gesetzliche oder behördliche Prüfpflichten). Die Bauverwaltung stellte bei entsprechenden Begehungen¹²⁵ schon 2015 und 2020 bauliche Mängel fest und zeigte die Notwendigkeit weiterer Prüfungen auf. Über Jahre hinweg wurden weder die Mängel behoben noch die Prüfungen durchgeführt. Abgesehen von einzelnen Aufgabenzuweisungen in den Stellenbeschreibungen waren weitere Festlegungen und Zuständigkeiten nicht dokumentiert (z. B. im Geschäftsverteilungsplan).

¹²⁴ ORH-Bericht 2023 TNr. 60.

¹²⁵ Richtlinien für die Überwachung der Verkehrssicherheit von baulichen Anlagen des Bundes (RÜV).



42.3 Würdigung und Empfehlungen

42.3.1 Planung und Umsetzung

Die Generalsanierung des Justizpalastes mit baufachlich genehmigten Gesamtkosten von 9,7 Mio. € und den unter TNr. 42.2.1 dargestellten umfangreichen Maßnahmen, die die Liegenschaft in ihrer baulichen Substanz wesentlich veränderten und zudem wesentliche Wertsteigerungen zur Folge hatten, hätte nach Auffassung des ORH als Große Baumaßnahme durchgeführt werden müssen. Die Teilbau- und Beschaffungsmaßnahmen mit Kosten von mindestens 700.000 €, die unmittelbar vor und während der Generalsanierung und damit aus gleichem Anlass durchgeführt wurden, hätten infolge nicht gesondert abgewickelt werden dürfen.

Die Durchführung der Generalsanierung im Bauunterhalt führte zu einer kleinteiligen Planung, Beauftragung und Ausführung in Abhängigkeit von den zugewiesenen Haushaltsmitteln. Diese verursachte, wie auch das StBA selbst einräumt, einen höheren Planungs- und Verwaltungsaufwand und führt i. d. R. auch zu höheren Ausführungskosten. Damit wurde letztlich gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verstoßen.

Grundsätzlich hält der ORH die Abgrenzung der Maßnahmen des Bauunterhalts von Kleinen und Großen Baumaßnahmen in den RLBau für zweckmäßig. Insbesondere für den Bereich der Generalsanierungen regt der ORH an, die bisher in den RLBau festgelegten Kriterien zur Abgrenzung konkreter zu fassen und dann konsequent anzuwenden.

Entscheidend für die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen ist aus Sicht des ORH, dass ein strukturierter Planungsprozess vorausgeht: Bevor Große Baumaßnahmen veranschlagt werden dürfen, muss dafür nach Art. 24 Abs. 1 BayHO eine Planung einschließlich Finanzierungs- und Zeitplan vorgelegt werden. Falls Maßnahmen mit Gesamtkosten von über 3 Mio. €¹²⁶ (z. B. Generalsanierungen) dem Bauunterhalt zuzuordnen sind, sollten diese fachlichen Vorgaben künftig analog gelten und in den RLBau entsprechend umgesetzt werden. Bei Baumaßnahmen in dieser Größenordnung sind, auch wenn sie Bauunterhalt darstellen, strukturierte Planungsprozesse¹²⁷ einschließlich eines ausgearbeiteten Finanzierungs- und Zeitplans notwendig.

¹²⁶ Wertgrenze für Große Baumaßnahme gemäß RLBau 2020.

¹²⁷ Abschnitt E RLBau 2020.



42.3.2 Auftragsvergabe

Das StBA hat nur für 26,6 % der Hauptauftragssummen das Regelverfahren der Öffentlichen Ausschreibung durchgeführt. Der kleinteilige Ablauf der Planung und Bauausführung trug dazu bei, dass die Wertgrenzen für Beschränkte und Öffentliche Ausschreibungen umgangen sowie vergaberechtliche Vorschriften und der Leitfadens zum Nachtragsmanagement im Handbuch für die Vergabe und Durchführung von Bauleistungen durch Behörden des Freistaates missachtet wurden. Bestellscheinverfahren, Direktaufträge und Nachträge können ein wirtschaftliches Ergebnis nicht gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof und das Bundesbauministerium haben auf der Basis einer Vielzahl von Auftragsvergaben untersucht, wie sich die Vergabeart auf die Wirtschaftlichkeit der Bauaufträge auswirkte. Danach ergaben sich im Vergleich zu Öffentlichen Ausschreibungen bei den Freihändigen Vergaben Kostensteigerungen zwischen 13,1 und 22,2 %, bei den Beschränkten Ausschreibungen zwischen 7,4 und 9,9 %.¹²⁸ Übertragen auf die Summen der Freihändigen Vergaben (0,7 Mio. €) bzw. Beschränkten Ausschreibungen (3,7 Mio. €) bei der Generalsanierung des Justizpalastes Bayreuth ergäbe sich rechnerisch ein mögliches Einsparpotenzial in einer Größenordnung von einer halben Million Euro.

42.3.3 Bauübergabe

Weil eine förmliche Bauübergabe mit Aushändigung aller Bestands- und Übergabeunterlagen nicht stattfand, war die GbD nicht in der Lage, ihre Aufgaben und Pflichten bezüglich der Gebäudebewirtschaftung zu erfüllen. Dies führte zu finanziellen Risiken für den Freistaat.

Da die Justizverwaltung aufgrund ihrer Aufgabenstellung nur über wenig technisches Personal verfügt, ist sie besonders darauf angewiesen, dass die Bauverwaltung die Übergabeunterlagen sorgfältig erstellt und vollständig übergibt. Die Qualität dieser Unterlagen ist von entscheidender Bedeutung für einen wirtschaftlichen Gebäudebetrieb. Der ORH hält es für erforderlich, dass Bau- und Justizverwaltung künftig auch bei Maßnahmen des Bauunterhalts das Übergabeverfahren der RL Bau konsequent durchführen.

¹²⁸ Bericht nach § 99 BHO des Bundesrechnungshofs vom 09.02.2012 über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes, abrufbar unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2012/vergabeerleichterungen-des-konjunkturpakets-ii-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.



42.3.4 Technisches Gebäudemanagement

Das Landgericht hat bei der Betriebsführung die Vorschriften der RLBau zum Technischen Gebäudemanagement nicht beachtet. Eine ordnungsgemäße Betriebsführung, insbesondere bezüglich der technischen Anlagen, war nicht gewährleistet. Der ORH hält es für erforderlich, die Betriebsdatei umgehend zu erstellen, die Aufgaben der Betriebsführung und die Zuständigkeiten klar zu regeln und die einschlägigen Vorschriften anzuwenden.

Nach dem 7. Energiebericht der Bayerischen Staatlichen Hochbauverwaltung sind durch ein Energiecontrolling Einsparquoten in einer Größenordnung von 10 bis 20 % realistisch.¹²⁹ Daher empfiehlt der ORH dringend, bei den umfangreichen technischen Anlagen des Justizpalastes ein Energiecontrolling durchzuführen.

42.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Justizministerium teilt mit, dass es sich bei der Generalsanierung nicht zwingend um eine Große Baumaßnahme hätte handeln müssen. Insbesondere aufgrund der fehlenden Kostenobergrenze bei Maßnahmen im Bauunterhalt schlossen sich die beiden Abwicklungsvarianten nach RLBau 1999 nicht grundsätzlich gegenseitig aus. Die Generalsanierung des Justizpalastes weise vorrangig einen Sanierungscharakter auf. Zudem habe eine Große Baumaßnahme u. a. eine wesentliche Veränderung der baulichen Substanz vorausgesetzt.

Bei der Bewirtschaftung der Justizgebäude würden die GbD Zuständigkeiten und Geschäftsverteilungspläne prüfen und ggf. anpassen. Hinsichtlich der Betriebsdatei der technischen Anlagen werde zunächst auf Ebene des Justizministeriums geprüft, ob weitere Maßnahmen zu veranlassen seien. Die Thematik „Energieeinsparung“ sei für die nächste Dienstbesprechung mit den Zentral- und Mittelbehörden vorgemerkt worden. Auch hinsichtlich der Thematik „Organisation der Gebäudebewirtschaftung“ werde zunächst auf Ebene des Justizministeriums geprüft, ob weitere Maßnahmen zu veranlassen seien. Gegebenenfalls werde hierzu auch ein Austausch mit weiteren Ressorts gesucht.

Das Bauministerium hat sich zur Aufteilung der Aufträge nicht geäußert. Die einschlägigen Vergabebestimmungen würden seit der Vergaberechtsreform 2016 beachtet. Für die wirtschaftliche Bewertung von Nachträgen würden die Projektleiter der Staatlichen Bauämter seit 2018 durch eigene Nachtragsmanager unterstützt.

¹²⁹ Abrufbar unter https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/hochbau/ia2_energetischesanierung_energiebericht_7.pdf.



Aufgrund der Umsetzung der Generalsanierung als Bauunterhalt seien hinsichtlich der Bauübergabe, Bestands- und Übergabeunterlagen die Regelungen der RLBau zur Dokumentation und zum Geräteverzeichnis nicht einschlägig gewesen. Wartungsprotokolle und Bestandsunterlagen seien der GbD übergeben worden. Das StBA werde alle Unterlagen auf Vollständigkeit prüfen und ggf. fehlende Unterlagen nachreichen. Zudem werde die Funktion aller technischen Anlagen geprüft; ggf. fehlende Einweisungen würden nachgeholt. Bei der Verbrauchskontrolle solle eine entsprechende Unterstützung der Justizverwaltung erfolgen.

Durch das vom Ministerrat am 07.07.2021 beschlossene Projekt Digitalisierung im Gebäudemanagement (DGM) gebe es zukünftig für die GbD ein Instrument zur Unterstützung bei der Betriebsführung. Das DGM werde den Zugriff auf Gebäudedaten und technische Anlagen für externe Auftragnehmer vereinfachen. Zudem könne eine Monitoring- bzw. Energiemanagement-Strategie aufgesetzt und überwacht werden.

Die Aufnahme einer Definition und damit eindeutigen Zuordnung einer Generalsanierung zu einer Maßnahmenkategorie werde im Zuge der Weiterentwicklung der RLBau geprüft.

42.5 Schlussbemerkung

Zunächst sollten für alle Baumaßnahmen die inhaltlichen Vorgaben für die Übergabe mit vollständigen Übergabeunterlagen in den RLBau eindeutig geregelt und angewendet werden. Auf dieser Grundlage hat die GbD die vorgeschriebene Betriebsdatei zu erstellen sowie Aufgaben und Zuständigkeiten für die Bewirtschaftung des Gebäudes zu regeln. Ziel sollte ein nachhaltiges Gebäudemanagement sein, das die vorhandenen Kosten- und Energieeinsparpotenziale konsequent nutzt.

Die Generalsanierung des Justizpalastes Bayreuth hätte aufgrund der umfangreichen baulichen Veränderungen als Große Baumaßnahme durchgeführt werden müssen. Der ORH empfiehlt, die Kriterien zur Abgrenzung der Maßnahmen des Bauunterhalts von Kleinen und Großen Baumaßnahmen konkreter zu fassen und dann konsequent anzuwenden.

Die Generalsanierung im Bauunterhalt führte zu einer kleinteiligen Planung, Beauftragung und Ausführung. Falls Maßnahmen wie Generalsanierungen mit Gesamtkosten von über 3 Mio. € dem Bauunterhalt zuzuordnen sind, sollten die wesentlichen fachlichen Vorgaben für Große Baumaßnahmen künftig analog gelten und in den RLBau entsprechend umgesetzt werden: Eine vorausgehende Planung mit Finanzierungs- und Zeitplan ermöglicht eine strukturierte Auftragsvergabe mit einem höheren Anteil an Öffentlichen Ausschreibungen; allein dadurch sind erhebliche Kosteneinsparungen zu erwarten.



43 Steuerung des Deutschen Herzzentrums München

(Kap. 15 30 und Kap. 13 10)

Trotz wirtschaftlich schwieriger Lage des Deutschen Herzzentrums München fand weder ein effektives Controlling noch eine wirtschaftliche Steuerung statt. In der Folge benötigte das Deutsche Herzzentrum München Liquiditätshilfen des Wissenschaftsministeriums in Millionenhöhe. Bewirtschaftung, Bestand und Verbrauch der Fördermittel für den akutstationären Bereich waren intransparent.

Das DHM sollte Controllinginstrumente und -prozesse einrichten, um notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation ergreifen zu können. Dabei sollte der geplante Zusammenschluss zum TUM Klinikum im Blick behalten werden.

Der ORH hat 2022/2023 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Deutschen Herzzentrums München (DHM) sowie zusammen mit den Rechnungsprüfungsämtern Würzburg und Bayreuth die Verwendung der pauschalen Fördermittel nach Art. 12 BayKrG geprüft. Schwerpunkte der Prüfungen waren die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung und das Controlling des DHM, die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung sowie Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit der Fördermittelverwendung.

43.1 Ausgangslage

Das DHM ist deutschlandweit eines der modernsten Spezialzentren zur Behandlung von Herz- und Kreislauferkrankungen. Es wurde 1974 als nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts in der Organisationsform eines Betriebs gewerblicher Art des Freistaates gegründet und umfasst u. a. vier Kliniken. Krankenhausträger ist das Wissenschaftsministerium. Die Wirtschaftsführung erfolgt nach den Grundsätzen kaufmännischer Buchführung unter Beachtung der handelsrechtlichen Vorschriften und der Verordnung über die Rechnungslegungs- und Buchführungsvorschriften von Krankenhäusern (Krankenhausbuchführungsverordnung).¹³⁰ Das DHM nimmt unter den Krankenhäusern in Bayern hinsichtlich der Aufgaben und deren Finanzierung eine Sonderstellung ein:

¹³⁰ Vorbemerkung zu Kap. 15 30 Nr. 3.



- Das DHM ist als Fachkrankenhaus für Herz- und Kreislauferkrankungen in den Krankenhausplan des Freistaates aufgenommen (Plankrankenhaus) und erhält nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Bayerischen Krankenhausgesetz vom Finanzministerium Fördermittel für Investitionen zur akutstationären Versorgung von Patienten wie jährlich die Mittel der pauschalen Förderung.¹³¹ Über die Verwendung dieser pauschalen Fördermittel ist der Regierung von Oberbayern alle drei Jahre ein vereinfachter Verwendungsnachweis (VN) vorzulegen.¹³²
- Daneben erhält das DHM vom Wissenschaftsministerium jährlich Trägerzuschüsse¹³³: Diese Zuschüsse gewährt das Wissenschaftsministerium u. a. für laufende Zwecke in Forschung und Lehre sowie Geräteinvestitionen hierfür. Das DHM führt eigene Forschung durch und ist im Rahmen einer Kooperation mit der Technischen Universität München (TUM) in Forschung und Lehre eingebunden. Die Chefarzte des DHM sind i. d. R. zugleich Lehrstuhlinhaber an der Medizinischen Fakultät der TUM.

Im November 2022 unterzeichneten das DHM, das Universitätsklinikum rechts der Isar (MRI) und die TUM eine Absichtserklärung zur Bildung des TUM Klinikums durch Zusammenschluss von MRI und DHM. Ende Februar 2023 hat sich der Ministerrat grundsätzlich dafür ausgesprochen, das DHM in ein TUM Klinikum zu integrieren. Dem DHM soll als Teil des TUM Klinikums der Status eines Universitätsklinikums mit den damit verbundenen Rechten und Pflichten verliehen werden.

43.2 Feststellungen

Im Jahresbericht 2015¹³⁴ hatte der ORH über die schlechte wirtschaftliche Lage des DHM berichtet und angeregt, die Struktur des DHM weiterzuentwickeln. Nachdem sich das Jahresergebnis des DHM kurzzeitig verbesserte, erachtete das Wissenschaftsministerium eine Strukturveränderung nicht für notwendig. Seit 2017 verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage des DHM tendenziell.

2020 und 2021 musste das Wissenschaftsministerium zusätzlich zu den Trägerzuschüssen außerplanmäßige Mittel zur Sicherstellung der Liquidität bzw. zur Deckung des Betriebsverlusts (Liquiditätshilfen) von insgesamt 8,6 Mio. € leisten. Für den Doppelhaushalt 2024/2025 wurden lt. Wissenschaftsministerium Liquiditätshilfen von 12,0 Mio. € angemeldet.

¹³¹ Förderung nach Art. 12 BayKrG bei Kap. 13 10 Tit. 891 72-7 und 893 72-5.

¹³² Vorliegend für 2018 bis 2020, §§ 11 Abs. 1, 20 Abs. 1 Nr. 11 DVBayKrG.

¹³³ Kap. 15 30 Tit. 682 01 und 891 02.

¹³⁴ ORH-Bericht 2015 TNr. 29.



Jahresergebnisse und Liquiditätshilfen (Mio. €)					Tabelle 68
	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	- 5,1	1,2	- 5,7	0	- 0,8
Liquiditätshilfen	---	---	---	4,5	4,1

43.2.1 Controlling: Datenerfassung und -qualität

Nach den Feststellungen des ORH erfasste das DHM nicht alle für eine Steuerung notwendigen Daten vollständig bzw. korrekt.

Bei der Prüfung des Sachkosten-Controllings stellte der ORH fest, dass bei der Erfassung überwiegend keine Zuordnung von Implantaten und Sachkosten zum Fall bzw. Patienten erfolgte. Zwar wurden hierfür handschriftliche Aufzeichnungen geführt, jedoch nur für Zwecke des Wareneinkaufs. Außerdem war nach Angaben des DHM ein Personalkosten-Controlling mit der bestehenden Software nicht bzw. nur eingeschränkt möglich. Für das Erlös-Controlling wurden nicht alle notwendigen Leistungen des DHM erfasst. So wurden die Leistungen des Psychosozialen Teams und der kinder-kardiologischen Funktionsdiagnostik nicht aufgezeichnet.

Zudem war die Aufzeichnung von Leistungs- und Patientendaten fehleranfällig: Die Stationen erfassten diese Daten handschriftlich. Die Patientenverwaltung übertrug diese manuell in Excel-Listen und erstellte daraus Leistungsstatistiken. Diese sind Teil der Leistungsberichte des Controllings. Ob alle Leistungs- und Patientendaten korrekt erfasst wurden, konnte nicht nachvollzogen werden.

43.2.2 Controlling: Berichtswesen

Im Prüfungszeitraum erstellte das DHM auf Basis der vorhandenen Daten monatlich verschiedene Berichte wie Liquiditätsberichte und betriebswirtschaftliche Auswertungen sowie Erlöse-Kosten-Berichte für jede der vier Kliniken und für das Gesamtklinikum.

Monatliche Sachkostenberichte oder Kostenstellenberichte erstellte das DHM seit Juli 2019 dagegen aufgrund eines Softwarewechsels nicht mehr. Des Weiteren waren die Daten, so wie sie in der neuen Software angelegt, erfasst und dargestellt wurden, für einen transparenten Kostenausweis unzureichend. Dies zeigte sich z. B. in den Erlöse-Kosten-Berichten. Dort waren in den Infrastrukturkosten 2019 und 2021 mindestens 5 Mio. € Erlöse kostenmindernd enthalten. Zudem wurden 2020 und 2021 (die verbleibenden) Infrastrukturkosten von 63,3 Mio. € ausschließlich auf die bettenführenden Kliniken umgelegt; alle weiteren Bereiche wie z. B. Labor und Radiologie, die die Infrastruktur ebenfalls in Anspruch nehmen, blieben außen vor.



Keiner der im DHM erstellten Berichte enthielt neben dem Zahlenwerk eine Ergebnisauswertung (Erfolgskontrolle) oder Handlungsempfehlung. Eine Bewertung der Ergebnisse oblag dem Kaufmännischen Direktor bzw. den Chefärzten als Empfänger. Für den Fall von Planabweichungen (Soll-Ist-Vergleich) gab es keinen festgeschriebenen Prozess. Regelmäßige Sachkostengespräche fanden im Prüfungszeitraum nicht statt. Anlassbezogen erfolgten Gespräche des Kaufmännischen Direktors mit den Chefärzten. Ob und inwieweit aufgrund der Gespräche bzw. Berichte Maßnahmen festgelegt, durchgeführt und deren Erfolg kontrolliert wurden, war nicht festgehalten.

43.2.3 Controlling der pauschalen Fördermittel

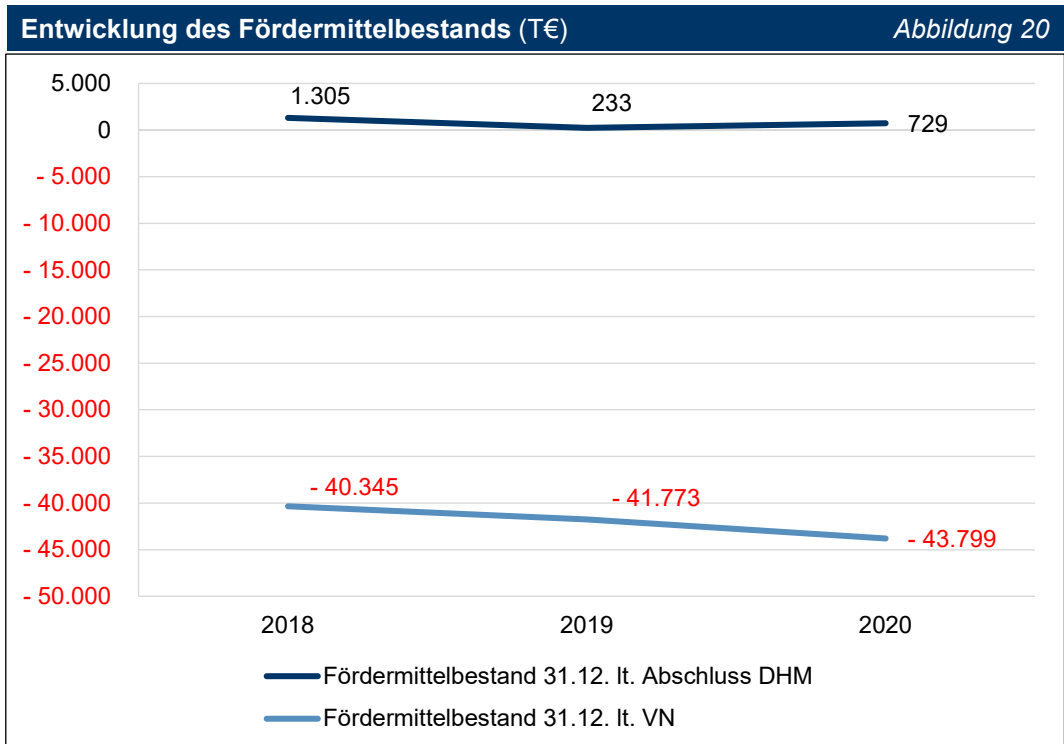
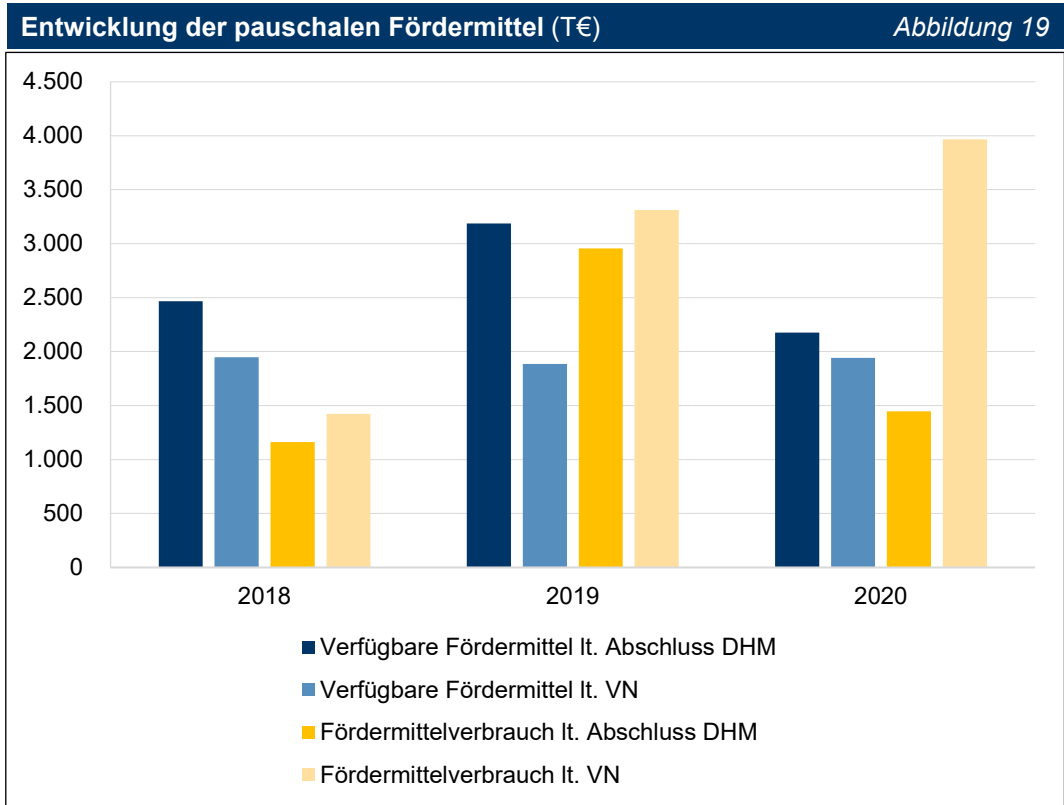
Finanzmittel dürfen nur für den Zweck verwendet werden, für den sie gewährt wurden. Daher sind erhaltene Fördermittel und deren sachgemäße Verwendung korrekt zu erfassen und zu belegen,¹³⁵ um einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz sicherzustellen. Das Controlling stellt den Führungskräften auch die notwendigen Informationen bereit, um verfügbare Fördermittel, Fördermittelverbrauch sowie -bestand und deren zweckentsprechenden Einsatz beurteilen zu können.

Für Investitionen standen dem DHM unterschiedliche Finanzmittel zur Verfügung: pauschale Fördermittel des Finanzministeriums nach BayKrG für akutstationäre Zwecke sowie zweckgebundene Trägerzuschüsse des Wissenschaftsministeriums für forschungsbezogene Geräteinvestitionen¹³⁶. Der jährliche Fördermittelverbrauch pauschaler Fördermittel gibt die Finanzierung von Investitionen für akutstationäre Zwecke wieder. Der Fördermittelbestand errechnet sich aus den tatsächlichen Beständen der Vorjahre und des aktuellen Jahres abzüglich des Fördermittelverbrauchs.

Das DHM wies die jährlich verfügbaren pauschalen Fördermittel, den jährlichen Fördermittelverbrauch sowie den Fördermittelbestand der pauschalen Fördermittel zum 31.12. in den einschlägigen Konten der testierten Jahresabschlüsse bzw. dem VN wie folgt aus:

¹³⁵ Für die pauschalen Fördermittel vgl. § 11 DVBayKrG.

¹³⁶ Erläuterung zur Vorbemerkung 2023 Kap. 15 30 TNr. 4.





Bei der Prüfung der VN 2018 bis 2020 stellte der ORH einen Fehlbestand an pauschalen Fördermitteln fest, der sich von 40,3 auf 43,8 Mio. € kontinuierlich erhöhte. In den Jahresabschlüssen des DHM 2018 bis 2020 war der Fördermittelbestand durchgehend positiv. Die jährlichen Fördermittelverbräuche in den VN und den Abschlüssen wichen um bis zu 2,5 Mio. € voneinander ab. Die im VN erklärten Fördermittelverbräuche waren dabei immer höher.

Das DHM begründete den Fehlbestand und die Abweichungen in der Position Fördermittel damit, dass die Fördermittelverbräuche laut VN zusätzlich mit Trägerzuschüssen vorfinanzierte Beschaffungen enthielten; diese wären grundsätzlich mit pauschalen Fördermitteln zu finanzieren gewesen. Wegen nicht ausreichender pauschaler Fördermittel habe das DHM Trägerzuschüsse des Wissenschaftsministeriums zur Vorfinanzierung verwendet.

Die so vorfinanzierten Investitionen für akutstationäre Zwecke waren nach den Feststellungen des ORH entgegen den Angaben des DHM im VN nicht gekennzeichnet. Die Erläuterungen des Wirtschaftsprüfers in den Testaten zu den Jahresabschlüssen enthielten keine konkreten Angaben zu den im Vorgriff finanzierten Beschaffungen und stimmten nicht mit den Abweichungen bei den Fördermittelverbräuchen überein.

Darüber hinaus bestimmte das DHM bei den Geräteinvestitionen nicht, zu welchem Anteil das Gerät für die akutstationäre Versorgung bzw. für Forschungszwecke genutzt wurde. Eine entsprechende Kostenaufteilung ist bei nicht nur geringfügiger Mitbenutzung erforderlich.¹³⁷ Die Finanzierung der Geräte erfolgte mit den Mitteln, die jeweils zur Verfügung standen - entweder mit Trägerzuschüssen des Wissenschaftsministeriums oder mit pauschalen Fördermitteln des Finanzministeriums. Soweit nach Angaben des DHM Mittel des Wissenschaftsministeriums verwendet wurden, war aus den Unterlagen des DHM auch nicht ersichtlich, ob und inwieweit es sich dabei um eine Finanzierung im Vorgriff auf pauschale Fördermittel handelte.

43.3 Würdigung und Empfehlungen

Ein effektives Controlling ist Grundvoraussetzung für eine wirtschaftliche Geschäftsführung. Es ist ein klares Versäumnis, dass trotz wirtschaftlich schwieriger Lage beim DHM im Wesentlichen kein Controlling stattfand.

Das Datenmanagement des DHM zeigte im Prüfungszeitraum deutliche Defizite in der Softwarestruktur, Datenerfassung und -qualität, mit der Folge, dass Leistungen, Erlöse und Kosten nicht vollständig bzw. korrekt abgebildet wurden. Dadurch war es nicht möglich zu beurteilen, ob einzelne Kliniken des DHM defizitär arbeiteten oder nicht.

¹³⁷ § 17 Abs. 1 DVBayKrG.



Die Aussagekraft der vom DHM erstellten Berichte war aufgrund mangelhafter Datenlage und -qualität limitiert. Eine fundierte und systematische Befassung mit dem vorliegenden Zahlenmaterial fand nicht statt. Ohne Bewertungen bzw. Handlungsempfehlungen waren die Berichte nach Auffassung des ORH nicht nutzbar. Aussagekräftige Controlling-Berichte sind jedoch unerlässlich, um der Geschäftsführung Informationen über den Steuerungsbedarf des DHM zur Verfügung zu stellen. Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage waren im Hinblick auf die Liquiditätshilfen in Millionenhöhe dringend angezeigt.

Die Versäumnisse des DHM beim Controlling wirken sich auch auf die Bewirtschaftung der pauschalen Fördermittel aus. Bestand und Verbrauch der pauschalen Fördermittel waren in hohem Maße intransparent. Fördermittel dürfen nur für den Zweck verwendet werden, für den sie gewährt wurden. Soweit zur kurzfristigen Vorfinanzierung von Investitionen forschungsbezogene Trägerzuschüsse des Wissenschaftsministeriums eingesetzt werden, die anderen Zwecken dienen, müssen sie baldmöglichst wieder ihrem ursprünglichen Zweck zugeführt werden. Die Ausnahme für nur geringfügige Mitbenutzung greift bei den geprüften Fällen nicht. Anhand der vorgelegten Dokumentation des DHM war weder aus den Jahresabschlüssen noch den VN ersichtlich, in welcher Höhe forschungsbezogene Trägerzuschüsse zur Vorfinanzierung akutstationärer Investitionen verwendet worden waren. Auf dieser Grundlage war eine Rückführung dieser Mittel für ihre originären forschungsbezogenen Zwecke unmöglich; sie waren somit ihrer zweckentsprechenden Verwendung entzogen. Im Übrigen ist die angegebene Vorgrifffinanzierung aus Mitteln des Wissenschaftsministeriums jedenfalls insoweit nicht nachvollziehbar, als der Bestand der pauschalen Fördermittel des Finanzministeriums im Rechnungswesen stets positiv war; somit wären noch pauschale Fördermittel für Investitionen verfügbar gewesen. Die Buchführung des DHM entspricht nicht den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Wirtschaftlichkeit bei der Bewirtschaftung der pauschalen Fördermittel. Sie verhindert im Ergebnis außerdem die korrekte Verwendung der forschungsbezogenen Trägerzuschüsse.

In der wirtschaftlich schwierigen Lage des DHM wäre eine stringente Steuerung unverzichtbar gewesen. Mit einem aussagekräftigen Controlling wäre zu erkennen gewesen, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Dies hat das DHM versäumt und in der Folge außerplanmäßige Liquiditätshilfen des Wissenschaftsministeriums erhalten.

43.4 Stellungnahme der Verwaltung und des Deutschen Herzzentrums München

Das Wissenschaftsministerium und das DHM teilen in ihren Stellungnahmen mit, dass sich das DHM einerseits den Herausforderungen gegenüber der Corona-Pandemie zu stellen gehabt habe und andererseits seit 2016 einem Personalmangel in den Sachgebieten Einkauf und Wirtschaft, Finanz- und Rechnungswesen sowie Controlling ausgesetzt gewesen sei. Diese Erschwernisse hätten zur Situation beigetragen, in der sich das DHM bei der Prüfung durch den ORH befunden habe.



Auf Betreiben des Wissenschaftsministeriums habe das DHM ein Konsolidierungskonzept mit konkreten Maßnahmen erarbeitet, um die wirtschaftliche Situation des DHM zu verbessern. Die Maßnahmen des Konsolidierungskonzepts hätten auch die Verbesserung des digitalen Datenmanagements des DHM umfasst. Die bestehende Software zur Personalverwaltung (HR-Programm) solle erweitert bzw. upgedatet werden und noch Ende 2023 zur Verfügung stehen.

Ferner sei eine Konzepterstellung für eine Umstrukturierung der Infrastrukturkosten in Bezug auf eine zielgerichtete Verteilung der Kosten und Erhöhung der Transparenz, eine Analyse der Kostenentwicklungen bei den Infrastrukturkosten und die Einführung eines Data Warehouse und damit verbunden die Etablierung einer Kostenträgerrechnung im Controlling vorgesehen. Deren Einführung sei bis zum Jahresende 2024 geplant. Mit der angestrebten Zusammenführung von DHM und MRI in ein TUM Klinikum sollen nach der Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums auch die wirtschaftliche Gesamtsituation des DHM verbessert und Synergieeffekte genutzt werden.

Das DHM bestätigt, dass Planabweichungen bei den Sachkosten nicht systematisch aufgearbeitet worden seien. Größere Abweichungen seien anlassbezogen mit Chefärzten besprochen worden. Handlungsanweisungen, welche Kostenart z. B. einzusparen wäre, hätten nicht durch die Kaufmännische Direktion ausgesprochen werden können. In einem Gespräch mit den Chefärzten werde das mögliche (Einspar-)Potenzial gemeinsam festgelegt.

Hinsichtlich der pauschalen Fördermittel weisen das Gesundheits- und das Finanzministerium darauf hin, dass bei der Förderung mit pauschalen Fördermitteln auf eine genaue Abgrenzung der unterschiedlichen Fördertatbestände und -zwecke zu achten sei. Sie verweisen auf die Ausnahme für geringfügige Mitbenutzung, ansonsten könnten nur die der akutstationären Krankenversorgung zuordenbaren Kostenanteile im VN als Fördermittelverbrauch geltend gemacht werden.

Wie das Wissenschaftsministerium mitteilt, seien die von ihm bereitgestellten Mittel in Form des Zuschusses für Forschung und Lehre sowie des Zuschusses für forschungsbedingte Geräteinvestitionen grundsätzlich nur für ihren Förderzweck einzusetzen. Dem Wissenschaftsministerium sei die vom DHM praktizierte Vorgrifffinanzierung nicht bekannt gewesen. Aus seiner Sicht sei eine kurzfristige Vorgrifffinanzierung für andere Zwecke mit den Zuschüssen für Forschung und Lehre zulässig, jedoch die spätere Verwendung dieser Mittel für Forschung und Lehre sicherzustellen.



43.5 Schlussbemerkung

Trotz wirtschaftlich schwieriger Lage des DHM fand weder ein effektives Controlling noch eine wirtschaftliche Steuerung statt. In der Folge benötigte das DHM Liquiditätshilfen des Wissenschaftsministeriums in Millionenhöhe. Vor dem Hintergrund der für 2024/2025 vom Wissenschaftsministerium beantragten weiteren Liquiditätshilfen von 12 Mio. € ist eine wirtschaftliche Steuerung erforderlich.

Bewirtschaftung, Bestand und Verbrauch der pauschalen Fördermittel des Finanzministeriums waren intransparent. Forschungsbezogene Trägerzuschüsse des Wissenschaftsministeriums konnten dadurch nicht für ihren eigentlichen Zweck verwendet werden. Die zuständigen Staatsministerien haben übereinstimmend die Notwendigkeit eines effektiven Controllings der pauschalen Fördermittel durch das DHM betont.

Das vom Wissenschaftsministerium angeführte Konsolidierungskonzept für das DHM ist ein erster wichtiger Schritt. Das DHM sollte Controllinginstrumente und -prozesse einrichten, um notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzsituation abzuleiten und zu ergreifen. Dabei sollte der geplante Zusammenschluss zum TUM Klinikum im Blick behalten werden.



44 **Kostenerstattung für lokale SARS-CoV-2-Testzentren des öffentlichen Gesundheitsdienstes**

(Kap. 13 19 TG 69)

Der Freistaat hat mit mehr als 380 Mio. € den Betrieb von lokalen SARS-CoV-2-Testzentren des öffentlichen Gesundheitsdienstes finanziert. Ein Großteil der Kosten wird auf Antrag vom Bund erstattet.

Wenngleich die Erstattungsansprüche zwischenzeitlich weitgehend angemeldet worden seien, sieht der ORH weiteren Handlungsbedarf. Angesichts der erheblichen Erstattungsbeträge sollten die Staatsministerien zusammen mit den Regierungen eine Auswertung der Einnahmen und Ausgaben, aufgeschlüsselt auf die einzelnen Kreisverwaltungsbehörden, erstellen. Dies könnte auch Optimierungspotenziale für ähnliche, zukünftige Verfahren aufzeigen.

Der ORH hat 2022/2023 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg und Bayreuth die Umsetzung der Kostentragung für lokale SARS-CoV-2-Testzentren des öffentlichen Gesundheitsdienstes (lokale ÖGD-Testzentren¹³⁸) durch den Freistaat geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war die Abrechnung der Erstattungsansprüche des Freistaates gegenüber dem Bund nach der Coronavirus-Testverordnung (TestV)¹³⁹. Diese waren verwaltungstechnisch über die Kassenärztliche Vereinigung Bayerns abzuwickeln.¹⁴⁰

Geprüft wurde bei 27 von insgesamt 96 Kreisverwaltungsbehörden, davon 14 Landratsämter (LRÄ) und 13 kreisfreie Städte (kFS). Da drei kFS das lokale Testzentrum gemeinsam mit den örtlichen LRÄ betrieben, wurden insgesamt 24 Testzentren geprüft. Der geprüfte Zeitraum für die Kostentragung reichte vom 10.08.2020 bis 31.12.2023.

¹³⁸ Die lokalen ÖGD-Testzentren sind von den unmittelbar vom Bund finanzierten privaten Testzentren zu unterscheiden. Letztere waren nicht Gegenstand der Prüfung des ORH.

¹³⁹ Verordnung zum Anspruch auf bestimmte Testungen für den Nachweis des Vorliegens einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 08.06.2020, BAnz AT 09.06.2020 V1 und nachfolgende Regelungen.

¹⁴⁰ § 13 TestV vom 14.10.2020 BAnz AT 14.10.2020 V19 mit Änderungen der TestV vom 30.11.2020 BAnz AT 01.12.2020 V1, vom 08.03.2021 BAnz AT 09.03.2021 V1, vom 24.06.2021 BAnz AT 25.06.2021 V1, vom 21.09.2021 BAnz AT 21.09.2021 V1.



44.1 Ausgangslage

Zur Bekämpfung der Corona-Pandemie beschloss der Ministerrat in seiner Sitzung am 30.06.2020 eine Bayerische Teststrategie. Zur Umsetzung dieses Angebots und in Anbetracht des aktuellen Infektionsgeschehens sollte nach einem weiteren Ministerratsbeschluss vom 10.08.2020 in jeder kfS und in jedem Landkreis ein lokales ÖGD-Testzentrum eingerichtet werden. Die Kosten für die Einrichtung und den Betrieb der Testzentren sollte der Freistaat tragen, soweit sie nicht von der gesetzlichen Krankenversicherung oder anderen Kostenträgern - insbesondere vom Bund - erstattet werden.¹⁴¹ Am 27.10.2020 beschloss der Ministerrat, die inzwischen flächendeckend eingerichteten lokalen Testzentren bis mindestens 30.06.2021 fortzuführen.

Die 96 Kreisverwaltungsbehörden in Bayern wurden am 19.08.2020 durch ein gemeinsames Schreiben des Gesundheits- und des Innenministeriums mit der Einrichtung, Organisation und dem Betrieb der lokalen ÖGD-Testzentren beauftragt und sollten die Inbetriebnahme bis Ende August 2020 sicherstellen. Zur Umsetzung der Kostentragung durch den Freistaat wurde die erste Testzentren-Kostenerstattungsrichtlinie gemeinsam von Innen- und Gesundheitsministerium am 14.10.2020 veröffentlicht;¹⁴² sie galt rückwirkend ab dem 10.08.2020.

Den LRÄ wurde ermöglicht, die Einnahmen und Ausgaben, auch soweit sie im Kreishaushalt angefallen waren, direkt im staatlichen Integrierten Haushalts- und Kassenverfahren (IHV) zu buchen. Kostenübernahmeanträge der kfS waren bei der zuständigen Regierung einzureichen. Vom Freistaat wurde bei den kfS nur der nach Abzug der Bundeserstattung verbleibende Aufwand getragen, Abschlagszahlungen waren möglich und sind auch vielfach gewährt worden.

Das Bundesministerium für Gesundheit veröffentlichte am 09.06.2020 die erste Testverordnung. Danach konnten sich auch solche Personen kostenlos testen lassen, die zwar noch keine Symptome für eine Infektion aufwiesen, bei denen eine Infektion aber nahelag. Ab dem 08.03.2021 ermöglichte der Bund allen Personen mindestens einen kostenlosen Schnelltest pro Woche.

¹⁴¹ Zunächst im Rahmen der TestV vom 08.06.2020 BAnz AT 09.06.2020 V1, ab 15.10.2020 nach § 13 TestV vom 14.10.2020 BAnz AT 14.10.2020 V19 mit Änderungen vom 30.11.2020, vom 08.03.2021, vom 24.06.2021 und vom 21.09.2021.

¹⁴² Richtlinie zur Erstattung der Kosten für den Betrieb der lokalen SARS-CoV-2-Testzentren vom 09.10.2020 BayMBl. Nr. 584.



Darüber hinaus beschloss der Bayerische Ministerrat am 23.03.2021, die Kosten für Testzentren der Kreisverwaltungsbehörden vom 01.01.2021 bis vorerst einschließlich 30.06.2021 zu übernehmen, soweit sie nicht nach der TestV vom Bund oder von anderen Kostenträgern erstattet werden. Dies machte eine neue Testzentren-Kostenerstattungsrichtlinie ab 01.01.2021 notwendig, die am 18.05.2021 rückwirkend in Kraft trat und mehrfach verlängert wurde.¹⁴³ Die Übernahme der Kosten für lokale ÖGD-Testzentren nach den Maßgaben der genannten Testzentren-Kostenerstattungsrichtlinien wurde zum 28.02.2023 beendet.

Die Zuständigkeit für die lokalen ÖGD-Testzentren ging ab dem 01.08.2022 von der gemeinsamen Zuständigkeit des Gesundheitsministeriums und des Innenministeriums in die alleinige Zuständigkeit des Gesundheitsministeriums über.

44.2 Feststellungen

44.2.1 Abrechnung der lokalen Testzentren des öffentlichen Gesundheitsdienstes

Im Rahmen des Nachtragshaushalts 2019/2020 wurde im „Sonderfonds Corona-Pandemie“ (Kap. 13 19) die TG 69 für „Einrichtung und Betrieb von lokalen Testzentren“ geschaffen. 2020 wurden 315 Mio. € veranschlagt, 2021 insgesamt 398,8 Mio. €. Diese Mittel flossen nur teilweise ab, sodass die Haushaltsjahre 2022 und 2023 über die Ausgabereste der Vorjahre finanziert werden konnten.

Im Zeitraum vom 10.08.2020 bis 31.12.2022 wurden für die geprüften 14 LRÄ 92,4 Mio. € ausbezahlt; auf der Einnahmenseite 47,8 Mio. € gebucht. Hierbei handelt es sich zum überwiegenden Teil um Erstattungen des Bundes.

Am 01.09.2020 beauftragte der Ministerrat das Innenministerium und das Gesundheitsministerium, die Refinanzierung der anfallenden Testkosten bei den gesetzlichen Krankenkassen und anderen Kostenträgern sicherzustellen. Mit ministeriellem Schreiben vom 19.02.2021 wurden die Kreisverwaltungsbehörden darauf hingewiesen, dass das Abrechnungsverfahren nach § 13 TestV für alle LRÄ und kfS verpflichtend sei. Die erste Abrechnung sollte bis spätestens 31.03.2021 an die Kassenärztliche Vereinigung Bayerns übersandt werden.

¹⁴³ Richtlinie zur Erstattung der Kosten für den Betrieb der lokalen SARS-CoV-2-Testzentren 2021 vom 18.05.2021 BayMBl. Nr. 350, geändert durch Bek. vom 29.07.2021 BayMBl. Nr. 539, vom 19.05.2022 BayMBl. Nr. 316, vom 28.09.2022 BayMBl. Nr. 578 und vom 24.01.2023 BayMBl. 65.



Zum Februar 2023 hatten 12 der 27 geprüften Kreisverwaltungsbehörden und damit 50 % der geprüften 24 Kreisverwaltungsbehörden mit Testzentren das Abrechnungsverfahren umgesetzt. 5 Kreisverwaltungsbehörden hatten bis dahin noch überhaupt nicht abgerechnet. 7 Kreisverwaltungsbehörden hatten nur einen Teil der infrage kommenden Zeiträume abgerechnet. 12 der 27 Kreisverwaltungsbehörden hatten die zum Zeitpunkt der Prüfung angefallenen Kosten vollständig geltend gemacht. Deren Erstattungsquoten lagen zwischen 57 und 75 %, im Durchschnitt bei über 60 %.

Zum Abschluss des Prüfungsverfahrens empfahl der ORH im Mai 2023 dem Innenministerium und dem Gesundheitsministerium, alle Kreisverwaltungsbehörden aufzufordern, die Erstattungsanträge gemäß TestV bei der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns zeitnah zu stellen.

44.2.2 Reaktion der Verwaltung

Im anschließenden Prüfungsschriftwechsel wiesen Innenministerium und Gesundheitsministerium im August 2023 darauf hin, dass aufgrund der umfangreichen Informationen an die Kreisverwaltungsbehörden und deren zahlreicher Nachfragen zum Abrechnungsverfahren davon ausgegangen worden war, dass die Abrechnungen gegenüber der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns auch erfolgt seien.

Zwischenzeitlich seien die Kreisverwaltungsbehörden erneut aufgefordert worden, die Abrechnung nach § 13 TestV umgehend vorzunehmen. Innenministerium und Gesundheitsministerium hätten darauf hingewiesen, dass sie gesteigerten Wert auf die Abrechnungen nach § 13 TestV legten, die nach Abs. 6 bis 30.09.2023 zu erfolgen haben. Die Regierungen würden nun kontrollieren, dass alle Kreisverwaltungsbehörden sämtliche Zeiträume vom 15.10.2020 bis 28.02.2023 lückenlos nach § 13 TestV abgerechnet hätten bzw. noch abrechnen würden. Sie hätten mitgeteilt, dass 79 der abrechnungsberechtigten 87 Kreisverwaltungsbehörden bereits vollständig abgerechnet haben.

44.2.3 Stand der Buchungen am 31.12.2023

Zum Jahresende 2023 stellt sich der aktuelle Stand der Einnahmen aus der Kostenerstattung des Bundes wie folgt dar:



Einnahmen und Ausgaben (€, Stand: 31.12.2023)					<i>Tabelle 69</i>
Jahr	2020	2021	2022	2023	Summe
Ist-Einnahmen	0	35.457.568	97.597.563	66.625.543	199.680.673
<i>davon Kosten- erstattung Bund an LRÄ¹</i>	0	29.454.501	95.549.301	53.956.323	178.960.125
Ist-Ausgaben	25.862.235	200.526.582	120.779.923	37.650.429	384.819.169
<i>davon Ist-Aus- gaben der LRÄ</i>	22.346.200	163.956.003	115.773.785	22.600.705	324.676.693

¹ Kap. 13 19 Tit. 236 69.

Ausweislich der Buchungen im IHV zum 31.12.2023 beliefen sich die Erstattungen des Bundes an die LRÄ (Kap. 13 19 Tit. 236 69) für den gesamten Zeitraum 2020 bis 2023 auf 179 Mio. €, davon allein in den Jahren 2022 und 2023 knapp 150 Mio. €. Bezogen auf die gebuchten Ausgaben aller LRÄ ergibt sich für diese eine Erstattungsquote von 55 %. Zahlen, aufgeschlüsselt auf die einzelnen Kreisverwaltungsbehörden, waren nicht verfügbar.

44.3 Würdigung und Empfehlungen

Der ORH geht für den geprüften Zeitraum bei einer lückenlosen Beantragung von einer durchschnittlichen Erstattung des Bundes gemäß TestV von 60 % der Kosten aus. Diese rechnerische Erstattungsquote der Kosten ergibt sich aus den Ergebnissen bei den geprüften Kreisverwaltungsbehörden, die die zum Zeitpunkt der Prüfung angefallenen Kosten vollständig geltend gemacht hatten. Ende 2023 lag die Erstattungsquote des Bundes für alle LRÄ bei 55 %. Angesichts der bisherigen Gesamtkosten von über 300 Mio. € entspricht jede Abweichung der Erstattungsquote um einen Prozentpunkt rechnerisch einem Betrag von über 3 Mio. €. Zwar geht der ORH davon aus, dass nunmehr der überwiegende Teil der geforderten Zahlungen eingegangen ist. Allerdings liegt die aktuelle Erstattungsquote unter der durchschnittlichen Erstattung, die der ORH bei den Kreisverwaltungsbehörden mit einer vollständigen Geltendmachung vorgefunden hat.

Der ORH geht davon aus, dass jede Kreisverwaltungsbehörde über eine detaillierte Dokumentation der Ausgaben und Erstattungsleistungen für den Betrieb der Testzentren verfügt. Angesichts der erheblichen Erstattungsbeträge sollten die Staatsministerien zusammen mit den Regierungen eine Auswertung der Einnahmen und Ausgaben, aufgeschlüsselt auf die einzelnen Kreisverwaltungsbehörden, erstellen. Insbesondere für die Kreisverwaltungsbehörden mit niedriger Erstattungsquote hält der ORH eine Nachschau durch die Regierungen für angezeigt. Diese könnte auch Optimierungspotenziale für ähnliche zukünftige Verfahren aufzeigen.



44.4 Gemeinsame Stellungnahme des Innen- und des Gesundheitsministeriums

Die Materie der Kostenerstattung sei überaus komplex gewesen - nicht aufgrund der Abstimmungsbedarfe zwischen den befassten Ressorts - sondern durch die verpflichtende Umsetzung oft sehr kurzfristig geänderter Vorgaben des Bundes.

Die Kreisverwaltungsbehörden seien - wie die Vielzahl der Aufforderungen durch die beiden befassten Ressorts seit Februar 2021 zeige - nachdrücklich angehalten und explizit verpflichtet gewesen, Abrechnungen nach § 13 TestV zeitgerecht vorzunehmen.

Die Annahme einer möglichen Erstattungsquote von durchschnittlich 60 % des Aufwands seitens des ORH sei nach Meinung der beiden Ministerien als Referenzmaßstab ungeeignet und ließe sich fachlich nicht valide herleiten. Mit nur einer nennenswerten Ausnahme - diese betreffe Laborkosten im Zeitraum 09/2020 bis 05/2021, die jeweils binnen drei Monaten abzurechnen gewesen wären - seien sämtliche nach der TestV abrechenbaren Kosten fristgerecht zur Erstattung angemeldet worden. Die Regierungen hätten die Kreisverwaltungsbehörden hierzu angehalten und bei Fragen und Unklarheiten beratend begleitet.

44.5 Schlussbemerkung

Während der Prüfung des ORH sind die offenen Kostenerstattungsansprüche gegenüber dem Bund und deren Umfang verstärkt in den Fokus der zuständigen Staatsministerien und Regierungen gerückt. Wenngleich die Erstattungsansprüche zwischenzeitlich angemeldet worden seien, sieht der ORH, abweichend von Gesundheits- und Innenministerium, weiteren Handlungsbedarf. Auch wird die Meinung zum „ungeeigneten Referenzmaßstab von 60 %“ nicht geteilt, denn dieser Prozentsatz basiert auf festgestellten Zahlen der Verwaltung.

Angesichts der erheblichen Erstattungsbeträge sollten die Staatsministerien zusammen mit den Regierungen eine Auswertung der Einnahmen und Ausgaben, aufgeschlüsselt auf die einzelne Kreisverwaltungsbehörde, erstellen. Insbesondere für die Kreisverwaltungsbehörden mit niedriger Erstattungsquote hält der ORH eine Nachschau durch die Regierungen für angezeigt. Diese könnte auch Optimierungspotenziale für ähnliche zukünftige Verfahren aufzeigen.



Corona-Hilfsprogramme Kunst und Kultur

(Kap. 13 19 Tit. 697 58 und Kap. 13 19 TG 90 - 91)

Um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie im Kulturbereich einzudämmen, hat der Freistaat Hilfsprogramme zur Unterstützung von Spielstätten und Veranstaltern, Kinobetrieben, solselbstständigen Künstlern sowie Angehörigen kulturnaher Berufe aufgestellt. Insgesamt sind 95,6 Mio. € an Landesmitteln ausbezahlt worden.

Aufstellung und Steuerung der Programme sowie die nachträglichen Prüfungen weisen erhebliche Mängel auf. Eine Erfolgskontrolle fand nicht oder nicht in ausreichendem Maße statt. Die Maßnahmen sollten im Hinblick auf künftige Krisensituationen evaluiert werden.

Der ORH hat 2021/2022 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Bayreuth und Augsburg die Abwicklung der Corona-Hilfen aus dem „Künstlerhilfsprogramm“ (KHP¹⁴⁴, Laufzeit 01.05. bis 31.12.2020) und dem „Soloselbstständigenprogramm für Künstlerinnen und Künstler sowie Angehörige kulturnaher Berufe“ (SSPK¹⁴⁵, Laufzeit 18.12.2020 bis 31.12.2022) sowie dem „Spielstättenprogramm“ bzw. „Spielstätten- und Veranstalterprogramm“ (SP¹⁴⁶ bzw. SVP¹⁴⁷, Laufzeit insgesamt 01.07.2020 bis 31.12.2022) durch das Wissenschaftsministerium geprüft. Im Geschäftsbereich des Digitalministeriums hat der ORH zeitgleich die Abwicklung des Hilfsprogramms „Stabilisierung der Kinolandschaft“ (KAH I¹⁴⁸ und II¹⁴⁹, Laufzeit 01.07. bis 31.12.2020 und 01.01. bis 30.06.2021) untersucht.

¹⁴⁴ Richtlinien für die Gewährung von finanziellen Hilfen für die von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) betroffenen freischaffenden Künstlerinnen und Künstler („Künstlerhilfsprogramm“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 27.05.2020 Az. K.1-K1205.1.

¹⁴⁵ Richtlinien für die Gewährung eines fiktiven Unternehmerlohns zur Sicherung des Lebensunterhalts der von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) betroffenen soloselbstständigen Künstlerinnen und Künstler sowie Angehörigen kulturnaher Berufe („Soloselbstständigenprogramm für Künstlerinnen und Künstler“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 16.12.2020 Az. K.1-K1206.0/3, zuletzt geändert am 12.01.2024 Az. K.1-K1206.0/3.

¹⁴⁶ Richtlinien für die Unterstützung der von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) beeinträchtigten kulturellen Spielstätten („Spielstättenprogramm“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 26.06.2020 Az. K.6-M4635/29, zuletzt geändert am 15.09.2020 Az. K.6-M4635/29.

¹⁴⁷ Richtlinien für die Unterstützung der von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) beeinträchtigten kulturellen Spielstätten und Kulturveranstalter („Spielstätten- und Veranstalterprogramm“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 11.11.2020 Az. K.6-M4635/29, zuletzt geändert am 20.04.2022 Az. K.6-M4635/29.

¹⁴⁸ Richtlinie für die Unterstützung der von der Corona-Virus-Pandemie (COVID-19) geschädigten Kinos in Bayern („Kino-Anlaufhilfe“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Digitales vom 24.06.2020 Az. A5-3800-1-53.

¹⁴⁹ Richtlinie für die Unterstützung der von der Corona-Virus-Pandemie (COVID-19) geschädigten Kinos in Bayern („Kino-Anlaufhilfe II“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Digitales vom 30.11.2020 Az. A5-3800-1-53.



Prüfungsmaßstab waren Notwendigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Programme sowie die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel.

45.1 Ausgangslage

Am 16.03.2020 rief die Staatsregierung angesichts der sich immer rascher ausbreitenden Corona-Pandemie für ganz Bayern den Katastrophenfall aus. Der Ministerrat beschloss am 21.04.2020 zur Abfederung der Härten im kulturellen Bereich ein Hilfsprogramm für soloselbstständige Künstler und am 26.05.2020 Programme zur Stabilisierung der Spielstätten im Kulturbereich und der Kinolandschaft.

45.1.1 Wissenschaftsministerium

Künstlerhilfsprogramm und Soloselbstständigenprogramm

Mit Richtlinien (RL) vom 27.05.2020¹⁵⁰ stellte das Wissenschaftsministerium das KHP (Volumen: 140 Mio. €) auf. Zweck war, freischaffende Künstler zu unterstützen, die durch Einkommensausfälle aufgrund der Corona-Pandemie in finanzielle Schwierigkeiten geraten waren, sodass der Lebensunterhalt nicht aus den Einnahmen bestritten werden kann.¹⁵¹ Gemäß Beschluss des Ministerrats vom 26.05.2020 war gegenüber dem Beschluss vom 21.04.2020 der Kreis der Antragsberechtigten auf nicht in der Künstlersozialkasse versicherte Künstler¹⁵² erweitert und der Mittelansatz von 90 auf 140 Mio. € erhöht worden. Das KHP wurde anschließend bei gleichem Haushaltsvolumen durch das SSPK ersetzt (RL vom 16.12.2020¹⁵³). Dieses sah einen um Angehörige kulturnaher Berufe vergrößerten Antragstellerkreis (z. B. Kultur-/Künstlermanager, Pädagogen und Techniker) und erweiterte Antragsvoraussetzungen vor. Zweck war die Sicherung der privaten wirtschaftlichen Existenz und die Deckung privater Lebenshaltungskosten.¹⁵⁴

Bewilligungsstellen für beide Programme waren die Regierungen. Sie wurden beim SSPK durch die Bayerische Gesellschaft für Innovation und Wissenstransfer mbH (Bayern Innovativ) unterstützt, insbesondere bei der technischen Betreuung des Antragsverfahrens.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Vgl. Fn. 144.

¹⁵¹ Nr. 1 RL-KHP und Nr. 2.2 RL-KHP.

¹⁵² Nr. 2.1 Satz 2 Alt. 2 RL-KHP.

¹⁵³ Vgl. Fn. 145.

¹⁵⁴ Nr. 1 RL-SSPK.

¹⁵⁵ Nr. 6 RL-SSPK.



Der ORH nahm eine Zufallsstichprobe von 1 % vor: beim KHP 81 von 7.848 Bewilligungen, beim SSPK 110 von 10.860 Bewilligungen.

Spielstättenprogramm/Spielstätten- und Veranstalterprogramm

Das Wissenschaftsministerium stellte mit RL vom 26.06.2020¹⁵⁶ zunächst das SP auf, das mit RL vom 11.11.2020¹⁵⁷ durch das SVP rückwirkend ersetzt wurde (Volumen: zunächst 30 Mio. €, dann erweitert auf 45 Mio. €). Zweck des SP war die Unterstützung für Spielstätten bei Liquiditätsengpässen durch Einkommensausfälle aufgrund der Corona-Pandemie.¹⁵⁸ Zweck des SVP war die Unterstützung von Betreibern von Spielstätten und Kulturveranstaltern ohne eigene Spielstätte bei existenzbedrohenden Liquiditätsengpässen durch Einkommensausfälle aufgrund der Corona-Pandemie.¹⁵⁹

Der Kreis der Antragsberechtigten wurde durch mehrfache Änderungen der RL-SVP sukzessive erweitert. So wurde z. B. die Mindestanzahl der Besucherplätze¹⁶⁰ gestrichen und die geforderte Mindestanzahl an künstlerischen Veranstaltungen von Spielstätten pro Jahr¹⁶¹ reduziert.

Bewilligungsstellen waren die Regierungen von Mittelfranken und Oberbayern. Sie wurden von Bayern Innovativ unterstützt, insbesondere bei der fachlichen wie technischen Betreuung des Antragsverfahrens.¹⁶²

Der ORH prüfte 218 der bis zum 31.10.2021 erfolgten 378 Bewilligungen (58 %).

45.1.2 Digitalministerium

Das Digitalministerium stellte das Programm „Stabilisierung der Kinolandschaft“ (Volumen: 24 Mio. €) mit RL vom 24.06.2020¹⁶³ (Kino-Anlaufhilfe (KAH I)) und 30.11.2020¹⁶⁴ (Kino-Anlaufhilfe II (KAH II)) auf.

¹⁵⁶ Vgl. Fn. 146.

¹⁵⁷ Vgl. Fn. 147.

¹⁵⁸ Nr. 1 RL-SP.

¹⁵⁹ Nr. 1 RL-SVP.

¹⁶⁰ Nr. 3.3 RL-SVP; Laut den 1. RL-SVP mussten die Spielstätten mindestens 50 Besucherplätze bieten.

¹⁶¹ Nr. 3.2 RL-SVP; 12 Veranstaltungen bei Spielstätten im ländlichen Raum bzw. 6 bei Laientheatern statt bisher 24 pro Jahr.

¹⁶² Nr. 7 RL-SVP.

¹⁶³ Vgl. Fn. 148.

¹⁶⁴ Vgl. Fn. 149.



Zweck der KAH I war es, Liquiditätsengpässe wie auch existenzbedrohende Wirtschaftslagen, die sich für die Kinos nach deren Wiedereröffnung ergeben können, abzuwenden.¹⁶⁵ Zweck der KAH II war der Ausgleich weiterhin bestehender Liquiditätsengpässe wie auch existenzbedrohender Wirtschaftslagen aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie.¹⁶⁶ Der Kreis der Antragsberechtigten wurde in der RL-KAH II gegenüber der RL-KAH I erweitert. Nach KAH I waren Kinobetreiber antragsberechtigt, wenn mindestens eine Kinoleinwand mehr als 100.000 € Umsatz aus dem Verkauf von Eintrittskarten aus 2019 erzielte. Bei KAH II lag eine Antragsberechtigung bereits dann vor, wenn die gesamte Kinospiegelstätte einen Umsatz von mehr als 100.000 € erzielte.

Bewilligungsstelle war die LfA Förderbank Bayern.¹⁶⁷

Der ORH nahm eine Zufallsstichprobe von 22 % der Bewilligungen vor (60 von 267 Bewilligungen).

45.2 Haushaltsmittel für Corona-Hilfsprogramme im Kulturbereich

Insgesamt ergaben sich bei den geprüften Programmen folgende Empfängerzahlen bzw. ausgereichte Mittel:

Übersicht Corona-Hilfsprogramme im Kulturbereich (Mio. €)					Tabelle 70
Programm	Planung		Ist (Stand: Prüfung des ORH)		Ist ³
	Anzahl möglicher Empfänger	Mittelsatz in Mio. €	Empfänger	Ausgereichte Mittel in Mio. €	Ausgereichte Mittel in Mio. €
KHP + SSPK	30.000	140	7.848 ¹	63,1 ¹	64,0
	30.000		5.364 ¹		
SP/SVP	700	45	145 ²	13,4 ²	20,8
KAH I	284	12	149	7,3	7,3
KAH II	284	12	118	3,5	3,5
Summe		209		87,3	95,6

¹ Stand: 27.10.2022; Programm zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

² Stand: 31.10.2021; Programm zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

³ Laut Abschlussbericht des Wissenschaftsministeriums vom 03.05.2023 (KHP, SSPK und SP/SVP) bzw. Prüfungsmitteilungen ORH vom 20.12.2022 (KAH).

¹⁶⁵ Nr. 1 RL-KAH I.

¹⁶⁶ Nr. 1 RL-KAH II.

¹⁶⁷ Nr. 7 RL-KAH I und Nr. 7 RL-KAH II.



Bei allen geprüften Programmen blieb die Zahl der Empfänger deutlich hinter den Erwartungen zurück. Es wurden 46 % der vorgesehenen Mittel ausgereicht.

45.3 Ausgestaltung der Richtlinie und Steuerung durch die Ministerien

Die Fach- und Rechtsaufsicht für die Abwicklung aller Programme oblag dem jeweils zuständigen Ministerium; die finanziellen Hilfen wurden als Billigkeitsleistungen nach Art. 53 BayHO gewährt.

45.3.1 Feststellungen

45.3.1.1 Wissenschaftsministerium

Künstlerhilfsprogramm und Soloselbstständigenprogramm

Beim KHP waren neben dem Wohnsitz in Bayern und dem Nachweis über eine Versicherung nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz oder alternativ über eine überwiegend erwerbsmäßig künstlerische oder publizistische Tätigkeit, die pandemiebedingten finanziellen Schwierigkeiten der Antragsteller wesentlich.¹⁶⁸ Weitere Maßgaben zur wirtschaftlichen Härte beinhalteten die RL-KHP nicht. Für die Bewilligungen genügte die Glaubhaftmachung der finanziellen Schwierigkeiten.¹⁶⁹ Nachweise waren bezüglich der Versicherung bei der Künstlersozialkasse oder der ausgeübten Tätigkeit zu erbringen.¹⁷⁰ In 66 von 81 Stichproben-Fällen fügten die Antragsteller dem Antragsblatt keine derartigen Belege bei. Bewilligungen von 164.000 € erfolgten dennoch.

In 6 der 81 Stichproben-Fälle gaben die Antragsteller pauschal pro Monat 1.000 € Lebenshaltungskosten und 0 € Einnahmen an. Der monatliche Maximalbetrag von 1.000 € wurde daraufhin bewilligt.

In 3 von 81 Stichproben-Fällen lagen Unterlagen (Schreiben zur Schließung von Kultureinrichtungen oder Absage von Veranstaltungen) zum Nachweis pandemiebedingter Einnahmeausfälle vor.

¹⁶⁸ Nr. 2.1 RL-KHP.

¹⁶⁹ Nr. 2.2 RL-KHP.

¹⁷⁰ Nr. 2.3 RL-KHP.



In Einzelfällen war unklar, ob der Lebensunterhalt tatsächlich überwiegend aus erwerbsmäßiger künstlerischer oder publizistischer Tätigkeit erbracht worden war.¹⁷¹ So ergaben sich aufgrund der Antragsdaten in zwei Fällen bereits vor der Pandemie monatliche Einkünfte von nur 157 und 529 € nach Abzug der Betriebsausgaben.

Beim SSPK war Voraussetzung, dass gegenüber dem Vergleichszeitraum (i. d. R. das Jahr 2019) ein „erheblicher Umsatzrückgang“ von mindestens 30 % eingetreten ist.¹⁷² Weitere Maßgaben zur wirtschaftlichen Härte beinhalteten die RL-SSPK nicht.

Im Gegensatz zu den RL-KHP sahen die RL-SSPK vor, dass die Antragsberechtigung, der Umsatz im Vergleichszeitraum und der Umsatz bzw. erwartete Umsatz im Antragszeitraum nachgewiesen werden mussten.¹⁷³

Nach Auswertung der Datenbank des SSPK¹⁷⁴ erhielten 308 Antragsteller Leistungen, die durchschnittlich monatlich mehr als 3.000 € Einnahmen erzielten. 86 dieser Antragsteller hatten durchschnittlich monatliche Einnahmen von 5.000 € und mehr, hiervon 19 durchschnittlich mehr als 10.000 €. Ein Leistungsempfänger erzielte Einnahmen von durchschnittlich mehr als 40.000 € im Monat.

155 Antragsteller wurden berücksichtigt, obwohl sie im Vergleichszeitraum (also vor der Pandemie) Einnahmen von durchschnittlich weniger als 500 € pro Monat hatten. Wie beim KHP war unklar, ob in diesen Fällen der Lebensunterhalt überwiegend aus erwerbsmäßiger künstlerischer oder publizistischer Tätigkeit oder in kulturnahen Bereichen erbracht worden war.¹⁷⁵

Allgemeine Festlegungen hielt das Wissenschaftsministerium in den Frequently Asked Questions (FAQ) fest. Auf weitere zentrale Informationen verzichtete es, was zu unterschiedlichen Ergebnissen bei den Bewilligungsstellen führte. So schloss eine Regierung das Vorliegen einer wirtschaftlichen Härte aus, wenn Antragsteller über ein monatliches „Brutto-Erwerbseinkommen“ von mindestens 4.000 € oder über ein Vermögen von mehr als 75.000 € verfügten. Derartige Maßgaben gab es bei den anderen Regierungen nicht. Auch wurden Steuerberaterkosten teils als Bruttobeträge, teils als Nettobeträge berücksichtigt.¹⁷⁶ Das Wissenschaftsministerium hatte von diesen Vorgehensweisen keine Kenntnis und sorgte nicht für ein einheitliches Verwaltungshandeln.

¹⁷¹ Nr. 2.1 Satz 2 2. Alt. und Nr. 2.3 RL-KHP.

¹⁷² Nr. 2 Satz 5 RL-SSPK.

¹⁷³ Nr. 5 RL-SSPK.

¹⁷⁴ Stand: 27.10.2022.

¹⁷⁵ Nr. 2 Satz 2 2. und 3. Alt. RL-SSPK.

¹⁷⁶ Nr. 5 Satz 3 RL-SSPK.



Eine Erfolgskontrolle des SSPK soll nach Abschluss Ende 2023 stattfinden.

Spielstättenprogramm/Spielstätten- und Veranstalterprogramm

Regelungen in den RL waren z. T. unbestimmt. Dies betraf u. a. die Antragsberechtigung von „kulturellen Spielstätten“ sowie die Begrenzung von Steuerberatungs- oder Wirtschaftsprüferkosten.

Unklar war die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bewilligungsstellen und Bayern Innovativ. Festlegungen des Ministeriums zur Überwachung der Antragsbearbeitung durch beauftragte Dritte oder zu möglichen Nachprüfungen fehlten.

Eine Erfolgskontrolle der SP/SVP fand nach Aussage des Ministeriums statt. Ein Vergleich der Zielsetzung der Programme mit dem erreichten Zustand oder eine Wirtschaftlichkeitskontrolle, auch im Hinblick auf den Einsatz der beauftragten Dritten, erfolgte nicht.

45.3.1.2 Digitalministerium

Bei den Kino-Anlaufhilfen waren in den RL zentrale Kriterien wie Liquiditätsengpass, Härtefälle und regelmäßiger Spielbetrieb unbestimmt. Die ergänzenden FAQ standen z. T. im Widerspruch zu den RL.

Vorgaben zur konkreten Programmabwicklung gegenüber der LfA Förderbank Bayern erfolgten in Einzelfällen oder bei Themen allgemeiner Art, wie z. B. Anerkennung von Krankenversicherungsbeiträgen, und nur auf deren Nachfrage. Eine Bündelung der Fragen und Antworten fand nicht statt. Gleichgelagerte Sachverhalte wurden in der Folge unterschiedlich behandelt, wie z. B. die Anerkennung von Kostenpositionen für „Tilgungen“ oder „Instandhaltungen/Reparaturen“.

Eine Erfolgskontrolle ist auch nach Abschluss des gesamten Programms nicht vorgesehen.

45.3.2 Würdigung und Empfehlungen

Alle geprüften RL waren inhaltlich zu unbestimmt; fehlende Konkretisierungen führten zu unnötigen Abstimmungsprozessen. Die Abwicklung der Programme steuerten die Staatsministerien durch die Beantwortung von Einzelfragen. Aufgrund unterschiedlicher Entscheidungen gleicher Sachverhalte war die notwendige Gleichbehandlung aller Antragsteller nicht gegeben.



Abschließende Erfolgskontrollen sollen durchgeführt werden, um Auskunft über Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu erhalten.¹⁷⁷ So könnte eine Erkenntnisbasis für die Ausgestaltung von RL in künftigen Krisensituationen gewonnen werden.

45.4 Prüfungen durch die Verwaltung

45.4.1 Feststellungen

45.4.1.1 Wissenschaftsministerium

Künstlerhilfsprogramm und Soloselbstständigenprogramm

Stichprobenartige Prüfungen durch die Regierungen bei den Leistungsempfängern waren beim KHP vorgesehen.¹⁷⁸ Maßgaben des Wissenschaftsministeriums zu Umfang und qualitativen Kriterien fehlten; der unbestimmte Rechtsbegriff „zweckfremde Nutzung“ war nicht konkretisiert. Das Wissenschaftsministerium konnte nicht nachweisen, dass die Voraussetzungen zur Hilfestellung bei nicht plausiblen Angaben zumindest stichprobenartig (z. B. durch Anforderung von Belegen) geprüft wurden. Zwei Regierungen legten selbstständig Betragsgrenzen zu den von den Antragstellern angegebenen Lebenshaltungskosten fest, die maßgeblich für die Anforderung zusätzlicher Belege waren.

Wissenschaftsministerium und Bewilligungsstellen erklärten, dass beim KHP auch nachträglich keine Prüfungen bei den Leistungsempfängern beabsichtigt seien.

Unabhängig von den Antragsprüfungen der Bewilligungsstellen bis zum Erlass der Schlussbescheide¹⁷⁹ waren nach den RL-SSPK Nachprüfungen bei den Leistungsempfängern sowohl durch das Wissenschaftsministerium wie auch die Bewilligungsstellen möglich.¹⁸⁰ Diese sind bis zum Abschluss der Prüfungen des ORH wegen des zu dieser Zeit noch laufenden Programms nicht erfolgt.

Spielstättenprogramm/Spielstätten- und Veranstalterprogramm

Nach den RL-SVP mögliche Nachprüfungen durch das Wissenschaftsministerium und die Bewilligungsstellen bei den Leistungsempfängern¹⁸¹ sind nicht erfolgt.¹⁸²

¹⁷⁷ Nr. 7.2 i. V. m. Nr. 7.3 VV zu Art. 7 BayHO.

¹⁷⁸ Nr. 8.1 RL-KHP.

¹⁷⁹ Nr. 9.1 RL-SSPK.

¹⁸⁰ Nr. 9.2 Satz 2 RL-SSPK.

¹⁸¹ Nr. 8.3 Satz 4 RL-SVP.

¹⁸² Stand: Oktober 2021.



45.4.1.2 Digitalministerium

Eine nachgelagerte Prüfung durch die LfA Förderbank Bayern war vorgesehen¹⁸³ und wurde zu 100 % (KAH I) bzw. 90 % (KAH II)¹⁸⁴ durchgeführt. Diese Prüfungen wiesen in Einzelfällen erhebliche Mängel auf. Entgegen ministerieller Maßgaben wurden z. B. Abschreibungen als berücksichtigungsfähige Ausgaben und Kosten des privaten Lebensunterhalts anerkannt.¹⁸⁵

Eine Nachprüfung z. B. des Liquiditätsengpasses fand nicht statt. Nach Aussage des Digitalministeriums durfte sich die LfA Förderbank Bayern auf die Angaben der Steuerberater verlassen.

Bei einigen (großen) Kinobetreibern war eine nachgelagerte Prüfung nicht möglich, da sie nur wenige Positionen bei Einnahmen und Ausgaben aufgeführt hatten.

Ein Prüfungsrecht bei den Leistungsempfängern für das Digitalministerium war vorgesehen.¹⁸⁶ (Stichproben-)Prüfungen führte es nicht durch.

45.4.2 Würdigung und Empfehlungen

Bei allen Programmen sieht der ORH Mängel durch das Fehlen bzw. bei der Durchführung der Schluss-/Nachprüfungen durch die Bewilligungsstellen und in der Steuerung durch die Staatsministerien.

Da die Bewilligungen beim KHP lediglich auf Glaubhaftmachungen ohne wesentliche Belegpflichten beruhten, sind Nachprüfungen bei den Leistungsempfängern bei nicht plausiblen Angaben erforderlich. Zudem hätte das Wissenschaftsministerium erforderliche Maßgaben für einen einheitlichen Verwaltungsvollzug festlegen müssen. Auch bei SSPK und SP/SVP fehlte es an den notwendigen Nachprüfungen bei den Leistungsempfängern. Den obersten Landesbehörden fehlten Erkenntnisse, die im Zuge einer späteren Erfolgskontrolle hätten herangezogen werden können.

¹⁸³ Nr. 8.2 Satz 3 RL-KAH I und RL-KAH II.

¹⁸⁴ Stand: 20.06.2022.

¹⁸⁵ Nr. 6 der FAQ zu den KAH.

¹⁸⁶ Nr. 8.2 Satz 2 RL-KAH I und Nr. 8.3 Satz 2 RL-KAH II.



45.5 Stellungnahme der Verwaltung

45.5.1 Wissenschaftsministerium

Künstlerhilfsprogramm und Soloselbstständigenprogramm

KHP und SSPK seien unter großem Zeitdruck konzipiert und eingerichtet worden. Die Ziele seien erreicht worden, da beim KHP 7.986 Förderungen mit einem Volumen von 18,6 Mio. € und beim SSPK 11.441 Förderungen mit einem Volumen von 43,8 Mio. € bewilligt worden seien. Fehlende Maßgaben zur Berücksichtigung von Einnahmen im Zusammenhang mit der Härtefall-Definition räumt das Wissenschaftsministerium ein. Es sagt zu, dies ggf. bei künftigen Hilfsprogrammen zu berücksichtigen. Nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums sei auch in gemeinsamen Besprechungen und der Beantwortung von E-Mails ein zentrales Informationsinstrument zu sehen. Es räumt ein, dass erst seit 2023 regelmäßig Protokolle zu den Besprechungen geführt und den Bewilligungsstellen übermittelt werden. Prüfungen der Bewilligungsstellen im Rahmen der Abschlussprüfungen nach Nr. 9.1 RL-SSPK fänden derzeit statt.

Spielstättenprogramm/Spielstätten- und Veranstalterprogramm

Zum SVP führt das Wissenschaftsministerium an, dass dieses pandemiebedingt kurzfristig aufgelegt worden sei. Es verweist allgemein auf positive Rückmeldungen aus der Kulturbranche. Zur Steuerung und Kostenkontrolle seien inzwischen entsprechende vertragliche Anpassungen mit Bayern Innovativ vereinbart worden.

45.5.2 Staatskanzlei und Digitalministerium

Die Staatskanzlei¹⁸⁷ verweist in Abstimmung mit dem Digitalministerium in ihrer Stellungnahme auf die Herausforderungen der Corona-Pandemie. Diese hätten eine schnelle Umsetzung der KAH erfordert. Hierzu habe die LfA Förderbank Bayern parallel zum laufenden Betrieb neues Personal aufbauen müssen. Nach Rückmeldung der betroffenen Kinobetriebe hätte die rasche Umsetzung der KAH wesentlich dazu beigetragen, die Betriebe vor Liquiditätsengpässen zu bewahren, da die Umsetzung alternativer Bundeshilfen erst sehr viel später erfolgt sei. Die KAH seien als subsidiäre Mittel gestaltet gewesen und insoweit auch nach Auszahlung der Bundesmittel zurückgefordert worden. Die Prüfungsergebnisse würden nur vereinzelt Abstimmungsproblematiken und fehlerhafte Einschätzungen der Bewilligungsstelle zeigen. Die Prüfung hätte jedenfalls allein der LfA Förderbank Bayern obliegen. Eine Erfolgskontrolle habe in ausreichendem Maße stattgefunden.

¹⁸⁷ Beschluss des Landtags vom 08.11.2023, LT-Drs. 19/9 Nr. 2.4.



45.6 Schlussbemerkung

Der ORH verkennt nicht die Notwendigkeit schneller Hilfe und den damit einhergehenden Handlungsbedarf für alle Beteiligten in der Corona-Pandemie. Dennoch sollten zentrale Maßgaben bereits in den RL klar definiert werden, um einen einheitlichen Verwaltungsvollzug zu gewährleisten. Damit ließen sich Abstimmungsproblematiken und unterschiedliche Einschätzungen der Bewilligungsstellen vermeiden. Je unbestimmter Maßgaben in den RL sind, desto höher ist der Steuerungsbedarf durch die Staatsministerien in der Abwicklung.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gilt grundsätzlich für jede finanzwirksame staatliche Maßnahme. Auch bei Planung und Abwicklung von Hilfsprogrammen ist auf Einhaltung dieses zentralen Haushaltsgrundsatzes zu achten. Die bloße Anzahl von bearbeiteten Anträgen und ausgereichten Mitteln stellt keine Erfolgskontrolle dar. Bei Maßnahmen zur Bewältigung einer Krisensituation sind grundsätzlich Erfolgskontrollen vorzusehen, auch um Missbrauchsfällen und Mitnahmeeffekten vorzubeugen. Die Maßnahmen sollten im Hinblick auf künftige Krisensituationen zeitnah und umfassend evaluiert werden.



STAATSMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT UND KULTUS

46 Corona-Förderprogramm „gemeinsam.Brücken.bauen“ (Epl. 13)

- **Viele Schulen haben wenige oder gar keine Fördermaßnahmen für den Ausgleich pandemiebedingter Nachteile durchgeführt. Besonders bei Mittelschulen kam es häufig zu keiner Förderung. Wesentliche Zielgruppen wurden bei Realschulen und Gymnasien, insbesondere aber bei Mittelschulen zu wenig erreicht. Der ORH empfiehlt, dieses Programm und künftige derartige Programme im Interesse der Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit so auszugestalten und umzusetzen, dass die Zielgruppen klar benannt und besser erreicht werden.**

Der ORH hat 2021/2022 das Förderprogramm „gemeinsam.Brücken.bauen“ zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg für den Zeitraum von Juni 2021 bis Juli 2022 bei staatlichen Mittelschulen, Realschulen und Gymnasien in den Regierungsbezirken Oberbayern, Mittelfranken und Oberpfalz geprüft. Schwerpunkte lagen u. a. auf der Umsetzung des Rahmenkonzepts des Förderprogramms¹⁸⁸ an den Schulen sowie dem teilnehmenden Personenkreis.

46.1 Ausgangslage

Seit dem Schuljahr 2019/20 kam es an vielen bayerischen Schulen aufgrund der Corona-Pandemie immer wieder zu unterschiedlich langen und häufigen Ausfällen des Präsenzunterrichts. In diesen Zeiten konnten die Schüler ihre Schulen nur unregelmäßig zum Lernen oder für soziale Begegnungen besuchen. Um die Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit für alle bayerischen Schüler zu wahren, hat die Staatsregierung das Corona-Förderprogramm „gemeinsam.Brücken.bauen“ auf den Weg gebracht.

¹⁸⁸ Abrufbar unter <https://www.km.bayern.de/lehrer/meldung/7293/foerderprogramm-bietet-vielfaeltige-unterstuetzungsmoeglichkeiten.html> zuletzt aufgerufen am 24.05.2023.



Das Förderprogramm mit einem Gesamtvolumen von 210 Mio. € sollte zunächst in drei Phasen durchgeführt werden:

- Phase I: Zeitraum nach den Pfingstferien bis zu den Sommerferien 2021
- Phase II: Sommerferien 2021
- Phase III: Schuljahr 2021/22

Vorgesehen war, das Programm in den Bereichen Lernförderung und Sozialkompetenzförderung durch folgende Elemente umzusetzen:

- Individuelle Förderung innerhalb des Regelunterrichts
- Brückenkurse außerhalb des Regelunterrichts
- Tutorenprogramme
- Ferienkurse

Je nach Phase stand es den Schulen offen, für die Durchführung der Fördermaßnahmen pädagogisches Personal aus verschiedenen Personengruppen zu akquirieren. Das Kultusministerium nannte hierbei neben den unbefristet beschäftigten Stammllehrkräften einer Schule u. a. Lehramtsstudierende, Aushilfslehrkräfte, Honorarkräfte sowie pensionierte und beurlaubte Lehrkräfte.

46.2 Feststellungen

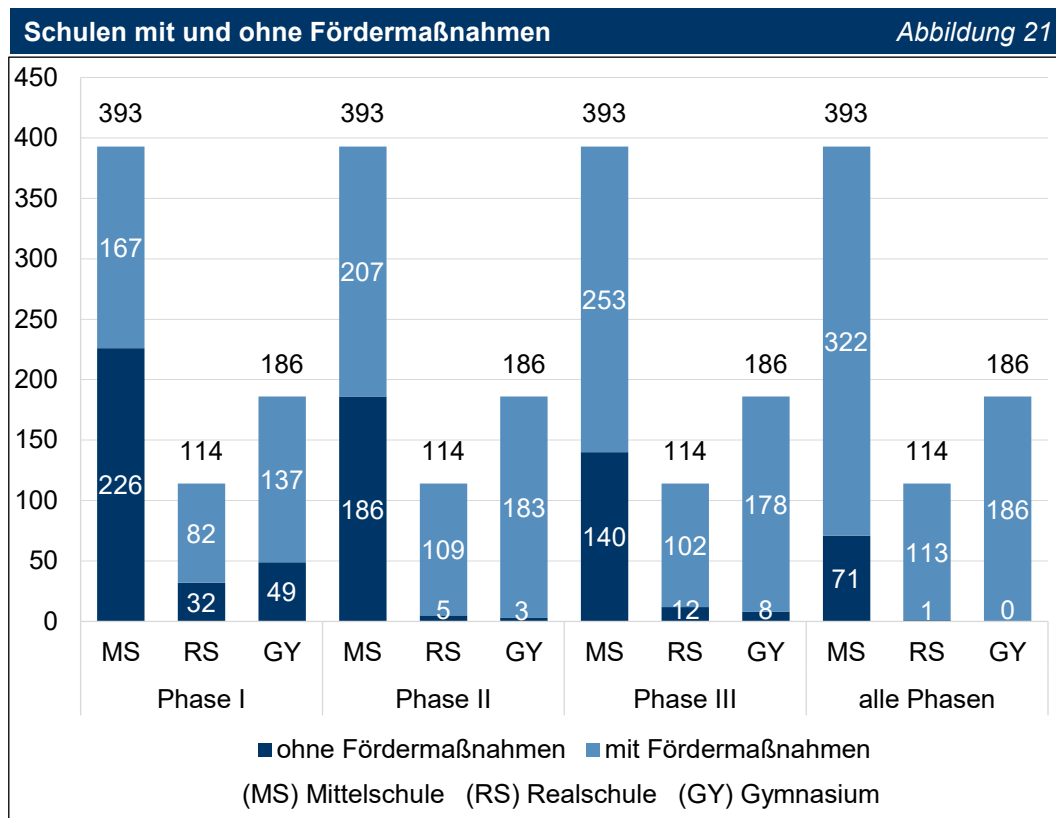
Um vollzogene Fördermaßnahmen an den einzelnen Schulen zu ermitteln, führte der ORH vom 29.11.2021 bis 14.01.2022 eine Online-Erhebung an allen staatlichen Mittelschulen, Realschulen und Gymnasien in den Regierungsbezirken Oberbayern, Mittelfranken und Oberpfalz durch. Von 737 befragten Schulen nahmen 693 Schulen an der Erhebung teil, was einer Teilnahmequote von 94 % entspricht. Somit lagen Antworten von 393 Mittelschulen, 114 Realschulen und 186 Gymnasien vor. Zudem wurden in den o. g. Regierungsbezirken an insgesamt 3 Mittelschulen, 3 Realschulen und 3 Gymnasien sowie an 3 Schulämtern und 6 Dienststellen der Ministerialbeauftragten örtliche Erhebungen vorgenommen.

Die Stundenbudgets bzw. Haushaltsmittel wurden bei Mittelschulen, Realschulen und Gymnasien auf der Grundlage der Schülerzahlen festgelegt. Den Mittelschulen wurden die Fördermittel durch die Regierungen und Schulämter zugeteilt, den Realschulen und Gymnasien vom Kultusministerium.



46.2.1 Schulen ohne Fördermaßnahmen

Die Schulen der drei geprüften Regierungsbezirke machten folgende Angaben:



Bezogen auf die Gesamtzahlen ergaben sich für Schulen ohne Fördermaßnahmen folgende Quoten:

Schulen ohne Fördermaßnahmen (%) Tabelle 71

	Phase I	Phase II	Phase III	Alle Phasen
Mittelschulen	57,5	47,3	35,6	18,1
Realschulen	28,1	4,4	10,5	0,9
Gymnasien	26,3	1,6	4,3	0,0

Der Anteil der Schulen ohne Fördermaßnahmen war also bei den Realschulen und Gymnasien stets geringer als bei den Mittelschulen.



46.2.2 Zielgruppen des Förderprogramms

In die nächsthöhere Jahrgangsstufe rücken Schüler vor, die während des laufenden Schuljahres oder des sonstigen Ausbildungsabschnitts die erforderlichen Leistungsnachweise erbracht und dabei den Anforderungen genügt haben.¹⁸⁹ Schülern, die die Erlaubnis zum Vorrücken in die nächste Jahrgangsstufe nicht erhalten haben, kann in einzelnen Schularten und Jahrgangsstufen das Vorrücken auf Probe gestattet werden¹⁹⁰ oder sie können die bisher besuchte Jahrgangsstufe derselben Schulart wiederholen.¹⁹¹

Das Kultusministerium hat im Rahmenkonzept explizit für diese beiden Gruppen pandemiebedingte Unterstützungsbedarfe benannt. Grundsätzlich stand das Programm allerdings allen Schülern offen.

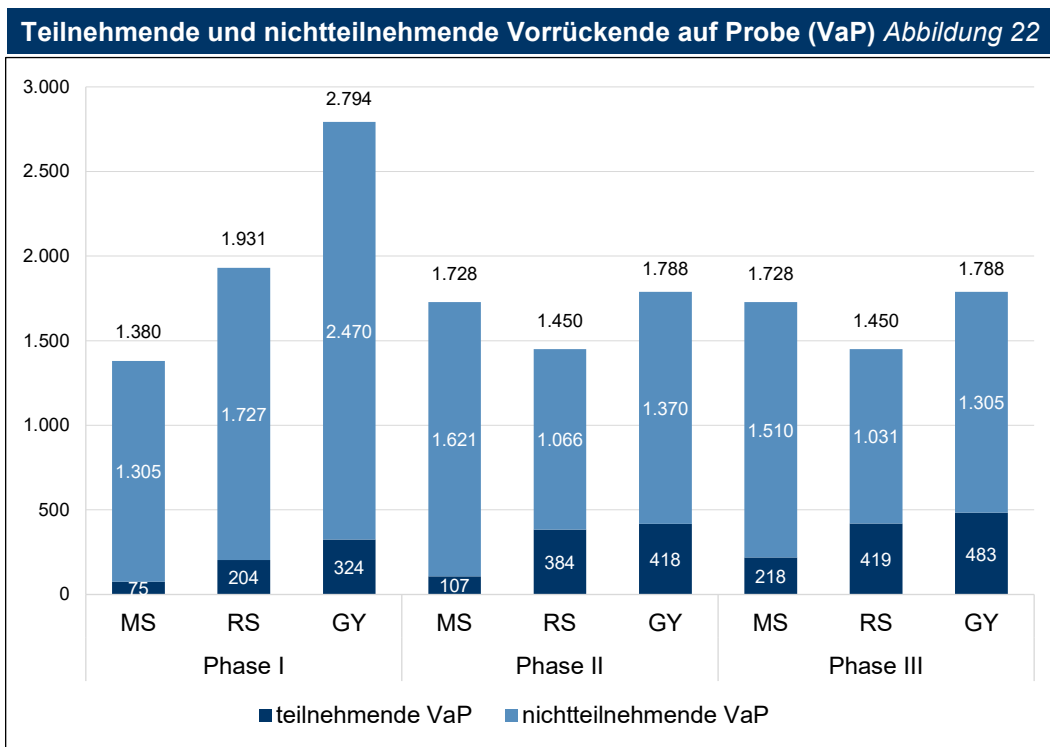
46.2.2.1 Vorrückende auf Probe

In der Online-Erhebung wurde für alle Phasen des Förderprogramms die absolute Zahl der Vorrückenden auf Probe gestaffelt nach Schularten ermittelt. Zudem wurde auf Grundlage der Online-Erhebung die Zahl teilnehmender Vorrückender auf Probe an Fördermaßnahmen in den einzelnen Phasen bestimmt. Dabei ergab sich gegliedert nach Schularten in den abgefragten drei Regierungsbezirken Folgendes:

¹⁸⁹ Art. 53 Abs. 1 BayEUG.

¹⁹⁰ Art. 53 Abs. 6 BayEUG.

¹⁹¹ Art. 53 Abs. 2 BayEUG.



Bezogen auf die Gesamtzahlen ergaben sich für auf Probe Vorrückende folgende Teilnahmequoten an den Fördermaßnahmen:

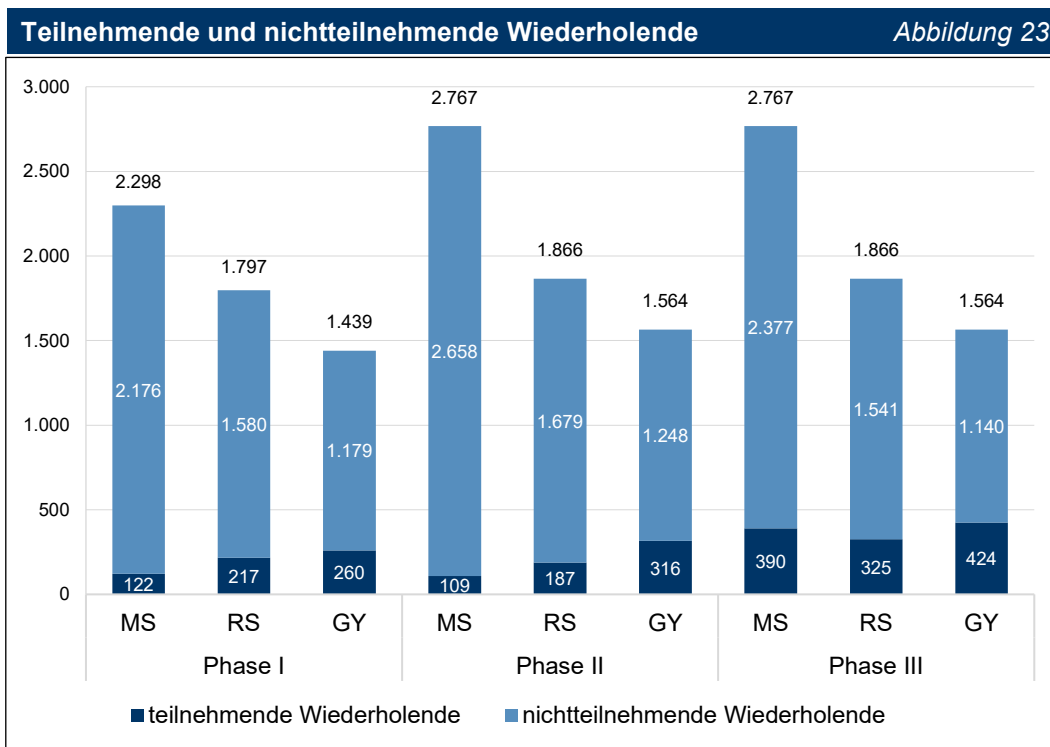
Teilnehmende Vorrückende auf Probe (%) *Tabelle 72*

	Phase I	Phase II	Phase III
Mittelschulen	5,4	6,2	12,6
Realschulen	10,6	26,5	28,9
Gymnasien	11,6	23,4	27,0

Die Anteile der an Fördermaßnahmen teilnehmenden Vorrückenden auf Probe bewegten sich bei Realschulen und Gymnasien auf einem ähnlichen Niveau. Bei Mittelschulen ergaben sich geringere Quoten.

46.2.2.2 Wiederholende

In der Online-Erhebung wurde für alle Phasen des Förderprogramms die absolute Zahl der Wiederholenden gestaffelt nach Schularten ermittelt. Zudem wurde auf Grundlage der Online-Erhebung die Zahl teilnehmender Wiederholender an Fördermaßnahmen in den einzelnen Phasen bestimmt. Dabei ergaben sich gegliedert nach Schularten in den abgefragten drei Regierungsbezirken folgende Ergebnisse:



Bezogen auf die Gesamtzahlen ergaben sich für Wiederholende folgende Teilnahmequoten an den Fördermaßnahmen:

Teilnehmende Wiederholende (%) *Tabelle 73*

	Phase I	Phase II	Phase III
Mittelschulen	5,3	3,9	14,1
Realschulen	12,1	10,0	17,4
Gymnasien	18,1	20,2	27,1

Die Anteile der Wiederholenden an Fördermaßnahmen lagen bei den drei Schularten auf unterschiedlichem Niveau. Bei Mittelschulen ergaben sich die geringsten Quoten.

46.3 Würdigung und Empfehlungen

Viele Schulen haben keine Fördermaßnahmen durchgeführt. Dies betrifft Mittelschulen wesentlich stärker als Realschulen und Gymnasien.



Bei allen drei geprüften Schularten erreichte das Förderprogramm wesentliche Zielgruppen nicht ausreichend. Die geringsten Teilnahmequoten ergaben sich bei Mittelschulen, bei denen sich am wenigsten der Vorrückenden auf Probe und der Wiederholenden in Fördermaßnahmen befanden.

46.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, dass „gemeinsam.Brücken.bauen“ auch an Mittelschulen die intendierte Wirkung entfalten konnte. Wiederholende sowie Vorrückende auf Probe seien für das Schuljahr 2021/22 nur exemplarisch als Zielgruppen des Förderprogramms benannt worden. Daraus könne man nicht ableiten, dass das Programm die Hauptzielgruppen insgesamt nicht ausreichend erreicht hätte. Zudem sei zu beachten, dass die Teilnahme an angebotenen Fördermaßnahmen freiwillig war und aus schulrechtlicher Sicht keine Teilnahmeverpflichtung für förderbedürftige Schüler festsetzbar gewesen wäre. Es sei zu berücksichtigen, dass angesichts der festgestellten veränderten Unterstützungsbedarfe und damit hinsichtlich der Zielgruppen eine Weiterentwicklung des Programms „gemeinsam.Brücken.bauen“ dahingehend erfolgt sei, dass die Schulen bereits im Sommer 2022 explizit aufgefordert worden seien, im Schuljahr 2022/23 auch Angebote zum Abbau psychosozialer Belastungen einzurichten. Insoweit würden sich die Angebote bereits ab dem Schuljahr 2022/23 auch an andere Zielgruppen als die im Frühjahr 2021 identifizierten primären Zielgruppen der Vorrückenden auf Probe und Wiederholenden richten.

46.5 Schlussbemerkung

Die Zahlen zeigen deutlich, dass die im Förderprogramm ausdrücklich genannten Zielgruppen jedenfalls nicht ausreichend erreicht wurden.

Ziel des Programms war, die Chancengleichheit und die Bildungsgerechtigkeit für alle Schüler aller Schularten zu wahren. Der ORH empfiehlt, dieses Programm und künftige derartige Programme so auszugestalten und umzusetzen, dass die Zielgruppen klar benannt und besser erreicht werden.



47 Digitalbudget für das digitale Klassenzimmer

(Kap. 05 04 Tit. 883 77 und 893 77)

Der Freistaat unterstützte die Schulaufwandsträger bei der IT-Ausstattung mit einem Förderprogramm aus Landesmitteln, dem Digitalbudget für das digitale Klassenzimmer. Die Förderung erfolgte unabhängig von der vorhandenen Ausstattung, deren Bestand regelmäßig an allen Schulen erhoben wird.

Der ORH empfiehlt, künftig bei Förderprogrammen stärker auf ohnehin vorhandene Daten zurückzugreifen, um die Haushaltsmittel möglichst effizient einzusetzen.

Der ORH hat 2021/2022 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Regensburg und Bayreuth in einer Querschnittsprüfung auf der Grundlage von Förderakten bei drei Regierungen das Förderprogramm „Digitalbudget für das digitale Klassenzimmer“ für die Jahre 2018 bis einschließlich 2021 untersucht. Unter anderem wurde geprüft, wie der Förderbedarf berücksichtigt wurde.

47.1 Ausgangslage

Der Freistaat unterstützt kommunale Träger öffentlicher Schulen sowie Träger staatlich genehmigter und anerkannter Ersatzschulen dabei, die IT-Ausstattung an ihren Schulen zu verbessern und insbesondere dabei „digitale Klassenzimmer“ einzuführen. Hierfür standen im Rahmen des Masterplans BAYERN DIGITAL II¹⁹² ab dem Haushaltsjahr 2018 Haushaltsmittel in Höhe von 135 Mio. € („Digitalbudget“) bereit. Das Kultusministerium beabsichtigte damit weder eine Vollaussstattung noch wäre das Digitalbudget betragsmäßig dafür ausreichend gewesen.

Um an den Schulen digitales Lernen und Lehren unter optimalen Bedingungen zu ermöglichen, hat das Kultusministerium das Förderprogramm „Digitalbudget für das digitale Klassenzimmer“ aufgestellt.¹⁹³

¹⁹² Die Staatsregierung beschloss den Masterplan BAYERN DIGITAL II am 30.05.2017. Er bildet die strategische Grundlage für ein auf fünf Jahre (2018 bis 2022) angelegtes, mit dem Nachtragshaushalt 2018 beginnendes Investitionsprogramm.

¹⁹³ „Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus - Digitalbudget für das digitale Klassenzimmer“, Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 26.06.2018 Az. I.4-BO1371.0/44/35 (KWMBI. Nr. 8/2018), zuletzt geändert durch Bek. vom 22.07.2021 (BayMBl. 2021, Nr. 695) und „Hinweise zum Vollzug des Förderprogramms“ mit Stand 18.10.2018, bekanntgegeben mit Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 23.10.2018 Az. I.4-BO1371.0/44/87.



Als Empfehlungen gibt der Beraterkreis zur IT-Ausstattung von Schulen jährlich ein sog. Votum¹⁹⁴ heraus. Dabei arbeiten Vertreter des Kultusministeriums, der Akademie für Lehrerfortbildung und Personalführung, des Staatsinstituts für Schulqualität und Bildungsforschung und erfahrene Lehrkräfte zusammen.

Laut Definition im Votum 2021 (Kapitel 4) besteht ein digitales Klassenzimmer aus einem Lehrercomputer (Desktop-PC, Notebook oder Tablet), einer Präsentationseinrichtung (digitale Großbilddarstellung, Dokumentenkamera oder entsprechende Vorrichtung, Audiosystem) und der Möglichkeit für die Schüler, digitale Geräte (z. B. PCs, Notebooks, Tablets) unter Verwendung der schulischen Infrastruktur zu nutzen.

47.2 Feststellungen

Jede Schule meldet ihre IT-Ausstattung bei einer regelmäßig durchgeführten IT-Umfrage mittels eines Online-Formulars der Akademie für Lehrerfortbildung und Personalführung. Dabei sind auch die Komponenten eines digitalen Klassenzimmers getrennt voneinander zu erfassen.

Das Kultusministerium ermittelte anhand festgelegter Parameter auf Basis von Schülerzahlen für jede Schule ein individuelles Digitalbudget. Bei dessen Berechnung spielten die Daten der IT-Umfrage keine Rolle. Nach den Vorgaben des Kultusministeriums mussten weder die Schulaufwandsträger die bestehende Ausstattung ihrer Schulen im Zuwendungsantrag angeben noch konnten die Regierungen auf die Ergebnisse der IT-Umfrage zugreifen.

Im Zuwendungsantrag (Antragsfrist 31.12.2018) war von den Aufwandsträgern zu bestätigen, dass an den einzelnen Schulen ein Medienkonzept-Team schon gebildet worden war oder vor den beabsichtigten Investitionen noch eingerichtet wird. Ein vollständiges Medienkonzept musste nicht nachgewiesen werden; dieses war von den Schulen bis zum Ende des Schuljahres 2018/19 fertigzustellen.¹⁹⁵ Eine Säule des Medienkonzepts ist der Ausstattungsplan, der z. B. die vorhandene IT-Ausstattung (vor allem Hardware, Software, technische Infrastruktur) und den aktuellen Nutzungsumfang darstellt.

Eine Projektbeschreibung¹⁹⁶ musste im Antragsverfahren nicht vorgelegt werden. Konkrete Angaben zur geplanten Ausstattung waren nicht erforderlich.

¹⁹⁴ Abrufbar unter <https://www.km.bayern.de/allgemein/meldung/6054/.html> und [Empfehlungen zur IT-Ausstattung von Schulen | mebis Magazin \(bycs.de\)](#).

¹⁹⁵ Medienkonzept-Initiative des Kultusministeriums.

¹⁹⁶ VV Nr. 3.2.1 zu Art. 44 BayHO.



Die geförderten Schulaufwandsträger waren verpflichtet, ein Ausstattungsverzeichnis darüber zu führen, welche Gegenstände sie mit dem Digitalbudget beschafft hatten. Den Regierungen mussten sie dieses im Rahmen des Verwendungsnachweises nicht vorlegen. Diese hatten damit teilweise keine Informationen dazu, welche Ausstattungsgegenstände die Schulen von ihren Schulaufwandsträgern im Rahmen der Förderung erhielten.

Aus den im Rahmen des Zuwendungsverfahrens vorgelegten Unterlagen ging nicht hervor, ob die Schulaufwandsträger alle oder nur einzelne Komponenten für ein digitales Klassenzimmer beschafften. Beispielsweise verwendete eine Schule die Fördermittel u. a. für Ersatzbeschaffungen, obwohl sie nach eigenen Angaben bereits vor dem Förderprogramm technisch gut ausgestattet gewesen sei. Festgestellt werden konnte zudem, dass die Beschaffungen, die mit den Fördermitteln bezahlt wurden, teilweise bereits in der Etatplanung der Schule vorgesehen waren.

Das Kultusministerium teilte dem ORH anhand der Angaben in der turnusmäßigen IT-Umfrage mit, dass die Gesamtzahl der digitalen Klassenzimmer seit 2017 kontinuierlich gestiegen sei:

Entwicklung der digitalen Klassenzimmer in Bayern		<i>Tabelle 74</i>
Stand	Zahl der digitalen Klassenzimmer	Veränderung zum Vorjahr
11/2017	6.967	
09/2018	16.769	+ 9.802
11/2019	24.166	+ 7.397
09/2020	37.932	+ 13.766
09/2021	50.340	+ 12.408
03/2022	60.004	+ 9.664

Das Kultusministerium stützt die Zielerreichung des Förderprogramms auf diese Zahlen. Aus welchen Mitteln die gemeldete Ausstattung beschafft wurde, belegt die erhobene Statistik nicht.

47.3 Würdigung und Empfehlungen

Die regelmäßig gemeldeten Daten zur IT-Ausstattung der jeweiligen Schulen spielten bei der Festlegung des individuellen Digitalbudgets durch das Kultusministerium keine Rolle. Weder der Inhalt des Medienkonzepts noch eine Projektbeschreibung waren im weiteren Zuwendungsverfahren von Bedeutung. Dies vergrößerte die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Der Rückgriff auf ohnehin vorhandene Daten hätte es erleichtert, die vorhandenen Haushaltsmittel möglichst effizient einzusetzen. Dies ist umso wichtiger als das Förderprogramm volumenmäßig nicht auf eine Vollaussattung der einzelnen Schulen ausgerichtet war.



47.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Kultusministerium erläutert, dass es bildungspolitisches Ziel gewesen sei, ausgehend von einem flächendeckend sehr geringen Ausbaustand einen gleichmäßigen Innovationsimpuls in allen Regionen Bayerns zu setzen. Nicht beabsichtigt gewesen sei dagegen, ein gleiches Ausstattungsniveau für alle rd. 2.500 Schulaufwandsträger in Bayern zu erreichen. Im Zentrum habe ein gesamtgesellschaftlicher und 2018 zeitkritischer Gestaltungsauftrag gestanden und weniger die einzelfallbezogene Kompensation eines isolierten Finanzierungsdefizits. Die vom Kultusministerium vorgenommene schulbezogene Budgetfestsetzung anhand festgelegter Parameter sei zwar eine vereinheitlichte und pauschalierte, aber keineswegs eine undifferenzierte Budgetfestsetzung ohne Bezug zum Bedarf der Schulen gewesen.

Die Prüfergebnisse des ORH würden die Notwendigkeit zeigen, die zwischenzeitlich aufgebaute und über den DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 deutlich erweiterte Förderkulisse weiterzuentwickeln und perspektivisch durch dauerhafte, gesetzlich verankerte Finanzierungsinstrumente abzulösen. Das Kultusministerium werde unter Einbeziehung einer künftigen bundesseitigen Mitfinanzierung durch einen weiteren DigitalPakt Schule vertieft prüfen, inwieweit weitere sozio-ökonomische Rahmenparameter oder standortbezogene Investitionsbedarfe in die künftigen Finanzierungsstrukturen für die Schuldigitalisierung einbezogen werden könnten.

47.5 **Schlussbemerkung**

Der ORH empfiehlt, künftig bei Förderprogrammen stärker auf ohnehin vorhandene Daten zurückzugreifen, um die Haushaltsmittel möglichst effizient einzusetzen. Dann ließe sich die Wirksamkeit der Programme verbessern.



STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT

48 Teilung der Versorgungslasten - Geltendmachung von Abfindungsansprüchen (Kap. 13 20)

↳ Wechselt ein Beamter seinen Dienstherrn, sind die Versorgungslasten grundsätzlich aufzuteilen. Dadurch entstehen im Einzelfall hohe Abfindungsansprüche auch zugunsten des Freistaates, die er aber nur unzureichend geltend macht. Allein bei zehn geprüften Fällen beliefen sich die unerkannten Ansprüche auf 2,1 Mio. €. Der ORH empfiehlt dringend, durch IT-Unterstützung den Informationsfluss innerhalb des Landesamtes für Finanzen zu verbessern und eine vollständige Geltendmachung aller Abfindungsansprüche sicherzustellen.

Der ORH hat 2021/2022 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg beim Landesamt für Finanzen (LfF) nach 2014 und 2018¹⁹⁷ erneut geprüft, ob der Freistaat seine Abfindungsansprüche bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln gegen frühere Dienstherrn ordnungsgemäß geltend machte. In diesem Zusammenhang wurde auch nachgeprüft, ob die zwischenzeitlich vom LfF ergriffenen Maßnahmen nunmehr eine vollständige Abarbeitung dieser Fälle sicherstellen.

48.1 Ausgangslage

Bei Eintritt von Beamten in den Ruhestand richtet sich deren Versorgungsanspruch immer gegen den aktuellen Dienstherrn („Versorgungsdienstherr“); dieser Anspruch umfasst auch ruhegehaltfähige Dienstzeiten bei früheren Dienstherrn. In diesem Zusammenhang ist zwischen den Dienstherrn ein finanzieller Ausgleich vorgesehen. Dieser richtet sich nach dem VLT-StV¹⁹⁸, wenn neben dem Freistaat ein anderes Land oder der Bund beteiligt ist.

¹⁹⁷ ORH-Bericht 2015 TNr. 35 und ORH-Bericht 2019 TNr. 45.

¹⁹⁸ Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln.



Der VLT-StV unterscheidet dabei zwischen Dienstherrnwechseln vor Inkrafttreten des Staatsvertrags am 01.01.2011 und solchen, die danach erfolgten. In Fällen ab 2011 hat der abgebende Dienstherr die Abfindung innerhalb von sechs Monaten nach dem Dienstherrnwechsel an den neuen Dienstherrn zu entrichten.¹⁹⁹ Für Beamte, die vor Inkrafttreten des VLT-StV bund- bzw. länderübergreifend den Dienstherrn gewechselt haben (sog. Schwebefälle²⁰⁰), erfolgt die Abfindungszahlung erst bei Ruhestandsbeginn.

Die Versorgungslastenteilung erfolgt durch Zahlung einer Abfindung des früheren Dienstherrn an den Versorgungsdienstherrn. Die Höhe der Abfindung richtet sich im Wesentlichen nach der Dienstzeit, die der Beamte beim früheren Dienstherrn zurückgelegt hat, und den ruhegehaltfähigen Bezügen, die zum Zeitpunkt des Wechsels gegenüber dem früheren Dienstherrn zugestanden haben.²⁰¹ Die Abfindungsansprüche verjähren nach drei Jahren.

48.2 Prüfungsgegenstand

Die neuerliche Prüfung des ORH beschränkte sich auf Schwebefälle, bei denen der Dienstherrnwechsel bund- oder länderübergreifend vor Inkrafttreten des VLT-StV (01.01.2011) stattgefunden hat. Hierbei wurden ausschließlich Personalfälle in den Fokus genommen, bei denen Beamte beim Freistaat in den Jahren 2018 bis 2020 in den Ruhestand getreten oder versetzt worden sind. Konkret überprüft wurde, ob in diesen Fällen die entstandenen Abfindungsansprüche vollständig vereinnahmt wurden.

Zuständig für die bayernweite Abwicklung der Abfindungsfälle ist eine vom LfF bei der Dienststelle München eingerichtete zentrale Arbeitsgruppe. Sie nimmt sämtliche mit der Einnahme und Auszahlung von Abfindungen im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten wahr. Damit letztlich das LfF Abfindungsansprüche des Freistaates geltend machen und vereinnahmen kann, müssen Schwebefälle von den ebenfalls beim LfF für die Pensionsfestsetzung zuständigen Bezügestellen Versorgung als solche erkannt und an die zentrale Arbeitsgruppe weitergeleitet werden. Eine IT-Unterstützung zur Erkennung von Schwebefällen steht nicht zur Verfügung.

¹⁹⁹ § 8 Abs. 2 Satz 1 VLT-StV.

²⁰⁰ § 9 Satz 2 i. V. m. § 11 VLT-StV.

²⁰¹ § 4 Abs. 2 Satz 1 VLT-StV.



48.3 Feststellungen

Der zuständigen Arbeitsgruppe wurden nicht sämtliche Personalfälle mitgeteilt, bei denen Abfindungsansprüche gegenüber anderen Dienstherrn geltend zu machen waren. Der Informationsfluss innerhalb des LfF zwischen den Bezügestellen Versorgung und der zentralen Arbeitsgruppe funktionierte nicht.

30 Fälle mit einem Versorgungsbeginn in den Jahren 2018 bis 2020, bei denen aufgrund von Dienstzeiten bei anderen Dienstherrn bisher nicht realisierte Abfindungsansprüche des Freistaates vorliegen konnten, überprüfte die zentrale Arbeitsgruppe nach Aufforderung des ORH.

Daraus ergaben sich letztlich zehn abfindungsrelevante Vorgänge, die der zentralen Arbeitsgruppe bislang nicht bekannt waren und bei denen Abfindungsansprüche von 2,1 Mio. € gegen andere Dienstherrn bestanden.²⁰²

Die von der Verwaltung nach den früheren ORH-Prüfungen ergriffenen Maßnahmen (Erstellung einer Arbeitsanleitung und Durchführung verpflichtender Workshops) hatten nicht zu einer lückenlosen Erkennung der Schwebefälle geführt.

Als maßgebliche Gründe hierfür benannte das LfF das sehr hohe Arbeitspensum der Bezügestellen Versorgung, fehlendes Fachwissen bei der Sachbearbeitung sowie mangelnde maschinelle Unterstützung im Abrechnungsverfahren VIVA²⁰³.

48.4 Würdigung und Empfehlungen

Die zehn Fälle wären ohne die Prüfung des ORH unerkant und unbearbeitet geblieben. Die hieraus resultierenden Einnahmen von 2,1 Mio. € wären dem Freistaat dauerhaft entgangen, weil beim LfF der für eine ordnungsgemäße Abarbeitung der Schwebefälle nötige Informationsfluss nach wie vor nicht ausreichend sichergestellt ist. Er funktioniert immer noch nicht zufriedenstellend, obgleich die Ursachen für die lückenhafte Bearbeitung vom LfF selbst benannt wurden. Es besteht also weiterhin das Risiko von Einnahmeausfällen in Millionenhöhe.

²⁰² Die übrigen 20 Fälle befanden sich entweder bereits in Bearbeitung oder führten im Ergebnis nicht zu einem Abfindungsanspruch des Freistaates.

²⁰³ Voll Integriertes Verfahren komplexer Anwendungen.



Aufgrund der im Einzelfall beträchtlichen Abfindungssummen und wegen der Verjährungsfrist von drei Jahren empfiehlt der ORH dringend, die erneut aufgezeigten Vollzugsdefizite zügig zu beseitigen und die lückenlose Einbindung der zentralen Arbeitsgruppe zur vollständigen Geltendmachung aller Abfindungsansprüche bei der Versorgungslastenteilung zu gewährleisten. Sachlicher und zeitlicher Anknüpfungspunkt der notwendigen Verbesserungsmaßnahmen sollte aus Sicht des ORH die erstmalige versorgungsrechtliche Bewertung von außerbayerischen Dienstzeiten im Rahmen der Versorgungsfestsetzung sein.

48.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium räumt die Vollzugsdefizite bei der Geltendmachung von Abfindungsansprüchen ein.

Nach Mitteilung des Finanzministeriums sollen diese Defizite durch technische Maßnahmen und zeitnahe Schulungen des Personals behoben werden. Zudem sollen den Versorgungssachbearbeitern zusätzliche Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt werden. Bereits neu im IT-System VIVA eingeführt sei die Möglichkeit, bei einer Versorgungsauskunft einen Hinweis auf die Versorgungslastenteilung zu setzen.

48.6 Schlussbemerkung

Die vom Finanzministerium genannten Maßnahmen können das Risiko unerkannter Abfindungsansprüche zwar verringern, aber weiterhin nicht ausschließen und reichen deshalb nicht aus. So greift die neue Hinweismöglichkeit nur in den Fällen, in denen eine Versorgungsauskunft beantragt wurde.

Der ORH hält daher eine stringenter IT-Unterstützung zur maschinellen Identifizierung aller abfindungsrelevanten Fälle für dringend geboten, um die Arbeitsqualität und den Informationsfluss zu verbessern. Nur so kann eine vollständige Geltendmachung aller Abfindungsansprüche sichergestellt werden.



49 Besteuerung professioneller Social-Media-Akteure

(Kap. 13 01)

Der ORH sieht erhebliche Ermittlungs- und Vollzugsdefizite bei der Besteuerung von professionellen Social-Media-Akteuren (sog. Influencer). Den Finanzämtern fehlen oft wichtige Daten zur Besteuerung von Influencern. Angesichts dessen sollte die Steuerverwaltung alle Ermittlungsmöglichkeiten wie z. B. Auskunftersuchen an Social-Media-Plattformen ausschöpfen.

Der ORH hat in einer Querschnittsuntersuchung die Besteuerung professioneller Social-Media-Akteure (sog. Influencer) geprüft. Hierzu hat er örtliche Erhebungen an acht ausgewählten Finanzämtern (FÄ) durchgeführt. Schwerpunkt der Prüfung war die Besteuerung von unbeschränkt einkommensteuerpflichtigen Influencern. Nicht Gegenstand der Prüfung waren Influencer mit Wohnsitz im Ausland, die in Deutschland ggf. beschränkt steuerpflichtig waren.

49.1 Ausgangslage

Influencer veröffentlichen Inhalte (Text, Bild, Audio, Video) zu einem oder mehreren Themen und initiieren damit soziale Interaktionen. Sie nutzen internetbasierte Kommunikationskanäle wie Blogs und soziale Netzwerke und erzielen mitunter eine hohe Reichweite und einen hohen Bekanntheitsgrad. Sie haben starken Einfluss auf die Personen in ihrem Netzwerk, die ihnen folgen („Follower“). Ihre Social-Media-Präsenz setzen sie oft ein, um Produkte zu bewerben und dadurch Einnahmen zu generieren, die grundsätzlich steuerpflichtig sind. Die zunehmende Digitalisierung der Lebenswelt sorgt für steigende Umsatzmöglichkeiten für Influencer. Immer mehr Unternehmen erhöhen ihre Werbeausgaben für „Influencer-Werbung“: 2023 geht man deutschlandweit bereits von Werbeausgaben in diesem Segment von über 600 Mio. € aus. Laut einer Prognose soll 2027 ein Volumen von über 900 Mio. € erreicht werden.²⁰⁴

49.2 Feststellungen

Der ORH überprüfte Steuerakten zu 266 Fällen der Veranlagungszeiträume (VZ) 2019 bis 2021. Er wählte diese Fälle insbesondere durch Auswertung von Gewerbekennzahlen und Suche nach Schlagworten in Gewinnermittlungen aus. 38 der 266 Fälle wählte er aufgrund eigener Internetrecherchen aus.

²⁰⁴ Abrufbar unter <https://de.statista.com/outlook/amo/werbung/influencer-werbung/deutschland>.



49.2.1 Ausgestaltung von Social-Media-Profilen

Die Kernthemen der gesichteten Influencer deckten vielfältige Lebensbereiche ab. Die Themen Mode (22,9 %), Lifestyle (19,1 %), Reisen und Fitness (jeweils 11,2 %) waren am häufigsten vertreten. Daneben waren aber auch speziellere Bereiche wie z. B. ASMR²⁰⁵ anzutreffen. Die Influencer unterschieden sich sowohl in ihrer Reichweite, die sich vor allem durch Followerzahlen ausdrückt, als auch in der Anzahl und Quote von Posts, die auf eine Einnahmeerzielungsabsicht hindeuten. Abhängig davon ist auch ihre steuerliche Relevanz.

Für ihren Internetauftritt nutzten die Influencer eine Vielzahl an digitalen Netzwerken. Neben Blogs, Podcasts und Internetshops auf eigenen Webseiten waren sie insgesamt auf mindestens 29 verschiedenen Social-Media-Plattformen aktiv. Einige dieser Plattformen wurden vorrangig für bestimmte Bereiche genutzt, wie beispielsweise das Live-Streaming-Portal Twitch für den Bereich Computerspiele/Gaming oder der Webdienst OnlyFans für erotische bzw. pornografische Inhalte. Andere Plattformen (z. B. Instagram) wurden dagegen von nahezu allen Influencern genutzt. Manche Plattformen haben für die Nutzung eine Altersbeschränkung (mindestens 18 Jahre) eingerichtet.

Die jeweiligen Social-Media-Plattformen unterscheiden sich auch in den Möglichkeiten, als Influencer Einnahmen zu erzielen:

- Werbeanzeigen, wie etwa beim Werbesystem Google Ads. Hierbei erhalten Influencer ab einer gewissen Reichweite Geld für Werbeanzeigen, die vor oder während der hochgeladenen Videos geschaltet werden (Beispiel: YouTube).
- Abo-Modelle, durch die Influencer regelmäßige Geldzahlungen von ihren Unterstützern bzw. Konsumenten, nach Abzug einer Gebühr des Plattformbetreibers, erhalten, um spezielle Inhalte sehen zu können (Beispiele: Patreon, OnlyFans).
- „Trinkgelder“ für einzelnen Content. Die Trinkgelder können entweder über die Plattform, teilweise per eigens geschaffener virtueller Währung oder direkt auf ein Bank- oder PayPal-Konto an den Influencer gezahlt werden (Beispiel: Twitch).
- Kooperationen mit anderen Unternehmen. Die Influencer bewerben in ihren Beiträgen Artikel des Kooperationspartners und erhalten dafür eine Gegenleistung. Diese kann in Geld oder Sachzuwendungen bestehen (Beispiele: Instagram, YouTube).

²⁰⁵ ASMR: Autonomous Sensory Meridian Response, deutsch: Autonome sensorische Meridianreaktion. Der Begriff wird als Ausdruck für ein angenehmes und beruhigendes Gefühl verwendet, das durch akustische und visuelle Reize hervorgerufen wird.



- „Wunschliste“, auf der Influencer Gegenstände aufzählen, die sie gerne besitzen möchten. Über eine Verlinkung auf der Social-Media-Plattform zum Onlineshop können Follower die gewünschten Artikel einsehen und dem Influencer als Sachleistung zukommen lassen (Beispiel: Amazon).

Manche Plattformen (u. a. Twitch, OnlyFans) setzen für einen Aufruf der Website einen entsprechenden Account voraus.

49.2.2 Steuerliche Erfassung

Influencer, die einen gewerblichen Betrieb eröffnen, müssen nach § 138 Abs. 1 AO ihr Gewerbe beim Gewerbeamt anmelden. In einigen Fällen erfolgte dies erst deutlich nach dem Beginn ihrer Tätigkeit. Einige Influencer waren auch nach einer Gewerbeabmeldung noch mit erkennbarer Einkunftserzielungsabsicht als Social-Media-Akteur tätig.

Beispiele:

- *Ein Influencer gab sein Gewerbe offiziell zum 11.01.2022 auf. Als Grund der Betriebsaufgabe wurde „Verbeamtung und daher kein Interesse an selbständiger Tätigkeit“ angegeben. Eine Internetrecherche ergab aber, dass der Influencer auch danach weiterhin Werbeposts tätigte.*
- *Ein Model-Influencer meldete seinen Betrieb zum 01.05.2022 an und beendete diesen nach eigenen Angaben zum 17.01.2023 wieder. Eine Internetrecherche ergab, dass er bereits seit sechs Jahren als Influencer und Model tätig war und auch noch im Februar 2023 Werbeposts absetzte.*
- *Ein Influencer, der seinen Betrieb zum 01.01.2018 anmeldete, hatte lt. einer Kontrollmitteilung bereits in 2016 und 2017 Einnahmen erzielt. Für den VZ 2019 erklärte er einen Gewinn von 89.920 €. Ab dem VZ 2020 gab er keine Steuererklärungen ab und teilte mit, nicht mehr gewerblich tätig zu sein. Trotz wiederholter Aufforderung reichte er keine Nachweise dazu ein. Eine Internetrecherche des ORH deutete darauf hin, dass der Steuerpflichtige (Stpfl.) seinen Influencerbetrieb auch in 2022 noch fortführte.*

Stpfl. müssen dem zuständigen Finanzamt (FA) innerhalb eines Monats nach Eröffnung eines Betriebs oder Aufnahme einer freiberuflichen Tätigkeit Auskünfte über die für die Besteuerung erheblichen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse erteilen.²⁰⁶ In diesem Fragebogen zur steuerlichen Erfassung (FsE) muss z. B. die Höhe der voraussichtlichen

²⁰⁶ § 138 Abs. 1b Satz 1 und Abs. 4 AO.



Einkünfte mitgeteilt werden. Angaben zum Internetauftritt des Betriebs, z. B. welche Internetseiten für das Unternehmen genutzt werden, auf welchen Internetplattformen es vertreten ist oder unter welchem Firmen- oder Künstlernamen der Unternehmer im Internet auftritt, waren im FsE nicht vorgesehen.

Viele Influencer erzielen nicht ausschließlich Einkünfte aus ihrer Social-Media-Aktivität, sondern haben noch eine oder mehrere weitere Einkunftsquellen. Diese zusätzlichen Einkünfte überschreiten bereits häufig den steuerlichen Grundfreibetrag²⁰⁷, sodass auch relativ geringe Einkünfte als Influencer i. d. R. steuerliche Auswirkungen nach sich ziehen.

In 153 der 266 geprüften Fälle war mindestens eine weitere Einkunftsquelle vorhanden. Zum Großteil handelte es sich hierbei um Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit²⁰⁸. Die Summe der weiteren Einkünfte betrug durchschnittlich 36.025 € pro Fall (Median: 27.041 €). Dabei reichte die Spanne von - 42.800 € bis maximal 646.993 €. Das zu versteuernde (Gesamt-)Einkommen dieser Fälle lag im Durchschnitt bei 90.857 € (Median: 27.391 €). 142 dieser Fälle waren bereits veranlagt, 34 (24 %) davon erreichten den Spitzensteuersatz.

Trotz umfangreicher Recherche (Internet und Steuerakte) konnte der ORH bei 89 steuerlich erfassten Influencern kein Social-Media-Profil ausfindig machen, das eindeutig dem Stpfl. zuzuordnen war. Die online nicht auffindbaren Influencer erklärten teilweise Betriebs-einnahmen von bis zu 91.000 €.

Umgekehrt gab es von den 38 Influencern, die der ORH selbst per Internetrecherche auswählte und die kommerziell auf den Social-Media-Plattformen aktiv waren, fünf Personen (13 %), denen keine Steuernummer zugeordnet werden konnte, obwohl sie im Zuständigkeitsbereich eines der geprüften FÄ ihren Wohnsitz hatten.

Während die meisten Influencer daran interessiert sind, eine möglichst breite Öffentlichkeit zu erreichen und ihren Namen (teilweise Künstlernamen) bekannt zu machen, trifft das auf Influencer aus dem Erotikbereich oftmals nicht zu. Auch erfolgen dort Zahlungen nicht selten in virtuellen Währungen oder Kryptowährungen, also ohne direkte Beteiligung klassischer Banken. Für die FÄ ist es nahezu unmöglich, solche Steuerfälle konkret zu ermitteln.

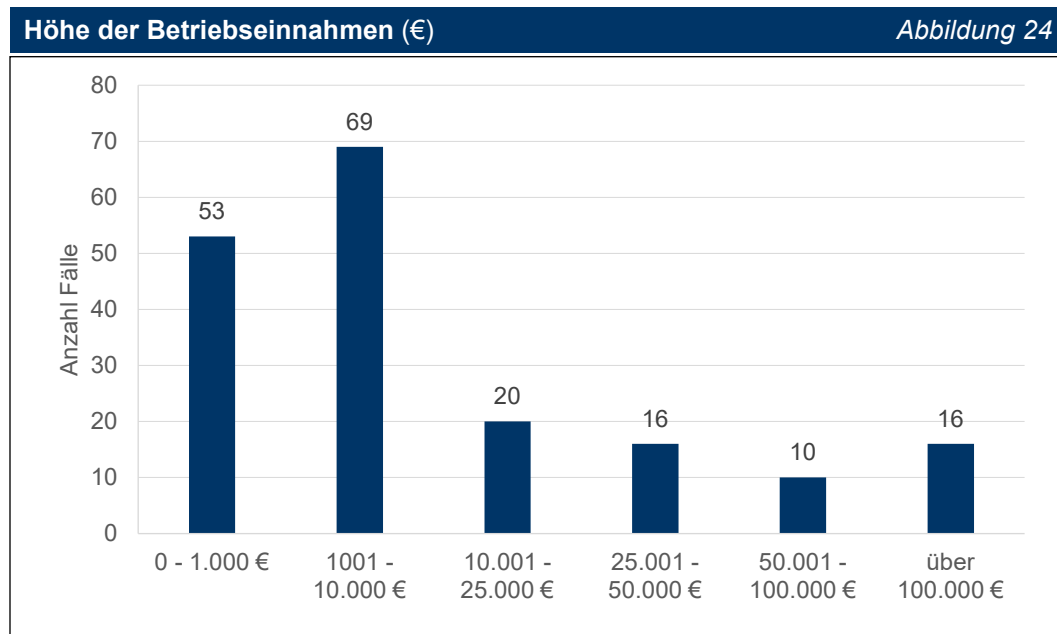
²⁰⁷ Für den VZ 2023 beträgt der Grundfreibetrag 10.908 €.

²⁰⁸ § 19 EStG.



49.2.3 Betriebseinnahmen und -ausgaben

Die erklärten Betriebseinnahmen der Influencer bewegten sich in einer sehr weiten Spanne. Die Höhe der Betriebseinnahmen von 184 der 266 gesichteten Fälle, bei denen bereits eine Veranlagung durchgeführt wurde, verteilte sich wie folgt:



Von den 122 Influencern (66 %), die Betriebseinnahmen unter 10.000 € erklärten, hatten 13 keine weiteren Einkünfte erklärt. In keinem dieser Fälle wurde durch das FA geprüft, ob zur Bestreitung des Lebensunterhalts andere Einkunftsquellen bestanden.

Hohe Einnahmen konnten vor allem jene Influencer erzielen, die im Erotik- und Pornografie-Bereich tätig waren. In vier bereits veranlagten Fällen aus diesem Bereich ergaben sich durchschnittliche Betriebseinnahmen von 65.358 € (Median: 53.252 €).

Die Höhe der Einnahmen kann von Jahr zu Jahr stark variieren und bereits kurz nach der Gründung des Betriebs ein beträchtliches Ausmaß erreichen.



Beispiele:

- *Ein Influencer konnte bereits im ersten vollständigen VZ nach Betriebseröffnung Einnahmen von über 140.000 € erzielen.*
- *Ein anderer Influencer erzielte im VZ 2020 Betriebseinnahmen von 22.100 € (Gewinn: 18.678 €) und konnte diese im folgenden VZ auf 122.521 € (Gewinn: 82.263 €) steigern.*

Die Zahl an Followern, Posts und Plattformen, auf denen ein Influencer aktiv ist, kann erste Hinweise darauf geben, ob durch die Tätigkeit Einnahmen erzielt werden. Die konkrete steuerliche Relevanz eines Influencerbetriebs ist aber stark einzelfallabhängig.

Für die FÄ war es schwierig, die Besteuerungsgrundlagen von Influencern sachgerecht zu schätzen, falls diese keine Steuerunterlagen eingereicht hatten. Um die Höhe der Betriebseinnahmen überhaupt näherungsweise kalkulieren zu können, muss der Onlineauftritt eines Influencers anhand von einzelnen Posts betrachtet werden. Der Zugriff auf diverse Social-Media-Plattformen ist dafür unabdingbar. Dieser war den FÄ bisher aber auch aus datenschutzrechtlichen Gründen nur sehr eingeschränkt möglich.

Beispiel:

Am 04.01.2022 erließ das FA einen Schätzungsbescheid für einen Influencer mit Einkünften aus selbständiger Arbeit von 71.000 €. Am 08.04.2022 reichte der Stpfl. die Steuererklärung nach. Er erklärte aus der Influencertätigkeit Einkünfte aus Gewerbebetrieb von 187.000 €.

Während Aufwendungen für die private Lebensführung steuerlich nicht abziehbar sind,²⁰⁹ sind Betriebsausgaben grundsätzlich zu berücksichtigen. Bei Influencern sind die Grenzen zwischen betrieblicher Betätigung und privater Lebensführung oft fließend, z. B. bei IT-Ausstattung, Reisekosten und häuslichem Arbeitszimmer. Erhebliche Probleme bei der streitanfälligen Aufteilung bzw. Zuordnung zu einer dieser Sphären waren die Folge.

²⁰⁹ § 12 Nr. 1 EStG.



49.2.4 Steuerrechtlich als schwierig einzustufende Sachverhalte

Typische Influencertätigkeiten zogen ertrags- und umsatzsteuerrechtlich schwierig zu beurteilende Sachverhalte nach sich.

- Influencertätigkeiten brachten häufig einen Auslandsbezug mit sich. So setzten wiederholt Influencer Posts aus dem Ausland ab. Einige der Plattformbetreiber hatten ihren Sitz im Ausland. Der umsatzsteuerlich relevante Ort der Leistung ließ sich in diesen Fällen nicht immer problemlos ermitteln. In manchen Fällen stand eine beschränkte Steuerpflicht im Raum. Häufige Wohnsitzwechsel, auch hier teilweise mit Auslandsbezug, waren keine Seltenheit.
- Follower unterstützten ihre Influencer teilweise durch Bezahlung mit virtuellen Währungen. Diese wurden teilweise von Plattformbetreibern kreiert und hatten stark schwankende Wechselkurse gegenüber anderen Währungen.
- Influencer erhielten regelmäßig kostenlos überlassene Produkte von ihren Kooperationspartnern. Diese müssen korrekt erfasst und bewertet werden.
- Verträge zwischen den Kooperationspartnern wurden nicht immer schriftlich fixiert, wodurch sich zusätzliche Schwierigkeiten bei der Sachverhaltsermittlung ergaben. Als Antwort auf vom FA angeforderte Vertragsunterlagen teilte ein Vertragsunternehmen eines Influencers beispielsweise mit: „Die Vertraglichkeiten werden hier mit dem Künstler telefonisch oder über WhatsApp/Skype/Discord abgestimmt.“

49.2.5 Zuverlässigkeit der Influencer in Steuersachen

Influencer kamen ihren steuerlichen Pflichten vielfach nicht ordnungsgemäß nach. Von exemplarischer Bedeutung ist ein vorgefundener Aktenvermerk des FA, demzufolge der Stpfl. als Entlastung für Nachlässigkeiten seiner steuerlichen Angelegenheiten angab, dass es „YouTuber allgemein nicht so mit dem Steuerzahlen haben“. FÄ wirkten zudem nicht immer konsequent auf die vollständige Einreichung von Steuerunterlagen hin.

Beispiel:

Für den VZ 2020 wurde in einem Steuerfall keine Einnahmenüberschussrechnung abgegeben, sondern lediglich eine „Anlage G“ mit einem Verlust von 351 €. Das FA ließ den Verlust zwar außer Ansatz und veranlagte einen Gewinn von 0 €. Weitere Maßnahmen, wie die Anforderung einer Einnahmenüberschussrechnung, ergriff es nicht. Internetrecherchen des ORH zeigten die große Reichweite des Influencers (über 100.000 Follower auf YouTube und Instagram sowie 1,9 Mio. Follower auf TikTok). Influencer mit diesen Followerzahlen erzielen regelmäßig hohe Einnahmen und Gewinne.



49.2.6 Außenprüfungen

Influencerbetriebe wurden selten durch Außendienste geprüft. Nur in 8 von 266 Fällen (3 %) wurde bislang eine Außenprüfung durchgeführt. Die Betriebsprüfer stellten dabei u. a. fest, dass Influencer erhaltene Sachzuwendungen nicht als Betriebseinnahmen erfassten und die Einkünfte von selbstständigen in gewerbliche umzuqualifizieren waren.

Der Ablauf von Außenprüfungen verzögerte sich wiederholt, da sich Influencer oder deren steuerliche Vertreter für die Beantwortung von Anfragen und das Einreichen von Unterlagen nicht an gesetzte Fristen hielten. Falls Stpfl. ihrer Mitwirkungspflicht nicht ausreichend nachkommen, können sich FÄ mittels Einzelauskunftsersuchen gem. § 93 AO direkt an Plattformen oder Kooperationspartner wenden, um Informationen, insbesondere über getätigte Umsätze, zu erlangen. Diese Möglichkeit wurde in keinem der geprüften Fälle genutzt. Zwei der gesichteten Influencer mit sehr hohen Gewinnen blieben trotz aufklärungs- bzw. prüfungswürdigen Sachverhalten ungeprüft.

Beispiele:

- *Ein Influencer-Ehepaar mit gemeinsamen jährlichen Einkünften aus dieser Tätigkeit von über 4,3 Mio. € gab seinen Wegzug aus Deutschland bekannt. Dieser Sachverhalt mit komplexen steuerlichen Folgen wurde allein mit den Mitteln des Innendienstes abgearbeitet.*
- *Bei einem vermögenden Ehepaar mit hohen jährlichen Einkünften wurde der Influencerbetrieb eines Ehepartners mit Gewinnen von jährlich über 540.000 € vom Betriebsprüfer von der Prüfung ausgespart.*

Der ORH stellte außerdem fest, dass aus Betriebsprüfungen bei Unternehmen, die mit Influencern kooperieren, etwa über deren Marketingausgaben hilfreiche Informationen als Kontrollmitteilungen²¹⁰ für die Besteuerung von Influencern weitergegeben werden könnten.

49.2.7 Unterstützung durch das Landesamt für Steuern

Die Sondereinheit Zentrale Steueraufsicht (SZS) am Landesamt für Steuern ist als Steueraufsichtsstelle in Bayern für das steuerartenübergreifende Erkennen und Eindämmen von Steuerausfallrisiken und missbräuchlichen Aktivitäten zuständig. Bei der SZS wurde eine spezielle Online-Taskforce gegründet. Durch die bisherigen Ermittlungen und Kontaktaufnahmen seitens der FÄ konnte in dieser Arbeitseinheit eine Spezial-Expertise aufgebaut werden. Die Taskforce ermittelte nicht in Einzelfällen. Sie hielt mehrere Schulungen ab und erstellte Arbeitshilfen für die FÄ.

²¹⁰ ORH-Bericht 2020 TNr. 15.



Durch ein Gruppensuchen nach Art. 26 OECD-Musterabkommen an ein großes Internetunternehmen sollten deutschlandweit Influencer aufgespürt werden, die ihren Erklärungs-pflichten bisher nicht nachkamen. Diese Anfragen sind über das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) an das jeweilige Unternehmen zu stellen. Der Erstkontakt der SZS mit dem BZSt erfolgte im Dezember 2017. Der Weg über das BZSt sowie eine blockierende Haltung des ersuchten Unternehmens führten dazu, dass trotz wiederholter Kontaktaufnahmen und Nachfragen der SZS bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des ORH keine Daten geliefert wurden.

Sammelauskunftsersuchen im Sinne des § 93 Abs. 1a AO an andere Social-Media-Platt-formen waren in Planung.

49.3 Würdigung und Empfehlungen

Der verhältnismäßig junge Geschäftszweig der professionellen Social-Media-Akteure stellt die Steuerverwaltung vor besondere Herausforderungen. Der ORH erkennt im Umgang mit Influencern erhebliche Ermittlungs- und Vollzugsdefizite. Social-Media-Akteure kommen zudem ihren steuerlichen Verpflichtungen trotz hoher Einnahmen oft nicht oder nicht zeitgerecht nach. Ständige und schnelle Veränderungen der Akteure selbst, aber auch der Social-Media-Plattformen, erschweren zusätzlich das verwaltungstechnische Vorgehen.

Dem FA fehlen häufig wesentliche Daten über den Betrieb eines Influencers, die für seine steuerliche Einschätzung unabdingbar sind. Ohne Kenntnis darüber, auf welchen Plattfor-men ein Influencer aktiv ist und unter welchem Pseudonym er dort auftritt, sind weitere Ermittlungen kaum möglich. Dies gilt im Besonderen für Erotikportale, auf denen die Iden-tität oft verschleiert wird; dabei wären Ermittlungen wegen der regelmäßig überdurch-schnittlich hohen Umsätze dort besonders lohnend.

Die FÄ haben kaum Erfahrung, Influencer sachgerecht zu prüfen. Als Folge blieben prü-fungswürdige Steuerfälle bzw. Sachverhalte unzureichend geprüft oder ungeprüft. Geeig-nete Mittel wie Einzelauskunftsersuchen, die insbesondere bei fehlender Mitwirkung durch den Stpfl. hilfreich sind, wurden nicht gewählt. Die von der SZS durchgeführten Schulungen sowie die Arbeitshilfen sind hilfreich, können den Mangel an Spezialwissen und Erfahrung aber nur punktuell beseitigen.



Um die Defizite zu minimieren, empfiehlt der ORH Folgendes:

Der FsE sollte dringend um Angaben zum Internetauftritt als Pflichtfelder ergänzt werden. Zudem sollte ein spezifischer Fragebogen für Influencerfälle bei Abgabe der ersten Gewinnermittlung, i. d. R. im Jahr nach Betriebseröffnung, automationsunterstützt an Influencer versandt werden. Damit sollten weitere Angaben und Aktualisierungen zur Influencertätigkeit abgefragt werden, wie beispielsweise die genutzten Plattformen, Followerzahlen, Kooperationen und erhaltene Sachzuwendungen.

Schon die punktuelle Internetrecherche des ORH hat mehrere Influencer identifiziert, die bislang steuerlich offenbar nicht erfasst waren. Angesichts der Schnelllebigkeit der Branche und der örtlichen Flexibilität der Social-Media-Akteure hält es der ORH für dringend erforderlich, neue Betriebe möglichst zeitnah zu identifizieren und steuerlich zu erfassen. Zentrale Rolle dabei können und müssen Gruppensuchen und Sammelauskunftersuchen bei den Plattformen spielen. Dass Gruppensuchen bisher teilweise noch nicht zum Ziel geführt haben, hält der ORH für inakzeptabel. Er empfiehlt, künftig systematisch und regelmäßig Gruppensuchen bei Internetplattformen zu etablieren. Auch Einzelauskunftersuchen, mit denen relevante Informationen zu einzelnen Steuerfällen gewonnen werden können, werden aus Sicht des ORH zu selten genutzt.

Außerdem regt der ORH an, zumindest für einen gewissen Zeitraum umfangreicheres Kontrollmaterial im Rahmen von Betriebsprüfungen bei Unternehmen zu generieren, die mit Influencern z. B. als Werbepartner kooperieren.

Das von der Online-Taskforce erworbene Fachwissen sollte verstärkt genutzt werden. Die Bündelung von Know-how erleichtert eine zeitnahe Reaktion auf Veränderungen im Bereich von Social-Media und ggf. den Austausch mit Stellen außerhalb Bayerns. Die Schulungen und Arbeitshilfen sollten bedarfsgerecht regelmäßig angepasst werden.

49.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium teilt mit, die Empfehlungen des ORH weitgehend aufgreifen zu wollen. Die Ergänzung des FsE sowie die Erstellung eines weiteren Fragebogens für Influencer würden geprüft. Zudem sei den FÄ eine spezielle Vorlage zur Unterlagenanforderung bei Influencern bereitgestellt worden.

Das von der Online-Taskforce erworbene Fachwissen werde den FÄ bedarfsgerecht weitergegeben. Der Innendienst werde für gezielte Fallmeldungen an die Prüfdienste sensibilisiert. Auch solle für einen gewissen Zeitraum umfangreicheres Kontrollmaterial im Rahmen von Betriebsprüfungen bei Unternehmen generiert werden, die mit Influencern z. B. als Werbepartner kooperieren.



Zur zielgenauen Identifizierung und Besteuerung unredlicher Stpfl. seien Auskunftersuchen auch aus Sicht des Finanzministeriums häufig alternativlos, oft aber mit nicht unerheblichen zeitlichen Verzögerungen verbunden. Insbesondere die Erfahrungen mit Gruppensuchen ins Ausland seien bislang unbefriedigend. Deren Erfolg könne nur bedingt beeinflusst werden, da diese federführend durch das BZSt an den anderen Staat übersandt und durch die ausländische Finanzbehörde unter Anwendung deren nationalen Rechts durchgesetzt werden. Die Verwaltung bemühe sich aber, das 2017 initiierte Verfahren zu beschleunigen. Da Influencer - neben den Einnahmen aus Vertragsbeziehungen zu den Plattformen - Einnahmen aus einer Vielzahl von kleineren Kooperationen mit einzelnen in- und ausländischen Firmen bezögen, seien Sammelauskunftersuchen nicht per se zielführend.

Mögliche Auswirkungen des Plattformen-Steuertransparenzgesetzes²¹¹ auf Auskunftersuchen ins Ausland seien noch nicht abschätzbar.

49.5 **Schlussbemerkung**

Der ORH sieht erhebliche Ermittlungs- und Vollzugsdefizite bei der Besteuerung von professionellen Social-Media-Akteuren. Dies ist besonders bedenklich, da Influencer ihren steuerlichen Pflichten vielfach nicht ordnungsgemäß nachkommen. Den FÄ fehlen oft wichtige Daten über die Influencer. Angesichts dessen sollte die Steuerverwaltung dringend alle Ermittlungsmöglichkeiten einschließlich Auskunftersuchen an Social-Media-Plattformen ausschöpfen. Die vom Finanzministerium angekündigten Maßnahmen sollten zeitnah umgesetzt werden. Das Finanzministerium sollte sich zudem dafür einsetzen, das Verfahren bei Gruppensuchen generell zu beschleunigen.

²¹¹ Mit dem PStTG wurde eine Meldepflicht für Betreiber digitaler Plattformen und der grenzüberschreitende, automatische Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden der EU-Mitgliedstaaten eingeführt. Das Gesetz ist zum 01.01.2023 in Kraft getreten.



50 Besteuerung des Handels mit Kryptowährungen

(Kap. 13 01)

🔹 **Jährlich werden Kryptowährungen im Wert von mehreren Milliarden Euro in Deutschland gehandelt. Nur ein minimaler Anteil der Gewinne daraus wird aber gegenüber dem Finanzamt erklärt. Der ORH sieht massive Defizite bei der Besteuerung von Gewinnen aus diesen Geschäften und schätzt das Steuerausfallrisiko für Bayern vorsichtig auf 150 Mio. € jährlich. Die Finanzämter sind derzeit kaum in der Lage, nicht erklärte Sachverhalte aufzudecken. Das Finanzministerium sollte sich deshalb intensiv für nationale und internationale Regulierungsmaßnahmen einsetzen. Außerdem empfiehlt der ORH, sämtliche schon vorhandene Ermittlungsmöglichkeiten wie Sammel- und Gruppenauskunftersuchen auszuschöpfen.**

Der ORH hat 2023 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg in einer Querschnittsuntersuchung die Besteuerung von Privaten Veräußerungsgeschäften (pVG) geprüft. Hierzu führte er örtliche Erhebungen bei fünf Finanzämtern (FÄ) durch. Schwerpunkt war neben der Besteuerung von Grundstückssachverhalten die Besteuerung von Einkünften aus dem Handel mit Kryptowährungen in den Veranlagungszeiträumen (VZ) 2018 bis 2021.²¹² Die Erhebungen des ORH sollten zeigen, ob und wie Veräußerungsgewinne bzw. -verluste aus dem Handel mit Kryptowährungen erklärt wurden und ob die Steuerverwaltung eigenständig Fälle aufgreifen konnten.

50.1 Ausgangslage

Privatanlegern wird der Handel mit Kryptowährungen mittlerweile von einer Vielzahl nationaler und internationaler Kryptobörsen sowie teils auch von klassischen Depotbanken und sog. Neobrokern angeboten.²¹³ Die Zahl der Anleger steigt seit Jahren kontinuierlich an: Laut einer Studie investierten 2022 bereits 12 % der deutschen Anleger in Kryptowährungen.²¹⁴

²¹² Zum Thema Grundstücke und Digitalisierung von Veräußerungsanzeigen/RMS-Speicherung siehe auch ORH-Bericht 2023 TNr. 50.

²¹³ Als Direktinvestition oder in Form von Fonds (Krypto-Exchange-traded Product (ETP)), welche häufig eine Auslieferoption für den Käufer beinhalten; Krypto-ETP mit Auslieferoption werden steuerlich genauso behandelt wie Direktinvestments.

²¹⁴ Statista „Kryptowährung als Anlageprodukt gewinnt an Beliebtheit“, abrufbar unter <https://de.statista.com/infografik/25517/nutzung-und-geplante-anschaffung-von-anlageprodukten-in-deutschland/>.



Die Veräußerung von Wirtschaftsgütern (WG) im Privatvermögen unterliegt als pVG grundsätzlich der Besteuerung, wenn diese innerhalb einer gewissen Frist seit Anschaffung erfolgt. Bei „anderen WG“ wie Kryptowährungen beträgt diese sog. Spekulationsfrist ein Jahr.²¹⁵ Die Gewinne sind dann als pVG zu versteuern, wenn sie mindestens 600 € betragen.²¹⁶

Die Besteuerung von Gewinnen aus dem Handel mit Kryptowährungen war auch Gegenstand finanzgerichtlicher Verfahren. So wurden von Klägern in mehreren Finanzgerichtsverfahren strukturelle Vollzugsdefizite²¹⁷ bei der Besteuerung und damit eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes gerügt. Der Bundesfinanzhof (BFH) sah bislang²¹⁸ jedoch noch kein entsprechendes Vollzugsdefizit bei der Besteuerung. Insbesondere sei die dem Gesetzgeber zustehende Reaktionszeit bei der Prüfung und Einführung neuer Kontrollmaßnahmen nicht überschritten und die Steuerverwaltung könne bereits im Rahmen von Sammelauskunftsersuchen bei den Betreibern von Krypto-Handelsplattformen Auskünfte einholen.²¹⁹

50.2 Feststellungen

50.2.1 Umfang des Handels mit Kryptowährungen

Laut einer Studie des Frankfurt School Blockchain Centers (FSBC) stieg die Marktkapitalisierung aller Kryptowährungen allein in 2020 von 171 Mrd. € zu Jahresbeginn um 457 auf 628 Mrd. € zum 31.12.2020 an.²²⁰ Bei einem nach Internet-Traffic geschätzten deutschen Anteil von ca. 3,5 % und der vorsichtigen Annahme, dass 20 % der Wertsteigerung realisierte steuerpflichtige Einkünfte seien, ergäbe dies zusätzliche potenzielle steuerpflichtige Gewinne von 3,2 Mrd. €.²²¹ Eine weitere Studie geht für das Folgejahr 2021 davon aus, dass deutsche Anleger Kryptogewinne von 5,8 Mrd. \$ (ca. 5,3 Mrd. €) erzielt haben.²²²

²¹⁵ § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EStG.

²¹⁶ § 23 Abs. 3 Satz 5 EStG.

²¹⁷ Ein Vollzugsdefizit liegt vor, wenn die Steuerpflichtigen (Stpfl.) entgegen dem Grundsatz der Lastengleichheit rechtlich und tatsächlich nicht gleichmäßig belastet werden (BVerfG vom 17.12.2014 - 1 BvL 21/12). Strukturell ist dieses Defizit dann, wenn aufgrund von legislativem Verschulden die Erhebungsregelungen gegenüber einem Steueratbestand keinen hinreichenden Erfolg versprechen (BVerfG vom 09.03.2004 - 2 BvL 17/02, Deutsches Steuerrecht 2023, 809).

²¹⁸ BFH-Urteil vom 14.02.2023 Gz. IX R 3/22.

²¹⁹ § 93 Abs. 1a AO, BFH-Urteil vom 14.02.2023 Gz. IX R 3/22, Rz. 53.

²²⁰ Gemeinsame Studie des Frankfurt School Blockchain Centers mit der Rechtsanwaltskanzlei Dr. Andres und dem Kryptosteuer-Start-up Blockpit, abrufbar unter [Steuerschätzung: 1,2 Mrd. Euro Steuereinnahmen für das Steuerjahr 2020 durch Kryptowährungen | by Frankfurt School Blockchain Center | Medium](#).

²²¹ Darunter fallen auch Veräußerungen von Krypto-Fonds, sog. Exchange Traded Commodities, innerhalb der Jahresfrist, soweit ein Auslieferungsrecht besteht. Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 10.05.2022.

²²² Abrufbar unter <https://de.statista.com/infografik/27284/geschaetzte-gewinne-mit-kryptowaehrungen-nach-land/>.



Anhand der Zahl registrierter Nutzer einschlägiger Krypto-Tauschbörsen und des anteiligen Aufkommens des Internet-Traffics in Deutschland schätzt das FSBC die Zahl der Kryptoanleger in Deutschland derzeit konservativ auf ca. 600.000 bis 700.000. Auf Bayern entfielen rechnerisch ca. 100.000. Eine andere Erhebung geht von deutlich steigender Tendenz aus.²²³ Demnach investierten 2020 bereits 7 % der Anleger in Kryptowährungen.

Die Steuerverwaltung erfasst Steuereinnahmen aus dem Kryptohandel nicht gesondert.²²⁴

50.2.2 Übersicht über veranlagte Veräußerungsgewinne und -verluste

PVG sind in der „Anlage SO“ (Sonstige Einkünfte) im Rahmen der Einkommensteuererklärung anzugeben. Die Erklärung unterscheidet bei den pVG zwischen Grundstücken und anderen WG. Einkünfte aus dem Handel von Kryptowährungen sind bei den anderen WG zu erklären. Im Erhebungszeitraum 2018 bis 2021 wurden in Bayern insgesamt folgende Einkünfte veranlagt:

Veranlagte Werte zu pVG bei anderen Wirtschaftsgütern (€)				Tabelle 75
	Anzahl	Mit Gewinn	Mit Verlust	Veranlagte BMG ¹
2018	5.750	2.526	3.224	
BMG		33.343.374 €	- 35.731.103 €	- 2.387.729 €
2019	4.948	2.729	2.219	
BMG		17.618.430 €	- 26.424.001 €	- 8.805.571 €
2020	7.492	4.151	3.341	
BMG		20.800.282 €	- 14.270.728 €	+ 6.529.554 €
2021	6.436	4.698	1.738	
BMG		17.601.162 €	- 3.213.293 €	+ 14.387.869 €
Summe		14.104	10.522	
BMG		89.363.248 €	- 79.639.125 €	+ 9.724.123 €

¹ Bemessungsgrundlage (BMG).

Die versteuerten Gewinne von 6,5 Mio. € im VZ 2020 in Bayern stehen in einem offensichtlich erheblichen Missverhältnis zu den Milliardenbeträgen der o. g. Studie. Eine Untersuchung des Steuersoftwareanbieters Divly kam zu dem Ergebnis, dass schätzungsweise nur 2,6 % der Fälle mit pVG erklärt werden.²²⁵

²²³ Abrufbar unter <https://de.statista.com/infografik/27849/umfrage-zu-investments-in-kryptowaehrungen-in-deutschland>.

²²⁴ Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/32192 vom 24.08.2021.

²²⁵ Divly Global Cryptocurrency Taxation Report 2022, abrufbar unter <https://divly.com/en/guides/global-crypto-tax-report>.



50.2.3 Bearbeitung durch die Finanzämter

Aus den oben dargestellten pVG von anderen WG wählte der ORH 139 Fälle stichprobenartig zur näheren Überprüfung aus, bei denen ein Gewinn oder Verlust von mindestens 5.000 € veranlagt worden war.²²⁶

Übersicht der geprüften Fälle (€)			Tabelle 76
Geprüfte Fälle	Übrige WG/Sachverhalte	Handel mit Kryptowährungen	Gesamt
Anzahl	54 (38,8 %)	85 (61,2 %)	139 (100 %)
Volumen	1.192.645 (8,8 %)	12.372.039 (91,2 %)	13.564.684 (100 %)

Mehr als die Hälfte (61 %) der geprüften Fälle entfiel auf den Handel mit Kryptowährungen. Der Anteil der Kryptofälle am Volumen war mit 91 % noch deutlich höher. Im größten Einzelfall wurden im Erhebungszeitraum Gewinne aus dem Handel mit Kryptowährungen von 7,5 Mio. € erklärt. Der Median bei den erklärten Gewinnen belief sich auf 12.074 €. Bei zwei erklärten Fällen lagen Kontrollmitteilungen vor. Dabei handelte es sich um Geldwäscheverdachtsmeldungen von Banken.

In der Stichprobe war kein Fall enthalten, der durch die FÄ selbst aufgegriffen wurde. Alle 85 Fälle waren von den Stpfl. erklärt.

50.2.3.1 Art der Aufzeichnungen

Anders als bei Einkünften aus Kapitalvermögen stellen Kryptobörsen und Depotbanken keinerlei (Jahres-)Bescheinigungen über (steuerpflichtige) Gewinne aus dem Handel mit Kryptowährungen aus. Insoweit liegt es alleine in der Verantwortung der Stpfl., die pVG aus dem Handel mit Kryptowährungen anhand von Aufstellungen und Aufzeichnungen transparent nachzuweisen.

Der ORH fand bei seinen Erhebungen sehr heterogene Aufzeichnungen vor, von einfachen Tabellen bis hin zu detaillierten Aufstellungen mithilfe von Steuersoftware für den Kryptohandel.²²⁷ Eine Überprüfung der eingereichten Unterlagen und Aufstellungen war für die Bearbeiter der Veranlagungsstellen oft sehr zeitintensiv und aufwendig. Insbesondere die Aufstellungen zu Transaktionsdaten waren in vielen Fällen sehr umfangreich, z. B. in einem Fall mehrere hundert Seiten mit tausenden Transaktionen zu Kauf, Verkauf und Tausch von Kryptowährungen.

²²⁶ Die Fallauswahl erfolgte beim FA München zufällig, bei den anderen vier FÄ wurden alle erklärten Fälle gesichtet.

²²⁷ Anbieter von Steuersoftware waren z. B. Blockpit, Cointracking oder PwC (Crypto-Asset-Tracker).



Beispiele:

- *In einem Fall wurden pVG aus Kryptowährungen über 919.230 € erklärt. Die dazugehörige Aufstellung (Crypto-Asset-Tracker von PwC) umfasste 602 Seiten. Pro Seite waren 16 Transaktionen aufgelistet, sodass sich insgesamt über 9.000 Transaktionen in einem VZ ergaben.*
- *In einem weiteren Fall füllten die Papier-Aufstellungen zu Kryptogeschäften sieben Aktenordner. Der Fall konnte durch die Bearbeiter der Veranlagungsstelle offensichtlich nicht mit vertretbarem Aufwand geprüft werden. Es erfolgte eine Meldung an den Außen dienst.*

Das BMF hat zwar ein Schreiben²²⁸ zu verschiedenen Einzelfragen zur ertragsteuerlichen Behandlung von virtuellen Währungen veröffentlicht. Auf die Aufzeichnungs- und Mitwirkungspflichten der Stpfl. geht es aber nicht näher ein. Die Sondereinheit Zentrale Steueraufsicht (SZS) beim Landesamt für Steuern (LfSt) hat mehrere Handreichungen für die FÄ erstellt, welche Unterlagen bei erklärten pVG aus dem Kryptohandel angefordert und wie diese überprüft werden können. Bei erklärten pVG solle z. B. überprüft werden, um welche Kryptowährung es sich handelt, wie der Gewinn ermittelt wurde und auf welchen Kryptobörsen gehandelt wurde. Zur Ermittlung der Spekulationsfrist und des Veräußerungsgewinns ist die sog. FIFO²²⁹-Methode anzuwenden. Dabei wird unterstellt, dass die zuerst erworbenen WG auch zuerst veräußert werden. Hierfür muss das Finanzamt (FA) ggf. sämtliche Einzelumsätze überprüfen.

50.2.3.2 Beanstandete Fälle

Der ORH beanstandete insgesamt 22 der 85 geprüften Fälle (26 %), wobei bei einem Fall mehrere Beanstandungsgründe zutreffen können:

- Zu beanstanden waren davon 16 Fälle, in denen trotz Hinweises keinerlei Ermittlungen zu den erklärten Gewinnen und Verlusten aus dem Handel mit Kryptowährungen erkennbar waren. Es blieb insbesondere offen, welche Kryptowerte wo gehandelt wurden und wie sich der erklärte Wert ermittelte.

²²⁸ BMF-Schreiben vom 10.05.2022, BStBl. 2022 I S. 668.

²²⁹ First In - First Out.



- Bei acht Fällen beanstandete der ORH, dass die Mittelherkunft nicht geprüft wurde. In diesen Fällen stand der Kapitaleinsatz auf Kryptobörsen in einer auffälligen Diskrepanz zum übrigen (erklärten) Einkommen der Stpfl. Es hätte näher geprüft werden müssen, aus welchem Einkommen oder Vermögen die Mittel zum Handel mit Kryptowährungen stammten, z. B. aus früheren Handelsgewinnen.

Beispiel:

Ein Stpfl. erklärte in den VZ 2018 bis 2020 erhebliche Verluste aus dem Handel mit Kryptowährungen. Im VZ 2018 betrug der Verlust - 219.667 € (Veräußerungspreise 2.963.088 € abzüglich Anschaffungskosten 3.182.755 €). Der Verlust wurde ohne jegliche Belege vollumfänglich berücksichtigt. Es wurden auch keine Ermittlungen zur Mittelherkunft angestellt, obwohl die übrigen Einkünfte (71.800 €) nicht ausreichten, um die Verluste auszugleichen. Es stellt sich die Frage, wie die Verluste ausgeglichen wurden, z. B. durch bisher nicht erklärte Gewinne.

- Bei zwei weiteren Fällen wurden Verluste steuerlich anerkannt, obwohl der Zeitraum zwischen Anschaffung und Veräußerung mehr als ein Jahr betrug.

50.2.4 Ermittlungen der Sondereinheit Zentrale Steueraufsicht

Die SZS arbeitet zur Aufdeckung risikobehafteter Sachverhalte mit Steueraufsichtsbehörden anderer Länder zusammen. So erhielt sie aus einem Sammelauskunftsersuchen bei einer Kryptobörse mit Sitz im Inland Handelsdaten von Stpfl. für die VZ 2015 bis 2017. Alleine bei dieser deutschen Kryptobörse waren 667.000 Kunden registriert. Die SZS hat 2023 zunächst rd. 950 Fälle von Stpfl., bei denen ein größeres Handelsvolumen vorliegt, an bayerische Steuerfahndungsstellen weitergeleitet.

50.2.5 Regulierungsbestrebungen für den Handel mit Kryptowährungen

Der Handel mit Kryptowährungen wird international zunehmend reguliert. Am 09.06.2023 wurde die inzwischen verabschiedete Krypto-Regulierung der EU - die sog. Markets in Crypto-Assets (MiCA) - im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Ziele sind u. a. ein europäisch einheitlicher Rechtsrahmen sowie eine bessere Verfolgbarkeit von Kryptotransfers. Die hierzu erlassene DAC 8 Richtlinie²³⁰ ergänzt die MiCA-Regulierung. Sie verpflichtet Kryptodienstleister, Kundendaten an die Steuerverwaltung zu melden. Die Meldepflichten sollen ab

²³⁰ Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung.



2026 in Kraft treten.²³¹ Das OECD Crypto-Asset Reporting Framework „CARF“ soll ebenfalls dazu führen, dass ein automatischer und grenzüberschreitender Austausch über Kryptogeschäfte zwischen den Teilnehmerländern erfolgt.²³²

50.2.6 Steuerliche Auswirkungen Veranlagungszeitraum 2020

Die zusätzliche potenzielle BMG von bundesweit 3,2 Mrd. € im VZ 2020²³³ zugrunde gelegt, schätzt der ORH auf Basis der Einwohnerzahlen den Anteil für Bayern auf 500 Mio. €. Bei einem durchschnittlichen Steuersatz von 30 % ergäben sich so zusätzliche potenzielle Steuereinnahmen von 150 Mio. € allein für 2020, wenn diese vollständig erklärt wären.

Ausgehend von der o. g. Studie und den Erhebungen des ORH wurde von den Stpfl. nur ein Bruchteil der erzielten Gewinne aus Geschäften mit Kryptowährungen erklärt: 91 % des Volumens der vom ORH geprüften Fälle entfiel auf Geschäfte mit Kryptowährungen. Übertragen auf die BMG aller in Bayern im VZ 2020 erklärten pVG mit anderen WG in Höhe von 6,5 Mio. € entfielen 5,9 Mio. € (91 %) auf erklärte Gewinne und Verluste aus Kryptowährungen. Von geschätzt 500 Mio. € tatsächlich erzieltm Volumen wurden 2020 also 1,2 % beim FA erklärt.

50.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Besteuerung des Handels mit Kryptowährungen massive Defizite aufweist. Der überwiegende Teil der pVG bei anderen WG entfällt auf den Handel mit Kryptowährungen. Bei der Besteuerung der Einkünfte aus dem Kryptohandel war die Steuerverwaltung im Erhebungszeitraum vollständig auf die Erklärungsangaben der Stpfl. angewiesen. Die FÄ konnten bisher mangels Informationen oder Kontrollmaterial keine Fälle selbst aufgreifen. Der Vergleich der erhobenen Daten mit Studien und den durch das Sammelauskunftsverfahren der Steueraufsichtsstellen erlangten Nutzerzahlen einer einzigen Kryptobörse macht deutlich, dass nur ein äußerst geringer Anteil der pVG mit Kryptowährungen erklärt wird. Allein für Bayern schätzt der ORH das Steuerausfallrisiko 2020 auf 150 Mio. €.

²³¹ Questions and Answers: DAC 8, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ganda_22_7517.

²³² NWB Nr. 17 vom 29.04.2022 S. 1214: „OECD veröffentlicht Crypto-Asset Reporting Framework“.

²³³ Vgl. TNr. 50.2.1.



Selbst wenn pVG mit Kryptowährungen ausnahmsweise erklärt wurden, waren die Aufstellungen und Transaktionsberichte teilweise so umfangreich, dass sie an Amtsstelle nicht oder nur mit erheblichem Aufwand geprüft werden konnten. Der ORH verkennt nicht, dass viele Herausforderungen bei der Besteuerung von Kryptogeschäften nur bundesweit oder auf internationaler Ebene bewältigt werden können, insbesondere die weitere Regulierung. Den derzeitigen Zustand, bei dem sich Transaktionen mit Kryptowährungen annähernd vollständig der steuerlichen Erfassung entziehen, hält er aber für nicht hinnehmbar.

Der ORH empfiehlt dem Finanzministerium daher, sich in den zuständigen Gremien mit Nachdruck für folgende Verbesserungen einzusetzen, damit möglichst schnell Instrumente für die Sicherstellung der Besteuerung geschaffen werden:

- Kryptobörsen und Broker, die den Handel mit Kryptowährungen für inländische Stpfl. anbieten, sollten, ähnlich wie Banken, zur Erstellung von Jahressteuerbescheinigungen verpflichtet werden. Zudem sollten schnellstmöglich alle Möglichkeiten für eine Quellenbesteuerung als probates und effizientes Mittel zur Sicherung des Steueraufkommens geprüft werden.
- Um Rechtssicherheit zu schaffen und die Bearbeiter zu unterstützen, sollten die Mitwirkungs- und Aufzeichnungspflichten der Stpfl. baldmöglichst weiter konkretisiert werden. Zudem sollte die Bearbeitung durch eine Checkliste/Arbeitshilfe unterstützt werden. Die erklärten Kryptogeschäfte sollten kursorisch auch daraufhin geprüft werden, ob sie mit den übrigen Einkünften und Vermögen bestritten werden konnten, insbesondere bei Verlusten oder hohen investierten Beträgen.
- Auf internationaler Ebene wurden bereits erste Regelungen zum Datenaustausch beschlossen. Um einen elektronischen Datenaustausch zu gewährleisten, müssen die technischen und organisatorischen Voraussetzungen hierfür frühzeitig vorbereitet und geschaffen werden, damit Kontrollmaterial zeitnah bereitgestellt und ausgewertet werden kann.
- Zumindest soweit sich Kryptobörsen in Deutschland oder im EU/EWR-Ausland befinden, sollten alle vorhandenen Möglichkeiten wie etwa Sammel- oder Einzelauskunftsersuchen ausgeschöpft werden, um Daten über getätigte Umsätze zu erhalten und Kontrollmaterial für die FÄ zu generieren. Auch der BFH hat in seinem Urteil zum normativen Vollzugsdefizit explizit auf Sammelauskunftsverfahren verwiesen.²³⁴ Geldwäscheverdachtsmeldungen von Banken sollten konkret unter dem Blickwinkel möglicher Geschäfte mit Kryptowährungen ausgewertet werden.

²³⁴ BFH-Urteil vom 14.02.2023 Gz. IX R 3/22, Rz. 53.



- Soweit Banken oder Dienstleister in Bayern Handel mit Kryptowährungen anbieten, sollte im Rahmen von Außenprüfungen Kontrollmaterial generiert werden.
- Das bereits an die Steuerfahndungsstellen übermittelte Kontrollmaterial sollte konsequent und zeitnah ausgewertet werden, um einer drohenden Verjährung zuvorzukommen.

50.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Steuerverwaltung geht davon aus, dass die geschätzten Werte zum Steueraufkommenspotenzial vorsichtig zu bewerten seien. Sie teilt die Auffassung des ORH, dass die Überwachung und Besteuerung von Gewinnen mit Kryptowährungen zu verbessern ist. Von der zuständigen Bundesarbeitsgruppe seien Verbesserungen des Risikomanagementsystems erarbeitet worden. Somit würden ab dem VZ 2023 gezieltere Hinweise zur Prüfung ausgegeben.

Das LfSt unterstütze die Bearbeiter bereits bei der Bearbeitung von Kryptofällen. Insbesondere würden den FÄ verschiedene Hilfestellungen zur Verbesserung der Bearbeitungspraxis gegeben. Dies betreffe die Anforderung von Unterlagen, die Prüfung der Mittelherkunft sowie die Prüfung einer gewerblichen Betätigung. Außerdem sei mittlerweile ein Blockchain-Analysetool zur Auswertung von Transaktionen auf der Blockchain²³⁵ angeschafft worden. Darüber hinaus sei neben einem bislang noch nicht veröffentlichten BMF-Ergänzungsschreiben zu den Mitwirkungs- und Aufzeichnungspflichten ein ergänzender länderübergreifender Fragebogen geplant, der die Beschäftigten der FÄ bei der Umsetzung unterstützen werde.

Die Einführung eines Bescheinigungsverfahrens sowie einer Quellenbesteuerung würde zwar grundsätzlich eine Erleichterung für die Steuerverwaltung im Vollzug bedeuten. Allerdings stehe einer Umsetzung entgegen, dass der Handel mit Kryptowährungen hauptsächlich im Ausland und teils auch auf dezentralen Börsen stattfindet.

Der Anregung des ORH, die Möglichkeiten für Auskunftersuchen auszuschöpfen, um Kontrollmaterial für die FÄ zu generieren, werde grundsätzlich zugestimmt. Es sei aber darauf hinzuweisen, dass sich die genannten Verfahren i. d. R. als ressourcenintensiv und

²³⁵ Blockchain ist eine technische Lösung, um Daten in einer verteilten Infrastruktur ohne zentrale Instanz nachvollziehbar und manipulationssicher zu verwalten. Mit Blockchain ist es möglich, Transaktionen (z. B. im Zahlungsverkehr mit Kryptowährungen) ohne zentrale Instanz vertrauensvoll und transparent zu verifizieren. Abrufbar unter https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Verbraucherinnen-und-Verbraucher/Informationen-und-Empfehlungen/Technologien_sicher_gestalten/Blockchain-Kryptowaehrung/blockchain-kryptowaehrung_node.html).



langwierig herausstellen. Insbesondere bei Gruppensuchen ins Ausland könne der Erfolg nur bedingt durch die Landesbehörden beeinflusst werden, da diese federführend durch das Bundeszentralamt für Steuern an den anderen Staat übersandt und durch die ausländische Steuerverwaltung unter Anwendung deren nationalen Rechts am Sitz des Adressaten durchgesetzt würden.

50.5 **Schlussbemerkung**

In Deutschland werden jährlich Kryptowährungen im Wert von mehreren Milliarden Euro gehandelt. Nur ein minimaler Anteil der Gewinne daraus wird aber gegenüber dem FA erklärt. Der ORH sieht massive Defizite bei der Besteuerung von Gewinnen aus diesen Geschäften und hält das geschätzte Steuerausfallrisiko von 150 Mio. € jährlich für einen sehr vorsichtigen Wert, Tendenz steigend. Die FÄ sind derzeit kaum in der Lage, nicht erklärte Sachverhalte aufzudecken. Das Finanzministerium sollte sich deshalb intensiv für nationale und internationale Regulierungsmaßnahmen einsetzen. Außerdem empfiehlt der ORH, die vorhandenen Ermittlungsmöglichkeiten, wie Sammel- und Gruppenauskunftserhebungen, auszuschöpfen.

Die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für einen internationalen Datenaustausch von Steuerverwaltung zu Nutzer- und Transaktionsdaten von Kryptobörsen sollten frühzeitig geschaffen werden.



51 Manuelle Speicherung einer Nicht-Veranlagung

(Kap. 13 01)

Bei den Finanzämtern wird jährlich in knapp 100.000 Steuerfällen durch eine „Interne Nicht-Veranlagung“ die maschinelle Überwachung des Eingangs der Steuererklärungen unterbunden. Dieses Instrument wird vielfach unrechtmäßig eingesetzt. Reguläre Sicherheits- und Risikomanagementprozesse werden unterlaufen, gebotene Kontrollmechanismen fehlen. Unnötige Mehrarbeit und erhebliche Steuerausfallrisiken sind die Folge.

Der ORH empfiehlt wirksame Kontrollmaßnahmen, insbesondere eine stärkere Überwachung und eine bessere technische Unterstützung.

Der ORH hat 2021/2022 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg und Ansbach in einer Querschnittsuntersuchung die manuelle Speicherung einer Nicht-Veranlagung („Interne NV“) für die Veranlagungszeiträume (VZ) 2016 bis 2019 geprüft. Hierzu führte er örtliche Erhebungen bei acht Finanzämtern (FÄ) durch. Der ORH prüfte erstmals gezielt, wie die FÄ dieses Verfahren anwenden. Er prüfte insbesondere, in welchem Ausmaß hierdurch Steuerausfälle drohen und ob Überwachungsdefizite bestehen.

51.1 Ausgangslage

Zu den zentralen Aufgaben der FÄ gehört die Überwachung des Eingangs von Steuererklärungen und deren Bearbeitung (Veranlagung). Die Steuerverwaltung setzt dazu u. a. das elektronische Verfahren MÜSt²³⁶ ein, das den Bearbeitern verschiedene Fachanwendungen und Übersichten bereitstellt. Die Bearbeiter können die Steuerfälle damit automationsgestützt überwachen und haben den gesamten Vorgang im Blick: Steht z. B. noch eine Steuererklärung aus? Sind weitere Maßnahmen, etwa Erinnerungen und Zwangsgeldandrohungen, zu deren Beibringung erforderlich?

Bei seinen Prüfungen fand der ORH in der Vergangenheit immer wieder sog. Interne NV vor. Der Bearbeiter legt damit fest, dass für einen VZ keine Steuerfestsetzung vorzunehmen ist. Der Steuerfall wird damit für diesen VZ bewusst dem maschinellen Überwachungsverfahren MÜSt entzogen und gilt ohne Veranlagung als erledigt. Dadurch wird z. B. nicht mehr an die Abgabe ausstehender Steuererklärungen erinnert. Das Instrument der Internen NV ist für bestimmte, eng umgrenzte Fallkonstellationen vorgesehen. Es handelt sich um ein verwaltungstechnisches Verfahren für interne Zwecke.²³⁷

²³⁶ Maschinelle Überwachung der Steuerfälle.

²³⁷ Davon abzugrenzen ist das Nichtveranlagungsverfahren (NV-Verfahren) i. S. d. § 44a Abs. 2 Nr. 2 EStG.



51.2 Feststellungen

51.2.1 Anwendung der Internen NV

Seit dem VZ 1963 können Interne NV-Speicherungen durchgeführt werden. Vorgesehen ist eine Interne NV beispielsweise, wenn eine Steuerfestsetzung aufgehoben wurde und keine erneute Festsetzung in diesem Steuerkonto mehr erfolgen soll.

Der Hauptanwendungsbereich von Internen NV sind sog. Wechselfälle: Ehegatten können gem. § 26 Abs. 1 EStG zwischen Einzel- und Zusammenveranlagung wählen. Dieses Wahlrecht wird i. d. R. mit Abgabe der Einkommensteuererklärung ausgeübt. Bis zur Bestandskraft der Steuerfestsetzung können Ehegatten die Veranlagungsart jederzeit neu bestimmen. Jährliche Wechsel der Veranlagungsart sind zulässig. Während die Zusammenveranlagung unter einer gemeinsamen Steuernummer erfolgt, sind Einzelveranlagungen der beiden Ehegatten unter ggf. neuen, separaten Steuernummern durchzuführen. Bei einem Wechsel der Veranlagungsart sind nach den Vorgaben des Landesamts für Steuern (LfSt) der bisherige Steuerfall und die dazugehörige Steuernummer nicht zu löschen, um die Daten für einen gewissen Zeitraum und einen ggf. erneuten Wechsel vorzuhalten. Stattdessen ist eine Interne NV für den jeweiligen VZ zu speichern.

Innerhalb der VZ 2016 bis 2019 wurde bayernweit bei 378.451 Steuerfällen mindestens eine Interne NV-Speicherung vorgenommen, durchschnittlich also bei 95.000 Fällen pro Jahr.

51.2.2 Risikomanagementsystem

Während das MÜSt-Verfahren den Erklärungseingang grundsätzlich risikounabhängig überwacht, wird bei der Prüfung von (eingegangenen) Einkommensteuererklärungen seit 2010 ein programmgesteuertes Risikomanagementsystem (RMS) eingesetzt.²³⁸ Mit diesem zentralen Instrument wird die Notwendigkeit weiterer Ermittlungen und Prüfungen für eine gleichmäßige und gesetzmäßige Festsetzung von Steuern beurteilt. Die Bearbeiter erhalten u. a. gezielte, risikoorientierte Hinweise zur Bearbeitung.

²³⁸ ORH-Bericht 2022 TNr. 51.



Die Verfahren MÜSt und RMS sind derzeit strikt getrennt. Bei der manuellen Speicherung einer Internen NV erfolgt kein Abgleich mit dem RMS. Ein solcher ist auch nicht in Planung. Dies hat insbesondere zur Folge, dass

- unberechtigte Interne NV durch das RMS nicht unterbunden werden,
- keinerlei Hinweise auf das mit einer Internen NV einhergehende Risiko ausgegeben werden und
- sonst angezeigte Hinweise z. B. auf vorhandene elektronische Daten (wie z. B. Lohn-daten), Kontrollmitteilungen²³⁹ oder steuerfallspezifische Risikobereiche nicht ausgegeben werden.

51.2.3 Trennung von Steuerfestsetzung und -erhebung

Der gleichzeitige Einsatz eines Bearbeiters in der Finanzkasse und in der Steuerfestsetzung ist aus Compliance-Gründen nicht zulässig.²⁴⁰ Bei Internen NV-Fällen findet diese strikte Trennung nicht immer statt. Nach geltender Verfügungslage hat der Bearbeiter in der Veranlagung nach der Internen NV-Speicherung bei einem Teil der Fälle auch die entsprechende kassentechnische Abwicklung zu übernehmen. Der Bearbeiter in der Veranlagung kann damit insbesondere in risikoträchtigen Fällen auch die kassentechnische Überwachung beenden.

51.2.4 Überwachungsmaßnahmen

Für Entscheidungen, die besonders weitreichende Folgen haben oder risikobehaftet und korruptionsgefährdet sein können, sehen die Dienstanweisungen allgemein ein Vier-Augen-Prinzip vor.²⁴¹ So unterliegen etwa bestimmte Einkommensteuerfestsetzungen, z. B. Steuererstattungen ab 10.000 €, dem Zeichnungsvorbehalt des Sachgebietsleiters. Die Speicherung einer Internen NV unterliegt gegenwärtig keinem besonderen Zeichnungsvorbehalt. Für eine Überwachung durch die Sachgebietsleiter fehlte eine programmtechnische Unterstützung. Eine gezielte Überwachung durch das Controlling fand ebenfalls nicht statt.

Das LfSt teilte als Reaktion auf die laufende ORH-Prüfung mit, dass Interne NV bereits ab 2021 im Rahmen von Kassenprüfung und Innenrevision verstärkt geprüft würden.

²³⁹ ORH-Bericht 2020 - Ergänzungsband TNr. 15.

²⁴⁰ Art. 77 BayHO i. V. m. Art. 70 BayHO.

²⁴¹ Auch die Korruptionsbekämpfungsrichtlinie - KorruR - vom 13.04.2021 (BayMBl. Nr. 298) sieht in Nr. 3.3 das Mehraugenprinzip als organisatorischen Kontrollmechanismus vor.



51.2.5 Prüfung von Einzelfällen

Der ORH prüfte risikoorientiert 1.614 Steuerfälle mit jeweils mindestens einer Internen NV innerhalb der VZ 2016 bis 2019. Überwiegend wurden Fälle mit zwei oder mehr NV im Prüfungszeitraum ausgewählt. In Einzelfällen wurden anlassbezogen auch VZ außerhalb des festgelegten Prüfungszeitraums einbezogen. Potenzielle Steuerausfallrisiken bildeten den Prüfungsschwerpunkt.

Der ORH beanstandete 1.363 (84 %) dieser 1.614 Steuerfälle. Die Beanstandungen verteilen sich wie folgt:

Umfang und Verteilung der Beanstandungsgründe		Tabelle 77
Beanstandungsgrund	Anzahl	Anteil in %
Mängel bei der Pflege Grundkennbuchstabe	847	62
Steuerausfallrisiko	516	38
Summe	1.363	100

Der Grundkennbuchstabe (GKB) legt bei einem Steuerfall fest, für welche Steuerarten und Besteuerungszeiträume Veranlagungen durchzuführen sind. Der GKB kann manuell gesetzt, zeitlich begrenzt und gelöscht werden. Verstirbt etwa ein Steuerpflichtiger, ist der GKB auf den Todestag zu begrenzen. Solange ein GKB gesetzt ist, wird der Erklärungseingang für den Steuerfall maschinell überwacht und der zuständige Bearbeiter auf eine fehlende Erklärungsabgabe hingewiesen. Mängel bei der Pflege des GKB sind zwar meist nicht mit einem Steuerausfallrisiko verbunden, führen aber zu vermeidbarem Arbeitsaufwand bei der Steuerverwaltung. Die Steuerfälle bleiben unnötig in der Überwachung. Bei 847 (62 %) der 1.363 Fälle stellte der ORH Mängel bei der Pflege von GKB fest. Um die Fälle zu erledigen, wurden Interne NV (unzulässigerweise) zur Fallbereinigung eingesetzt.

Beispiel 1: Interne NV anstelle Begrenzung GKB

Ein Arbeitnehmer erhielt einmalig 2012 eine ermäßigt besteuerte Abfindung, weshalb er (nur) für den VZ 2012 verpflichtet war, eine Einkommensteuererklärung abzugeben. Das Finanzamt (FA) setzte den GKB zum 01.01.2012 jedoch unbegrenzt. Für die VZ 2013 bis 2019 speicherte es jeweils Interne NV. Richtigerweise hätte der GKB begrenzt werden müssen. Dadurch hätte sich Mehrarbeit in den Folgejahren vermeiden lassen.



Von Steuerausfallrisiken ging der ORH aus, wenn eine Steuerfestsetzung aufgrund der Internen NV unterblieb, obwohl ein sog. Pflichtveranlagungstatbestand²⁴² vorlag, der Steuerpflichtige also zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet gewesen wäre. So wurden nach Gewerbeanmeldungen oder der Anzeige freiberuflicher Tätigkeiten Fragebögen zur steuerlichen Erfassung nicht immer konsequent eingefordert. Zwangsmittel zur Beibringung ausstehender Steuererklärungen wurden nicht konsequent eingesetzt. Teilweise wurde Zwangsgeld zwar angedroht, aber dann doch nicht festgesetzt. Stattdessen wurden die Fälle mit einer Internen NV erledigt.

Beispiel 2: Interne NV für 13 VZ bei einer Möbelagentur

Der Steuerpflichtige meldete 2004 eine Möbelagentur an. Bis zum VZ 2006 schätzte das FA die Besteuerungsgrundlagen mangels Erklärungsabgabe (Einkünfte aus Gewerbebetrieb zwischen 11.000 und 12.000 €). Für die VZ 2007 bis 2018 speicherte es Interne NV. 2020 wurde ein Insolvenzverfahren eröffnet. Nach Vorlage des Insolvenzgutachtens im Jahr 2021 erfolgte eine Meldung an die Bußgeld- und Strafsachenstelle wegen Nichtabgabe von Steuererklärungen. Für die VZ 2011 bis 2019 wurden Schätzungsbescheide erlassen. Die Steueransprüche konnten nicht (mehr) realisiert werden, es bestanden Steuerrückstände von 170.000 €. Sämtliche Interne NV erfolgten lt. Verfügungslage zu Unrecht.

Bei 115 Fällen erfolgten NV-Speicherungen für mehrere VZ mit identischem Rechentermin. Dabei legt ein Bearbeiter gleichzeitig für mehrere VZ fest, dass keine Steuerfestsetzung erfolgen soll. Ausnahmsweise kann dies in Rechtsbehelfsverfahren erfolgen, wenn mehrere VZ gleichzeitig erledigt werden. Aus Sicht des ORH gibt es darüber hinaus keinen Anwendungsfall. Der ORH beanstandete 101 (88 %) der 115 geprüften Fälle.

Beispiel 3: Fallbereinigung durch Interne NV trotz Notwendigkeit von Steuerfestsetzungen

Das FA speicherte bei einem seit 2011 selbstständig tätigen Versicherungsmakler für die VZ 2011 bis 2019 Interne NV. Sie erfolgten für die VZ 2016 und 2017 bzw. 2018 und 2019 jeweils zeitgleich. Das FA ergriff über Schätzungsandrohungen hinaus keine weiteren Zwangsmaßnahmen zur Beibringung der ausstehenden Erklärungen. Durch die unterbliebenen Steuerfestsetzungen nahm es mögliche Steuerausfälle in Kauf.

In 37 Fällen erfolgten NV-Speicherungen vor Ablauf des jeweiligen VZ und damit vor dem Starttermin der Veranlagung des betreffenden VZ. Dies setzt einen manuellen Fallaufgriff voraus und erfordert zusätzliche Maßnahmen des Bearbeiters. In den Dienstanweisungen sind solche frühzeitigen NV-Speicherungen nicht vorgesehen. Der ORH beanstandete daher alle 37 geprüften Steuerfälle.

²⁴² §§ 25 und 46 Abs. 2 EStG.



Beispiel 4: Vollständige Unterdrückung von MÜSt-Maßnahmen durch frühzeitige Interne NV

Ein Steuerpflichtiger meldete 2012 ein Gewerbe an. Das FA speicherte Interne NV für die VZ 2012 bis 2021 bereits vor Ablauf des jeweiligen VZ. Das MÜSt-Verfahren zur Überwachung des Erklärungseingangs wurde dadurch für die betroffenen VZ unterdrückt. Durch diese Bearbeitungsweise unterblieben Steuerfestsetzungen für zehn VZ. Eine Begründung dafür war nicht ersichtlich.

51.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Prüfung des ORH hat ergeben, dass Interne NV-Speicherungen sehr häufig zu Unrecht erfolgen. Der ORH hält dies für besonders kritisch, da durch dieses Instrument reguläre Sicherheits- und Risikomechanismen unterlaufen werden. Die ordnungsgemäße Besteuerung auch von erheblichen Einkünften wird dadurch gefährdet. Vor allem unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention sieht der ORH in der derzeitigen Handhabung der Internen NV ein hohes Risikopotenzial und deshalb dringenden Handlungsbedarf.

Der ORH hält die festgestellten Beanstandungsquoten und die Zahl unberechtigter Interner NV-Speicherungen für insgesamt deutlich zu hoch.

Die FÄ haben dafür Sorge zu tragen, dass die Verpflichtung zur Abgabe von Steuererklärungen von allen Steuerpflichtigen erfüllt wird. Dies ist ggf. mithilfe von Zwangsmaßnahmen durchzusetzen. Die Interne NV darf nicht als Ausweichinstrument missbraucht werden. Besonders kritisch sieht der ORH Interne NV vor Veranlagungsbeginn oder für mehrere VZ, die zeitgleich gesetzt wurden. Er hält es für nicht hinnehmbar, dass die Steuerverwaltung ihrem gesetzlichen Auftrag zur gleichmäßigen und ordnungsgemäßen Besteuerung in diesen Fällen nicht ausreichend nachkommt. Drohende Steuerausfälle durch unterlassene Steuerfestsetzungen gilt es unbedingt zu vermeiden.

Der ORH empfiehlt daher:

Überwachung durch Sachgebietsleiter

Die Speicherung einer Internen NV erfolgt derzeit allein aufgrund der Entscheidung des zuständigen Bearbeiters. Aus Sicht des ORH widerspricht dies klar dem sonst bei weitreichenden Entscheidungen üblichen Vier-Augen-Prinzip. Während eine Erstattung ab 10.000 € zwingend dem Sachgebietsleiter vorzulegen ist, könnte ein Bearbeiter z. B. die Steuerfestsetzung eines einmaligen, deutlich höheren Veräußerungsgewinns ohne Mitwirkung des Sachgebietsleiters unterbinden und auch die kassentechnische Abwicklung übernehmen.



Eine konsequente Überwachung durch Vorgesetzte ist daher unerlässlich und überfällig. Der ORH empfiehlt jedenfalls, diese hierbei technisch stärker zu unterstützen.

Überwachung durch Geschäftsprüfung/Innenrevision

Das LfSt sollte Interne NV angesichts der erheblichen Steuerausfallrisiken als eigenständiges Thema dauerhaft in seine Prüfungen aufnehmen.

Technische Überwachungsmaßnahmen

Der ORH sieht es äußerst kritisch, dass durch Interne NV-Speicherungen sämtliche IT-basierten Prüf- und Kontrollmechanismen ausgehebelt werden können. Seit Einführung dieses Instruments vor 60 Jahren hat die Steuerverwaltung nichts unternommen, um das Risikopotenzial wirksam einzudämmen.

Der ORH empfiehlt den Einsatz von elektronischen Prüf- und Kontrollmechanismen. Insbesondere sollte eine Verknüpfung der Internen NV mit dem RMS geprüft werden.

Konsequente Durchsetzung der Mitwirkungspflichten

Die Prüfung hat erneut²⁴³ gezeigt, dass Steuererklärungen nicht immer konsequent, ggf. auch über Zwangsmittel eingefordert werden. Besonders negative Signalwirkung hat es, wenn Zwangsmaßnahmen zwar angedroht, aber nicht durchgesetzt werden und auf die Steuerfestsetzung letztlich durch eine Interne NV verzichtet wird. Der ORH empfiehlt, dieser Fehlentwicklung dringend entgegenzuwirken, denn sie kann fatale Wirkung haben: Es könnte der Eindruck entstehen, das Ignorieren von Aufforderungen des FA bliebe folgenlos. Steuerpflichtige werden dadurch in ihrem regelwidrigen Verhalten möglicherweise sogar bestärkt.

51.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Steuerverwaltung teilt die Auffassung des ORH, dass Interne NV nicht zu Unrecht erfolgen dürfen und sieht ebenfalls Handlungsbedarf.

Allerdings stünde den Sachgebietsleitern zur Überwachung von Internen NV-Fällen bereits ausreichend technische Unterstützung zur Verfügung. Eine maschinelle Verhinderung von unrechtmäßigen Internen NV-Speicherungen sei nicht möglich. Ebenso sei eine Einbindung in das RMS nicht möglich, weil der Steuerverwaltung keine erklärten Daten vorlägen, die mit vorhandenen Informationen abgeglichen werden könnten.

²⁴³ ORH-Bericht 2016 TNr. 36.



Die Steuerverwaltung teile die Auffassung des ORH, dass die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten des Zwangsgeldverfahrens vollumfänglich auszuschöpfen seien, um die Erfüllung steuerlicher Verpflichtungen, z. B. die Abgabe ausstehender Steuererklärungen, zu erwirken. In der entsprechenden Verwaltungsanweisung werde künftig geregelt, dass die Durchführung von Zwangsgeldverfahren vom Ausnahmefall zum Regelfall werde.

Die Interne NV sei erstmalig bereits im Februar 2022 als eigenständiges Prüffeld in den Prüfungsturnus der Innenrevision des LfSt aufgenommen worden. Beanstandungen im Zusammenhang mit NV-Speicherungen seien bis dahin im Rahmen anderer Prüffelder erfolgt. Von 9.308 überprüften Steuerfällen mit NV-Speicherungen an 76 FÄ seien 5.559 (59,7 %) fehlerhaft bearbeitet gewesen. Aus Proberechnungen in 1.127 beanstandeten Fällen mit Pflichtveranlagung habe sich ein Steuerausfallrisiko von 419.694 € ergeben. Die aufgrund der Innenrevisionsprüfung getroffenen Maßnahmen hätten eine steuerliche Auswirkung von 280.807 € erbracht.

Außerdem habe die Geschäftsprüfung des LfSt im Turnus 2023 zu diesem Thema eine Querschnittsuntersuchung bei acht FÄ durchgeführt. Insgesamt seien 821 Steuerfälle geprüft worden. Bei 693 (84,4 %) Steuerfällen sei die NV-Speicherung zu Unrecht erfolgt.

51.5 **Schlussbemerkung**

FÄ unterdrücken jährlich bei knapp 100.000 Steuerfällen durch eine Interne NV die maschinelle Überwachung des Erklärungseingangs, sodass reguläre Sicherheits- und Risikomechanismen unterlaufen werden. Dieses Instrument wird überwiegend unberechtigt eingesetzt; gebotene Kontrollmechanismen fehlen. Unnötige Mehrarbeit und erhebliche Steuerausfallrisiken sind die Folge.

Der ORH begrüßt, dass die Steuerverwaltung aufgrund seiner Prüfung nun umfangreiche Ermittlungen durchführt. Die Proberechnungen des LfSt beziehen sich nur auf etwa 10 % der jährlichen NV-Fälle. Das Steuerausfallrisiko dürfte insgesamt daher noch deutlich höher liegen als vom LfSt ausgewiesen. Angesichts der - auch nach Erkenntnissen der Steuerverwaltung - sehr hohen Beanstandungsquoten und der erheblichen Risiken empfiehlt der ORH, unverzüglich wirksame Kontrollmaßnahmen zu ergreifen. Eine stärkere Überwachung durch Sachgebietsleiter, insbesondere die Einführung eines zumindest stichprobenartigen Vier-Augen-Prinzips, und eine bessere technische Unterstützung sollten geprüft werden. Wenn schon eine vollständige Einbindung der Internen NV in das RMS nicht möglich erscheint, sollten bei der Speicherung einer Internen NV zumindest besonders wichtige Hinweise des RMS ausgegeben werden, etwa zu vorhandenen Kontrollmitteilungen oder für den konkreten Steuerfall gespeicherte Risikoinformationen. Hierzu bedarf es auch keines Abgleichs mit einer eingereichten Steuererklärung. Die bisher zur Verfügung stehenden Überwachungsinstrumente hält der ORH für unzureichend.



52 Spendenabzug (Kap. 13 01)

▶ **Bereits vor mehr als 15 Jahren hat der Gesetzgeber die rechtlichen Voraussetzungen für die Digitalisierung des steuerlichen Spendenabzugs geschaffen, um bürokratische Lasten abzubauen und papierbasierte Verfahrensabläufe durch elektronische Kommunikation zu ersetzen. Der ORH sieht das derzeitige papierbasierte Verfahren insgesamt kritisch und als nicht mehr zeitgemäß an. Aufgrund der geringen Prüfungsdichte bei gleichzeitig hoher Fehlerquote besteht ein erhebliches Steuerausfallrisiko. Der ORH empfiehlt, die elektronische Übermittlung von Zuwendungsbestätigungen nun schnellstmöglich umzusetzen.**

Der ORH hat 2023 in einer Querschnittsuntersuchung den Abzug von Zuwendungen (Spenden und Mitgliedsbeiträge) bei der Einkommensteuer nach § 10b Abs. 1 EStG der Veranlagungszeiträume (VZ) 2018 bis 2020 geprüft. Dazu führte er örtliche Erhebungen bei sechs Finanzämtern (FÄ) durch.

52.1 Ausgangslage

Gemeinnützige Organisationen und Vereine sind zur Finanzierung ihrer Aufgaben oft auf finanzielle Unterstützung durch Mitglieder und Spender angewiesen. Der Staat begünstigt deshalb Steuerpflichtige (Stpfl.), die mit ihren Spenden einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten. Zuwendungen zur Förderung gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Zwecke können als Sonderausgaben bei der Einkommensteuer abgezogen werden.²⁴⁴ Voraussetzung ist, dass die Zuwendungen an einen begünstigten Empfänger im Sinne des § 10b Abs. 1 Satz 2 EStG geleistet wurden und dieser eine ordnungsgemäße Zuwendungsbestätigung²⁴⁵ nach amtlichem Muster erteilt.²⁴⁶ Bei Sachspenden sind genaue Angaben über den zugewendeten Gegenstand aufzunehmen.²⁴⁷

Ob ein Empfänger als steuerbegünstigt anzuerkennen ist, hat das zuständige Finanzamt (FA) regelmäßig zu überprüfen und festzustellen. Bei Zuwendungen ins EU-/EWR-Ausland ist zu prüfen, ob der Empfänger die deutschen gemeinnützigkeitsrechtlichen Vorgaben

²⁴⁴ § 10b Abs. 1 EStG; Der Abzug ist auf 20 % des Gesamtbetrags der Einkünfte oder 4 % der Summe der gesamten Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter beschränkt.

²⁴⁵ § 50 Abs. 1 Satz 1 EStDV.

²⁴⁶ Weitere Sonderregeln gibt es für Zuwendungen in den zu erhaltenden Vermögensstock einer Stiftung gem. § 10b EStG.

²⁴⁷ Anhang 37 I Nr. 6 Einkommensteuerhandbuch.



erfüllt. Zuwendungen an Empfänger im Drittland (außerhalb der EU/EWR) sind grundsätzlich nicht abzugsfähig.

Für die steuerliche Berücksichtigung muss der Spender dem FA auf Verlangen die Zuwendungsbestätigung vorlegen.

52.2 Feststellungen

52.2.1 Umfang des Spendenabzugs

Für die VZ 2018 bis 2020 machten jeweils 2,7 Millionen Stpfl. in Bayern Zuwendungen als Sonderausgaben in ihren Einkommensteuererklärungen geltend. Auf Grundlage der in diesen Jahren durchschnittlich geltend gemachten Zuwendungen von 1,46 Mrd. € schätzt²⁴⁸ der ORH die durchschnittliche jährliche Steuererminderung in Bayern auf 430 Mio. €.

52.2.2 Prüfung von Zuwendungen bei den Finanzämtern

Der ORH wertete 320.000 Fälle des VZ 2020 aus, bei denen Eintragungen zu Zuwendungen von insgesamt 171 Mio. € vorhanden waren.

Seit 2010 setzt die Steuerverwaltung bei der Prüfung von Einkommensteuererklärungen ein maschinelles Risikomanagementsystem (RMS) ein. Alle Einkommensteuererklärungen durchlaufen dabei einen programmgesteuerten Risikofilter, der gezielte, risikoorientierte Hinweise für die Bearbeiter generiert. Die Bearbeiter sollen die Steuererklärungen auf der Grundlage dieser Hinweise überprüfen.

Die Auswertung der Veranlagungsdaten ergab, dass nach den Vorgaben des RMS in den VZ 2018 bis 2020 jährlich fast 950 Mio. € geleistete Zuwendungen (65 %) nicht eingehend zu prüfen gewesen wären.

52.2.3 Bearbeitungsqualität

Zur Überprüfung der Bearbeitungsqualität wählte der ORH 793 Fälle u. a. nach dem Zufallsprinzip aus. Bei 525 der 793 Fälle (66 %) lagen Hinweise des RMS vor.

In 433 der 793 gesichteten Fälle (55 %) stellte der ORH fest, dass Ermittlungen des FA durchgeführt worden waren. Meist wurden Zuwendungsbestätigungen angefordert. Die Überprüfung der Abzugsbeträge kann im Einzelfall zeitaufwendig sein, wenn eine Vielzahl von Einzelzuwendungen geltend gemacht wurde.

²⁴⁸ 30 % pauschaler durchschnittlicher Steuersatz.



Beispiel:

In einem Fall wurden Zuwendungen von 159.802 € an 170 verschiedene Empfänger geltend gemacht.

Zunächst beurteilte der ORH die Bearbeitungsqualität auf Grundlage der Fälle, in denen durch das RMS ein Hinweis ausgegeben wurde. Bei 76 % dieser Fälle führten die Bearbeiter weitere Ermittlungen durch. Bei 15 % dieser Fälle wurden die Beträge gekürzt, insgesamt um 541.222 €. Die Kürzungen konnten meist ohne aufwendige Prüfung erfolgen.

Beispiele:

- *Ein Stpfl. beantragte einen Spendenabzug von 24.044 €. Der Beleg wies einen Betrag von 240,44 € aus, betraf zudem keine Spende. Der Spendenabzug wurde versagt.*
- *In einem anderen Fall wurde eine Spende von 42.800 € geltend gemacht, lt. Zuwendungsbestätigung betrug diese nur 24.800 € (Zahlendreher). Das FA kürzte den Abzug um 18.000 €.*

Der ORH beanstandete 39 % der Fälle mit Hinweisen des RMS, insbesondere, wenn trotz Hinweises keine Zuwendungsbestätigung angefordert worden ist, Zuwendungsbestätigungen nicht korrekt waren, die Gemeinnützigkeit ausländischer Empfänger nicht belegt war oder die Prüfung der Werte bei Sachspenden unterblieb. Das festgestellte Steuerausfallrisiko betrug 1,75 Mio. €, durchschnittlich 8.620 € pro Fall.

Beanstandungen (€)				Tabelle 78
Art der Feststellung	Zuwendungen beantragt	Zuwendungen gewährt	Risikobehaftet	Steuerausfallrisiko (30 %)
Mit Beanstandung	12.393.973	11.747.939	5.825.365	1.747.610
Ohne Beanstandung	14.958.636	14.475.954	0	0
Summe	27.352.609	26.223.893	5.825.365	1.747.610

Von den geprüften Fällen ohne Hinweis des RMS beanstandete der ORH 14 %, wenn Zuwendungen z. B. trotz unvollständiger Angaben anerkannt wurden. Das Steuerausfallrisiko betrug 18.014 €²⁴⁹; durchschnittlich 474 € pro Fall.

²⁴⁹ 30 % (pauschaler durchschnittlicher Steuersatz) der risikobehafteten erklärten Zuwendungen von 60.048 €.



Beispiel:

In einem Fall wurden 43.883 € Spenden in einer Summe ohne Aufgliederung und ohne Empfängerangabe erklärt und vom FA ohne nähere Prüfung anerkannt.

52.2.4 Elektronische Übermittlung der Zuwendungsbestätigung

Mit dem Gesetz zur Modernisierung und Entbürokratisierung des Steuerverfahrens vom 20.12.2008 (Steuerbürokratieabbaugesetz) wurde die rechtliche Voraussetzung geschaffen, die Zuwendungsbestätigung durch den Zuwendungsempfänger elektronisch dem FA zu übermitteln. Damit sollten „bürokratische Lasten“ abgebaut sowie „die erfolgreiche Strategie, papierbasierte Verfahrensabläufe durch elektronische Kommunikation zu ersetzen, fortgesetzt und vertieft werden. [...] Steuerpflichtigen sollten bestimmte, dem FA bisher auf Papier vorzulegende Belege und Unterlagen künftig elektronisch bereitgestellt werden.“²⁵⁰ Der Gesetzgeber erwartete durch die Einführung der elektronischen Übermittlung und den Wegfall von Papierbestätigungen eine „drastische“²⁵¹ Vereinfachung bei den Spendern und Einsparungen bei den Zuwendungsempfängern. Derzeit erstellt der Zuwendungsempfänger eine Papierbestätigung für den Zuwendenden, die dieser beim FA einreichen kann. Nach dem Vorbild der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung sollten auf Papier vorzulegende Belege und Unterlagen künftig dem FA ohne zusätzlichen Aufwand für den Stpfl. auf elektronischem Wege verfügbar gemacht werden.²⁵²

Vom VZ 2009 bis einschließlich 2018 waren in der amtlichen Einkommensteuererklärung für Zuwendungen, bei denen die Empfänger Daten elektronisch an die Finanzverwaltung übermittelt hatten, bereits Felder für eine Eintragung vorgesehen. Diese Felder entfielen ab dem VZ 2019 wieder, weil die technischen Voraussetzungen für die elektronische Datenübermittlung durch die Empfänger noch nicht geschaffen worden waren. Dies hätte im Rahmen der länderübergreifenden „koordinierten neuen Softwareentwicklung der Steuerverwaltung“ (KONSENS) erfolgen müssen. Laut Auskunft des Landesamts für Steuern ist die Umsetzung des Projekts im Rahmen von KONSENS aktuell nicht priorisiert und unterbrochen.

Ab 01.01.2024 soll beim Bundeszentralamt für Steuern stufenweise ein Zuwendungsempfängerregister aufgebaut werden. Es soll zunächst dazu dienen, spendenwilligen Personen und Unternehmen einen Überblick über die steuerbegünstigten Zwecke der aufgenommenen Organisationen sowie deren Berechtigung zum Empfang steuerbegünstigter Zuwendungen bzw. zur Bestätigung nach § 50 Abs. 1 EStDV zu verschaffen.

²⁵⁰ BT-Drs. 16/10188 vom 02.09.2008, S. 1.

²⁵¹ Vgl. Fn. 250.

²⁵² BT-Drs. 16/10188 vom 02.09.2008, S. 19/20.



In Österreich veröffentlicht das Finanzministerium seit 2017 eine Liste der begünstigten Spendenempfänger.²⁵³ Die gelisteten Zuwendungsempfänger melden eingehende Spenden, die nach Name, Vorname und Geburtsdatum zugeordnet werden, verpflichtend direkt an das FA des Spenders. Die Spenden werden automatisch bei der Steuerveranlagung berücksichtigt.

52.3 Würdigung und Empfehlungen

Durch die Prüfung der - durch das RMS ausgesteuerten - Fälle mit hohem steuerlichem Risiko wird trotz der begrenzten Personalressourcen ein erheblicher Teil des geltend gemachten Spendenvolumens personell überprüft. Das RMS wird damit aus Sicht des ORH zwar seiner Funktion insoweit gerecht und mindert Steuerrisiken. Dennoch werden 65 % des Spendenvolumens nicht zur Prüfung ausgesteuert und somit nach den Vorgaben des RMS grundsätzlich nicht näher geprüft.

Die zu prüfenden Fälle werden zudem oft nicht sorgfältig bearbeitet. Die Beanstandungsquote von 39 % hält der ORH gerade bei diesen risikoträchtigen Fällen für deutlich zu hoch. Überdies hat die Prüfung gezeigt, dass auch in Fällen ohne RMS-Hinweis erhebliches Risikopotenzial steckt. Der ORH sieht wegen der aktuell geringen Prüfungsdichte und der hohen Beanstandungsquoten das derzeitige, papierbasierte Verfahren insgesamt kritisch und als generell nicht mehr zeitgemäß. Statt die Zuwendungen bei jedem einzelnen Spender anhand von manipulierbaren Papierbelegen zu überprüfen, empfiehlt der ORH, die Prüfung auf die erheblich geringere Zahl von Zuwendungsempfängern zu konzentrieren und - ähnlich wie in Österreich - Zuwendungsbestätigungen des Empfängers elektronisch direkt der Steuerverwaltung zur Verfügung zu stellen.

Bereits mit dem Steuerbürokratieabbaugesetz 2008 hat der Gesetzgeber die elektronische Übermittlung der Zuwendungsbestätigung ermöglicht. Während die Steuererklärungsformulare schon ab dem VZ 2009 entsprechend geändert worden waren, hat die Steuerverwaltung die technischen Voraussetzungen bis dato - also 15 Jahre später - noch nicht bereitgestellt. Anstatt den gesetzlichen Auftrag zeitnah umzusetzen, wurde die Entwicklung eingestellt. Erhoffte Einsparungen und die angestrebte Entbürokratisierung werden auf absehbare Zeit nicht erreicht werden.

²⁵³ Abrufbar unter https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/hilfe_leisten/3/Seite.2980032.html.



Digital an das FA übermittelte Zuwendungsbestätigungen würden bei der Besteuerung der Spender elektronisch zur Verfügung gestellt. Auf eine personelle Prüfung der Zuwendungsbestätigungen bei der Bearbeitung der Steuererklärungen der Spender könnte dann überwiegend verzichtet werden. Diese Personalressourcen könnten stattdessen effizienter bei der Prüfung der Zuwendungsempfänger eingesetzt werden. Wenn an der Richtigkeit der übermittelten Daten keine Zweifel bestehen und sichergestellt ist, dass die Datenübermittlung tatsächlich von einem begünstigten Zuwendungsempfänger erfolgt ist, wäre regelmäßig eine vollständig automatisierte elektronische Bearbeitung bei den Spendern möglich.

Der ORH empfiehlt, dass sich das Finanzministerium für eine zügige Bereitstellung der vom Gesetzgeber vorgesehenen Möglichkeit der elektronischen Übermittlung bei KONSENS einsetzt und auf eine verpflichtende elektronische Übermittlung der Zuwendungsbestätigungen hinwirkt.

52.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Finanzministerium stimmt dem ORH zu, dass die Zuwendungsbestätigung elektronisch zur Verfügung gestellt werden sollte. Wesentliche Vorarbeiten zur Programmierung der elektronischen Übermittlung der Zuwendungsbestätigungen seien bereits erfolgt. Eine Priorisierung stehe allerdings noch aus. Ferner seien vorab noch weitere bzw. neue technische und fachliche Fragen zu klären.

Eine Konzentration der Prüfung bei dem Zuwendungsempfänger habe gewisse Vorteile. Nach wie vor wäre aber nicht sichergestellt, dass inhaltlich zutreffende (insbesondere was den Wert einer Sachspende betrifft) Zuwendungsbestätigungen vorliegen würden. Diese Überprüfung wäre wie bisher in begründeten Einzelfällen personell vorzunehmen. Insbesondere bei großen Körperschaften, die eine Vielzahl von Zuwendungsbestätigungen ausstellen, werde es nicht möglich sein, alle Zuwendungsbestätigungen auf ihre inhaltliche Richtigkeit zu prüfen. Mit dem Zuwendungsempfängerregister werde die Prüfung erleichtert, ob ein Empfänger existent und als steuerbegünstigt anerkannt sei. Dies gelte besonders für nicht im Inland ansässige Zuwendungsempfänger.

Die Auffassung des ORH, dass bei Einführung einer elektronischen Erklärungspflicht des Zuwendungsempfängers jegliche Prüfung der Voraussetzungen für den Zuwendungsabzug beim Zuwendenden entfallen kann, werde nicht geteilt. Gemäß § 50 Abs. 4 EStDV gebe es Nachweiserleichterungen für bestimmte Fallgruppen, bei denen eine Zuwendungsbestätigung für den Zuwendungsabzug nicht erforderlich sei, sondern der Bareinzahlungsbeleg oder die Buchungsbestätigung eines Kreditinstituts genüge. In der Praxis am häufigsten betroffen seien hiervon Zuwendungen bis 300 € sowie Zuwendungen zur Hilfe in Katastrophenfällen.



52.5 Schlussbemerkung

Bereits vor mehr als 15 Jahren hat der Gesetzgeber die rechtlichen Voraussetzungen für die Digitalisierung des steuerlichen Spendenabzugs geschaffen, um bürokratische Lasten abzubauen und papierbasierte durch elektronische Verfahrensabläufe zu ersetzen. Der ORH sieht das derzeitige papierbasierte Verfahren insgesamt kritisch und als nicht mehr zeitgemäß an. Aufgrund der geringen Prüfungsdichte bei gleichzeitig hoher Fehlerquote besteht ein erhebliches Steuerausfallrisiko. Der ORH empfiehlt, die elektronische Übermittlung von Zuwendungsbestätigungen durch den Zuwendungsempfänger schnellstmöglich umzusetzen. Selbst wenn damit nicht in allen Fällen eine Prüfung beim Zuwendenden entfallen könne, überwiegen aus Sicht des ORH die Vorteile bei Weitem. Die Digitalisierung und Entbürokratisierung des steuerlichen Spendenabzugs ist längst überfällig.



STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT, FORSTEN UND TOU- RISMUS

53 Finanzhilfen für Hochwasserschäden 2021 bei Landwirten und Fischereibetrieben (Kap. 08 03 Tit. 697 04, Epl. 08)

Das Landwirtschaftsministerium bewilligte zum Ausgleich für Hochwasserschäden im Jahr 2021 Finanzhilfen an Landwirte und Fischereibetriebe von knapp 1 Mio. €. Dabei blieb außer Betracht, ob Betroffene sich gegen den Schaden hätten versichern können. Zudem fehlte die gebotene Sorgfalt bei der Sachbearbeitung. So akzeptierte die Landwirtschaftsverwaltung in vielen Fällen wenig aussagekräftige Gutachten bzw. Schadensschätzungen und forderten auch in Fällen mit hohen Schadenssummen die notwendigen Belege nicht ein.

Bei künftigen ad hoc-Hilfen sollten entsprechend dem Grundgedanken in der SchadensausgleichsRL Finanzhilfen für versicherbare Schäden nicht gewährt werden.

Der ORH 2022/2023 hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg und Würzburg die Finanzhilfen für Landwirte und Fischereibetriebe geprüft, die im Rahmen des „Hilfsprogramms Hochwasser 2021“ bewilligt wurden. Schwerpunkte der Prüfung waren der effiziente Einsatz der Haushaltsmittel sowie der ordnungsgemäße Verwaltungsvollzug.

53.1 Ausgangslage

Die - vom Bund als Naturkatastrophe eingestuft - Unwetter in Deutschland im Juli 2021 mit heftigem, teils ergiebigem Dauerregen führten auch in Bayern zu Schäden durch Überschwemmungen (Hochwasser) und Hangrutsche. Noch im selben Monat wurde das Landwirtschaftsministerium vom Kabinett beauftragt, für die Bereiche Landwirtschaft sowie Fischerei und Aquakulturen ein Hilfsprogramm zu erarbeiten.



Zur Abwicklung der Finanzhilfen in Bayern nutzte das Landwirtschaftsministerium den vom Bund im September 2021 geschaffenen und von Bund und Ländern gemeinsam finanzierten Fonds „Aufbauhilfe 2021“. Aus diesem kann Bayern bei Bedarf bis zu 280 Mio. € abrufen.²⁵⁴

Das „Hilfsprogramm Hochwasser 2021“ wurde auf eine ressortübergreifend geltende Gebietskulisse von 16 Landkreisen und zwei kreisfreien Städten begrenzt. Die Landwirtschaftsverwaltung bewilligte Schadensausgleiche für Aufwuchs-/Ernteschäden und für sonstige Schäden wie etwa an Gebäuden, betrieblichen Einrichtungen (z. B. Fischteiche einschließlich der Fische), Lagerbeständen und Inventar. Es erfolgte ein anteiliger Ausgleich bis zu 80 % der Schadenssumme.

Grundlage für die Finanzhilfen waren u. a. die einschlägigen Nationalen Rahmenrichtlinien des Bundes für die Sektoren Landwirtschaft²⁵⁵ und Fischerei/Aquakulturen²⁵⁶ und die bayerische Allgemeine Schadensausgleichsrichtlinie (SchadensausgleichsRL²⁵⁷). In Anwendungserlassen vom August und November 2021 wurden vom Landwirtschaftsministerium zur Umsetzung des „Hilfsprogramms Hochwasser 2021“ Abweichungen von der SchadensausgleichsRL festgelegt, insbesondere wurden die Regelungen zur Versicherbarkeit²⁵⁸ und zur Überprüfung der Einkommensprosperität²⁵⁹ für nicht anwendbar erklärt.

53.2 Feststellungen

53.2.1 Umsetzung des Hilfsprogramms

Das Landwirtschaftsministerium schätzte den Schaden im Juli 2021 auf 8 Mio. € und korrigierte die Einschätzung letztmals im Oktober 2021 auf weniger als 1 Mio. €.

Tatsächlich beantragten 57 Antragsteller Finanzhilfen von 1,1 Mio. €. Die Landwirtschaftsverwaltung bewilligte für 53 Fälle Finanzhilfen von 910.000 €, davon 300.000 € für sechs Fälle im Bereich Fischerei/Aquakulturen; vier Anträge wurden abgelehnt. In 26 Fällen (49 %) haben die Antragsteller einen Schaden von weniger als 10.000 € gemeldet, darunter in drei Fällen weniger als 5.000 €.

²⁵⁴ § 1 AufbhV 2021.

²⁵⁵ Nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse, Bek. des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 26.08.2015.

²⁵⁶ Rahmenrichtlinie des Bundes für den Ausgleich von akuten Schadensfällen im Fischerei-/Aquakultursektor vom 01.03.2018.

²⁵⁷ Richtlinie des Landwirtschaftsministeriums zur Gewährung von Zuwendungen zum teilweisen Ausgleich von Schäden in der Landwirtschaft, Binnenfischerei und Aquakultur (Teil B) vom 30.05.2018 i. d. F. vom 09.12.2019.

²⁵⁸ Teil B Nr. 3.5 SchadensausgleichsRL.

²⁵⁹ Teil B Nr. 4.5 SchadensausgleichsRL.



Versicherbarkeit

In der SchadensausgleichsRL werden durch Überschwemmung verursachte Elementarschäden an Gebäuden, Betriebsvorrichtungen und Einrichtungen sowie Inventar als versicherbare Schäden eingeordnet.

Finanzhilfen für solche Schäden sind ausgeschlossen, es sei denn, die Nichtversicherbarkeit kann im Einzelfall nachgewiesen werden.²⁶⁰ Von dieser Vorgabe wick das Landwirtschaftsministerium in seinem Anwendungserlass vom November 2021 zur Umsetzung des „Hilfsprogramms Hochwasser 2021“ ab.

Die Landwirtschaftsverwaltung bewilligte Finanzhilfen von 340.000 € an 17 Empfänger für sog. sonstige Schäden. Darunter fielen auch²⁶¹ z. B. Elementarschäden an Gebäuden, betrieblichen Einrichtungen, Lagerbeständen und Inventar, die üblicherweise versicherbar gewesen wären.

So bewilligte die Verwaltung in einem Fall Finanzhilfen von über 27.000 € für Schäden an Maschinen, Inventar und Lagerbestand. Laut Auskunft des Antragstellers wären über die landwirtschaftliche Inhaltsversicherung diese Elementarschäden versicherbar gewesen, und zwar mit einer nur unwesentlich höheren Versicherungsprämie. Da der Antragsteller dies erst nach dem Hochwasser erfahren hatte, beantragte er für diese Schäden staatliche Finanzhilfen.

53.2.2 Prüfung des Fördervollzugs

53.2.2.1 Schadensgutachten und Schadensdokumentation

Gemäß Vorgabe des Landwirtschaftsministeriums musste jeder Schaden durch die Schätzung einer Behörde oder durch einen von der Landwirtschaftsverwaltung anerkannten sachkundigen unabhängigen Sachverständigen (z. B. ein vom Bayerischen Bauernverband bestellter Schätzer) ermittelt werden. Eine „Selbstschätzung“ durch den Antragsteller war nicht zulässig. Die gutachterlichen Schätzungen wurden in 36 Fällen von landwirtschaftlichen Schätzern erstellt sowie in den übrigen Fällen durch eine Behörde, durch Fischereifachberater oder durch andere Sachverständige wie z. B. Ingenieurbüros.

²⁶⁰ Teil B Nr. 3.5 i. V. m. Anlage 1 SchadensausgleichsRL.

²⁶¹ In Abgrenzung zu Aufwuchs- und Ernteschäden, die über die Aufbauhilfe ebenfalls ersetzt wurden.



Darüber hinaus hatte das Landwirtschaftsministerium in seinen Form- und Merkblättern zum „Hilfsprogramm Hochwasser 2021“ darauf hingewiesen, dass die entstandenen Schäden durch Fotos und andere Unterlagen aussagekräftig zu dokumentieren sind.

Gegenüber dem ORH gab das Landwirtschaftsministerium an, dass sich die Landwirtschaftsverwaltung bei nachgewiesener Fachkunde der Gutachter ohne vertiefte Prüfung auf deren Gutachten stützen könnten, betonte aber zugleich: „Davon unbenommen ist die Notwendigkeit von Nachfragen bei ins Auge fallenden Auffälligkeiten. [...] Ein sich schwerpunktmäßig bzw. ausschließlich auf die Aussagen/Behauptungen des Antragstellers stützendes Gutachten genügt den Anforderungen nicht. Gefordert ist vielmehr die fundierte Bewertung des Schadens aus Sicht des Gutachters.“

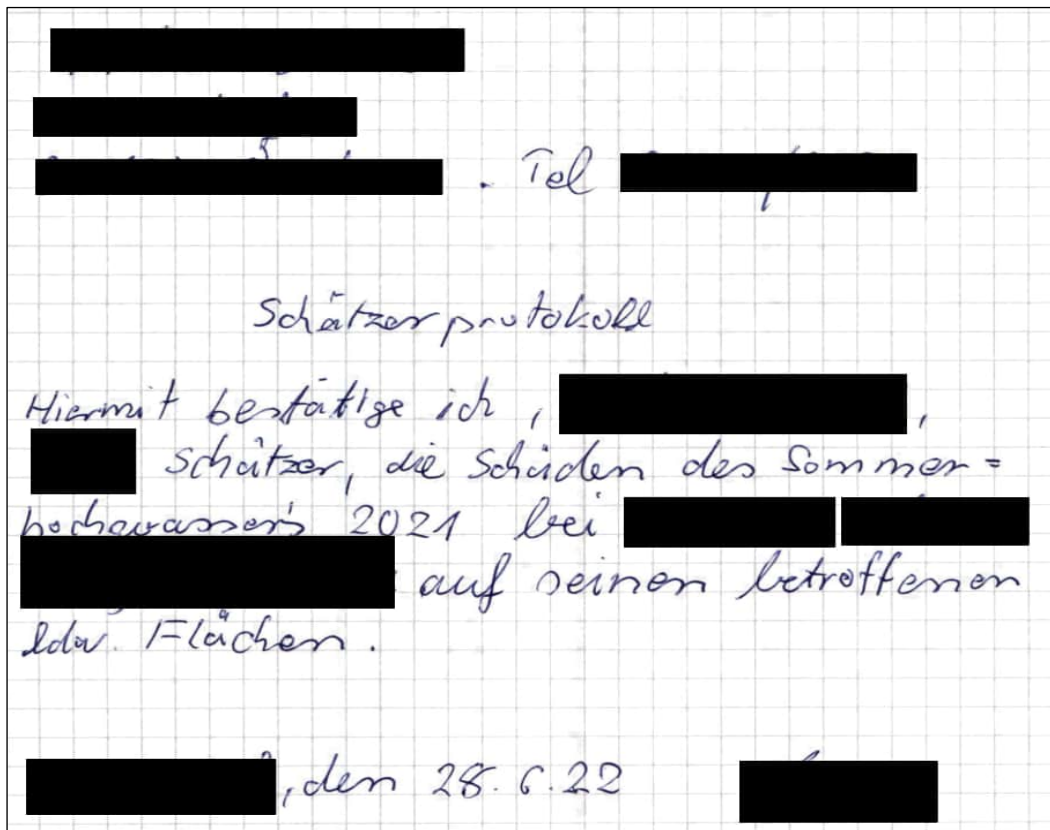
Der ORH stellte zur Qualität der Schadensgutachten und Dokumentation der Schäden fest:

- In 29 Fällen, in denen Finanzhilfen von insgesamt 510.000 € bewilligt wurden, enthielten die Gutachten zu Aufwuchs-/Ernteschäden die vom Landwirtschaftsministerium vorgegebenen, wesentlichen Bestandteile nicht oder nur teilweise (siehe z. B. Abbildung 25: Original-Schadensgutachten zu einem Förderfall).



Original-Schadensgutachten zu einem Förderfall

Abbildung 25



- In 22 Fällen wurden die Gutachten erst nach mehr als 180 Tagen und in zehn Fällen erst mehr als 270 Tagen nach dem Hochwasserereignis erstellt.
- In 13 Fällen nannten die Gutachten einen Ortstermin zur Schadensbesichtigung, der erst über 90 Tage nach dem Hochwasser stattfand; in sieben Fällen nach über 180 Tagen und in zwei Fällen erst nach über 270 Tagen. In zehn Fällen fehlte die Angabe, ob und ggf. wann der Gutachter die Schäden besichtigte.
- In 7 Fällen fehlte in den Gutachten jegliche Datumsangabe.
- In 16 Fällen (30 % aller Förderfälle), in denen Finanzhilfen von 160.000 € bewilligt wurden, waren keinerlei Fotos der Schäden vorhanden.
- Nur in einem Fall ist die geschädigte Teilfläche durch Messungen dokumentiert. Es ist jedoch nicht erkennbar, durch wen dies erfolgte.



Zu den Bewilligungsverfahren stellte der ORH fest:

- In zwei Fällen bewilligte die Landwirtschaftsverwaltung ohne Vorlage eines Gutachtens Leistungen von 39.000 €.
- In einem weiteren Fall existierte ein Gutachten nur für die beantragten Aufwuchs-/Ernteschäden, nicht aber für die sonstigen Schäden, für die Finanzhilfen von 7.000 € bewilligt wurden.
- In einem Fall bewilligte die Landwirtschaftsverwaltung Finanzhilfen von 92.000 €, obwohl der Gutachter darauf hingewiesen hatte, dass die ihm vorgelegten Unterlagen sehr dürftig waren und er sich daher bei der Beschreibung des Schadens insbesondere auf die Aussagen des Antragstellers verlassen habe. Dem ORH konnten bis zum Abschluss der Prüfung keine Dokumente vorgelegt werden, die die im Gutachten genannten Schadenshöhen belegen.

53.2.2.2 **Schadensermittlung**

Zur Berechnung der konkreten Schadenshöhe stellte das Landwirtschaftsministerium Vorgaben auf, deren Beachtung der ORH überprüfte:

Für Schäden im Bereich Ackerbau/Grünland wurden die hierfür vorgesehenen Schadenspauschalen in 6 von 42 Fällen von der Landwirtschaftsverwaltung fehlerhaft angewandt.

Für Schäden im Bereich Fischerei/Aquakulturen wurden vom Landwirtschaftsministerium konkrete Berechnungsmethoden auf Basis der Betriebsergebnisse der Vorjahre (Durchschnittsberechnungen) festgelegt. Von sechs Anträgen mit einem Antragsvolumen von 250.000 € wurden diese Berechnungsmethoden nur bei einem Fall korrekt zugrunde gelegt. In allen anderen Fällen wurden die tatsächlichen Ergebnisse der Vorjahre von den Gutachtern entweder gar nicht berücksichtigt oder es wurden fehlerhafte Zeiträume für die Durchschnittsberechnungen herangezogen. Die Landwirtschaftsverwaltung hinterfragte diese Schadensberechnungen nicht.



53.3 Würdigung und Empfehlungen

53.3.1 Umsetzung des Hilfsprogramms

Zum wiederholten Mal²⁶² wurde bei Hilfen nach Elementarschadensereignissen von wesentlichen Regelungen der SchadensausgleichsRL abgewichen, insbesondere auf die Prüfung der Versicherbarkeit der eingetretenen Schäden wurde verzichtet.

Die Überprüfung der Versicherbarkeit ist ein wesentliches Kriterium, um dem Grundsatz der Eigenvorsorge der Unternehmer gerecht zu werden. Die aufgezeigten Förderfälle verdeutlichen, dass z. T. ein erweiterter Versicherungsschutz gegen Elementarschäden auch für Gebäude, betriebliche Einrichtungen, Lagerbestände und Inventar möglich gewesen wäre. Staatliche Ausgleichsleistungen haben einen lediglich subsidiären Charakter. Der ORH kritisiert daher, dass das Landwirtschaftsministerium erneut die Vorgabe zu einer Prüfung der Versicherbarkeit ausgesetzt hat.

53.3.2 Prüfung des Fördervollzugs

Die gebotene Sorgfalt in der Programmabwicklung fehlte; insbesondere in Fällen mit hohen Schadenssummen wurden die dazu notwendigen Belege nicht vorgelegt.

Mit den Schadensgutachten war die Objektivierung der Schadensfeststellung bezweckt. Die Vielzahl der wenig aussagekräftigen Gutachten bzw. Schadensschätzungen zeigt, dass es sowohl bei den Erstellern als auch bei der Landwirtschaftsverwaltung häufig an der nötigen Sorgfalt fehlte.

Insbesondere Angaben der Antragsteller sowie fehlende (Foto-)Dokumentationen zu den Schäden hätten oftmals von der Landwirtschaftsverwaltung kritisch hinterfragt werden müssen. In den Fällen der Fischerei/Aquakulturen zeigte sich, dass hohe Schadenssummen auf Basis von fehlerhaften Ausgangsdaten bzw. fehlenden Belegen in den Anträgen und Gutachten gemeldet wurden. Die Landwirtschaftsverwaltung hat es in diesen Fällen versäumt, vor der Bewilligung der Finanzhilfen belastbare Nachweise anzufordern.

Kritisch sieht der ORH auch die teils sehr langen Zeiträume zwischen dem Schadereignis und der Gutachtenserstellung. Fraglich ist hier insbesondere, ob ein Hochwasserschaden drei Monate und länger nach Entstehung überhaupt noch differenziert attestiert werden kann. Dies gilt erst recht, wenn (Foto-)Dokumentationen, die von Geschädigten unmittelbar nach dem Schadereignis angefertigt wurden, nicht oder nur in ungenügender Form vorhanden sind.

²⁶² ORH-Bericht 2017 TNr. 39, ORH-Bericht 2021 TNr. 51 und ORH-Bericht 2022 TNr. 54.



Der ORH kritisiert das nicht ordnungsgemäße Verwaltungshandeln der zuständigen Behörden. Sie verstießen gegen die Vorgabe des Landwirtschaftsministeriums, weil sie die Schadenspauschalen fehlerhaft angewendet, die Qualität der Gutachten nicht ausreichend gewürdigt und Finanzhilfen ohne Vorlage der erforderlichen Unterlagen bewilligt hatten.

Der ORH sieht die Landwirtschaftsverwaltung grundsätzlich in der Verantwortung, fragwürdige Förderfälle nochmals zu prüfen und ggf. Rückforderungen vorzunehmen sowie zukünftig bei Gutachten Mindeststandards zu beachten.

53.4 Stellungnahme der Verwaltung

Laut Landwirtschaftsministerium werde die seit Januar 2023 ausgesetzte bayerische SchadensausgleichsRL im Moment an die neu gefasste und am 17.11.2023 veröffentlichte Nationale Rahmenrichtlinie des Bundes angepasst.

Die ORH-Empfehlung, künftig bei ad hoc-Hilfsprogrammen die Regelungen zur Versicherbarkeit in der SchadensausgleichsRL anzuwenden, nehme das Landwirtschaftsministerium zur Kenntnis. Es werde diesem Punkt zukünftig besondere Aufmerksamkeit zukommen lassen.

Zur Einbindung der Sachverständigen und zur Schadensdokumentation erklärt das Landwirtschaftsministerium, dass die Schadensfeststellung und -plausibilisierung entsprechend den Vorgaben der SchadensausgleichsRL umgesetzt worden sei. Damit sollten Ausgleichszahlungen auf festgestellte bzw. belegte Schäden begrenzt werden. In der Hauptsache hätten unabhängige Sachverständige diese Aufgabe übernommen. Das Landwirtschaftsministerium pflichte dem ORH bei, dass die Stellungnahmen der Sachverständigen überwiegend sowohl qualitativ als auch quantitativ Potenzial für Verbesserungen aufweisen würden. Die Erwartungen des Landwirtschaftsministeriums seien in diesem Punkt enttäuscht worden. Die bewilligenden Stellen hätten bei der Programmabwicklung keinen Auftrag gehabt, die von einem externen Sachverständigen festgestellten bzw. unterschriftlich bestätigten Schäden einer Nachprüfung zu unterziehen. Für zukünftige Programme bedürfe es wohl - trotz des im Koalitionsvertrag formulierten Bürokratieabbauziels - zusätzlicher spezifischer Regelungen und Vorgaben insbesondere zu Inhalt und Qualität der externen Stellungnahmen.

Da es sich bei der deutlichen Mehrheit der beauftragten Sachverständigen um Schadensschätzer des Bayerischen Bauernverbandes (BBV) gehandelt hätte, habe das Landwirtschaftsministerium nach erfolgter Evaluierung der Stellungnahmen bzw. Gutachten am 22.11.2023 mit den beim BBV für die Schadensschätzer und deren Qualifizierung zuständigen Personen ein Informationsgespräch („Manöverkritik“) geführt. Anhand ausgewählter Dokumente seien deren inhaltliche und formale Schwächen aufgezeigt worden. Mit Blick



auf eine Zusammenarbeit bei eventuellen künftigen staatlichen Hilfsprogrammen sei erörtert worden, wie Qualitätsverbesserungen erzielt werden könnten. Die Verantwortlichen beim BBV seien über den Informationsrückfluss vonseiten des Landwirtschaftsministeriums dankbar gewesen. Sie hätten signalisiert, das Thema auf die Tagesordnung der kommenden Schulungen für ihre Schadensschätzer zu nehmen.

Die konkrete, einzelfallbezogene Rückforderung von im Rahmen des „Hilfsprogramms Hochwasser 2021“ gewährten Mitteln würde jedoch den rechtssicheren Nachweis seitens der Verwaltung erfordern, dass die tatsächliche Schadenshöhe bzw. der daraus abgeleitete Schadensausgleich nicht dem aufgrund der Stellungnahme des Sachverständigen ausbezahlten Umfang entspreche. Dieser Nachweis sei auch wegen des großen, inzwischen weiter angewachsenen zeitlichen Abstands zum Schadereignis nicht mehr zu führen. Im Übrigen bestehe für die Geschädigten auch Vertrauensschutz.²⁶³

Die Vorgänge mit vom ORH beanstandetem Schadensausgleich würden einer Überprüfung unterzogen. Über die Ergebnisse und den jeweiligen Sachstand solle periodisch in einem Follow-up berichtet werden. Das Landwirtschaftsministerium weist außerdem darauf hin, dass es den Bewilligungsstellen im begründeten Einzelfall möglich und erlaubt gewesen sei, von den vorgegebenen Schadenspauschalen abzuweichen.

53.5 **Schlussbemerkung**

Obwohl staatliche Ausgleichsleistungen lediglich einen subsidiären Charakter haben, blieb beim Ausgleich der Hochwasserschäden 2021 die Versicherbarkeit der Schäden unberücksichtigt. Zudem fehlte die gebotene Sorgfalt bei der Umsetzung des Hilfsprogramms und im Fördervollzug. So kam es zu ungerechtfertigten Zahlungen.

Mindestanforderungen an die Schadensgutachten wurden von der Landwirtschaftsverwaltung nicht beachtet. Der große zeitliche Abstand zum Schadereignis und Vertrauensschutz verhindern in Einzelfällen, dass ungerechtfertigt ausgezahlte Finanzhilfen zurückgefordert werden können.

Bei künftigen ad hoc-Hilfen sollten entsprechend dem Grundgedanken in der SchadensausgleichsRL Finanzhilfen für versicherbare Schäden nicht gewährt werden.

²⁶³ Das Landwirtschaftsministerium verweist auf Art. 48 Abs. 2 BayVwVfG.



STAATSMINISTERIUM FÜR WOHNEN, BAU UND VERKEHR

54 Kostencontrolling und Benchmarking bei staatlichen Immobilien

(Gr. 124, 517, 518, 519, 701, 702 und 710 bis 749 aller Epl.)

Es gibt über 15 Jahre nach Projektstart noch immer kein Konzept, wie das Ziel eines ressortübergreifenden und objektbezogenen Kostencontrollings und Benchmarkings bei staatlichen Immobilien erreicht werden soll. Angesichts jährlicher Ausgaben für Bewirtschaftung und Instandhaltung von über 1 Mrd. € sieht der ORH Einsparpotenziale in dreistelliger Millionenhöhe pro Jahr.

Der ORH empfiehlt, zeitnah ein ressortübergreifendes und objektbezogenes Kostencontrolling und Benchmarking zu realisieren.

Der ORH hat 2022/2023 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg Umsetzung und Nutzung der im Bayerischen Liegenschaftsinformationssystem (BayLIS)²⁶⁴ integrierten Objektbuchhaltung geprüft. Prüfungsmaßstab war der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

54.1 Ausgangslage

Die Immobilien Freistaat Bayern (IMBY) ist ein nach Art. 26 BayHO kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb im Geschäftsbereich des Bauministeriums, dem die Rechts- und Fachaufsicht obliegt.

Die IMBY verwaltet ressortübergreifend den staatlichen Immobilienbestand. Es gehört zu ihren Aufgaben, die Verwendung und Verwertung des Immobilienbestands zu optimieren sowie Transparenz von Verwaltungskosten durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente zu schaffen.²⁶⁵ Hierzu soll die IMBY als Teil des kaufmännischen Facility-Managements eine Objektbuchhaltung einrichten.

²⁶⁴ ORH-Bericht 2019 TNr. 38.

²⁶⁵ § 1 Nr. 5 des NHG 2006 mit amtlicher Begründung vom 09.05.2006, LT-Drs. 15/4775, S. 22 f.



Damit sollen immobilienbezogene Einnahmen und Ausgaben konkreten Liegenschaften bzw. Objekten (Liegenschaftsprojekt²⁶⁶, Flurstück, Gebäude, Nutzungseinheit) zugeordnet und so letztlich ein ressortübergreifendes und objektbezogenes Kostencontrolling und Benchmarking ermöglicht werden.

Die Bewirtschaftung der Immobilien selbst obliegt den Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen.

Ein Kostencontrolling stellt regelmäßig alle steuerungsrelevanten Informationen strukturiert bereit. Datenerfassung und -qualität kommen eine entscheidende Funktion zu, um Kosten vollständig abzubilden. Benchmarking ist der kontinuierliche Vergleich dieser Kosten mit dem Ziel, Verbesserungspotenziale zu heben und den Abstand zum Besten zu reduzieren.

Der Erfolg eines Benchmarking-Projekts hängt im Wesentlichen von den Entscheidungen ab, die im Vorfeld bei der Projektplanung getroffen werden. Nach den IT-Richtlinien für die bayerische Staatsverwaltung (BayITR)²⁶⁷ ist u. a. der Ist-Zustand zu analysieren und ein fachliches Gesamtkonzept zu erstellen, in dem insbesondere festgelegt wird, von wem und für welche Zwecke die Daten genutzt werden sollen.

54.2 Feststellungen

54.2.1 Fachliches Gesamtkonzept

Mit der Objektbuchhaltung wurde 2006 ein Benchmarking-Projekt gestartet. Das damals zuständige Finanzministerium erstellte für die Objektbuchhaltung ein Grobkonzept mit Implementierungsschritten und beauftragte die IMBY mit dessen Umsetzung. Das Konzept beschrieb allgemein die Anforderungen an die Objektbuchhaltung sowie den technischen Weg, wie die immobilienbezogenen Einnahmen und Ausgaben einem Objekt zugeordnet und aus den bestehenden Buchungssystemen über das Kassensbuchführungsverfahren (KABU) nach BayLIS übertragen werden sollen. Diese Zuordnung sollte ein ressortübergreifendes und objektbezogenes Kostencontrolling und Benchmarking ermöglichen. Ein fachliches Gesamtkonzept wurde nicht erstellt.

²⁶⁶ Mehrere Flurstücke.

²⁶⁷ Diese Anforderungen galten bereits bei Einführung der Objektbuchhaltung gemäß dem Vorläufer der BayITR-02, den ADV-Projektrichtlinien vom 02.03.1978, StAnz Nr. 11, FMBl. S. 119.



Als Zuordnungsmerkmal für ein bestimmtes Immobilienprojekt zu den Haushaltseinnahmen und -ausgaben wurde die Immobiliennummer eingeführt. Damit wurde für jedes Objekt, also jedes Liegenschaftsprojekt, Flurstück, Gebäude und jede Nutzungseinheit, eine gesonderte Immobiliennummer vergeben. Hierfür beauftragte die IMBY im Dezember 2007 die technische Umsetzung in BayLIS.

Seit Dezember 2012²⁶⁸ sind die Objektbuchhaltung bzw. die Vorgaben zur Immobiliennummer Teil der Haushaltsvollzugsrichtlinien (HvR). Im Mai 2015 legte die IMBY fest, welche Daten bzw. Datenfelder für Auswertungen zur Verfügung stehen sollten. Nicht festgelegt wurde, wer die Daten für welche Zwecke nutzen soll. 2018 war eine Auswertung der bisher erfassten Daten erstmals möglich.

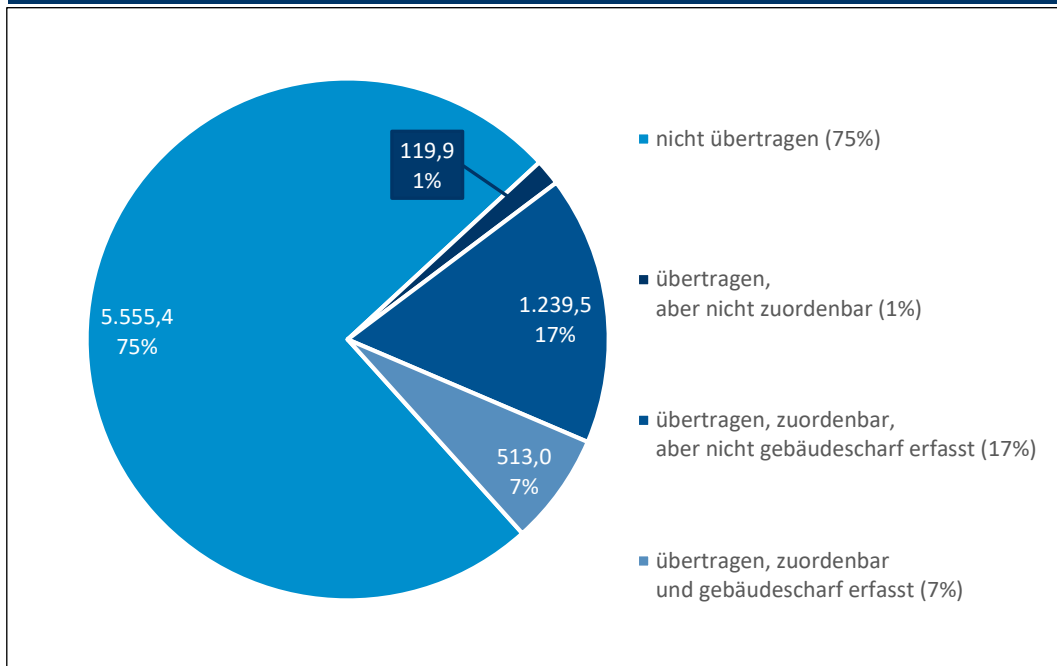
Im Februar 2018 vermerkte die IMBY, dass mit der ressortübergreifenden Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben zu konkreten Liegenschaften zumindest in der Theorie ein Zwischenziel der Objektbuchhaltung erreicht worden sei. Fraglich sei aber nach wie vor, wie mit dieser Zuordnung das Hauptziel der Objektbuchhaltung, ein ressortübergreifendes und objektbezogenes Kostencontrolling und Benchmarking, eingeführt werden könne.

Für die Implementierung und Pflege der Objektbuchhaltung in BayLIS fielen bis zum 31.12.2022 Sachkosten von 655.000 € an.

54.2.2 Daten und Datenqualität in der Objektbuchhaltung

In den geprüften Jahren 2019 bis 2021 gab es in KABU 2,2 Mio. immobilienbezogene Buchungen mit einem Finanzvolumen von 7,4 Mrd. €; dieses verteilte sich gleichmäßig auf die drei Jahre. Von den 2,2 Mio. Buchungen wurden 1,6 Mio. Buchungen nicht in die Objektbuchhaltung übertragen, da keine Immobiliennummer eingegeben worden war. Von den 660.000 übertragenen Buchungen konnten 57.000 Buchungen keiner Immobilie zugeordnet werden, da eine nicht existierende Immobiliennummer eingegeben worden war. Der IMBY standen damit 27 % der in KABU erfassten Buchungen mit einem Finanzvolumen von 1,8 Mrd. € zur Auswertung zur Verfügung.

²⁶⁸ Nr. 5.17 der HvR 2013/2014 vom 28.12.2012.


Finanzvolumen immobilienbezogene Buchungen 2019 bis 2021 (Mio. €) Abbildung 26


Nach den Haushaltsvollzugsrichtlinien sind die Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich gebäudescharf zu erfassen. Dies bedeutet, dass sie einem Gebäude oder einer Nutzungseinheit zugeordnet werden müssen. Werden Einnahmen und Ausgaben demgegenüber auf ein Liegenschaftsprojekt oder ein Flurstück gebucht, sind sie im Verhältnis der Nutzungsflächen der zum Liegenschaftsprojekt bzw. Flurstück gehörenden Gebäude zu verteilen. Von den für Auswertungen zur Verfügung stehenden 1,8 Mrd. € wurden 513 Mio. € bzw. 214.000 Buchungen gebäudescharf erfasst. Dies entspricht 7 % des Finanzvolumens von 7,4 Mrd. €.

54.2.3 Wirtschaftlichkeitsaspekte zur Objektbuchhaltung

Eine empirische Untersuchung²⁶⁹ für den Bereich „öffentliche Verwaltung“ zeigt ein durchschnittliches Einsparpotenzial bei den Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten von 38 %. Auch nach den Prüfungserfahrungen des ORH besteht in diesem Bereich erhebliches Einsparpotenzial beim Freistaat: So wichen die Reinigungskosten bei Verwaltungsgebäuden nicht nur an unterschiedlichen Standorten, sondern auch an den einzelnen Standorten um bis zu 300 % ab. Selbst innerhalb eines Gebäudes mit mehreren Dienststellen des Freistaates wichen die Reinigungskosten um 20 % voneinander ab. Weitere erhebliche Einsparpotenziale ergaben sich im Energiebereich.²⁷⁰

²⁶⁹ Abbildung 8.40 Tilman Reisbeck/Lars Bernhard Schöne „Immobilien-Benchmarking: Ziele, Nutzen, Methoden und Praxis“, 3. Auflage, 2017.

²⁷⁰ ORH-Bericht 2023 TNr. 60.



2021 betragen die Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten²⁷¹ beim Freistaat 1,149 Mrd. €; 2022 beliefen sich diese Ausgaben auf 1,314 Mrd. €. Wenn der Freistaat durch ein funktionierendes Kostencontrolling und Benchmarking nur 10 % seiner Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten einsparen könnte, entspräche dies rechnerisch einem Einsparpotenzial von jährlich 130 Mio. €.

54.2.4 Weiteres Vorgehen bei der Objektbuchhaltung

Im Juni 2020 bat die IMBY das Bauministerium, der Einstellung der Objektbuchhaltung sowie der Kündigung der entsprechenden BayLIS-Programmeile bzw. der dazugehörigen Pflegeverträge zuzustimmen. Eine Fortführung der aktuellen Objektbuchhaltung in BayLIS sei nur sinnvoll, wenn die Aussagekraft der darin enthaltenen Daten verbessert werde und der damit verbundene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum damit verbundenen Nutzen stehe. Nach Einschätzung der IMBY stehe diesem Aufwand - wenn überhaupt - nur ein sehr beschränkter Nutzen gegenüber.

Das Bauministerium teilte grundsätzlich die Auffassung der IMBY. Es stellte eine Entscheidung angesichts einer zu dieser Zeit diskutierten IMBY-Reform zunächst zurück, um sich daraus ergebende Veränderungen ggf. einbeziehen zu können.

54.3 Würdigung und Empfehlungen

Das Ziel, ein ressortübergreifendes und objektbezogenes Kostencontrolling und Benchmarking zu etablieren, ist nach über 15 Jahren und bisher entstandenen Sachkosten von 655.000 € nicht erreicht.

Bis heute fehlt es an einem fachlichen Gesamtkonzept, wie es auch die BayITR-02 verbindlich vorgibt. So ist beispielsweise offen, von wem und für welche Zwecke die Daten genutzt werden sollen.

In der Objektbuchhaltung waren in BayLIS Daten überwiegend nicht bzw. unzureichend erfasst mit der Folge, dass von einem Haushaltsvolumen von 7,4 Mrd. € lediglich 513 Mio. € (7 %) einem Kostencontrolling und Benchmarking zugänglich waren. Einsparpotenziale in Millionenhöhe können so jedenfalls nicht realisiert werden.

²⁷¹ Ausgaben Gr. 517 und 519.



Wie bereits frühere Prüfungen des ORH zeigen, kann ein funktionierendes Kostencontrolling und Benchmarking einen wesentlichen Beitrag zur Kostenreduzierung leisten. Wenn nach Auffassung der IMBY die Objektbuchhaltung in ihrer jetzigen Ausgestaltung in BayLIS hierfür nicht geeignet ist, macht dies die Aufgabe nicht obsolet. Es ist an der Verwaltung zu entscheiden, wie ein im Sinne des Art. 7 BayHO wirksames Kostencontrolling und Benchmarking bestmöglich zu erreichen ist.

54.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Bauministerium und die IMBY teilen mit, dass die Objektbuchhaltung in BayLIS in ihrer derzeitigen Form nicht zielführend sei und eingestellt werden solle. Diese habe ursprünglich als betriebswirtschaftliches Steuerungsinstrument dazu dienen sollen, mehr Kostentransparenz zu schaffen. Auf Grundlage der Auswertungen bzw. des Berichts der IMBY vom Juni 2020 komme das Bauministerium zu dem Schluss, dass die mit der Objektbuchhaltung angedachten Ziele des Kostencontrollings und Benchmarkings durch die bloße Datengenerierung in BayLIS nicht erreicht werden können. Eine Fortführung der Objektbuchhaltung in BayLIS wäre nur dann sinnvoll, wenn die Aussagekraft der darin enthaltenen Daten verbessert würde. Auch in Anbetracht der bei der Bauverwaltung vorhandenen Systeme stehe der Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen. Zudem sei es Aufgabe der Ressorts, innerhalb ihres Verantwortungsbereichs für eine wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel zu sorgen.

Der ORH konstatiere zurecht, dass bislang nicht festgelegt wurde, wie und vom wem die Daten letztlich genutzt werden sollen. Daher handle es sich bei dem Projekt nach wie vor um einen laufenden Prozess. Vor der Entscheidung über die Beschaffung und/oder Nutzung einer alternativen Anwendung müsse ein neues Gesamtkonzept erstellt werden. In diesem sei der bereits vorhandene Datenbestand zu berücksichtigen und eine Entscheidung zu treffen, ob in Anbetracht des Ressortprinzips, der Vorgaben der Staatsregierung für Neubauvorhaben und der höchst unterschiedlichen Gebäudestrukturen bei den Ressorts ein ressortübergreifendes Kostencontrolling tatsächlich zielführend sei.

54.5 Schlussbemerkung

Es gibt nach über 15 Jahren noch immer kein Konzept, wie das Ziel eines ressortübergreifenden und objektbezogenen Kostencontrollings und Benchmarkings bei staatlichen Immobilien erreicht werden soll. Angesichts jährlicher Ausgaben für Bewirtschaftung und Instandhaltung von über einer Milliarde Euro sieht der ORH Einsparpotenziale in dreistelliger Millionenhöhe pro Jahr.



Die Ausführungen des Bauministeriums überzeugen nicht: Der Verweis auf die Ressortverantwortung entbindet die IMBY nicht von der Aufgabe, Kostentransparenz für die staatlichen Immobilien durch betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente herzustellen. Erst der objektbezogene Überblick über die Einnahmen und Ausgaben des gesamten Immobilienportfolios schafft die notwendige Kostentransparenz; die vorhandenen Systeme reichen dafür alleine nicht aus.

Der ORH empfiehlt, zeitnah ein funktionierendes, ressortübergreifendes und objektbezogenes Kostencontrolling und Benchmarking für die durch den Freistaat bewirtschafteten Immobilien zu realisieren.



55 Außenanlagen bei Großen Baumaßnahmen im Staatlichen Hochbau

Der Freistaat investiert jährlich über 60 Mio. € in den Bau von Außenanlagen bei Großen Hochbaumaßnahmen aller Ressorts. Dabei werden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet. Bereits bei der Planung werden die langfristigen Betriebs- und Folgekosten vernachlässigt.

Der ORH hält es für notwendig, dass Bauverwaltung und Nutzer gemeinsam künftig bereits bei der Konzeption von Außenanlagen auf die Lebenszykluskosten insgesamt achten und so Nachhaltigkeit und Werterhalt sicherstellen.

Der ORH hat 2021/2022 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg, Ansbach, Regensburg und Würzburg die Planung und den Bau von Außenanlagen bei Großen Baumaßnahmen des Freistaates geprüft, die zwischen 2014 und 2020 abgerechnet wurden. Prüfungsmaßstab waren die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit²⁷² sowie die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns²⁷³, insbesondere die Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates (RLBau)²⁷⁴.

55.1 Ausgangslage

Der Freistaat verfügt über ein umfangreiches Liegenschaftsportfolio mit annähernd 10.000 Gebäuden und Außenanlagen.²⁷⁵ Deren Planung, Bau und Betrieb müssen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfolgen. Alle Grundbesitz bewirtschaftenden und nutzenden Dienststellen (GbD) sowie die Staatlichen Bauämter (StBÄ) sind zur Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben verpflichtet.²⁷⁶ Dies gilt für sämtliche Projektphasen staatlicher Baumaßnahmen, also von der Grundlagenermittlung über die verschiedenen Stufen der Planung, die Bauausführung und Projektsteuerung bis hin zum langfristigen Betrieb. Haushaltsmittel dürfen nicht veranschlagt oder ausgegeben werden, sofern das angestrebte Ergebnis nicht oder mit einem geringeren Mitteleinsatz erreicht werden kann. Bei der Planung neuer Maßnahmen sind insbesondere die Ziele, die Kosten einschließlich der Folgekosten und ihre Auswirkungen auf den Haushalt zu untersuchen.²⁷⁷

²⁷² Art. 7 BayHO.

²⁷³ Art. 90 BayHO.

²⁷⁴ Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern - RLBau 2011 - vom 25.05.2011 AII-MB. S. 309; seit 2020 RLBau 2020 vom 05.12.2019, BayMB. Nr. 542.

²⁷⁵ 9.760 staatliche Gebäude und 970 sonstige bauliche Anlagen gemäß Fachdatenbank Hochbau (FDH), Stand: 26.10.2023; Außenanlagen werden in der FDH nicht gesondert ausgewiesen.

²⁷⁶ Art. 7 BayHO i. V. m. VV zu Art. 7 BayHO; Abschnitt A Nr. 8.1 RLBau 2011.

²⁷⁷ VV zu Art. 7 BayHO.



Außenanlagen sind innerhalb eines Baugrundstücks und außerhalb eines Gebäudes gelegene bauliche Anlagen, die u. a. zur Gestaltung und künstlerischen Ausstattung sowie zur Bewirtschaftung des Baugrundstücks und zur Versorgung von Gebäuden dienen. Der Freistaat investiert jährlich über 60 Mio. € in den Bau von Außenanlagen bei Großen Hochbaumaßnahmen aller Ressorts.²⁷⁸

55.2 Feststellungen

Der ORH prüfte in einer Querschnittsprüfung 44 Außenanlagen bei Großen Baumaßnahmen²⁷⁹. Sämtliche für die Querschnittsprüfung ausgewählten Baumaßnahmen wurden nach den Regelungen der Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern (RLBau 2011) realisiert. Auf Grundlage einer Aufstellung des Bauministeriums wurden von jedem der 22 StBÄ die zwei Maßnahmen mit den jeweils größten Auftragsvolumen für Außenanlagen zur Prüfung ausgewählt. Die Herstellungskosten²⁸⁰ der 44 Außenanlagen beliefen sich zuzüglich der Baunebenkosten²⁸¹ auf insgesamt 65 Mio. €.

Die StBÄ können in allen Projektphasen staatlicher Baumaßnahmen, von der Planung bis zur Bauausführung und Projektsteuerung, freiberuflich Tätige, also Architekten und Ingenieure, beteiligen. Dabei sind die haushaltsrechtlichen und vergaberechtlichen Vorschriften zu beachten.

55.2.1 Planungswettbewerbe und Verhandlungsverfahren mit Lösungsvorschlag

Bei 13 der 44 geprüften Großen Baumaßnahmen war die Planung Ergebnis eines Wettbewerbs gemäß der Richtlinie zur Durchführung von Planungswettbewerben²⁸², in einem Fall eines Vergabeverfahrens mit Lösungsvorschlägen²⁸³ und in einem weiteren Fall eines verwaltungsinternen Wettbewerbs. Bei den übrigen 29 Maßnahmen erfolgte die Vergabe freiberuflicher Leistungen ohne Durchführung eines Planungswettbewerbs bzw. ohne eine Bewertung von Lösungsvorschlägen.

²⁷⁸ Basis: Kostenanteil der Kostengruppe 500 DIN 276 von mindestens 6 % vom Jahresumsatz Gesamtbaukosten (von mindestens 1 Mrd. €); gemäß Datenbank PLAKODA WEB - Planungs- und Kostendaten des Bundes und der Länder (Herausgeber: Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg).

²⁷⁹ Neu-, Um- und Erweiterungsbauten mit Gesamtkosten über 1 Mio. €, Abschnitt E RLBau 2011.

²⁸⁰ Kostengruppe 500 DIN 276 - Außenanlagen und Freiflächen.

²⁸¹ Kostengruppe 700 DIN 276 - Baunebenkosten.

²⁸² Abschnitt E Nr. 1.1 RLBau 2011.

²⁸³ Richtlinien für Planungswettbewerbe - RPW 2008 - Bek. der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 01.04.2009 Az. IIZ5-4634-001/09 bzw. RPW 2013 Fassung vom 31.01.2013 Bundesanzeiger AT 22.02.2013 B4; Abschnitt IV.2 Handbuch für die Vergabe und Durchführung für Freiberufliche Dienstleistungen (VHF Bayern); gem. §§ 3, 11, 24 Abs. 3 VOF und §§ 17, 74, 77 Abs. 2 VgV kann der öffentliche Auftraggeber außerhalb von Planungswettbewerben die Ausarbeitung von Lösungsvorschlägen für die gestellte Planungsaufgabe etwa in Form von Entwürfen, Plänen, Zeichnungen und Berechnungen verlangen.



Bei keinem der 15 Verfahren mit Wettbewerb bzw. Lösungsvorschlägen gaben die StBÄ in den Auslobungen konkrete Ziele zur Wirtschaftlichkeit der Außenanlagen im Hinblick auf deren Lebenszyklus vor. Die Vorgaben beschränkten sich auf erschließungstechnische, städtebauliche oder gestalterische Kriterien, in vier Fällen gaben die StBÄ zudem funktionale Ziele vor.

55.2.2 Verträge mit Freiberuflich Tätigen

Bei 20 der 44 geprüften Großen Baumaßnahmen beachteten die StBÄ die Vorgaben des VHF Bayern durch die Staatsbau- und die Wasserwirtschaftsverwaltung des Freistaates Bayern bei der Vertragsgestaltung nicht.²⁸⁴ In 9 Fällen führten Freiberuflich Tätige Leistungen aus, obwohl die StBÄ die (Weiter-)Beauftragung nicht schriftlich vereinbart hatten. In 6 Fällen vereinbarten die StBÄ in den Verträgen keine Kostenobergrenze. In 5 Fällen legten die StBÄ der Ermittlung der Kostenobergrenze nicht die Gesamtkosten der Außenanlagen, sondern die Kosten der Gesamtbaumaßnahme zugrunde; somit wurde eine überhöhte Kostenobergrenze vertraglich vereinbart.

55.2.3 Kostenmanagement

Die StBÄ bleiben unbeschadet der Verantwortung der Freiberuflich Tätigen für die ordnungsgemäße Erfüllung der Bauaufgaben insgesamt verantwortlich.²⁸⁵ Vom Haushaltsgesetzgeber genehmigte Kosten staatlicher Großer Baumaßnahmen sind für die Bauverwaltung sowie die nutzenden Verwaltungen bindend und über alle Planungs- und Bauphasen einzuhalten. Kostenmehrun gen sind grundsätzlich durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch Vereinfachungen und kostengünstigere Lösungen auszugleichen.²⁸⁶

Bei 7 der 44 geprüften Baumaßnahmen stellte der ORH Kostensteigerungen gegenüber den ursprünglichen Aufträgen im Bereich der Außenanlagen von 25 bis 50 %, bei 5 Baumaßnahmen von mehr als 50 % bis in der Spitze von 232 % fest. Die Planung bzw. Bauleitung dieser 12 Baumaßnahmen waren an Freiberuflich Tätige vergeben worden. Die Kostensteigerungen resultierten im Wesentlichen aus unvollständigen Ausschreibungen der Freiberuflich Tätigen sowie Änderungen im Zuge der Planung bzw. Bauausführung. Die StBÄ beauftragten die Ausführung abweichender, geänderter oder zusätzlicher Leistungen mittels Nachtragsvereinbarungen oder Bestellscheinen. Teilweise wurden Leistungen im Zuge der Schlusszahlung vergütet, ohne dass ein schriftlicher Auftrag vorlag; Kostenkontrolle und -steuerung waren so nicht möglich.

²⁸⁴ Abschnitt I.1 i. V. m. Abschnitt VII VHF Bayern, Abschnitt G RLBau 2011.

²⁸⁵ Abschnitt A Nr. 2.2 RLBau 2011.

²⁸⁶ Abschnitt E RLBau 2011.



55.2.4 Beteiligung der Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststelle

Die StBÄ sollen die GbD bereits in der Phase der Projektentwicklung bei der Beschreibung ihrer Bedarfe unterstützen.

Auf Grundlage der genehmigten Bauanträge²⁸⁷ erstellten die StBÄ für die 44 vom ORH geprüften Maßnahmen jeweils eine Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau)²⁸⁸ als Voraussetzung für die haushaltsrechtliche Genehmigung. Bei Einschaltung von Freiberuflich Tätigen hatten die StBÄ die HU-Bau abschließend zu prüfen. Dabei waren insbesondere die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Planung sowie die Folgekosten zu berücksichtigen. Die GbD erklärten ihr Einverständnis zur fertiggestellten HU-Bau.²⁸⁹

Bei 13 der 44 Großen Baumaßnahmen hatten die GbD nach eigener Aussage keine bzw. keine ausreichende Gelegenheit, sich in die Planungen der Außenanlagen ihrer künftigen Dienstgebäude, etwa im Hinblick auf die konkreten Bedarfe sowie die künftige Pflege und Instandhaltung, einzubringen.

Beispiele:

- *Eine GbD nahm wie folgt Stellung: „Eine Einflussnahme während der Entwicklungs- und Planungsphase war nicht möglich. Die Planung der Außenanlagen lag in Händen eines Gartenplaners, der als Partner des zuständigen Architekturbüros tätig war. Wünsche und Anregungen wurden nicht abgefragt und auch nicht berücksichtigt. Die nahezu vollständige Versiegelung der Fläche im Innenhof widerspricht dem Leitbild der [...] Hochschule und sorgt nach wie vor für Beschwerden, insbesondere auch von Seiten der Studierenden.“*

- *Eine weitere GbD nahm wie folgt Stellung: „Aus Sicht der Grünflächenpflege (Pflegeaufwand, Funktion, Standortgerechtigkeit) gibt es einige Aspekte, die wir versucht hätten zu vermeiden (z. B. Baumtröge auf [...], großflächige Bodendeckerpflanzungen, nicht standortgerechte Pflanzenauswahl, Rosen an Sitzflächen, vorhandene Wurzelunkräuter im verwendeten Boden, Bodenverdichtungen, Staunässe, Kombination von Photovoltaik mit Dachbegrünung).“*

²⁸⁷ Abschnitt B Nr. 1.1 RLBau 2011; seit 2020 Abschnitt B RLBau 2020.

²⁸⁸ Abschnitt E Nr. 1 RLBau 2011; seit 2020 Projektplanung gemäß Abschnitt E RLBau 2020.

²⁸⁹ Abschnitt E Nrn. 1.1, 1.2 RLBau 2011.



- *Das landschaftsplanerische Konzept für ein Hochschulgelände sah wasserführende Rinnen als Gestaltungselemente vor. Die GbD lehnte die Rinnen im Hinblick auf ihre Betreiberverantwortung sowie den voraussichtlichen Unterhaltungs- und Kostenaufwand ab. Die Bauverwaltung hielt am architektonischen Konzept fest, die Rinnen wurden ausgeführt und in Betrieb genommen. Die GbD legte die wasserführenden Rinnen in der Folge still und überdeckte sie, um Stolperfallen zu vermeiden.*

55.2.5 Ermittlung der Baunutzungskosten

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Unterlagen vorliegen, aus denen u. a. die Ausführungsart und die Kosten ersichtlich sind. Eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ist beizufügen.²⁹⁰ Für Große Baumaßnahmen müssen die Baunutzungskosten, gegliedert in die Kostengruppen „Betriebskosten“ und „Reinigung und Pflege der Außenanlagen“, ermittelt und ausgewiesen werden.²⁹¹

Bei 26 von 44 geprüften Maßnahmen ermittelten die StBÄ die Betriebskosten für die Reinigung und Pflege der Außenanlagen nicht gemäß den Vorgaben der BayHO sowie den RLBau. In den Erläuterungsberichten zu den HU-Bau fehlte die Kostenaufstellung²⁹² entweder vollständig oder die Kosten für die Reinigung und Pflege der Außenanlagen waren nicht angegeben.

55.2.6 Dokumentation und Einweisung

Nach Maßgabe der RLBau übergeben die StBÄ fertiggestellte bauliche Anlagen vor deren Inbetriebnahme förmlich an die GbD. Damit geht die Verantwortung für die baulichen Anlagen auf diese über. Nach gemeinsamer Begehung und Einweisung des Betriebspersonals fertigt das Bauamt eine Niederschrift über die Bauübergabe an. Der Niederschrift sind die zum Betrieb der baulichen Anlagen erforderlichen Dokumentationen beizufügen, z. B. Entwurfspläne, Anlagen- und Geräteverzeichnisse, für den Betrieb einschlägige Unfallverhütungsvorschriften, Übersichten zu Fristen für die Wahrnehmung von Mängelansprüchen sowie Bedienungs- und Instandhaltungsanleitungen.²⁹³

²⁹⁰ Art. 24 Abs. 1 BayHO i. V. m. Nr. 1 VV zu Art. 24 BayHO.

²⁹¹ Abschnitt E Nr. 1.1 RL-Bau 2011, Muster M7.BNK: Darstellung der jährlichen Kosten gemäß DIN 18960 „Kostengruppe 300 Betriebskosten“, „Kostengruppe 340 Reinigung und Pflege der Außenanlagen“; Muster M7.EP.BNK RLBau 2020.

²⁹² Muster M7.BNK RLBau 2011.

²⁹³ Abschnitt F RLBau 2011, Abschnitt F RLBau 2020.



Bei fünf Maßnahmen hatten trotz vorliegender Voraussetzungen noch keine Abnahmen bzw. förmlichen Übergaben stattgefunden. Bei 5 der übergebenen 39 Maßnahmen lagen keinerlei Nachweise über eine ordnungsgemäße Dokumentation und Einweisung vor. In weiteren sechs Fällen waren die Dokumentationen bzw. Einweisungen unvollständig, es fehlten etwa Angaben zu Grundstücksgrenzen, Höhenkoordinaten, Einfriedungen, Pflanzflächen, Abmessungen und zur Belastbarkeit befestigter Flächen, zu Feuerwehrezufahrten, Ver- und Entsorgungsmedien (z. B. Leitungstrassen für Wasser, Strom, Wärme) oder Ausstattungselementen; teilweise waren in den Bestandsunterlagen nicht alle für die Außenanlagen maßgeblichen Gewerke zusammengestellt.

55.3 Würdigung und Empfehlungen

55.3.1 Planungswettbewerbe und Verhandlungsverfahren mit Lösungsvorschlag

Die StBÄ vergaben die Planung von einem Drittel der geprüften Baumaßnahmen mithilfe von Wettbewerben oder Lösungsvorschlägen. Bei keiner dieser 15 Baumaßnahmen beachteten die StBÄ die haushaltsrechtlichen Vorgaben bei der Durchführung der Vergabeverfahren: Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurden nicht als maßgebliche Kriterien zur Bewertung und Auswahl der Entwürfe definiert.

Die Verfahren erfüllten somit eine ihrer wesentlichen Funktionen nicht, in einem frühen Projektstadium eine wirtschaftliche Planung und damit möglichst geringe Lebenszykluskosten sicherzustellen.

Der ORH weist darauf hin, dass die haushaltsrechtlichen Vorgaben bei allen Verfahren zur Vergabe von Planungsleistungen konsequent zu beachten sind und im Ergebnis eine wirtschaftliche und sparsame Planung sicherzustellen ist.

55.3.2 Verträge mit Freiberuflich Tätigen

Die StBÄ verstießen in annähernd jedem zweiten Fall gegen verbindliche Vorgaben des VHF Bayern.²⁹⁴ Vertragsbedingungen, Leistungspflichten und Honorarabsprachen sowie eine Kostenobergrenze sind schriftlich zu vereinbaren. Andernfalls erhöht sich für den Freistaat das Risiko wirtschaftlicher Nachteile durch Kostensteigerungen oder Rechtsstreitigkeiten.

Der ORH weist darauf hin, dass die Regelungen des VHF Bayern konsequent einzuhalten sind.

²⁹⁴ Abschnitt I.1 i. V. m. VI.1, § 1 Nrn. 1.1 und 1.2 sowie VII VHF Bayern.



55.3.3 Kostenmanagement

Die StBÄ haben bei der Planung und Ausführung staatlicher Baumaßnahmen die Vorgabe, die haushaltsrechtlich genehmigten Budgets einzuhalten. In über einem Viertel der geprüften Fälle ergaben sich erhebliche Kostenmehrungen, welche aus unzureichenden Leistungen Freiberuflich Tätiger sowie Defiziten bei Planung, Ausschreibung und Bauüberwachung resultierten. Die StBÄ stellten nicht sicher, dass die Freiberuflich Tätigen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hinreichend beachtetten.²⁹⁵ Durch Beauftragung geänderter oder zusätzlicher Leistungen mittels Nachtrags oder Bestellschein, und damit ohne erneuten Wettbewerb, nahmen die StBÄ deutliche Kostenmehrungen in Kauf.²⁹⁶

Die StBÄ sollten ihrer Kostenverantwortung gerecht werden sowie eine vertragsgemäße und vollständige Leistungserbringung der Freiberuflich Tätigen sicherstellen.

55.3.4 Beteiligung der Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststelle

Durch mangelnde Abstimmung zwischen StBÄ und GbD wurde ein finanzieller Mehraufwand für den Freistaat in Kauf genommen. Die formale Einverständniserklärung zur Planung reicht nach Auffassung des ORH nicht aus, sofern eine angemessene Beteiligung der künftigen Nutzer am Planungsprozess nicht auch tatsächlich gewährleistet ist. Dabei müssen sämtliche Aspekte einer langwährenden Betriebs- und Nutzungsphase berücksichtigt werden.

Nach Auffassung des ORH haben StBÄ und GbD gemeinsam auch die Folgekosten im Blick zu halten und so die langfristige Gesamtwirtschaftlichkeit staatlicher Liegenschaften sicherzustellen.

55.3.5 Ermittlung der Baunutzungskosten

In über der Hälfte der geprüften Fälle missachteten die StBÄ die haushaltsrechtliche Verpflichtung zur vollständigen Ermittlung der Baunutzungskosten der geplanten Außenanlagen. In diesen Fällen war aufgrund fehlender Kostenprognosen eine realistische Einschätzung künftiger Betriebskostenaufwendungen nicht möglich. Aufgrund der fehlenden Einbindung konnten die GbD auch nicht auf eine wirtschaftlichere Planung hinwirken. Die StBÄ beachtetten die Auswirkungen von Planungsentscheidungen auf die spätere

²⁹⁵ Abschnitt VI.1, § 1 Nrn. 1.1 und 1.2 VHF Bayern.

²⁹⁶ Bericht nach § 99 BHO des Bundesrechnungshofs vom 09.02.2012 über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes, abrufbar unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2012/vergabeerleichterungen-des-konjunkturpakets-ii-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.



Betriebs-phase nicht hinreichend. Damit wurde die Gesamtwirtschaftlichkeit staatlicher Liegenschaften im Hinblick auf den Lebenszyklus überwiegend nicht sichergestellt. Die Haushaltsunterlagen enthielten in über der Hälfte der geprüften Fälle die wesentlichen Voraussetzungen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Außenanlagen nicht.

Die Baunutzungskosten sind gemäß RL Bau sorgfältig zu ermitteln.

55.3.6 Dokumentation und Einweisung

Bei mehr als einem Viertel der geprüften Fälle waren Dokumentationen lückenhaft und Einweisungen nicht oder nicht vollständig erfolgt. In der Folge fehlten den GbD wichtige Grundlagen, um ihre Liegenschaften ordnungsgemäß und wirtschaftlich zu betreiben. Dadurch erhöhte sich etwa das Risiko von Schäden an baulichen Anlagen sowie von Unfällen durch unsachgemäße Nutzung und Unterhaltung.

Der ORH weist darauf hin, dass auch die für den Betrieb von Außenanlagen erforderlichen Unterlagen wie etwa Pflegekonzepte zum Beginn der Betriebsphase vollständig bereitgestellt werden müssen.

55.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Bauministerium teilt die Auffassung des ORH, dass mit der Durchführung von Wettbewerben und Vergabeverfahren für freiberufliche Leistungen nicht nur Planungsqualität und Förderung der Baukultur sicherzustellen seien, sondern auch die Themen Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit eine angemessene Berücksichtigung finden müssten. Dies umfasse selbstverständlich auch die dem Wettbewerb unterstellte Freianlagenplanung. Das durch die StBÄ verantwortlich zu führende Kostenmanagement müsse in Planung und Durchführung von Baumaßnahmen intensiviert werden. Das Bauministerium sieht in den Hinweisen und Empfehlungen des ORH eine wertvolle Grundlage für die Qualitätssicherung bei der Durchführung zukünftiger Wettbewerbe und der Vergabe und Begleitung freiberuflicher Leistungen für Außenanlagen.

Die StBÄ seien um Beachtung der Prüfungsergebnisse gebeten worden. Zudem wolle das Bauministerium bei künftigen Wettbewerben nochmals auf die Einhaltung der entsprechenden Vorschriften, Landtagsbeschlüsse und Ministerialschreiben hinweisen. Das Kostenmanagement werde im Rahmen der Ausrichtung auf eine Managementbauverwaltung aktuell gegenüber dem Erhebungszeitraum wesentlich intensiviert, dazu stünden den StBÄ entsprechende Arbeitshilfen, Beratungen sowie Fortbildungen zur Verfügung.



55.5 Schlussbemerkung

Der ORH empfiehlt, bei der Entwicklung staatlicher Liegenschaften die Haushaltsgrundsätze Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als maßgebliche Planungsgrundsätze auch konkret umzusetzen. Dies gilt nicht nur für Gebäude, sondern in gleichem Maß für Außenanlagen. Von der Planung bis zum langfristigen Betrieb ist neben einer wirtschaftlichen Ausführung eine möglichst lange Nutzungsdauer im Sinne der Nachhaltigkeit und des Werterhalts sicherzustellen. Die Bauverwaltung muss gemeinsam mit den GbD sorgfältig die Bedarfe und langfristigen Baunutzungskosten ermitteln.

Bereits bei der Konzeption von Außenanlagen sollten ein besonderes Augenmerk auf die Lebenszykluskosten gelegt und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen angestellt werden.



56 Ausgleichsleistungen des Freistaates an nichtbundeseigene Eisenbahnen für Erhaltung und Betrieb von Bahnübergängen

(Kap. 09 07 Tit. 892 72)

Der Freistaat hat den nichtbundeseigenen Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs (NE) die Hälfte ihrer Aufwendungen für die Erhaltung und den Betrieb von Bahnübergängen auszugleichen. Das Verfahren zur pauschalen Ermittlung der jährlichen Ausgleichsleistungen wird immer noch in Papierform durchgeführt. Der Freistaat hat keinen Gesamtüberblick über die tatsächlichen Aufwendungen der NE. In den geprüften Fällen hat er ein Vielfaches des Betrags erstattet, der sich aus den tatsächlichen Aufwendungen ergeben hätte.

Der ORH empfiehlt, ein IT-gestütztes Verfahren für die Erstattung der Ausgleichsleistungen einzuführen, damit die vorhandenen Daten für einen aussagekräftigen Zeitraum auszuwerten und die Höhe der Ausgleichsleistungen zu überprüfen.

Der ORH hat 2022/2023 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach die Leistungen des Freistaates an nichtbundeseigene Eisenbahnen (NE) für die Erhaltung und den Betrieb der Bahnübergänge (BÜ) in den Haushaltsjahren 2019 bis 2021 geprüft. Prüfungsschwerpunkte waren Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

56.1 Ausgangslage

Neben der Deutschen Bahn AG erbringen in Bayern 22 NE Verkehrsleistungen und betreiben Infrastruktur. Die NE-Infrastruktur in Bayern umfasst rd. 600 km öffentliche Eisenbahnstrecken mit rd. 700 BÜ von Staatsstraßen und kommunalen Straßen und Wegen. Als oberste Verkehrsbehörde ist das Bauministerium auch für die Angelegenheiten der NE zuständig.²⁹⁷

Die Zuständigkeiten für die laufende Unterhaltung und die Erneuerung von BÜ sind im EKrG geregelt.²⁹⁸ Demnach haben das Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Eisenbahnanlagen und der Straßenbaulastträger die Straßenanlagen zu erhalten und bei BÜ auch in Betrieb zu halten. An BÜ gehören die zur Sicherung des sich kreuzenden Verkehrs

²⁹⁷ Zuständigkeit bis 2013 Wirtschaftsministerium, bis 2018 Oberste Baubehörde im Innenministerium, seit 21.03.2018 Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr.

²⁹⁸ § 14 Abs. 2 EKrG.



dienenden Eisenbahnzeichen und -einrichtungen zu den Eisenbahnanlagen, die Straßenverkehrszeichen und -einrichtungen zu den Straßenanlagen. Das sowohl dem Eisenbahnverkehr als auch dem Straßenverkehr dienende Kreuzungsstück gehört zu den Eisenbahnanlagen.²⁹⁹ Dort kommen Aufwendungen für Erhaltung und Betrieb zwar beiden Verkehrsträgern zugute, sind aber vom Eisenbahnbetreiber zu tragen.

Daher erhalten die öffentlichen Eisenbahnen nach AEG einen Ausgleich für ihre Aufwendungen für Erhaltung und Betrieb der BÜ. Die NE erhalten den Ausgleich bei Bundesstraßen vom Bund, bei allen anderen Straßen und Wegen vom jeweiligen Land.³⁰⁰ Erhaltungsaufwand entsteht für die Fahrbahnbefestigung und die Sicherungseinrichtungen; der Betriebsaufwand setzt sich aus Stromkosten für technische Sicherungseinrichtungen und Personalkosten für die BÜ-Sicherung zusammen.

Näheres regelt in Bayern die 2001 vom damals zuständigen Wirtschaftsministerium eingeführte BÜ-Ausgleichsrichtlinie.³⁰¹ Danach leistet der Freistaat einen Beitrag von 50 % zu den Aufwendungen für die Erhaltung und den Betrieb der BÜ.

56.2 Feststellungen

56.2.1 Verfahren zur Erstattung der Ausgleichsleistungen

Nach der BÜ-Ausgleichsrichtlinie wird für jeden BÜ ein jährlicher fiktiver Erhaltungsaufwand berechnet, jeweils separat für die Fahrbahnbefestigung und die technischen Sicherungseinrichtungen. Hierfür werden im Regelfall die jeweiligen Anschaffungs-/Erstellungswerte mit einem spezifischen Erhaltungsfaktor multipliziert, der von der Art der Fahrbahnbefestigung bzw. Art der Sicherungseinrichtungen abhängt (z. B. Asphaltbefestigung: 0,3, Betonplatten: 0,07). Der Anschaffungs-/Erstellungswert entspricht den Investitionskosten für den BÜ. Diese Kosten belegen die NE bei erstmaliger Antragstellung und wenn sich der Anschaffungs-/Erstellungswert ändert. Der staatliche Ausgleich für den Betriebsaufwand erfolgt auf Grundlage von Nachweisen oder Vergleichsberechnungen.

²⁹⁹ Dieses Kreuzungsstück wird durch einen beidseitigen Streifen begrenzt, der zur jeweils äußeren Schiene parallel in einem Abstand von 2,25 m verläuft.

³⁰⁰ § 16 Abs. 1a und Abs. 3 AEG.

³⁰¹ „Richtlinie 2001 für die Ermittlung und den Nachweis der Aufwendungen für den Betrieb und die Erhaltung höhengleicher Kreuzungen von Straßen, Wegen und Plätzen, auf denen öffentlicher Verkehr stattfindet - ausgenommen Bundesstraßen -, mit Strecken der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs (NE) zum Ausgleich nach § 16 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)“; Anmerkung: Im aktuell gültigen AEG geregelt in § 16 Abs. 1a und 3 AEG.



Die NE reichen die Anträge als Papierunterlagen für jedes Kalenderjahr bis zum 31.05. des Folgejahres bei der für sie zuständigen Regierung ein.³⁰² Die in das Ausgleichsverfahren einzubeziehenden BÜ sind einzeln mit den auf das Kalenderjahr bezogenen, für die Berechnung maßgebenden Merkmalen und Beträgen sowie den berechneten Aufwendungen darzustellen. Aus den Nachweisen je BÜ sind die Summen der Gesamtaufwendungen getrennt nach Strecken in einen Gesamtnachweis für die NE zu übernehmen.

Der Freistaat leistete in den Jahren 2019 bis 2021 für die auf diese Weise ermittelten Aufwendungen für Erhaltung und Betrieb einen Ausgleich von 3.987.840 €; das sind knapp zwei Drittel der insgesamt veranschlagten 6,3 Mio. €.

Staatliche Ausgleichsleistungen 2019 bis 2021 für BÜ von NE; Soll- und Ist-Ausgaben (T€)				<i>Tabelle 79</i>
Haushaltsjahr	Soll	Ist	Verhältnis Ist zu Soll in %	
2019	2.100,00	1.146,82	55	
2020	2.100,00	1.438,32	68	
2021	2.100,00	1.402,70	67	
Summe	6.300,00	3.987,84	63	

56.2.2 Ausgleichsleistungen und tatsächlicher Aufwand

Mit Schreiben vom 17.10.2006 teilte das damals zuständige Wirtschaftsministerium den Regierungen mit, dass der Unterhaltungszustand der BÜ „teilweise sehr unbefriedigend ist und dies, obwohl dieser Bereich seit Jahren gezielt finanziell unterstützt wird. Um die Höhe der Mittel auch weiterhin rechtfertigen zu können, muss sich der Unterhaltungszustand erheblich bessern.“

Das Wirtschaftsministerium ergänzte hierzu die BÜ-Ausgleichsrichtlinie dahingehend, dass die NE für jeden BÜ ein Stammbuch zu führen und ab 2007 mit dem Antrag auf Ausgleich der berechneten Unterhaltsaufwendungen in Papierform vorzulegen haben. Das BÜ-Stammbuch muss neben den Grunddaten zudem alle an einem BÜ tatsächlich ausgeführten Arbeiten mit Datum, Beschreibung der Maßnahme, Zeitaufwand, Sach- und Lohnkosten enthalten. Zugleich bat das Ministerium die Regierungen, die angestrebte Verbesserung des BÜ-Unterhaltungszustands durch unangemeldete Überprüfungen zu gewährleisten.

³⁰² Regierung von Oberbayern für Oberbayern, Niederbayern, Schwaben bzw. Regierung von Mittelfranken für Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken.



Ausgleichsleistungen an einzelne NE

Auf Grundlage der BÜ-Stammbücher hat der ORH für mehrere Fälle die jährlichen Ausgleichsleistungen des Freistaates an verschiedene NE mit deren dokumentierten tatsächlichen Aufwendungen für Erhaltung und Betrieb ihrer BÜ verglichen. Die in folgender Tabelle dargestellten jährlichen Erstattungsleistungen an drei der größten NE umfassen insgesamt 76 BÜ und 340.000 €; das sind 11 % der 700 BÜ bzw. 24 bis 30 % der jährlichen Ausgleichsleistungen zwischen 2019 und 2021:

Vergleich der Ausgleichsberechnung nach BÜ-Ausgleichsrichtlinie bzw. anhand des dokumentierten Kostenaufwands (€)			
	Fall A	Fall B	Fall C
Betriebsjahr/Anzahl BÜ	2021/36	2018/34	2018/6
Berechnung nach BÜ-Ausgleichsrichtlinie			
Kostenaufwand	517.454	131.682	33.080
davon 50 % (erstattet)	258.727	65.841	16.540
Berechnung anhand des dokumentierten Kostenaufwands			
Kostenaufwand	96.527	45.297	10.552
davon 50 %	48.264	22.648	5.276
Verhältnis der Ausgleichsleistungen zwischen Berechnung nach BÜ-Ausgleichsrichtlinie bzw. dokumentiertem Kostenaufwand	5,4-fach	2,9-fach	3,1-fach

Tabelle 80

In den geprüften Fällen waren die anhand der BÜ-Ausgleichsrichtlinie ermittelten Ausgleichsleistungen des Freistaates etwa 3- bis 5-fach so hoch wie der zu erstattende Betrag, der sich auf Grundlage der von den NE dokumentierten tatsächlichen Aufwendungen ergeben hätte.

Beispiel: Fiktiver Erhaltungsaufwand für die Fahrbahn eines Bahnübergangs

Für einen einzelnen BÜ, dessen Fahrbahnbelag 2006 erneuert wurde, verglich der ORH die seither dokumentierten Erhaltungskosten mit den Ausgleichsleistungen. Die Erneuerungskosten für den Fahrbahnbelag betrugen insgesamt 23.178 € und wurden ab 2007 den jährlichen Berechnungen der Ausgleichsleistungen als Erstellungswert zugrunde gelegt. Mit dem Kostenfaktor nach BÜ-Ausgleichsrichtlinie (0,3) ergaben sich jährlich fiktive Erhaltungskosten für den Fahrbahnbelag von 6.953 €. Davon erstattete der Freistaat ab 2007 jedes Jahr 50 %; das sind 3.477 €. Im BÜ-Stammbuch waren dagegen von 2007 bis 2021 keine Erhaltungsaufwendungen dokumentiert.



Daher erstattete der Freistaat von 2007 bis zum Ende des Prüfungszeitraums 2021 für die Erhaltung der Fahrbahn insgesamt 52.150 €, obgleich kein Erhaltungsaufwand dokumentiert war und der Erstellungswert nur 23.178 € betrug. Die Summe der staatlichen Ausgleichsleistungen erhöht sich jährlich weiter um 3.477 €, auch wenn tatsächlich keine Erhaltungsaufwendungen anfallen.

Berechnungsverfahren nach BÜ-Ausgleichsrichtlinie

Das Bauministerium vertrat im Prüfungsverfahren die Auffassung, dass das zur Ermittlung der Ausgleichsleistungen angewandte Verfahren nach BÜ-Ausgleichsrichtlinie der Verwaltungsvereinfachung diene. Eine grundsätzlich mögliche Spitzabrechnung sei aufwendiger und könne zu unkorrekten Aufschreibungen führen, die für die Verwaltung nicht erkennbar und widerlegbar wären.

Um die gesetzlichen Ansprüche der NE zu erfüllen, seien laut Bauministerium auch die Erhaltungskosten von BÜ mit häufigem Erneuerungsbedarf auszugleichen. Durch die einheitlichen Erhaltungsfaktoren und ggf. Erstellungspauschalwerte könne es bei BÜ mit längeren Erneuerungsintervallen zu Überkompensationen kommen. Dies sei Folge des pauschalierten Ausgleichs. Das Verfahren führe aber nicht systematisch zu einer Überkompensation; vielmehr sollte sich das Ergebnis über einen längeren Zeitraum ausgleichen. Darüber hinaus müssten die NE mit den Ausgleichsleistungen primär in die Lage versetzt werden, zukünftige Erneuerungen vornehmen zu können. Schon wegen des regelmäßigen Anstiegs des Baupreinsniveaus seien die zukünftigen Erneuerungskosten signifikant höher als die zurückliegenden Erstellungskosten.

Zudem ermögliche das Verfahren dem Bauministerium eine bessere Planbarkeit der erforderlichen Haushaltsmittel. Bei Spitzabrechnung wäre der Mittelbedarf nicht vorhersehbar und es müsste jeweils vorsorglich ein hoher Betrag veranschlagt werden, um ggf. Kostenteile für umfangreichere Erneuerungsmaßnahmen erstatten zu können.

Durch Einführung des BÜ-Stammbuchs und unangemeldete Überprüfungen sollte der teilweise sehr unbefriedigende Erhaltungszustand der BÜ verbessert werden. Das Bauministerium konnte nicht beurteilen, ob mit diesen seit 2006 ergriffenen Maßnahmen und den eingesetzten Haushaltsmitteln die damals gesteckten Ziele erreicht wurden. Mit Einführung des BÜ-Stammbuchs sei weder ein Zustandsbewertungssystem eingeführt noch der damalige Status quo dokumentiert worden. Beurteilungsmaßstab für die Regierungen sei, dass die BÜ sich in einem Zustand befinden, der den gesetzlichen Anforderungen an Verkehrssicherheit und Ordnung genüge.



56.3 Würdigung und Empfehlungen

56.3.1 Verfahren zur Erstattung der Ausgleichsleistungen

Die beiden zuständigen Regierungen führen die Verfahren zur pauschalen Ermittlung und Erstattung der jährlichen Ausgleichsleistungen an NE immer noch aufwendig in Papierform und nicht IT-gestützt durch. Auch die hierfür seit 2007 geforderten BÜ-Stammbücher mit Angaben zu den tatsächlich erbrachten Erhaltungsleistungen werden in Papier vorgelegt. Eine Auswertung wäre sehr aufwendig und ist bisher nicht erfolgt. Das Bauministerium hat daher keinen Überblick über die von den NE tatsächlich erbrachten Erhaltungsaufwendungen. Dieser ist erforderlich, um beurteilen zu können, ob die vom Freistaat für Erhaltung und Betrieb von NE-BÜ ausbezahlten Mittel in ihrer Höhe nach AEG gerechtfertigt sind.

Nach dem neuen Bayerischem Digitalgesetz sollen geeignete staatliche Prozesse der Verwaltung des Freistaates vollständig digitalisiert und bereits digitalisierte Prozesse in einem Verbesserungsprozess fortentwickelt werden.³⁰³

56.3.2 Ausgleichsleistungen und tatsächlicher Aufwand

Das in der BÜ-Ausgleichsrichtlinie vorgesehene Berechnungsverfahren verwendet für den Erhaltungsaufwand fiktive Werte und berücksichtigt nicht, ob die NE tatsächlich Erhaltungsleistungen erbrachten. Der Ansatz fiktiver Werte im Berechnungsverfahren hat in den vom ORH geprüften Fällen dazu geführt, dass der Freistaat den NE ein Vielfaches von den eigentlich vorgesehenen 50 % des tatsächlichen Erhaltungs- und Betriebsaufwands erstattete.

Das Bauministerium bestätigt, dass das Verfahren nach BÜ-Ausgleichsrichtlinie, insbesondere bei BÜ mit längeren Erneuerungsintervallen, zu einer Überkompensation führen kann. Wenn die pauschalen Erstattungen sich an den BÜ mit häufigem Erneuerungsbedarf orientieren müssen, führen sie bei BÜ mit geringerem Erneuerungsbedarf zwangsläufig zu einer Überkompensation. Für seine Annahme, dass sich Über- und Unterkompensationen längerfristig ausgleichen, hat das Bauministerium keinen Beleg. Eine entsprechende Übersicht gibt es nicht, obwohl die tatsächlich erbrachten Erhaltungsleistungen seit 2007 in den BÜ-Stammbüchern zu dokumentieren sind; allerdings liegen diese Daten nur in Papierform vor und sind nur mit erheblichem Aufwand auswertbar. Anhand der geprüften Fälle geht der ORH vielmehr davon aus, dass das Verfahren nach der BÜ-Ausgleichsrichtlinie systembedingt zu insgesamt überhöhten Ausgleichsleistungen des Freistaates führt.

³⁰³ Art. 5 Abs. 1 BayDiG.



Das AEG sieht vor, dass öffentliche Eisenbahnen einen staatlichen Ausgleich für Belastungen erhalten, die sich aus den Aufwendungen für die Erhaltung und den Betrieb von BÜ ergeben. Der ORH teilt nicht die vom Bauministerium vertretene Auffassung, wonach die NE mit den Ausgleichsleistungen primär in die Lage versetzt werden sollten, zukünftige Erneuerungen vornehmen zu können. Solche Vorausleistungen sind aus Sicht des ORH im AEG nicht vorgesehen und auch nicht zulässig; sie könnten z. B. auch BÜ betreffen, die stillgelegt werden. Zweck der Ausgleichsleistungen ist vielmehr, den NE einen Ausgleich für Lasten zu gewähren, die zu einer Ungleichheit oder erheblichen Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Straße führen können.³⁰⁴

Im Prüfungszeitraum 2019 bis 2021 waren im Haushalt 6,3 Mio. € für Ausgleichsleistungen an NE veranschlagt (vgl. Tabelle 79). Tatsächlich wurden 4,0 Mio. € ausgegeben, das sind nur 63 % der veranschlagten Mittel. Die große Differenz widerlegt die Auffassung des Bauministeriums, wonach das bisherige Verfahren die Planbarkeit der erforderlichen Haushaltsmittel gewährleistet.

56.3.3 Empfehlungen

Der ORH empfiehlt, zur Verwaltungsvereinfachung ein IT-gestütztes Verfahren einzuführen, das eine effiziente Datenerfassung, Beantragung, Ermittlung und Auszahlung der Ausgleichsleistungen gewährleistet. Auf diese Weise wären insbesondere auch die mit Einführung des BÜ-Stammbuchs 2006 erhobenen Daten zu den tatsächlich von den NE für Erhalt und Betrieb der BÜ erbrachten Leistungen leicht auswertbar und mit den staatlichen Ausgleichsleistungen vergleichbar.

Die Ausgleichsleistungen sollten auf Grundlage der tatsächlich von den NE dokumentierten Aufwendungen bemessen werden und die laut BÜ-Ausgleichsrichtlinien vorgesehene hälftige Erstattung durch den Freistaat nicht überschreiten. Welches Verfahren es hierzu anwendet, sollte das Bauministerium aufgrund der Auswertungen der vorhandenen Daten entscheiden.

Die Abschätzung des künftigen Mittelbedarfs ließe sich durch frühzeitige Informationen seitens der NE verbessern. Diese sollten verpflichtet werden, mit dem jährlichen Antrag auf Ausgleichsleistungen auch den voraussichtlichen Bedarf für das Folgejahr anzugeben.

³⁰⁴ Begründung zum Sechsten Gesetz zur Änderung des AEG, BT-Drs. 19/17289 vom 19.02.2020.



56.4 Stellungnahme der Verwaltung

Dem Bauministerium ist unbekannt, auf welchen Feststellungen die Aussage aus dem Jahr 2006 beruhte, wonach der Erhaltungszustand der BÜ unbefriedigend sei. Die Akten des damals zuständigen Wirtschaftsministeriums würden keine Angaben über Anzahl und Zustand einzelner oder aller BÜ in Bayern enthalten. Mangels Dokumentation des Ausgangszustands in 2006 sei dem Bauministerium heute keine Aussage möglich, wie sich der Erhaltungszustand zeitlich verändert hat.

Die beiden Schwerpunktregierungen mit Eisenbahnaufsicht hätten Kenntnis über den Erhaltungszustand der BÜ im Allgemeinen und die Zielerreichung der Ausgleichsleistungen. Für die Aufgabenerfüllung sei es aber nicht erforderlich, den Erhaltungszustand von BÜ zu klassifizieren. Die einschlägigen Vorschriften über die ordnungsgemäße Beschaffenheit von BÜ seien der einzige zulässige Maßstab bei Ausübung der Eisenbahnaufsicht und Beurteilung, ob die Ziele der Ausgleichszahlungen erreicht sind.

Mit der Überwachung und erforderlichenfalls Durchsetzung eines ordnungsgemäßen Bahnübergangszustands durch die Eisenbahnaufsicht sei die zweckentsprechende Verwendung der Ausgleichszahlungen gewährleistet. Hierzu würden die Regierungen regelmäßig und stichprobenartig Ortsbesichtigungen durchführen. Daneben gebe es auf Einladung der Straßenverkehrsbehörden regelmäßig spezielle Bahnübergangsschauen zur Beurteilung des Zustands aller BÜ, an denen auch Eisenbahnaufsicht, Polizei und Straßenbaulastträger teilnehmen.

Das Bauministerium werde die Empfehlungen des ORH hinsichtlich des Übergangs zu einer Erstattung gegen detaillierten Kostennachweis und der Einführung eines IT-gestützten Verfahrens eingehend prüfen und bewerten. Hierbei seien auch die praktischen Folgen einer Ausgleichsgewährung auf Basis unternehmensindividueller Kostenstrukturen mit einzubeziehen.

56.5 Schlussbemerkung

Die Erstattung der jährlichen Ausgleichsleistungen an NE erfolgt nicht IT-gestützt. Auch die hierfür seit 2007 geforderten BÜ-Stammbücher mit Angaben zu den tatsächlich erbrachten Erhaltungsleistungen werden immer noch in Papier vorgelegt. Dies widerspricht diametral den Zielen der Staatsregierung zur Digitalisierung von Staat und Verwaltung und erhöht den Aufwand des Erstattungsverfahrens. Die fehlende IT-Unterstützung führt dazu, dass das Bauministerium keinen Überblick über die von den NE tatsächlich erbrachten Erhaltungsaufwendungen hat.



Die pauschalen Erstattungen müssen sich, wie das Bauministerium selbst ausführt, an den Erhaltungskosten von BÜ mit häufigem Erneuerungsbedarf orientieren, um deren gesetzliche Ausgleichsansprüche zu erfüllen. Wie in den geprüften Fällen festgestellt, geht der ORH daher davon aus, dass der Freistaat mit dem aktuellen Berechnungsverfahren bei einer Vielzahl der insgesamt 700 BÜ systembedingt zu hohe Ausgleichsleistungen bezahlt, insbesondere bei solchen mit längeren Erneuerungsintervallen.

Der ORH empfiehlt, ein IT-gestütztes Verfahren für die Erstattung der Ausgleichsleistungen einzuführen, damit die vorhandenen Daten für einen aussagekräftigen Zeitraum auszuwerten und die Höhe der Ausgleichsleistungen zu überprüfen.



STAATSMINISTERIUM FÜR FAMILIE, ARBEIT UND SOZIALES

57 Förderung des Behindertensports (Kap. 10 05 TG 78 - 79)

Die Förderung des Behindertensports umfasst u. a. **Übungsveranstaltungen für Gruppen von Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung, die wegen ihrer Behinderung nicht an allgemein zugänglichen Sportmaßnahmen teilnehmen können.**

Das derzeitige Förderverfahren ist aufwendig und inkonsequent. Im Interesse eines gezielten Einsatzes der vorhandenen Fördermittel sollte dieses vereinfacht werden.

Der ORH hat 2021/2022 gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth die Förderung des Behindertensports in den Jahren 2016 bis 2019 geprüft. Dabei ging es ausschließlich um die Ordnungsmäßigkeit beim Vollzug der entsprechenden Richtlinie und um die Erreichung des Förderzwecks, dass möglichst viele Menschen mit Behinderung das geförderte Sportangebot nutzen können. Erhebungen wurden hierzu 2021 beim Sozialministerium, dem Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS), bei allen den Behindertensport durchführenden Landesverbänden, der Landesarbeitsgemeinschaft für kardiologische Prävention und Rehabilitation sowie 16 ausgewählten Sportvereinen durchgeführt.

57.1 Ausgangslage

Nach der Richtlinie „Grundsätze zur Förderung des Behindertensports“ (RL) von 1991³⁰⁵ werden Übungsveranstaltungen (ÜV) für Gruppen von Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung, die wegen ihrer Behinderung nicht an allgemein zugänglichen Sportmaßnahmen teilnehmen können, im Wege der Festbetragsfinanzierung gefördert. Als ÜV gilt jede behindertensportliche Maßnahme, für die ein eigener Übungsleiter notwendig ist.

³⁰⁵ Richtlinie „Grundsätze zur Förderung des Behindertensports“ vom 16.09.1991 Nr. IV 4/5524-1/10/91.



Zu den geförderten Kosten für ÜV gehören Entgelte für Übungsleiter und Sportärzte, Mieten für Sporthallen, Beschaffung von Sportgeräten und Verwaltungskosten. Neben den ÜV werden durch die RL auch Fahrtkosten für die Teilnahme an überregionalen Behindertensportveranstaltungen gefördert.

Dem Behindertensport kommt als Breitensport für Menschen mit Behinderung eine große Bedeutung zu. Er ermöglicht es ihnen, einen Einstieg in die körperliche Aktivität zu finden und ohne Druck die Freude an der Bewegung zu genießen.³⁰⁶ Eine ärztliche Betreuung bzw. Überwachung ist nicht erforderlich und findet i. d. R. nicht statt. Für den Behindertensport und die Teilnahme an überregionalen Sportveranstaltungen wird im Haushaltstitel Kap. 10 05 TG 78 - 79 jährlich ein Haushaltsansatz von 790.000 € veranschlagt.

Im Gegensatz dazu wird der gesetzlich geregelte Rehasport³⁰⁷ in Gruppen nach ärztlicher Verordnung und unter ärztlicher Betreuung bzw. Überwachung durchgeführt. Die Kosten sind durch die gesetzlichen Krankenkassen (gKV) bzw. die Deutsche Rentenversicherung (DRV) zu tragen.³⁰⁸ Die Ausbildungen für Übungsleiter von Behinderten- bzw. Rehasport sind unterschiedlich.³⁰⁹

Landesweit sind in Bayern ca. 400 Vereine im Bereich des Behindertensports, zusammengefasst in acht Landesverbänden³¹⁰, tätig.

57.2 Fördervoraussetzungen

57.2.1 Feststellungen

Für die Förderung einer ÜV ist nach der RL eine Mindestteilnehmerzahl von fünf Personen mit einer Behinderung erforderlich.³¹¹ Die förderfähige Maximalteilnehmerzahl beträgt i. d. R. 15 Personen.³¹²

³⁰⁶ Abrufbar unter www.aok.de/pk/magazin/sport/fitness/warum-sport-fuer-menschen-mit-behinderung-so-wichtig-ist/.

³⁰⁷ Abrufbar unter www.aok.de/gp/ergaenzende-leistungen/rehabilitationssport-und-funktionstraining.

³⁰⁸ § 64 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX i. V. m. Urteil des Bundessozialgerichts vom 02.11.2010 - B 1 KR 8/10 R.

³⁰⁹ Abrufbar unter www.bvs-bayern.com/lehre/ausbildungen/.

³¹⁰ Bayerischer Gehörlosen-Sportverband e. V. (Gehörlosen SB), Bayerischer Landes-Sportverband e. V. (BLSV), Bayerischer Sportschützenbund e. V., Behinderten- und Rehabilitationssportverband Bayern e. V. (BVS), Deutscher Caritasverband - Landesverband Bayern e. V. (Caritas), Diakonisches Werk Bayern e. V. (Diakonie), Lebenshilfe für Menschen mit Behinderung Landesverband Bayern e. V. (Lebenshilfe) und Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bayern e. V. (Der Paritätische).

³¹¹ Bei Teilnahme von Schwerstbehinderten beträgt die Mindestteilnehmerzahl drei Personen.

³¹² Bei Teilnahme von Schwerstbehinderten beträgt die förderfähige Maximalteilnehmerzahl sieben Personen.



Die Förderung durch das ZBFS für eine ÜV beträgt bis zu 15 €. Die Förderhöhe berechnet sich aufgrund der insgesamt abgehaltenen ÜV.

Für die Teilnahme an ÜV wird ein Nachweis über die Feststellung einer körperlichen oder geistigen Behinderung, z. B. durch Vorlage eines Schwerbehindertenausweises bzw. einer ärztlichen Bescheinigung, nicht gefordert. Die RL sieht für die Teilnahme an überregionalen Behindertensportveranstaltungen als Fördervoraussetzung einen Grad der Behinderung von wenigstens 50 vor.³¹³

Neben Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung nehmen zusätzlich Personen mit einer ärztlichen Rehasportverordnung³¹⁴ am Behindertensport teil. Diese können auch nicht behinderte Menschen erhalten. Mit einer Rehasportverordnung werden Kosten von 5,45 € je Teilnehmer je ÜV durch die gKV oder die DRV übernommen.

Der ORH hat bei 12 von 16 geprüften Vereinen festgestellt, dass sich die Gruppen schwerpunktmäßig aus Teilnehmern mit Rehasportverordnung zusammensetzen; ob diese Personen eine Behinderung hatten, war unbekannt. Ein Nachweis, ob die Teilnahme aufgrund Behinderung erfolgt, ist nach der RL nicht erforderlich. Daher konnte das ZBFS die Zusammensetzungen der Gruppen nicht überprüfen.

Im Verwendungsnachweis (VN) geben die Vereine die Zahl der im Jahr insgesamt durchgeführten ÜV und die Gesamtzahl der Teilnehmer an. Es ist nicht erkennbar, welche Teilnehmer aufgrund Behinderung an der ÜV teilgenommen haben. Eine Aufstellung der Teilnehmerzahlen an den einzelnen ÜV existiert nicht. Das ZBFS kann nicht feststellen, ob für jede ÜV die erforderlichen Teilnehmerzahlen erreicht wurden.

57.2.2 Würdigung und Empfehlungen

Generell ist strikt zwischen Behindertensport und Rehasport zu unterscheiden. Beim Behindertensport soll Menschen mit geistiger oder körperlicher Behinderung ein Breitensportangebot ermöglicht werden, das auf dem Vereinssektor so nicht angeboten wird. Eine ärztliche Betreuung bzw. Überwachung ist nicht zwingend vorgesehen. Der Rehasport erfordert diese dagegen zwingend. Dabei liegt ein gesetzlicher Anspruch auf Kostenerstattung gegenüber der gKV bzw. DRV vor.

³¹³ RL Nr. 1.2.2.

³¹⁴ Rehasportverordnung, abrufbar unter https://www.kbv.de/media/sp/Muster56_2023.pdf.



Fördervoraussetzung des Behindertensports ist gemäß der RL, dass grundsätzlich mindestens fünf Menschen mit einer Behinderung an der Sportgruppe teilnehmen. Das ZBFS hat sicherzustellen, dass die Teilnahme einer ausreichenden Zahl von Menschen mit Behinderung für alle ÜV durchgängig nachgewiesen wird.

57.3 Förderverfahren

57.3.1 Feststellungen

Die Landesverbände stellen für ihre Mitgliedsorganisationen bis zum 01.10. des dem Bewilligungszeitraum vorausgehenden Jahres einen Antrag auf Bewilligung einer staatlichen Zuwendung beim ZBFS. Nach Antragstellung bewilligt das ZBFS die Höhe der Zuschüsse im Wege einer Festbetragsfinanzierung. Dabei berechnet das ZBFS - ungeachtet der beantragten Zahl der ÜV - die Zahl der zu fördernden ÜV aus dem Durchschnitt der tatsächlich durchgeführten ÜV der letzten drei Jahre anhand der VN. Diese werden mit einem durch das ZBFS jährlich neu festgelegten und für alle Landesverbände gleichen Festbetrag je abgehaltener ÜV multipliziert. Dabei verfolgt die Verwaltung das Ziel eines einheitlichen Festbetrags je ÜV bei allen Landesverbänden. Alle Bewilligungsbescheide des ZBFS enthalten eine Nebenbestimmung, wonach sich bei weniger abgehaltenen ÜV nicht automatisch die Zuwendung verringert. Dies würde nur dann eintreten, wenn die Maximalförderung von 15 € für eine ÜV überschritten würde. Im geprüften Zeitraum wurde die Maximalförderung nie erreicht. Der Bewilligungsbescheid ergeht frühestens im Juni des Bewilligungsjahres, teilweise auch später.

Die Antragsteller müssen bis 15.04. des dem Bewilligungszeitraum folgenden Jahres einen VN vorlegen.³¹⁵ Dieser beinhaltet u. a. Angaben zu Anzahl der ÜV und Anzahl der Teilnehmer. Bei Abweichung der mit Bescheid festgestellten ÜV zu den im VN nachgewiesenen ÜV verbleibt es grundsätzlich bei der bewilligten Fördersumme. Aufgrund der vorgenannten Nebenbestimmungen in den Bewilligungsbescheiden wird diese im VN-Verfahren grundsätzlich nicht mehr angepasst. Dieses Verfahren führt im Ergebnis bei allen Landesverbänden zu unterschiedlichen tatsächlichen Förderbeträgen je ÜV.

³¹⁵ RL Nr. 2.2.2.



Im Ergebnis unterschiedliche Förderung einer ÜV (€) Tabelle 81								
2016								
Landesverband ¹	Förderbetrag je ÜV lt. Bescheid	ÜV lt. Bescheid	Förder-summe lt. Bescheid	ÜV lt. VN	Errechn. tatsächl. Förder-summe	Errechn. tatsächl. Betrag je ÜV	Prozentuale Abweichung des errechn. tats. Betrages	Errechnete absolute Abweichung
BLSV	8,35 €	4.765	39.787,75 €	3.980	33.233,00 €	10,00 €	+ 20 %	+ 6.554,75 €
BVS	8,35 €	66.234	553.053,90 €	66.209	552.795,05 €	8,35 €	0 %	+ 258,85 €
Caritas	8,35 €	1.514	12.641,90 €	1.480	12.358,00 €	8,54 €	+ 2 %	+ 283,90 €
Diakonie	8,35 €	1.006	8.400,10 €	927	7.740,45 €	9,06 €	+ 9 %	+ 659,65 €
Gehörlosen SB	8,35 €	5.699	47.586,65 €	5.597	46.734,95 €	8,50 €	+ 2 %	+ 851,70 €
Lebenshilfe	8,35 €	1.619	13.518,65 €	1.462	12.207,70 €	9,25 €	+ 11 %	+ 1.310,95 €
Der Paritätische	8,35 €	222	1.853,70 €	291	2.429,85 €	6,37 €	- 24 %	- 576,15 €
2017								
Landesverband ¹	Förderbetrag je ÜV lt. Bescheid	ÜV lt. Bescheid	Förder-summe lt. Bescheid	ÜV lt. VN	Errechn. tatsächl. Förder-summe	Errechn. tatsächl. Betrag je ÜV	Prozentuale Abweichung des errechn. tats. Betrages	Errechnete absolute Abweichung
BLSV	8,20 €	4.444	36.440,80 €	3.787	31.053,40 €	9,62 €	+ 17 %	+ 5.387,40 €
BVS	8,20 €	66.448	544.873,60 €	64.358	527.735,60 €	8,47 €	+ 3 %	+ 17.138,00 €
Caritas	8,20 €	1.502	12.316,40 €	1.416	11.611,20 €	8,70 €	+ 6 %	+ 705,20 €
Diakonie	8,20 €	972	7.970,40 €	648	5.313,60 €	12,30 €	+ 50 %	+ 2.656,80 €
Gehörlosen SB	8,20 €	5.759	42.223,80 €	6.074	49.806,80 €	7,77 €	- 5 %	- 2.583,00 €
Lebenshilfe	8,20 €	1.583	12.980,60 €	1.391	11.406,20 €	9,33 €	+ 14 %	+ 1.574,40 €
Der Paritätische	8,20 €	267	2.189,40 €	293	2.402,60 €	7,47 €	- 9 %	- 213,20 €
2018								
Landesverband ¹	Förderbetrag je ÜV lt. Bescheid	ÜV lt. Bescheid	Förder-summe lt. Bescheid	ÜV lt. VN	Errechn. tatsächl. Förder-summe	Errechn. tatsächl. Betrag je ÜV	Prozentuale Abweichung des errechn. tats. Betrages	Errechnete absolute Abweichung
BLSV	8,44 €	4.169	35.186,36 €	3.122	26.349,68 €	11,27 €	+ 34 %	+ 8.836,68 €
BVS	8,44 €	65.452	552.414,88 €	67.593	570.484,92 €	8,17 €	- 3 %	- 18.070,04 €
Caritas	8,44 €	1.513	12.769,72 €	1.422	12.001,68 €	8,98 €	+ 6 %	+ 768,04 €
Diakonie	8,44 €	ohne Antrag						
Gehörlosen SB	8,44 €	5.831	49.213,64 €	4.493	37.920,92 €	10,95 €	+ 30 %	+ 11.292,72 €
Lebenshilfe	8,44 €	1.466	12.373,04 €	1.457	12.297,08 €	8,49 €	+ 1 %	+ 75,96 €
Der Paritätische	8,44 €	292	2.464,48 €	348	2.937,12 €	7,08 €	- 16 %	- 472,64 €
2019								
Landesverband ¹	Förderbetrag je ÜV lt. Bescheid	ÜV lt. Bescheid	Förder-summe lt. Bescheid	ÜV lt. VN	Errechn. tatsächl. Förder-summe	Errechn. tatsächl. Betrag je ÜV	Prozentuale Abweichung des errechn. tats. Betrages	Errechnete absolute Abweichung
BLSV	8,57 €	3.630	31.109,10 €	2.661	22.804,77 €	11,69 €	+ 36 %	+ 8.304,33 €
BVS	8,57 €	66.051	566.057,07 €	57.424	492.123,68 €	9,86 €	+ 15 %	+ 73.933,39 €
Caritas	8,57 €	1.461	12.520,77 €	1.362	11.672,34 €	9,19 €	+ 7 %	+ 848,43 €
Diakonie	8,57 €	ohne Antrag						
Gehörlosen SB	8,57 €	5.388	46.175,16 €	4.375	37.493,75 €	10,55 €	+ 23 %	+ 8.681,41 €
Lebenshilfe	8,57 €	1.437	12.315,09 €	1.402	12.015,14 €	8,78 €	+ 2 %	+ 299,95 €
Der Paritätische	8,57 €	311	2.665,27 €	289	2.476,73 €	9,22 €	+ 8 %	+ 188,54 €

¹ Der Bayerische Sportschützenbund hat keinen Antrag auf Förderung der ÜV gestellt.



Das ZBFS legte für jedes Jahr einen einheitlichen Förderbetrag je ÜV fest, die tatsächlichen Förderbeträge je ÜV weichen von Landesverband zu Landesverband deutlich ab. So ergibt sich für 2018 eine Spanne von 7,08 bis 11,27 € je ÜV, in Abweichung vom ursprünglich festgelegten einheitlichen Förderbetrag von 8,44 €. Diese Abweichungen sind sowohl dem ZBFS als auch dem Sozialministerium seit Jahren bekannt. Als Begründung für die fehlende Korrektur gibt das Sozialministerium den Verwaltungsaufwand für die Förder-sachbearbeitung und auch für die Landesverbände im Falle nachträglicher Anpassungen an.

57.3.2 Würdigung und Empfehlungen

Das derzeit und seit vielen Jahren praktizierte Förderverfahren ist aufwendig und inkonsequent. Durch die Berechnung der Fördersumme je ÜV aufgrund von Zahlen aus den VN der vergangenen drei Jahre werden noch nicht vorhersehbare Gegebenheiten, wie z. B. neue Sportgruppen, nicht berücksichtigt. Dadurch wichen die tatsächlichen Zahlen der ÜV im Bewilligungsjahr und damit auch die tatsächlich zur Verfügung stehenden Fördersummen immer von den der Bewilligung zugrunde liegenden Zahlen bzw. der bewilligten Fördersumme ab.

Die tatsächlichen Zahlen der ÜV legen die Antragsteller im VN-Verfahren vor. Das ZBFS führt keine Neuberechnungen anhand der tatsächlichen ÜV durch, solange nicht die maximale Förderpauschale von 15 € überschritten wird. In den geprüften Jahren hätte sich, unter Berücksichtigung der tatsächlichen ÜV laut VN, ein von der Bewilligung teilweise abweichender Förderbetrag errechnet. Dies führt im Ergebnis, entgegen der Zielsetzung der Verwaltung, zu uneinheitlichen Förderbeträgen je ÜV. Die Landesverbände, die mehr ÜV als bewilligt anboten, erhielten im Ergebnis pro ÜV eine geringere Förderung. Die Landesverbände, die dagegen weniger ÜV als bewilligt anboten, durften die ausgereichte Förderung behalten und erhielten im Ergebnis eine höhere Förderung pro ÜV.

Das ursprüngliche Ziel, bei allen Landesverbänden jede ÜV mit einem einheitlichen Festbetrag zu fördern, wird somit nicht erreicht. Ein Abgleich mit den erst im VN nachgewiesenen tatsächlichen ÜV wäre jedenfalls nach dem aktuellen Förderverfahren notwendig.

Das Sozialministerium sollte durch ein geändertes Förderverfahren sicherstellen, dass die Haushaltsmittel gerade im Hinblick auf den Förderzweck mit größtmöglicher Wirksamkeit und nach einheitlichen und nachvollziehbaren Maßstäben ausgereicht werden. Dabei sollte es auch Vereinfachungen des bisherigen, sehr aufwendigen Förderverfahrens prüfen.



57.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Die Teilnehmerdefinition bei Förderung des Behindertensports sei bewusst breit gefasst, um Exklusionen zu vermeiden. Im Verwaltungsvollzug sei die Zielgruppenzugehörigkeit trotz der weiten Formulierung überprüfbar und müsse in strittigen Fällen durch geeignete Nachweise belegt werden. Zudem dürften den Menschen mit Behinderung keine unüberwindbaren bürokratischen Hürden auferlegt werden. Eine Differenzierung, ob bei den Teilnehmenden eine ärztliche Verordnung vorliege oder nicht, werde seitens des Sozialministeriums abgelehnt. Diese würde die Gefahr bergen, dass die notwendige Anzahl an Teilnehmenden mit Behinderung nicht erreicht werde. Dies könnte zu einem Rückgang des Angebots an ÜV im Behindertensport und zu einem erhöhten Aufwand für Vereine, Verbände und Bewilligungsbehörde führen.

Die derzeitige Berechnung der Zuschusshöhe pro ÜV und zur Anzahl der geförderten ÜV basiere auf den in der Vergangenheit tatsächlich erbrachten ÜV. So würde gewährleistet, dass Vereine nicht durch überhöhte Angaben der geplanten ÜV überproportional bevorzugt würden. Mit Überarbeitung der RL werde die Umstellung des Verfahrens auf eine nachträgliche Auszahlung unter Berücksichtigung der tatsächlichen ÜV geprüft.

57.5 **Schlussbemerkung**

Behindertensport unterscheidet sich vom Rehasport bezüglich der erforderlichen Ausbildung der Übungsleiter und der ggf. erforderlichen medizinischen Betreuung der Teilnehmer; dies sollte bei der vom Sozialministerium angekündigten Überarbeitung der RL berücksichtigt werden.

Der ORH stimmt mit dem Sozialministerium überein, dass im Interesse eines gezielten Einsatzes der Fördermittel möglichst vielen interessierten Menschen mit Behinderung eine Teilnahme am Sportangebot ermöglicht wird. Gerade deshalb sollte das aufwendige Förderverfahren vereinfacht werden.



STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT, PFLEGE UND PRÄVENTION

58 Prüfung der Verwendungsnachweise bei Krankenhausbauvorhaben (Kap. 13 10 Tit. 891 71 und 893 71)

Der Freistaat fördert den Bau, die Sanierung und den Betrieb von Krankenhäusern nach dem Bayerischen Krankenhausgesetz. Die Regierungen bewilligen die Fördermittel und prüfen ihre sachgerechte Verwendung anhand der von den Krankenhausträgern vorzulegenden Verwendungsnachweise.

Der ORH stellte fest, dass bei der Prüfung der Verwendungsnachweise für Maßnahmen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 1 Mrd. € teilweise erhebliche Defizite bestanden, die Prüfung nicht nach einheitlichen Maßstäben erfolgte und die Bearbeitung bei den Regierungen oftmals zu lange dauerte. Dadurch wurden überhöhte Förderzahlungen und finanzielle Nachteile für den Freistaat in Kauf genommen.

Der ORH hat 2021/2022 zusammen mit den Rechnungsprüfungsämtern Regensburg und Würzburg das Förderverfahren bei staatlich geförderten Krankenhausbaumaßnahmen kommunaler und privater Träger geprüft, insbesondere die Prüfung der Verwendungsnachweise (VN) durch die Regierungen. Prüfungsmaßstab waren die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens.

58.1 Ausgangslage

58.1.1 Gesetzliche Grundlagen

Nach § 6 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) sind die Länder verpflichtet, Krankenhaus- und Investitionspläne aufzustellen. Zweck dieses Gesetzes ist die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser, um eine qualitativ hochwertige, patienten- und bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen und eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern zu gewährleisten. Die Krankenhäuser haben nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf Förderung, soweit und solange sie in den Krankenhausplan bzw. das Investitionsprogramm³¹⁶ eines Landes aufgenommen sind. Dies gilt auch bei Investitionen etwa für die Errichtung und Modernisierung von Krankenhäusern.

³¹⁶ § 8 Abs. 1 KHG, Art. 10 BayKrG.



Die Krankenhausplanung und die Investitionsförderung für bayerische Krankenhäuser hat der Freistaat im Bayerischen Krankenhausgesetz (BayKrG) geregelt. Demnach werden u. a. die Investitionskosten für die Errichtung von Krankenhäusern (Umbau, Erweiterungsbau, Neubau) einschließlich der hiermit in notwendigem Zusammenhang stehenden Erstausstattung mit den für den Krankenhausbetrieb erforderlichen Anlagegütern als Einzelförderung gefördert.³¹⁷

Bis 30.06.2006 konnten Einzelförderungen als Festbetrag, als Höchstbetrag oder nach den angefallenen förderfähigen Kosten bemessen werden. Seit 01.07.2006 erfolgt die Förderung der Investitionskosten ausschließlich durch einen Festbetrag.³¹⁸ Der Festbetrag kann dabei aufgrund pauschaler Kostenwerte festgelegt werden. Im Rahmen des Festbetrags entscheidet der Krankenhausträger eigenverantwortlich über die Art und Weise der Durchführung notwendiger Maßnahmen. Der Festbetrag wird entsprechend der amtlichen Indizes für Baukosten fortgeschrieben. Falls die förderfähigen Kosten geringer als der Festbetrag sind, hat der Krankenhausträger den Unterschiedsbetrag³¹⁹ seinen pauschalen Fördermitteln zuzuführen.³²⁰ Soweit fachlich gebilligte Maßnahmen nicht durchgeführt werden, ist der Festbetrag entsprechend herabzusetzen.³²¹

58.1.2 Ablauf der Förderungen und Zuständigkeiten

Der Antrags-, Bewilligungs- und Prüfungsablauf für Einzelförderungen ist in der Verordnung zur Durchführung des Bayerischen Krankenhausgesetzes (DVBayKrG) geregelt.³²² Das Gesundheitsministerium ist zuständig für die Krankenhausplanung und das fachliche Prüfungsverfahren.³²³ Das Finanzministerium bewirtschaftet die Fördermittel. Die Zuständigkeiten des Gesundheits- und des Finanzministeriums sind in weitem Umfang auf die Regierungen übertragen; diese vollziehen die Förderung der Krankenhausbaumaßnahmen³²⁴ und sind u. a. zuständig für die fachliche Billigung, die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn, die Bewilligung und Auszahlung von Fördermitteln, die Prüfung des VN sowie die Rücknahme und den Widerruf von Förderbescheiden und die Rückforderung von Fördermitteln. Das Fördersachgebiet der Regierung beteiligt hierzu i. d. R. die Sachgebiete für Bau und Betriebstechnik und ggf. auch weitere Sachgebiete wie etwa Gesundheit.

³¹⁷ Art. 11 Abs. 1 BayKrG.

³¹⁸ Art. 11 Abs. 4 Satz 1 BayKrG.

³¹⁹ Art. 11 Abs. 4 Satz 6 BayKrG.

³²⁰ Art. 12 BayKrG.

³²¹ Art. 11 Abs. 4 Satz 7 BayKrG.

³²² Abschnitt 1 DVBayKrG.

³²³ Art. 22 Abs. 1 BayKrG.

³²⁴ § 20 DVBayKrG.



58.2 Feststellungen

Der ORH hat die VN aller 57 Fördermaßnahmen nach Art. 11 BayKrG, für die zwischen 2016 und 2020 Abschlussbescheide erlassen wurden sowie deren Prüfung durch die Regierungen, geprüft.

Die 57 Maßnahmen hatten ein Gesamtinvestitionsvolumen von 1,0 Mrd. €, für das eine Gesamtfördersumme von 738 Mio. €³²⁵ ausgereicht wurde. Die Fördersumme für die einzelnen Maßnahmen bewegte sich innerhalb einer Spanne von 1,6 bis zu 59,9 Mio. €. Dabei betrug das Verhältnis der förderfähigen Kosten zu den Gesamtkosten bei 16 Maßnahmen 29 bis 59 % mit einer Gesamtfördersumme von 190 Mio. €, bei 29 Maßnahmen 60 bis 89 % mit einer Gesamtfördersumme von 327 Mio. € und bei 12 Maßnahmen über 90 % mit einer Gesamtfördersumme von 221 Mio. €.

58.2.1 Mitteilung der Maßnahmebeendigung

Eine Fördermaßnahme ist beendet, wenn die errichteten oder beschafften Anlagegüter in Betrieb genommen werden oder betriebsbereit sind, auch wenn noch Restarbeiten durchgeführt werden müssen.³²⁶ Mit der Beendigung der Maßnahme beginnt die Frist von 18 Monaten zur Vorlage des VN.³²⁷ Das Datum der Beendigung dient zur Berechnung des Index für die Bauzeit³²⁸ und somit zur Fortschreibung des Förderfestbetrags. Dieser ist mit dem Abschlussbescheid anzupassen.³²⁹

Bei 49 von 57 (86 %) geprüften Baumaßnahmen hatten die Krankenhausträger die Maßnahmebeendigung nicht mitgeteilt. In 39 von 57 Fällen (68 %) hatten die Regierungen die Krankenhausträger im Zusammenhang mit der fachlichen Billigung der Förderung nicht verpflichtet, das Datum der Maßnahmebeendigung mitzuteilen. In 8 von 57 Fällen teilten die Krankenhausträger der jeweiligen Regierung die Maßnahmebeendigung teilweise ausdrücklich, teilweise konkludent (etwa durch die Einladung zur Einweihungsfeier) mit. In vier dieser acht Fälle war die Datumsangabe für die Maßnahmebeendigung nicht eindeutig angegeben.

³²⁵ Förderfähige Kosten gem. § 9 KHG, Art. 11 BayKrG.

³²⁶ § 1 Abs. 6 Satz 3 DVBayKrG.

³²⁷ § 5 Abs. 2 DVBayKrG.

³²⁸ § 4 Abs. 2 DVBayKrG.

³²⁹ Vgl. Fn. 328.



Beispiele:

- *In einem Fall zog die Regierung als Zeitpunkt der Maßnahmebeendigung den Tag der Einweihungsfeier heran, während die Inbetriebnahme bereits über sechs Monate früher erfolgte.*
- *In einem weiteren Fall zog die Regierung als Zeitpunkt der Maßnahmebeendigung die Abnahme eines IT-Systems für die Patientendaten heran, während die Einweihung und die Aufnahme des Krankenhausbetriebs bereits über zwei Jahre früher erfolgten.*

58.2.2 Vorlage des Verwendungsnachweises durch den Krankenhausträger

Die Vorlage des VN soll unverzüglich, spätestens innerhalb von 18 Monaten nach der Maßnahmebeendigung erfolgen.³³⁰

In 33 von 57 (58 %) geprüften Fällen legten die Krankenhausträger die VN nicht innerhalb der durch die DVBayKrG vorgegebenen Frist von 18 Monaten vor; die Dauer bis zur Vorlage betrug bis zu 76 Monate. Die Krankenhausträger gaben in 30 Fällen keine Gründe für die Überschreitung der Vorlagefrist an.

In allen 33 Fällen, in denen der VN verspätet abgegeben wurde, war in den Förderakten nicht dokumentiert, dass die Regierungen die fristgerechte Vorlage des VN angemahnt hatten. In 53 von 57 geprüften Fällen sahen die Regierungen davon ab, auf Konsequenzen bei nicht fristgerechter Vorlage des VN hinzuweisen (z. B. Einbehalt, Entfall oder Kürzung von Fördermitteln).³³¹

58.2.3 Dauer der Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Regierungen

Die jeweilige Regierung als zuständige Behörde soll die Prüfung des VN innerhalb eines Jahres nach Vorlage abschließen.³³²

Die Bearbeitungsdauer bei den Regierungen ab Vorlage des VN bis zum Datum des Abschlussbescheids differierte von knapp drei Monaten bis zu fast 15 Jahren:

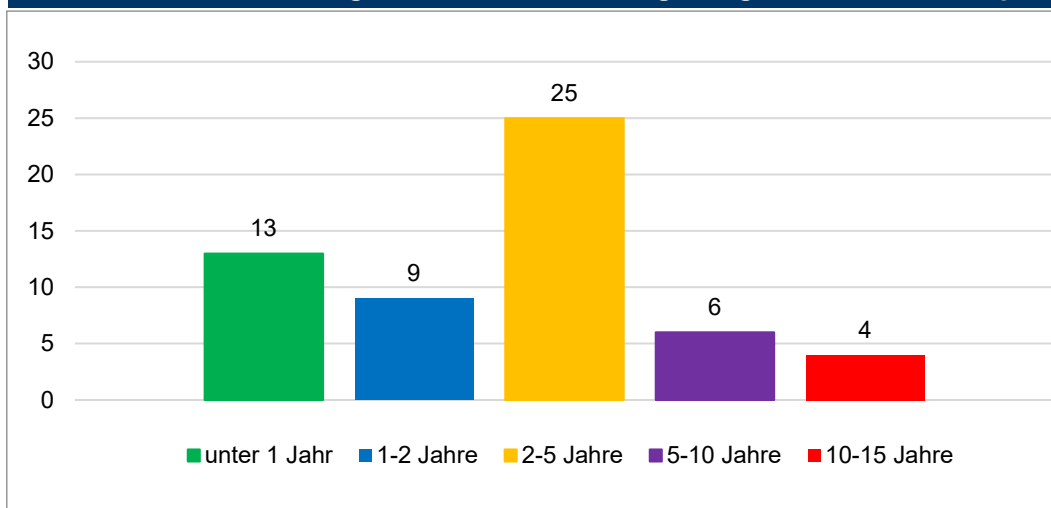
³³⁰ § 5 Abs. 2 Satz 1 DVBayKrG.

³³¹ § 5 Abs. 3 DVBayKrG.

³³² § 5 Abs. 2 Satz 2 DVBayKrG.



Anzahl geprüfter Krankenhausbaumaßnahmen, aufgeteilt nach Prüfdauer der Verwendungsnachweise bei den Regierungen *Abbildung 27*



Die Regierungen überschritten die vorgesehene Prüfrfrist von einem Jahr bei 44 der 57 (77 %) geprüften Baumaßnahmen; im Durchschnitt betrug die Bearbeitungszeit 3,5 Jahre. In 37 Fällen nannten die Regierungen keine Gründe für die nicht fristgerechte Bearbeitungszeit. In anderen sieben Fällen nannten die Regierungen als Gründe für die Bearbeitungszeit u. a. erforderliche umfangreiche Aufklärungen und Nachreichung von Unterlagen zur Prüfung, anhängige Klageverfahren, Personalmangel und Ausfall von Mitarbeitern sowie viele parallel zu bearbeitende Maßnahmen.

In 9 von 57 Fällen (16 %) war in den Förderunterlagen dokumentiert, dass die VN zum Zeitpunkt der erstmaligen Vorlage nicht vollständig und damit zunächst nicht prüfbar waren. In den anderen 48 Fällen (84 %) forderten die Regierungen keine Unterlagen zur Vervollständigung nach; die VN hätten also prüfbar sein müssen.

Der ORH stellte anhand der geprüften Unterlagen oftmals lange Bearbeitungszeiten der beteiligten Stellen innerhalb der Regierungen fest. Eine Begründung hierfür war regelmäßig nicht dokumentiert. Die Weiterleitung der VN oder die Erstellung der Stellungnahmen einzelner beteiligter Sachgebiete dauerten teilweise mehrere Jahre.



Beispiele:

- *Das Bau-Sachgebiet einer Regierung gab seine Stellungnahme zur Verwendungsnachweisprüfung nach über 2,5 Jahren ab.*
- *Das Medizintechnik-Sachgebiet einer Regierung gab seine Stellungnahme zur Verwendungsnachweisprüfung nach über 3,5 Jahren ab.*
- *Der VN eines Krankenhausträgers ging im Dezember 2013 bei der zuständigen Regierung ein. Die Bau- bzw. Betriebstechnik-Sachgebiete legten die Prüfberichte dem Förder-Sachgebiet im September 2014 vor. Im Juli 2016 wurde der Krankenhausträger über das Ergebnis der Prüfung informiert.*

58.2.4 Inhaltliche Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Regierungen

Die Regierungen prüfen den VN grundsätzlich stichprobenweise dahingehend, ob die Festlegungen der fachlichen Billigung eingehalten sowie die Verdingungs- und Vergabegrundsätze beachtet wurden.³³³ Für den Nachweis der sachgemäßen Verwendung der Fördermittel hat der Krankenhausträger den sachlichen Bericht (Kurzbeschreibung der Maßnahme, Ausführung gemäß fachlicher Billigung, Maßnahmebeginn und -beendigung, Restarbeiten), die zeitliche Aufgliederung der Einnahmen (insbesondere Förderleistungen) und Ausgaben mit Nachweis der aus Förderleistungen erzielten Zinsen sowie die Verdingungs- und Vergabeunterlagen, die Submissionsniederschriften und die Übersichtstabellen zu den Submissionsergebnissen vorzulegen.³³⁴

Bei nicht durchgeführten fachlich gebilligten Maßnahmen ist der Förderfestbetrag ggf. entsprechend herabzusetzen.³³⁵ Als Nachweis für die Ausführung gemäß fachlicher Billigung dienen u. a. der Vergleich des genehmigten mit dem realisierten Raumprogramm und die aktuellen Bestandspläne, Lagepläne und Außenanlagenpläne.³³⁶

Kostenprüfung

Die Unterlagen der Krankenhausträger zur Kostenprüfung entsprachen in 16 von 57 (28 %) Fällen nicht den verpflichtenden Vorgaben.³³⁷ Bei 8 von 57 (14 %) Maßnahmen waren keine Aufstellungen zur zeitlichen Aufgliederung von Einnahmen und Ausgaben in den Unterlagen enthalten oder diese waren nicht nachvollziehbar.

³³³ § 5 Abs. 4 DVBayKrG i. V. m. § 16 DVBayKrG.

³³⁴ § 5 Abs. 1 DVBayKrG.

³³⁵ Vgl. Fn. 321.

³³⁶ Nr. 3.4 des Leitfadens zur baufachlichen Prüfung „Krankenhausförderung in Bayern“, herausgegeben von der Bayerischen Staatsbauverwaltung, Dezember 2016.

³³⁷ Vgl. Fn. 334.



In weiteren 8 Fällen (14 %) konnte der ORH anhand der Förderunterlagen keine Prüfung der verausgabten Kosten durch die Regierungen feststellen.

Die Prüfung des ORH zeigte insgesamt eine uneinheitliche Vorgehensweise der Regierungen bei der Kostenprüfung. Diese verzichteten teilweise auf eine detaillierte Prüfung mit der Begründung, dass die tatsächlichen Baukosten unter den fachlich gebilligten Kosten lägen. Der ORH stellte fest, dass die Regierungen auch bei Überschreitung der gebilligten Kosten auf eine detaillierte Prüfung teilweise verzichteten, obwohl die Kosten in diesem Fall ebenfalls auf Förderfähigkeit zu prüfen sind.

Überprüfung des umgesetzten Raumprogramms

Bei 25 von 57 Maßnahmen war anhand der Förderunterlagen nicht eindeutig ersichtlich, ob die Regierungen Überprüfungen der Raumprogramme vornahmen. Teilweise wiesen die Bau-Sachgebiete der Regierungen auf stichprobenartige Prüfungen hin, z. T. lagen den VN keine entsprechenden Unterlagen bei. Bei 32 Maßnahmen war in den geprüften Unterlagen ein Vergleich zwischen dem genehmigten und dem ausgeführten Raumprogramm dokumentiert; die Regierungen zogen aus Abweichungen keine einheitlichen Konsequenzen.

Beispiel:

Die Regierung stellte bei der Erweiterung und Sanierung von OP-Flächen einer Klinik fest, dass nicht förderfähige Flächen von 229 m² realisiert worden waren. In der Bau- und Ausstattungsplanung, die der fachlichen Billigung zugrunde gelegen hatte, waren 88 m² nicht förderfähige Flächen enthalten. Da die Gesamtflächen unverändert blieben, reduzierten sich die förderfähigen Flächen um 141 m². Bei der Prüfung des VN verzichtete die Regierung auf eine Ermittlung der tatsächlich förderfähigen und nicht förderfähigen Flächen; eine Reduzierung der Fördersumme aufgrund geringerer förderfähiger Flächen erfolgte nicht.

Prüfung der Verdingungs- und Vergabeunterlagen

Der Krankenhausträger hat mit dem VN u. a. die Verdingungs- und Vergabeunterlagen, die Submissionsniederschriften und die Übersichtstabellen zu den Submissionsergebnissen vorzulegen.³³⁸ Bei der Auftragsvergabe haben die Krankenhausträger die für Kommunen geltenden allgemeinen Verdingungs- und Vergabegrundsätze einzuhalten. Werden diese Anforderungen nicht eingehalten, können die Ausgaben für die jeweilige Auftragseinheit je nach Schwere des Verstoßes ganz oder teilweise von der Förderung ausgeschlossen werden.³³⁹

³³⁸ Vgl. Fn. 334.

³³⁹ § 16 Abs. 2 DVBayKrG.



Die Regierungen prüften die Vergaben von 52 der 57 (91 %) Maßnahmen. Bei 32 der geprüften 52 Maßnahmen dokumentierten sie nicht bzw. nicht nachvollziehbar, wie viele Bauvergaben sie geprüft hatten; bei 20 der 52 Maßnahmen reichte die Anzahl der geprüften Bauvergaben von 6 bis 46. In einem Fall zog die Regierung dabei keine förderrechtlichen Konsequenzen aus den festgestellten Vergabeverstößen. In den übrigen fünf Fällen war keine Dokumentation zur Prüfung der Vergaben in den Förderunterlagen oder im Schlussbescheid vorhanden oder die Regierung verzichtete auf eine Prüfung der Vergabeunterlagen.

Beispiel:

Die Bau- und Betriebstechnik-Sachgebiete sowie das Sachgebiet für Gesundheit der Regierung stellten bei neun Vergaben einer Baumaßnahme schwere Vergabeverstöße fest. Im internen Schriftwechsel schlugen sie dazu eine Reduzierung des Förderbetrags von 434.995,49 € vor. Im Schlussbescheid nahm die Regierung keine Kürzung des Förderbetrags vor. Eine Begründung dieser Entscheidung lag den Förderunterlagen nicht bei.

58.3 Würdigung und Empfehlungen

Deutlich verspätete Vorlagen und unvollständige VN der Krankenhausträger sowie lange Bearbeitungszeiten und unzureichende inhaltliche Prüfungen der Regierungen widersprachen den Vorgaben des BayKrG bzw. der DVBayKrG und führten zu finanziellen Risiken und Nachteilen für den Freistaat.

58.3.1 Mitteilung der Maßnahmebeendigung

Die Regierungen konnten bei 85 % der geprüften Maßnahmen die rechtzeitige Vorlage des VN schon deshalb nicht verfolgen bzw. diesen nicht rechtzeitig einfordern, da sie von den Krankenhausträgern keine Mitteilung über das Ende der Maßnahme erhalten hatten. Bei über zwei Drittel der Fälle (68 %) hatten die Regierungen die Krankenhausträger in der fachlichen Billigung nicht zur Mitteilung des Maßnahmeendes verpflichtet.

Der ORH empfiehlt, die Krankenhausträger einheitlich, etwa im Rahmen der fachlichen Billigung durch die Regierungen, auf die förmliche Mitteilung des Maßnahmeendes zu verpflichten.

58.3.2 Vorlage des Verwendungsnachweises durch den Krankenhausträger

Die Krankenhausträger verstießen in über der Hälfte der geprüften Fälle gegen förderrechtliche Vorgaben, da sie die Frist zur Vorlage des VN nicht einhielten; bei der Hälfte der Fälle begründeten die Krankenhausträger die Überschreitung der Vorlagefrist zudem nicht. Nach § 5 Abs. 3 DVBayKrG können Ausgaben von der Förderung ausgeschlossen werden,



wenn für den VN erforderliche Unterlagen nicht vorgelegt werden. Nach Auffassung des ORH gilt dies erst recht für die Vorlage des VN selbst, sodass ggf. auch ein teilweiser Einbehalt oder entsprechende Rückforderungen der Förderungen zu prüfen sind, wenn die Krankenhausträger die sachgemäße Verwendung der Fördermittel ohne Begründung nicht fristgerecht nachweisen.

Der ORH empfiehlt, dass die Regierungen nachdrücklich auf eine fristgerechte und vollständige Vorlage des VN hinwirken. So können ggf. die Nachverfolgung von Rückforderungen gegenüber Auftragnehmern bei festgestellten Überzahlungen sichergestellt und wirtschaftliche Nachteile für den Freistaat vermieden werden. Förderrechtliche Konsequenzen³⁴⁰ bei der Überschreitung der Vorlagefrist sollten regelmäßig geprüft und ggf. angewendet werden.

58.3.3 Dauer der Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Regierungen

Die Regierungen benötigten regelmäßig zu viel Zeit für die Prüfung der VN; die nach der DVBayKrG vorgegebene Jahresfrist wurde bei über drei Viertel der geprüften Maßnahmen nicht eingehalten und die Fristüberschreitung überwiegend nicht begründet. Hinweise darauf, dass die VN nicht prüfbar waren, waren meist nicht dokumentiert. Somit ist davon auszugehen, dass die Regierungen für die langen Bearbeitungsdauern zumindest mit verantwortlich waren. Werden die entsprechenden Fristen nicht eingehalten, können Erstattungsansprüche möglicherweise nicht durchgesetzt werden. Die vorgesehene Bearbeitungszeit dient zudem der Rechtssicherheit für den Krankenhausträger über die vollständige Höhe der Förderung.

Der ORH hält es für erforderlich, dass die Regierungen die Jahresfrist für die Prüfung von VN zuverlässig einhalten.

58.3.4 Inhaltliche Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Regierungen

Kostenprüfung

Die Regierungen führten bei zahlreichen Maßnahmen u. a. aufgrund unvollständiger Unterlagen der Krankenhausträger keine korrekte Kostenprüfung durch. Unübersichtliche Unterlagen sowie die Unter- bzw. Überschreitung der gebilligten Kosten entbinden die Regierungen jedoch nicht von einer Prüfung der Kosten auf Förderfähigkeit. Die Regierungen haben den Förderbetrag bei nicht durchgeführten, gebilligten Maßnahmen entsprechend

³⁴⁰ § 5 Abs. 3 DVBayKrG.



zu kürzen,³⁴¹ die Höhe des Kürzungsbetrags kann jedoch nur durch eine korrekte Kostenprüfung festgestellt werden. Wenn die Förderfähigkeit der umgesetzten Maßnahmen nicht gegeben ist, muss der Förderbetrag ggf. auch bei einer Unterschreitung der Gesamtkosten oder einer Teilförderung gekürzt werden. Nicht gerechtfertigte Zahlungen führen zu einem finanziellen Nachteil für den Freistaat.

Der ORH empfiehlt, eine sorgfältige und hinreichende Kostenprüfung sicherzustellen und die Kosten von nicht durchgeführten, fachlich gebilligten Maßnahmen durchgängig vom Festbetrag abzuziehen.

Raumprogramm

Die Regierungen konnten bei 44 % der geprüften Maßnahmen eine ausreichende Überprüfung des jeweils ausgeführten Raumprogramms nicht belegen. Ein Vergleich zwischen gebilligtem und realisiertem Raumprogramm stellt jedoch einen wesentlichen Teil der Verwendungsnachweisprüfung dar, der erhebliche Kostenfolgen haben kann.³⁴²

Der ORH empfiehlt, künftig eine zielorientierte Überprüfung des gebilligten Raumprogramms sicherzustellen und ggf. förderrechtliche Konsequenzen zu ziehen.

Prüfung der Verdingungs- und Vergabeunterlagen

Durch die Regelungen der DVBayKrG wird allen Krankenhausträgern die Einhaltung der für Kommunen geltenden Verdingungs- und Vergabegrundsätze zur Auflage gemacht,³⁴³ zudem sind die weitergehenden Bestimmungen des Bundes- und Europarechts zu beachten. Wenn die Regierungen Vergabefehler weder feststellen noch festgestellte Vergabefehler ahnden oder dies in unterschiedlicher Weise handhaben, entsteht eine uneinheitliche Förderpraxis.

Nach Auffassung des ORH müssen die Regierungen konsequent auf die Einhaltung der Vergabegrundsätze als Förderaufgabe hinwirken und die Einhaltung überprüfen.³⁴⁴ Bei der Feststellung schwerer Vergabeverstöße sind die Vorgaben des BayKrG und der DVBayKrG umzusetzen und die jeweiligen Ausgaben für die jeweilige Auftragseinheit je nach Schwere des Verstoßes ganz oder teilweise aus der Förderung auszuschließen.³⁴⁵

³⁴¹ Vgl. Fn. 321.

³⁴² § 5 Abs. 4 DVBayKrG.

³⁴³ § 16 Abs. 1 DVBayKrG.

³⁴⁴ Vgl. Fn. 333.

³⁴⁵ Vgl. Fn. 339.



58.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Gesundheitsministerium wie auch das Finanzministerium weisen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme darauf hin, dass ihnen eine sach- und fristgerechte Verwendungsnachweisprüfung ein wichtiges Anliegen sei.

Die Empfehlungen des ORH seien mit den Regierungen besprochen und Maßnahmen festgelegt worden, um eine einheitliche Vorgehensweise der Regierungen sicherzustellen. So sei mit gemeinsamem Schreiben des Finanz- und des Gesundheitsministeriums vom 02.10.2023 an die Regierungen einheitlich geregelt worden, dass eine Mitteilungspflicht über die Beendigung der geförderten Maßnahmen als Auflage in die Bescheide aufgenommen werde. Zudem sei zwischenzeitlich mit o. g. Schreiben eine einheitliche Dokumentation aller Regierungen zur Vorlage und Prüfung von VN eingeführt worden. Die einheitliche Dokumentation ermögliche u. a. die konsequente Überwachung der Meldung des Maßnahmeendes, den fristgerechten Eingang der VN, eine konsequente Anmahnung nach Ablauf der Frist sowie eine zeitnahe Vollständigkeitsprüfung und Anmahnung eventuell noch ausstehender Unterlagen. In einem zwischenzeitlich veröffentlichten Formblatt seien alle für die Verwendungsnachweisprüfung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 DVBayKrG erforderlichen Angaben und Unterlagen in der gebotenen Aufschlüsselung enthalten. Die VN seien nach § 5 Abs. 4 Satz 1 DVBayKrG grundsätzlich nur stichprobenweise dahingehend zu prüfen, ob die Festlegungen der fachlichen Billigung eingehalten sowie die Verdingungs- und Vergabegrundsätze beachtet wurden. Eine umfassende Prüfung aller Kosten und Vergabeunterlagen sei von den Förderbehörden - auch mit Blick auf eine ausschließliche Festbetragsfinanzierung und den Verwaltungsaufwand - nicht gefordert. Durch eine bessere Ausdifferenzierung des Formblatts zur Verwendungsnachweisprüfung, das von den Krankenhausträgern künftig zu verwenden sei, solle zudem eine Verbesserung bei der Vollständigkeit der Verwendungsnachweisunterlagen erreicht werden. Insgesamt werde durch die getroffenen Maßnahmen eine Verbesserung der Verwendungsnachweisprüfung erwartet.

Die Feststellungen des ORH zur Prüfung der Verdingungs- und Vergabeunterlagen und zur Berechnung von Kürzungsbeträgen und Indexfortschreibungen seien zur Stellungnahme an die Regierungen übermittelt und teilweise bestätigt worden oder befänden sich in Prüfung.

Hinsichtlich der Prüfung der Verdingungs- und Vergabeunterlagen vertreten die Ministerien die Ansicht, dass die mit dem VN vorzulegenden Submissionsniederschriften und Übersichtstabellen zu den Submissionsergebnissen zu umfangreich seien und dass es für den Träger nicht zumutbar sei, dass dieser ohne spezielle Veranlassung zur Bereitstellung der Unterlagen aufgefordert werde. Daher sei im Rahmen des fortentwickelten VN eine verpflichtend einzureichende Formblatt-Anlage veröffentlicht worden, auf der die Krankenhausträger eine einheitliche und vollständige Übersicht über sämtliche Vergaben abzu-



geben hätten. Die Regierungen könnten somit die Plausibilität der Vergaben und Auftragsabwicklung auf einfache Weise nachvollziehen und insbesondere bei nicht plausiblen oder nicht nachvollziehbaren Angaben die für die Überprüfung konkret benötigten Vergabeunterlagen nachfordern oder vor Ort einsehen.

58.5 **Schlussbemerkung**

Der ORH stellte bei seiner Querschnittsprüfung fest, dass bei der Prüfung der VN teilweise erhebliche Defizite bestanden, die Prüfung nicht nach einheitlichen Maßstäben erfolgte und die Bearbeitungszeit bei den Regierungen oftmals zu lange dauerte. Dadurch wurden überhöhte Förderzahlungen und finanzielle Nachteile für den Freistaat in Kauf genommen. Die zahlreichen Defizite belegen, dass ein deutlicher Verbesserungsbedarf bei den Förderverfahren von staatlich geförderten Krankenhausbaumaßnahmen besteht. Insbesondere ist ein einheitlicher Fördervollzug notwendig, um bestehende Vorgaben einzuhalten und den korrekten und wirtschaftlichen Einsatz der Fördermittel dauerhaft sicherzustellen.

Wenn etwa die Vorlage gesetzlich geforderter Unterlagen zu den Vergabeverfahren durch die Krankenhausträger auch weiterhin generell für unzumutbar erachtet wird oder Daten zur Kostenermittlung wie der Zeitpunkt des Maßnahmeendes überwiegend nicht korrekt erhoben werden, steht dies einer inhaltlichen Verbesserung des Prüfverfahrens entgegen. Erforderlich sind ein konsequenter Umgang mit Versäumnissen der Förderempfänger sowie eine verbesserte inhaltliche Prüfung der VN.



59 Kostenerstattung für Impfzentren

(Kap. 13 19 Tit. 671 63)

👉 **Zur Umsetzung der Bayerischen Impfstrategie sollte jede kreisfreie Stadt und jedes Landratsamt dezentral ein Impfzentrum einrichten und betreiben, um so ein flächendeckendes Impfangebot sicherzustellen. Die Vergaben hatten wesentlichen Einfluss auf die Kosten der Impfzentren, die für Bayern bis Februar 2023 insgesamt 1,4 Mrd. € betragen. Die Kosten je Impfung bewegten sich bei den vom ORH geprüften Impfzentren in einer Spanne von 39 bis 317 €.**

Der ORH verkennt nicht die Sondersituation während der Corona-Pandemie. Durch das Fehlen einer begleitenden Kostenkontrolle wurden jedoch wesentliche Potenziale zur Kostenreduktion nicht hinreichend genutzt.

Der ORH empfiehlt für künftige Krisensituationen, in denen zulasten des Freistaates Aufträge vergeben werden, eine wirksame Kostenkontrolle bzw. ein Benchmarking vorzusehen.

Der ORH hat 2022/2023 gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Bayreuth und Regensburg die Kostenerstattung für den Betrieb der bayerischen Impfzentren und Mobilien Impfteams (nachfolgend zusammengefasst als IZ) geprüft. Untersucht wurden 29 von insgesamt 96 Kreisverwaltungsbehörden, davon 21 Landratsämter (LRÄ) und 8 kreisfreie Städte (kfS). Weiter wurden Erhebungen beim Gesundheitsministerium als Richtliniengeber und bei allen Regierungen als Bewilligungsbehörden für die Erstattungen an die kfS und als Aufsichtsbehörden über die kfS und die LRÄ durchgeführt. Dabei ging es insbesondere um die Kosten beim Vollzug der entsprechenden Richtlinie (RL) vom 14.01.2021³⁴⁶ sowie deren Änderungen vom 17.06.2021 und vom 28.10.2021.

59.1 Ausgangslage

59.1.1 Ausnahmesituation Corona-Pandemie

Zum Zeitpunkt der Errichtung der IZ im November/Dezember 2020 herrschte eine bislang unbekannte Ausnahmesituation mit massiven pandemischen Herausforderungen, die mit einem extrem hohen Zeit- und Entscheidungsdruck zum Schutz von Leben und Gesundheit

³⁴⁶ Richtlinie zur Erstattung der Kosten für den Betrieb der Impfzentren und Mobilien Teams (Impfzentrenkostenerstattungsrichtlinie - ImpfKerstR), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 14.01.2021, Az. G31n-K4300-2020/193-65, zuletzt geändert durch Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 05.06.2023, Az. 37p-K4300-2020/193-1104.



der Bevölkerung einherging. Schwerpunkt der Prüfung lag auf den Kostenfolgen der Neuausrichtung der Bayerischen Impfstrategie im Sommer 2021 und nicht auf der Impfstrategie und deren Erfolg.

59.1.2 Bayerische Impfstrategie

Der Ministerrat hatte in seiner Sitzung am 27.10.2020 eine Bayerische Impfstrategie beschlossen. Zu deren Umsetzung sollte dezentral in jeder kfS und jedem Landkreis mindestens ein Impfzentrum eingerichtet und betrieben werden, um so ein flächendeckendes Impfangebot ab dem 15.12.2020 sicherzustellen. Zusätzlich zu Impfzentren sollten Mobile Impfteams die Impfungen u. a. vulnerabler und insbesondere in der Fortbewegung eingeschränkter Personen übernehmen. In Bayern galt vom 09.12.2020 bis 06.06.2021 und vom 11.11.2021 bis 11.05.2022 infolge der Corona-Pandemie erneut der Katastrophenfall.

Die 96 Kreisverwaltungsbehörden in Bayern wurden am 09.11.2020 durch ein Schreiben des Gesundheitsministeriums mit der Errichtung, Organisation und dem Betrieb der IZ beauftragt und sollten die Betriebsbereitschaft bis zum 15.12.2020 sicherstellen. Stand 15.12.2020 waren in Bayern 99 IZ betriebsbereit.³⁴⁷

Die RL galt rückwirkend ab dem 09.11.2020 und sah Errichtung und Betrieb der IZ bis zunächst 30.06.2021 vor und wurde mehrfach bis zum 30.04.2022 verlängert. Bei Kap. 13 19 Tit. 671 63 wurden hierfür bis 28.02.2023 insgesamt 1,4 Mrd. € gebucht. Die Kosten waren bis zu 50 % durch den Bund erstattungsfähig. Die LRÄ waren angewiesen, die Einnahmen und Ausgaben direkt im staatlichen Haushalts- und Kassensystem (IHV) zu buchen bzw. darüber zu zahlen. Erstattungsanträge der kfS waren bei der zuständigen Regierung einzureichen.

Am 28.07.2021 wurde mit Wirkung ab 01.10.2021 die Neuausrichtung der Bayerischen Impfstrategie mit geänderten Vorgaben zu Organisation, möglichen Kooperationen, Laufzeit bis 30.04.2022 und Impfkapazität verfügt.

³⁴⁷ Pressemitteilung des Gesundheitsministeriums Nr. 286/GP vom 15.12.2020.



59.2 Feststellungen

59.2.1 Vergabeverfahren

Das Gesundheitsministerium verwies in allen Phasen auf die zwingende Einhaltung des Vergaberechts, soweit für Errichtung, Betrieb und Fortführung von IZ Aufträge an externe Dienstleister vergeben werden sollten.³⁴⁸

Im Zeitraum vom 09.11.2020 bis 30.09.2021 galten nach Vorgaben des Gesundheitsministeriums für die Vergaben bestimmte Kriterien, insbesondere konnten die Vergaben entweder als Gesamtvergabe über alle Leistungen ohne Losbildung, als Mischform mit mindestens einer Teilleistung (z. B. Sicherheitsdienst, Reinigung, Hotline) oder vollständig in Teilleistungen erfolgen; für Impfteams sowie für Teilleistungen waren mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen.

Kernpunkte der Neuausrichtung der Bayerischen Impfstrategie ab 01.10.2021 betrafen insbesondere Kapazitäten, Struktur und Vergabe. Insbesondere waren die Impfkapazitäten um 75 % zu reduzieren. Für die Fortführung der IZ über den 30.09.2021 hinaus bis 30.04.2022 übersandte das Gesundheitsministerium am 13.08.2021 vergaberechtliche Hinweise, wonach grundsätzlich ein neues förmliches Vergabeverfahren durchzuführen war. Damit war i. d. R. ein offenes Verfahren bzw. eine Öffentliche Ausschreibung durchzuführen, bei der der Auftraggeber eine unbeschränkte Zahl von Unternehmen zur Abgabe von Angeboten auffordert (im Folgenden: Neuausschreibung).

Zur Vergabe hat der ORH festgestellt, dass in 64 % der geprüften IZ laufende Verträge ohne Änderung verlängert (Verlängerung) wurden. Fünf IZ (18 %) setzten auf Verhandlungsverfahren/-vergaben (Verhandlung). Eine Neuausschreibung oder ein teilweiser Einsatz eigenen Personals bildeten die Ausnahme (vgl. Tabelle 82). Begründungen für einen Verzicht auf ein Vergabeverfahren lagen nicht vor. Bei Gesamtaufträgen wurden Kostenpauschalen angeboten, der Wert einzelner Teilleistungen war nicht erkennbar.

³⁴⁸ Nr. 3.3 RL.



Übersicht über die Feststellungen zur Vergabe		Tabelle 82
Impfzentrum	Vergabeart im Zeitraum bis 30.09.2021	Vergabeverfahren Neuausrichtung ab 01.10.2021
LRÄ		
1	mit Teillos	Verlängerung
2	Gesamtauftrag	Neuausschreibung
3	Gesamtauftrag	Verlängerung
4	mit Teillos	Verhandlung
5	Gesamtauftrag	Verlängerung
6	Gesamtauftrag	Verlängerung
7	Losbildung	Verlängerung
8	Losbildung	Verlängerung
9	Losbildung	Verlängerung
10	Gesamtauftrag	Verhandlung
11	Losbildung	eigenes Personal
12	Losbildung	Verlängerung
13.1	mit Teillos	Verlängerung
13.3	Gesamtauftrag	Verlängerung
13.4	mit Teillos	Verlängerung
14	mit Teillos	Verlängerung
15	Losbildung	Verlängerung
16	mit Teillos	Verlängerung
17	Gesamtauftrag	Verlängerung
18	Losbildung	eigenes Personal
19	Losbildung	eigenes Personal
20	Gesamtauftrag	Neuausschreibung
21	mit Teillos	Verhandlung
kfS¹		
23	Gesamtauftrag	Verlängerung
24	mit Teillos	Verlängerung
26	Losbildung	Verhandlung
27	Gesamtauftrag	Verlängerung
29	Losbildung	Verhandlung

¹ Die IZ der kfS 22, 25 und 28 fehlen, da dem ORH keine ausreichenden Daten vorgelegt wurden.



59.2.2 Kostenvergleich/Benchmarking

Informationen zu Personal- und Sachkosten zum Zwecke der Mittelzuweisung erhob das Gesundheitsministerium durch Quartalsmeldungen der LRÄ über die Regierungen.

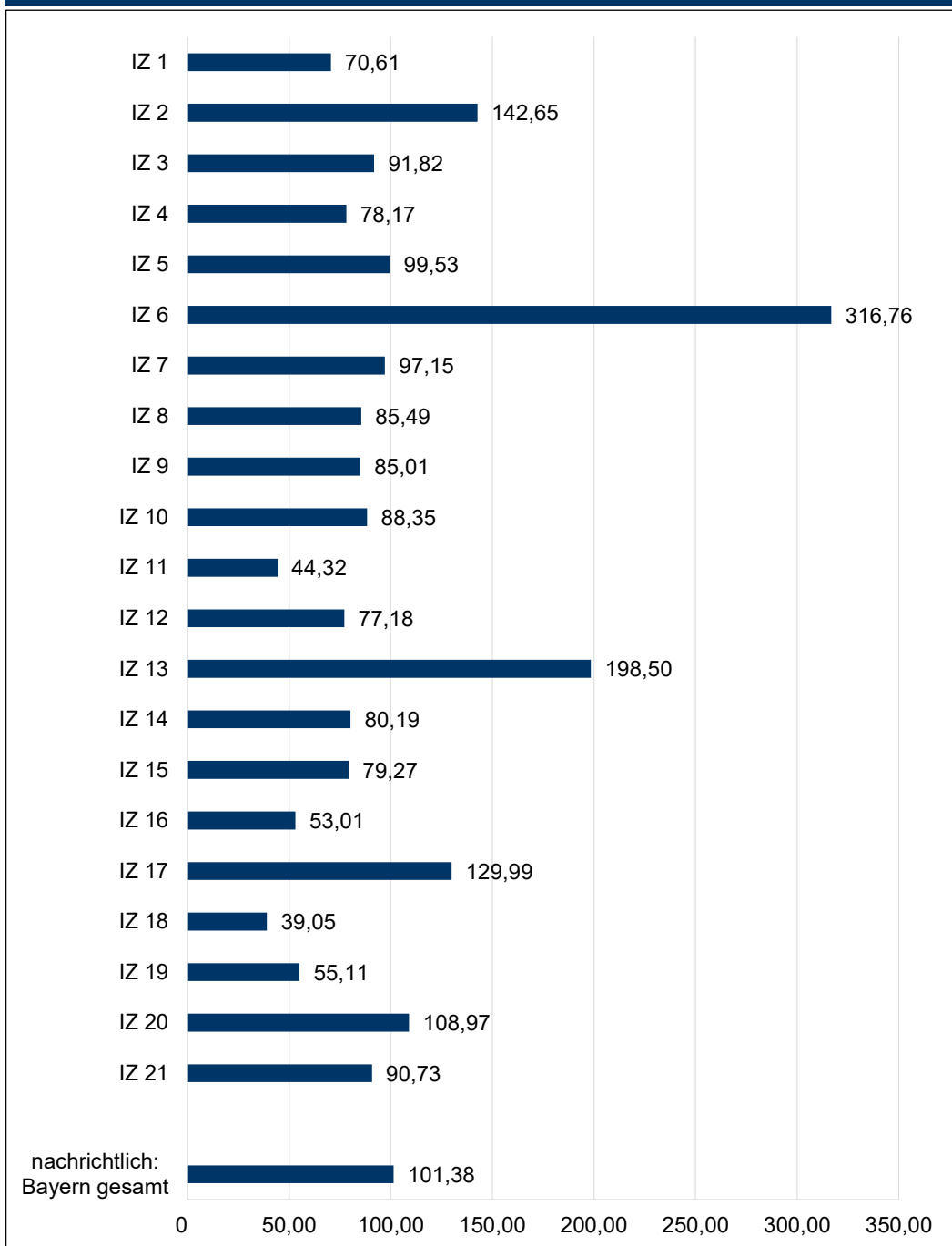
Die Leistungserbringer (IZ) meldeten an das Robert-Koch-Institut jeweils ihre Impffzahlen, insgesamt 13.641.204 Impfungen in Bayern. Für einen Kostenvergleich aller bayerischen IZ (LRÄ und kfS) hat der ORH sämtliche Buchungen aller beteiligten Behörden bis zum 28.02.2023 (1,4 Mrd. €) berücksichtigt.³⁴⁹ Als eine mögliche Kennzahl hat der ORH die Gesamtausgaben aller 99 IZ ins Verhältnis zur Anzahl aller Impfungen in Bayern gesetzt. Danach betragen die Kosten durchschnittlich 101,38 € je Impfung (Bayern gesamt).

Der Kostenvergleich unter den geprüften LRÄ basiert auf deren jeweiligen einzelnen Ausgaben und umfasst sämtliche Kostenpositionen. Die Kosten je IZ wurden ins Verhältnis zur Anzahl ihrer Impfungen gesetzt. Alle kfS hatten im Prüfungszeitraum noch keinen abschließenden Erstattungsantrag gestellt; sie konnten für Betriebskosten bis zum 31.07.2023 Erstattungsanträge stellen. Aus diesem Grund werden die kfS nicht in den Kostenvergleich einbezogen.

³⁴⁹ Die Bundeserstattung von bis zu 50 % ist in den nachfolgenden Ausführungen nicht berücksichtigt.



Übersicht zu den Kosten je Impfung in den geprüften IZ der LRÄ (€) *Abbildung 28*





Die Aufstellung der gebuchten Kosten der einzelnen LRÄ zeigt die Unterschiede bezogen auf eine Impfung. Am kostengünstigsten ist das IZ 18 mit 39,05 €. Das IZ 6 mit 316,76 € übersteigt den bayerischen Durchschnitt von 101,38 € um mehr als das 3-fache. Auch die IZ 2, 13, 17 und 20 liegen über dem bayerischen Durchschnitt. Im Ergebnis bewegten sich die Kosten je Impfung in einer Spanne von 39,05 bis 316,76 €.

Kostenvergleich IZ mit/ohne Gesamtvergaben (€)		Tabelle 83
	IZ mit Gesamtvergaben ¹	IZ ohne Gesamtvergaben ²
Kostendurchschnitt je Impfung	139,72	71,95
Streuung	88,35 bis 316,76	39,05 bis 97,15

¹ IZ 2, 3, 5, 6, 10, 17 und 20.

² IZ 1, 4, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 19 und 21.

Der Kostenvergleich der IZ nach Vergabeart zeigt, dass Gesamtvergaben im Vergleich zu Vergaben in Teillosten zu durchschnittlich höheren Kosten je Impfung und einer breiteren Streuung führten.

Das Landratsamt (LRA) des IZ 6 hat das Gesundheitsministerium mit Schreiben vom 15.04.2021 auf die ungünstige Kosten-Nutzen-Relation (Kosten je Impfung von ca. 400 €) aufgrund vertraglicher Bindungen mit Personalfixkosten hingewiesen. Dieses hat in seiner Antwort auf ein möglichst effizientes Arbeiten der IZ und die Kostenerstattung durch das Land verwiesen, die konkrete Vertrags-/Kostensituation jedoch nicht näher gewürdigt. Die Kosten dieses IZ blieben mit 316 € je Impfung (Kosten bis 28.02.2023 berücksichtigt) weit über dem bayerischen Durchschnitt.

59.2.3 Zusammenwirken von Gesundheitsministerium und Regierungen

Das Gesundheitsministerium hatte die Mittel für den Vollzug der RL zugewiesen. Die Regierungen wurden bei Errichtung und Betrieb der IZ einbezogen und gebeten, IZ-Koordinatoren zu benennen. Diese sollten den ständigen Kontakt mit den IZ im jeweiligen Regierungsbezirk halten. Sie berichteten dem Gesundheitsministerium wöchentlich u. a. zum jeweiligen Impffortschritt der IZ, nicht jedoch zu den Kosten.

Mit den Hinweisen zur RL vom 26.05.2021 und nachfolgendem Schriftwechsel wurde den Regierungen die Prüfung der Kosten übertragen. Der Austausch zwischen Gesundheitsministerium und Regierungen über Zuständigkeiten für die Kostenkontrolle wurde noch im Jahr 2022 geführt. Berichte über Kostenprüfungen der Regierungen hat das Gesundheitsministerium erstmals am 21.02.2023 angefordert.



59.3 Würdigung und Empfehlungen

Der ORH erkennt die pandemische Ausnahmesituation und den Handlungsdruck der Behörden sowie die besondere Belastungssituation der Beschäftigten ausdrücklich an.

Die Kreisverwaltungsbehörden hätten für die neue Vertragsperiode ab 01.10.2021 eine Neuausschreibung durchführen müssen. Das Gesundheitsministerium hatte hierauf ausdrücklich hingewiesen und sah z. B. für ein offenes, also formelles und zeitintensives Verfahren, einen Zeitraum von 15 Tagen als möglich an.

Warum 64 % der Träger von IZ sogar das relativ einfache Verhandlungsverfahren (Anforderung von i. d. R. drei Angeboten) unterließen, war nicht dokumentiert; immerhin wurden 7 der 29 geprüften IZ entsprechend der Vorgaben des Gesundheitsministeriums neu ausgeschrieben.

Die Beauftragung von Gesamtleistungen verhinderte von vorneherein die Berücksichtigung von Bietern, die ausschließlich eine der Teilleistungen anbieten konnten. Dies führte zu verkleinerten Bieterkreisen mit verringertem Wettbewerb und war ein wesentlicher Faktor für die Kosten je Impfung. Im Übrigen war bei Gesamtvergaben nicht klar, welche Teilleistung zu welchen Kosten führte.

Kostenvergleiche mit und ohne Gesamtvergaben hätten im Rahmen einer einfachen, begleitenden Kostenkontrolle (Benchmarking) hilfreiche Erkenntnisse geliefert. Solche Vergleiche haben weder das Gesundheitsministerium noch die Regierungen durchgeführt. Auch die Nachfrage durch das LRA für das IZ 6 hat das Gesundheitsministerium nicht zum Anlass genommen, die dortigen extrem hohen Kosten zu hinterfragen. Generell hätte bei IZ mit hohen Kosten je Impfung nach dem 01.10.2021 ein Kosteneinsparpotenzial bestanden.

Das Zusammenwirken von Gesundheitsministerium und Regierungen bei der Kostenkontrolle und Steuerung war lange ungeklärt. Dass in der Folge das Gesundheitsministerium erst im Februar 2023, also nach Schließung der IZ, Protokolle zu Kostenprüfungen anforderte, hält der ORH für zu spät.

59.4 Stellungnahme der Verwaltung

Aus Sicht des Gesundheitsministeriums waren die Maßstäbe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch im Zeitraum von Ende Juli 2021 bis zum Abschluss der staatlichen Impfkampagne im Lichte der Rettung von Leib und Leben einer Vielzahl von Menschen im Freistaat auszulegen. Während der gesamten Corona-Pandemie hätten sich die Rahmenbedingungen für die Impfstrategie ständig und oftmals sehr kurzfristig gewandelt. Alle Gesundheits- und Katastrophenschutzbehörden hätten daher unter einem enormen Druck gestanden und



schnelle und unbürokratische Entscheidungen zum Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung treffen müssen.

Entgegen der Ansicht des ORH sei das Gesundheitsministerium seiner Haushalts- und Ressortverantwortung durchgehend nachgekommen und habe die nachgeordneten Behörden im Rahmen seiner Zuständigkeit ausreichend begleitet und kontrolliert. So habe es fortlaufend z. B. noch am 27.08.2021, 01.09.2021, 11.02.2022 und 29.10.2022 umfangreiche Informationen zur Vergabethematik an die nachgeordneten Behörden versandt und damit wiederholt auf das geltende Vergaberecht hingewiesen. Dessen Fokus hätte entsprechend der Zielvorgabe der Nationalen Impfstrategie auf der Bereitstellung eines möglichst flächendeckenden, niedrighschwelligem Impfangebots gelegen, um die Gesundheit und das Leben der Bürger zu schützen und Todesfälle zu vermeiden, aber gleichzeitig sei auch auf die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geachtet worden. Unter pandemischen Bedingungen wären die vom ORH vermissten Abfragen von Kostenfolgen und Vertragsgestaltungen wenig zielführend. Das Gesundheitsministerium habe z. B. Prüfprotokolle durch die Regierungen erst zu einem geeigneten Zeitpunkt im Februar 2023 eingefordert.

Insbesondere vor dem Hintergrund der lang anhaltenden Pandemiesituation und der erforderlichen Priorisierung von Arbeitsressourcen sei es angemessen erschienen, dass eine Überprüfung der Erstattungsleistungen auch in einem gewissen zeitlichen Abstand erfolgen könne. Die Prüfungen würden im Übrigen noch andauern.

Den Regierungen sei die Aufgabe zugekommen, den Vollzug der Impfstrategie in ihrem jeweiligen Regierungsbezirk zu organisieren, zu koordinieren sowie die Kreisverwaltungsbehörden zu beraten und zu beaufsichtigen. Sie seien nach Auffassung des Gesundheitsministeriums diesen Aufgaben unter Anlegung eines pandemischen Maßstabs auch angemessen nachgekommen.

Zu den dargestellten Kosten je Impfung sei darauf hinzuweisen, dass im Rahmen des staatlichen Impfangebots nicht auf eine ohnehin schon vorhandene Infrastruktur hätte zurückgegriffen werden können. Ein pauschaler Vergleich der jeweiligen Kosten der IZ ohne jegliche Würdigung der Umstände vor Ort sei nicht sachgerecht.

Nicht zuletzt sei darauf hinzuweisen, dass die vom ORH angeführten Potenziale zur Kostenreduzierung letztendlich eine Einschränkung des Leistungsumfangs vor Ort in den IZ zur Folge gehabt hätten. Der Impffortschritt in der Bevölkerung wäre dadurch massiv gehemmt worden. Es liege auf der Hand, dass dies weder sinnvoll noch der Bevölkerung und der Gesamtgesellschaft gegenüber vertretbar gewesen wäre.



59.5 Schlussbemerkung

Die Vergaben und die Vertragsgestaltungen hatten wesentlichen Einfluss auf die Kosten je Impfung. Diese bewegten sich bei den vom ORH geprüften Impfbetrieben in einer Spanne von 39,05 bis 316,76 €. Eine einfache, begleitende Kostenkontrolle z. B. durch Benchmarking anhand der vorliegenden IHV-Buchungen und Impfbilanzen wäre ohne allzu großen Aufwand möglich gewesen. Ein solches Benchmarking hätte auch unter pandemischen Bedingungen durchgeführt werden können. Die erst nach Schließung der IZ begonnene Prüfung entstandener Kosten kam zu spät.

Selbst bei den IZ mit überdurchschnittlichen Kosten fanden eine Ursachenklärung und ggf. Neuausschreibung nicht statt. Die Prüfungserkenntnisse bei sieben geprüften IZ zeigen, dass sich durch Neuausschreibungen Kosteneinsparpotenziale ohne Einschränkung des Leistungsumfangs hätten realisieren lassen.

Der ORH empfiehlt, dass das Gesundheitsministerium für künftige Krisensituationen, in denen zulasten des Freistaates Aufträge vergeben werden, eine wirksame Kostenkontrolle bzw. ein Benchmarking vorsieht. Das dazu erforderliche Konzept sollte auch die Zuständigkeiten klar festlegen.



STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KUNST

60 Coronabedingte Unterstützungsleistungen zugunsten der Universitätsklinik und des Deutschen Herzzentrums München (Kap. 13 19 TG 94)

Das Wissenschaftsministerium gewährte den Universitätsklinik und dem Deutschen Herzzentrum München im Jahr 2020 einen finanziellen Ausgleich von 170 Mio. € für coronabedingte Erlösausfälle, Mehrkosten und Investitionen aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie. Für Zahlungen von 27,6 Mio. € lagen die Voraussetzungen für die Gewährung nicht vor bzw. waren nicht nachgewiesen. Der ORH empfiehlt, die Ausgleichszahlungen zu überprüfen und unberechtigte Zahlungen ggf. zurückzufordern.

Der ORH hat die coronabedingten Unterstützungsleistungen 2020 aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) zugunsten der Universitätsklinik und des Deutschen Herzzentrums München (Klinika) geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war, inwieweit die Voraussetzungen für die Gewährung dieser Mittel vorlagen.

60.1 Ausgangslage

Am 16.03.2020 rief die Staatsregierung aufgrund der Corona-Pandemie den Katastrophenfall im Freistaat aus. Mit Schreiben vom selben Tag erteilte der Wissenschaftsminister als Aufsichtsratsvorsitzender den Klinika aufgrund der unaufschiebbaren Dringlichkeit Weisungen zur Bekämpfung und Eindämmung des Corona-Virus. So sollten die Klinika etwa Intensivkapazitäten schaffen bzw. ausbauen und jedwede Gelegenheit für die Beschaffung von Beatmungsgeräten nutzen, soweit die Schaffung zusätzlicher Intensivkapazitäten die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen erforderte.

Am 16.06.2020 stellte das Innenministerium das Ende des ersten Katastrophenfalls im Freistaat fest. Zeitgleich wurden die finanziellen Aspekte der im Frühjahr 2020 angewiesenen Maßnahmen konkretisiert. So beschloss der Ministerrat am 16.06.2020, zum Ausgleich der bei den Klinika anfallenden Sonderlasten einen Betrag von bis zu 539 Mio. € bei Kap. 13 19 vorzusehen; entsprechende Mittel wurden in der TG 94 eingeplant. Voraussetzung für die Auszahlung sei, dass gegenüber dem Wissenschaftsministerium entsprechende



Kosten und Einnahmeausfälle konkret dargelegt würden. Die Mittel aus Kap. 13 19 waren kreditfinanziert.

Der ORH erkennt die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie grundsätzlich an.³⁵⁰ Entsprechend den Regelungen zur Schuldenbremse dürfen in der Pandemie aufgenommene Notlagenkredite nur zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen eingesetzt werden. Zwischen der Nettokreditaufnahme und der Notlage muss es einen unmittelbaren Veranlassungszusammenhang geben. Die kreditfinanzierten Maßnahmen, wie der Ausgleich für die Klinika, müssen also sachlich und zeitlich mit der Notlage zusammenhängen. Der Haushaltsgesetzgeber hat dabei einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Damit korrespondiert aber auch eine Darlegungs- und Begründungsobliegenheit: Je höher die kreditfinanzierten Mittel sind, desto strengere Anforderungen sind an diese Begründungspflicht zu stellen.

60.2 Feststellungen

Das Wissenschaftsministerium gab am 31.07.2020 ein Berechnungsschema zur quartalsweisen Beantragung der Ausgleichszahlungen vor. Danach konnten die Klinika coronabedingte Erlösausfälle, Mehraufwendungen und Investitionen sowie erhaltene Kompensationen Dritter (wie den Bundeszuschuss für Intensivbetten) angeben. Angesichts der hohen Summe aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie und der damit verbundenen haushaltsrechtlichen Verantwortung hielt das Wissenschaftsministerium für die Ermittlung der Ausgleichszahlungen einen strengen Maßstab für angezeigt.

60.2.1 Finanzvolumen Ausgleichszahlungen

Die Klinika haben in den Jahren 2020 bis 2022 Ausgleichszahlungen in Millionenhöhe aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie erhalten. Der ORH hat die Ausgleichszahlungen 2020 von 272 Mio. € geprüft. Das Wissenschaftsministerium stellte die Mittel zunächst als Abschlagszahlungen zur Verfügung.

Nach anschließender Prüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erkannte das Wissenschaftsministerium insgesamt 170 Mio. € an. Knapp ein Drittel davon erhielt ein einziges Klinikum.

³⁵⁰ Unterrichtung des Landtags und der Staatsregierung zu ausgewählten Entwicklungen der Haushaltslage 2020 bis 2022 vom Februar 2022, abrufbar unter https://www.orh.bayern.de/mam/berichte/sonderberichte/aktuell/unterrichtung_2022_aktuelle_entwicklungen_der_haushaltsslage.pdf, S. 7.



Die Überprüfung der ausgereichten Mittel durch den ORH führte bei 2 der 7 Klinika zu keinen Beanstandungen. Bei den übrigen 5 Klinika lagen nach den Feststellungen des ORH die Voraussetzungen für die Gewährung des finanziellen Ausgleichs bei 36,8 Mio. € nicht vor bzw. waren nicht nachgewiesen.

Aufgrund der Feststellungen des ORH überprüften die Klinika und das Wissenschaftsministerium erneut die Ausgleichszahlungen:

- Ein Klinikum erhielt 2020 Kompensationen Dritter von 1,0 Mio. €. Es gab diese Mittel entgegen der Vorgaben nicht an, sodass sich der ihm gewährte Gesamtausgleich um 1,0 Mio. € erhöhte.
- Bei zwei Klinika entsprachen die geltend gemachten Beträge für Personalmehraufwand nicht den Voraussetzungen und waren daher um 4,2 Mio. € zu korrigieren.
- Bei einem Klinikum lagen bei Investitionen von 0,8 Mio. € die Voraussetzungen nicht vor, da diese vor dem 16.03.2020 und damit vor Ausrufung des Katastrophenfalls getätigt worden waren.
- Ein Klinikum erstellte nachträglich eine neue Investitionsliste. Danach betragen 2020 die Gesamtinvestitionen 12,1 Mio. € anstatt der zuvor beantragten und vom Wissenschaftsministerium ausgezahlten 16,8 Mio. €. Diese neue Liste führte dazu, dass vom ORH beanstandete Investitionen von 3,2 Mio. € nicht mehr geltend gemacht wurden.

Damit waren Beanstandungen von 9,2 Mio. € ausgeräumt.

60.2.2 Ausgleichszahlungen ohne Veranlassungszusammenhang

Unter Berücksichtigung der eingeräumten 9,2 Mio. € lagen für Zahlungen von 27,6 Mio. € weiterhin die Voraussetzungen nicht vor bzw. waren nicht nachgewiesen:

Auszahlungen ohne Veranlassungszusammenhang (Mio. €)						Tabelle 84
	Klinikum 1	Klinikum 2	Klinikum 3	Klinikum 4	Klinikum 5	Summe
Erlösausfälle	7,9	4,6				12,5
Personalmehraufwand		2,1				2,1
Investitionen	4,8	4,3	2,8	0,6	0,5	13,0
Summe	12,7	11,0	2,8	0,6	0,5	27,6



60.2.2.1 Erlösausfälle

Nach den Vorgaben des Wissenschaftsministeriums waren die Erlösausfälle durch einen Vergleich des Wirtschaftsplans (Soll-Werte) mit den tatsächlichen Erlösen 2020 (Ist-Werte) zu ermitteln. Die Soll-Werte des Wirtschaftsplans ergeben sich aus den Erträgen und Aufwendungen des Erfolgsplans, dessen Struktur das Wissenschaftsministerium vorgibt. Demgegenüber ergeben sich die Ist-Werte aus der Gewinn- und Verlustrechnung, die den Vorgaben des HGB bzw. der KHBV folgt.

Bei zwei Klinika sah der Entwurf des Wirtschaftsplans für 2020 ein negatives Jahresergebnis vor. Entsprechend der Vorgabe des Wissenschaftsministeriums, ein ausgeglichenes Ergebnis im Wirtschaftsplan vorzusehen, wurden die Wirtschaftspläne geändert. Hierfür erhöhten die beiden Klinika ihre erwarteten Erlöse aus Krankenhausleistungen um 12,5 Mio. €. Die Summe der erwarteten Erlöse enthielt dadurch eine bloße rechnerische Position, aber keinen erwarteten Gegenwert für Leistungen des Klinikums. Bei der Beantragung der Ausgleichsmittel setzten die beiden Klinika die rechnerisch erhöhten Erlöse an und erhielten entsprechend (erhöhte) Zahlungen.

Ab 2021 änderte das Wissenschaftsministerium seine Vorgaben für ein ausgeglichenes Ergebnis des Wirtschaftsplans. Statt einer rechnerischen Erhöhung der erwarteten Erlöse war seitdem ein gesonderter Posten „Optimierungspotenzial“ auf der Einnahmenseite des Wirtschaftsplans zu bilden.

60.2.2.2 Personalmehraufwand

Nach den Vorgaben des Wissenschaftsministeriums hatten die Klinika Personalmehraufwand auf Basis der coronabedingten Mehraufwendungen zu ermitteln und ausschließlich nicht anderweitig erstattete Mehraufwendungen anzusetzen. Das Wissenschaftsministerium sieht dabei neben Neueinstellungen und Überstunden auch die Abordnung von Personal, das nicht in der Krankenversorgung tätig ist, grundsätzlich als erstattungsfähig an. Die vom letztgenannten Personal normalerweise durchgeführten Arbeiten würden nicht entfallen und müssten durch andere Maßnahmen kompensiert werden, die ihrerseits Kosten verursachten (Überstunden, Fremdvergabe etc.).

Nach den Feststellungen des ORH erhielt ein Klinikum 2,1 Mio. € Mehraufwand für Personalamwidmungen aus der Verwaltung erstattet. Es handelt sich dabei um (vorhandenes) Verwaltungspersonal, das anstelle seiner eigentlichen Aufgaben coronabedingte Aufgaben übernahm. Das Klinikum hat nicht nachgewiesen, dass die von diesem Personal normalerweise durchgeführten Arbeiten durch andere Maßnahmen kompensiert wurden und welche Kosten dafür angefallen sind.



60.2.2.3 Investitionen

Nach den Vorgaben des Wissenschaftsministeriums konnten die Klinika Investitionen, die im Rahmen der Pandemie zwischen 16.03.2020 bis einschließlich 20.05.2020 getätigt wurden, für den finanziellen Ausgleich nach dem Berechnungsschema geltend machen. Mit E-Mail vom 20.05.2020 bat das Wissenschaftsministerium die Klinika, vorerst von weiteren Beschaffungen abzusehen. Im weiteren Verlauf der Pandemie habe es (insbesondere aufgrund der weiteren Pandemie-Wellen) den Klinika kommuniziert, dass bedarfsgerecht weitere Investitionen möglich seien.

Der Ausgleich für investiven Mehraufwand war mittels einer separaten Aufstellung zu beantragen. Diese Aufstellung musste Anzahl, Art der Investition (inkl. Bezeichnung), Betrag und Bestell-/Rechnungsdatum enthalten. Der spätere Nachweis musste anhand von Rechnungen erfolgen können. Das Lieferdatum spielte in diesem Zusammenhang keine Rolle.

Nach den Feststellungen des ORH lagen für Investitionen von 13,0 Mio. € weiterhin die Voraussetzungen nicht vor bzw. waren nicht nachgewiesen:

Investitionen ohne Veranlassungszusammenhang (Mio. €)						Tabelle 85
	Klinikum 1	Klinikum 2	Klinikum 3	Klinikum 4	Klinikum 5	Summe
Investitionen	4,8	4,3	2,8	0,6	0,5	13,0
<i>darunter mit Bestelldatum vor dem 16.03.2020</i>				0,2		0,2
<i>darunter ohne Bestelldatum</i>	4,8	0,2		0,4		5,4

Das Wissenschaftsministerium wies zu den Investitionen auf Folgendes hin: Die Beschaffungen seien in eigener Verantwortung der Klinika unter Abwägung medizinischer Aspekte erfolgt. Der hierfür notwendige medizinisch-technische Sachverstand sei ausschließlich an den Klinika vorhanden gewesen. Aufgrund der Komplexität seien Wirtschaftsprüfer mit der Testierung der abgerechneten Kosten im Rahmen von Annex-Prüfungen beauftragt worden. Eigene Prüfungshandlungen des Ministeriums hätten aus verwaltungsökonomischen Gründen und aufgrund zu geringer Personalausstattung nicht gewährleistet werden können.

60.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Corona-Pandemie verlangte auch von den Beschäftigten der Klinika und dem Wissenschaftsministerium hohen persönlichen Einsatz. Gleichwohl ist eine den Haushaltsgrundsätzen genügende Mittelverwendung sicherzustellen. Dies gilt umso mehr als kredit-



finanzierte Mittel aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie nur ganz ausnahmsweise und ausschließlich für die Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen eingesetzt werden dürfen.

Das Wissenschaftsministerium und einzelne Klinika sind dieser besonderen haushaltsrechtlichen Verantwortung nicht ausreichend gerecht geworden. Nach Ansicht des ORH hätte das Wissenschaftsministerium die Voraussetzungen für die Ausgleichszahlungen nicht nur festlegen, sondern auch prüfen müssen, ob die Klinika ausschließlich coronabedingte Mehrbelastungen entsprechend den Vorgaben im Berechnungsschema geltend gemacht haben. Die Annex-Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer ersetzt nicht eigene Prüfungshandlungen des Wissenschaftsministeriums. Obwohl das Wissenschaftsministerium sich mehrfach mit den Ausgleichszahlungen auseinandergesetzt hat, steht eine solche Prüfung weiterhin aus. So fehlte für die Erstattung von 12,5 Mio. € Erlösausfällen der notwendige Corona-Bezug, da es sich letztlich um fiktive Erlöse handelte, wie die Einführung des Postens „Optimierungspotenzial“ ab 2021 zeigt.

Das Wissenschaftsministerium hat es versäumt, Investitionen in Millionenhöhe daraufhin zu überprüfen, ob sie im vorgegebenen Zeitraum getätigt wurden bzw. einen sachlichen Zusammenhang mit der Pandemie aufweisen. Auch bei 2,1 Mio. € Personalkosten ist der Mehraufwand (noch) nicht nachgewiesen.

Von mangelnder Sorgfalt im Umgang mit staatlichen Mitteln zeugt auch, dass ein Klinikum im Zuge der Prüfung durch den ORH eine vollkommen neue Investitionsliste vorlegte, die um 4,7 Mio. € geringer ausfiel.

60.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wissenschaftsministerium teilt mit, dass die Klinika deutschlandweit eine Vorreiterrolle in der Bekämpfung der Pandemie eingenommen haben. Bei höchster Belastung hätten kurzfristig schwierigste Entscheidungen getroffen werden müssen. Das Wissenschaftsministerium habe die notwendigen Entscheidungen getroffen, um den Betrieb der Klinika aufrechtzuerhalten und sei auch im Rückblick sehr verantwortungsbewusst mit öffentlichen Mitteln umgegangen. Dies zeige sich insbesondere daran, dass auf Veranlassung des Ministeriums die ausgereichten Mittel durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften überprüft und testiert wurden.

Grundlage für die Bemessung der Erlösausfälle sei der durch den Aufsichtsrat beschlossene Wirtschaftsplan. Dieser sei unter Beachtung der Vorschriften zur kaufmännischen Buchführung erstellt worden. Durch die Aufnahme des Postens „Optimierungspotenzial“ auf der Erlösseite sei sichergestellt, dass sowohl die bestehenden Risiken als auch die Ertrags- und Aufwandsseite der Höhe nach korrekt angesetzt seien.



Hinsichtlich des Personalmehraufwands von 2,1 Mio. € teile das Wissenschaftsministerium die Auffassung des ORH, dass nur Mehraufwand erstattungsfähig sei, der zusätzlich zum vorhandenen Personal entstanden sei. Das Klinikum habe nunmehr entsprechende Stellenmehrungen von 2,0 Mio. € dargelegt. Die übrigen 0,1 Mio. € würden zurückgefordert werden. Zurückgefordert würden auch die übrigen 0,2 Mio. € für Investitionen vor dem 16.03.2020.

Hinsichtlich der von einer Klinik neu vorgelegten Liste für Investitionen teilt das Wissenschaftsministerium mit, dass nunmehr Bestelldaten enthalten seien. Darüber hinaus sei der Vorstand gebeten worden, bis Ende 2023 ein umfassendes Zahlenwerk und einen mit den Wirtschaftsprüfern abgestimmten Sonderbericht zur Abwicklung der Corona-Sonderfonds-Hilfen vorzulegen.

60.5 **Schlussbemerkung**

Der ORH erkennt die schwierige Lage während der Corona-Pandemie und die damit verbundene Mehrbelastung sowohl bei den Klinika als auch beim Wissenschaftsministerium an. Gleichwohl ist sicherzustellen, dass Mittel aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie ausschließlich für die Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen eingesetzt werden.

Die mehrmaligen Korrekturen der Ausgleichszahlungen infolge der ORH-Prüfung zeigen, dass die Annex-Prüfung nur Ausgangspunkt für eigene Prüfungshandlungen des Wissenschaftsministeriums sein konnte, um seiner haushaltsrechtlichen Verantwortung gerecht werden zu können. Der ORH empfiehlt, die Ausgleichszahlungen zu überprüfen und unberechtigte Zahlungen ggf. zurückzufordern.



61 Begrenzung der Ruhegehaltfähigkeit von Hochschulleistungsbezügen

(Kap. 15 02 Tit. 432 61 und 432 62)

Professoren können neben dem Grundgehalt Hochschulleistungsbezüge erhalten. Deren Ruhegehaltfähigkeit bedarf einer Erklärung der Hochschule, wenn die gesetzliche Grenze von 22 % des Grundgehalts überschritten werden soll. Für diese Überschreitungsmöglichkeiten bestehen landesweite Obergrenzen, deren Einhaltung vom Wissenschaftsministerium aber nicht überwacht wird. Der ORH fordert, die Einhaltung dieser Obergrenzen sicherzustellen.

Der ORH hat 2023 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg beim Landesamt für Finanzen (LfF) sowie beim Wissenschaftsministerium und den staatlichen Hochschulen die Einhaltung der gesetzlichen Obergrenzen der Ruhegehaltfähigkeit von Hochschulleistungsbezügen³⁵¹ geprüft. Schwerpunkte lagen auf der Ermittlung der Überschreitungsmöglichkeiten durch entsprechende Erklärungen der Hochschulen nach Art. 13 Abs. 5 BayBeamtVG und deren Bewirtschaftung durch das Wissenschaftsministerium.

61.1 Ausgangslage

Beamte der Besoldungsordnung W (Professoren) können neben dem Grundgehalt Hochschulleistungsbezüge erhalten, die bei einer bestimmten Mindestbezugsdauer ruhegehaltfähig sind.³⁵² Hochschulleistungsbezüge können gewährt werden aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen, für besondere Leistungen sowie für die Wahrnehmung von Funktionen und besonderen Aufgaben.

Zur Begrenzung der Versorgungsansprüche sind Hochschulleistungsbezüge regelmäßig nur bis höchstens 22 % des zuletzt zustehenden Grundgehalts ruhegehaltfähig, auch wenn die während des aktiven Dienstverhältnisses gezahlten Hochschulleistungsbezüge höher waren.³⁵³ Eine weitergehende Ruhegehaltfähigkeit bis zu 38 oder 57 % des Grundgehalts kann aber durch eine gesonderte Erklärung der Hochschule gegenüber dem Hochschullehrer zugestanden werden. Diese Form der Leistungshonorierung dürfen landesweit höchstens 12 % der Inhaber von W 2- und W 3-Stellen erhalten, wenn die ruhegehaltfähigen Leistungsbezüge bis zu 38 % des Grundgehalts ausmachen, und höchstens 5 % der

³⁵¹ Art. 69 ff. BayBesG.

³⁵² Art. 13 BayBeamtVG.

³⁵³ Art. 13 Abs. 5 Satz 1 BayBeamtVG.



Inhaber von W 3-Stellen, wenn die Ruhegehaltfähigen Leistungsbezüge bis zu 57 % des Grundgehalts erreichen.³⁵⁴ Die Wirksamkeit der Erklärung gegenüber dem Hochschullehrer hängt nicht davon ab, ob die einzelne Hochschule diese Kontingente jeweils eingehalten hat.

61.2 Feststellungen

Durch die Ermächtigung der Hochschulen, die Ruhegehaltfähigkeit von Hochschulleistungsbezügen durch entsprechende Erklärungen zu erhöhen, können entsprechende Verpflichtungen des Freistaates als Versorgungsdienstherr begründet werden. Die gesetzlichen Einschränkungen zur Abgabe derartiger Erklärungen sollen sicherstellen, dass diese zusätzlichen Versorgungsansprüche nicht zu einer überproportionalen Haushaltsbelastung werden.

Das Gesetz ordnet die Vergabemöglichkeiten nicht der einzelnen Hochschule zu, sondern definiert lediglich eine landesweite Obergrenze. Eine Zuweisung der Erklärungsmöglichkeiten an die Hochschulen oder eine hochschulübergreifende Bewirtschaftung dieses Kontingents erfolgte seitens des Wissenschaftsministeriums als oberste Dienstbehörde nicht; die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben oblag daher jeder Hochschule für sich.

Das Wissenschaftsministerium überwachte die Einhaltung der Überschreitungsmöglichkeiten anhand der vorhandenen Stelleninhaber (12 bzw. 5 %) nicht. Als Begründung führte es an, dass es keine entsprechende Meldepflicht der Hochschulen gebe und eine effektive Überwachung daher nur mit hohem Aufwand möglich sei. Auch wenn Hochschulen dem Wissenschaftsministerium z. B. im Zusammenhang mit Berufungs- oder Bleibeangeboten mitteilen, dass Erklärungen zur Ruhegehaltfähigkeit der Hochschulleistungsbezüge abgegeben wurden, wurden diese beim Wissenschaftsministerium nicht systematisch erfasst.

Der Begriff der „Stelleninhaber“ ist als Bemessungsgrundlage für die Ermittlung der zulässigen Erklärungen weder im Gesetz noch in Verwaltungsvorschriften definiert. Der ORH stellte infolgedessen erhebliche Unklarheiten und unterschiedliche Auslegungen bei den Hochschulen fest. Dies betraf insbesondere die Frage, ob und wie beurlaubte und freigestellte Professoren, Professoren in einer Teilzeitbeschäftigung oder im Angestelltenverhältnis, Tenure-Track-Professoren³⁵⁵ oder in der alten C-Besoldung verbliebene Hochschullehrer, die haushaltsrechtlich aber auf einer W 2- oder W 3-Stelle verrechnet werden, bei der Ermittlung der Überschreitungskontingente zu berücksichtigen sind. Einen einheitlichen Verwaltungsvollzug durch die Hochschulen gab es daher nicht. Die spätere Nachprüfbarkeit war nicht gewährleistet.

³⁵⁴ Art. 13 Abs. 5 Satz 2 BayBeamtVG.

³⁵⁵ Zunächst befristet beschäftigter Professor (Art. 66 Abs. 1 Satz 2 BayHIG, Nr. 3.1.10 Satz 2 DBestHG 2023).



61.3 Würdigung und Empfehlungen

61.3.1 Bemessungsgrundlage der zulässigen Erklärungen nach Art. 13 Abs. 5 BayBeamtVG

Der ORH empfiehlt klarzustellen, wie die Kontingente zulässiger Erklärungen nach Art. 13 Abs. 5 BayBeamtVG bei den einzelnen Hochschulen zu ermitteln und zu dokumentieren sind, um eine einheitliche Bemessungsgrundlage für den Vollzug herzustellen. Alternativ kommt aus Sicht des ORH auch eine haushaltsneutral auszugestaltende gesetzliche Änderung in Betracht, die sich bei den Überschreitungsmöglichkeiten an den im Haushaltsplan ausgewiesenen Stellen orientiert.³⁵⁶ Dies würde die Rechts- und Planungssicherheit für die Hochschulen erhöhen sowie Transparenz und Nachvollziehbarkeit schaffen.

61.3.2 Überwachung der Höchstgrenzen

Die Zahl der Erklärungen, mit denen Hochschulleistungsbezüge über die allgemeine Grenze von 22 % des zuletzt zustehenden Grundgehalts hinaus versorgungswirksam werden, muss vom Wissenschaftsministerium als oberste Dienstbehörde zentral überwacht und gesteuert werden.³⁵⁷ Dies gilt auch dann, wenn keine hochschulübergreifende Bewirtschaftung der Erklärungen nach Art. 13 Abs. 5 BayBeamtVG eingeführt wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich die Bewilligung von Hochschulleistungsbezügen nicht in überproportionalen Versorgungslasten des Staates niederschlägt.

Das Staatsministerium ist gem. Art. 10 BayHIG befugt, sich über alle Angelegenheiten der Hochschulen zu unterrichten. Damit korrespondiert eine entsprechende Auskunftspflicht der Hochschulen. Als Verantwortlicher für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel und damit auch der Stellen des Ressorts ist es schon jetzt Aufgabe des Wissenschaftsministeriums, die Einhaltung der Kontingente sicherzustellen.

³⁵⁶ Sonderregelung für Hochschulen im Aufbau gem. Art. 13 Abs. 6 BayBeamtVG i. d. F. vom 07.07.2023.

³⁵⁷ Nr. 13.5.6 BayVV-Versorgung.



61.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Wissenschaftsministerium erkennt die Notwendigkeit der Kontrolle durch das Ministerium an, damit die gesetzlichen Obergrenzen nicht ins Leere gehen. Allerdings sei eine effektive Überwachung nicht möglich, weil der Begriff des „Stelleninhabers“ nicht eindeutig definiert und der Prüfungsaufwand deshalb zu groß sei. Das Finanzministerium habe eine Konkretisierung im Rahmen der Verwaltungsvorschriften zu Art. 13 BayBeamtVG angekündigt und werde auch die vom ORH angeregte gesetzliche Klarstellung prüfen. Im Rahmen der Überarbeitung solle auch die konkrete Ausgestaltung der Kontrollpflicht thematisiert werden.

Unabhängig davon kämen rechtsaufsichtliche Maßnahmen, die die Hochschulen zu Auskünften über die von ihnen abgegebenen Erklärungen verpflichten, aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in Betracht. Dies stehe auch einer extensiven Interpretation des Art. 10 Abs. 3 BayHIG entgegen.

61.5 **Schlussbemerkung**

Die angekündigte Klarstellung zur Berechnung der zulässigen Erklärungskontingente als Verbesserung der Planungssicherheit für die Hochschulen erleichtert die Aufsicht durch das Wissenschaftsministerium, ist aber nicht deren notwendige Voraussetzung. Schon jetzt ist es Aufgabe des Wissenschaftsministeriums, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben des Art. 13 Abs. 5 BayBeamtVG sicherzustellen. Die vom Wissenschaftsministerium angeführte Freiheit von Forschung und Lehre und das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen entbinden nicht von der Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften. Der ORH empfiehlt daher, die notwendigen Maßnahmen zur Überprüfung und Einhaltung der Erklärungskontingente im Sinne des Art. 13 Abs. 5 BayBeamtVG zeitnah zu ergreifen, um gesetzlich nicht vorgesehene Versorgungsverpflichtungen zulasten des Freistaates zu vermeiden.



Vom Großen Kollegium des ORH am 08.02.2024 beschlossen.

Heidrun Piwernetz

Heidrun Piwernetz
Präsidentin



Bildnachweis

S. 262 ORH

IMPRESSUM

Herausgeber:

Bayerischer Oberster Rechnungshof

vertreten durch die

Präsidentin Heidrun Piwernetz

Kaulbachstraße 9

80539 München

Telefon: 089 28626-0

Telefax: 089 28626-277

E-Mail: poststelle@orh.bayern.de



Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: 089 28626-0
Telefax: 089 28626-277
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

www.orh.bayern.de