



# JAHRESBERICHT 2012





# JAHRESBERICHT 2012





# INHALTSVERZEICHNIS

Seite

Verzeichnis der Abkürzungen	5
-----------------------------	---

## „ ... UNSERE FINANZEN ... FORTWÄHREND IN ORDNUNG ERHALTEN ...“

### **200 Jahre Oberster Rechnungshof**

Jahresbericht 2012	11
Nationaler und internationaler Erfahrungsaustausch	12

## ABSCHNITT A

Bericht gemäß Art. 97 BayHO

### **I. Prüfungsergebnis**

### **II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug**

1	Haushaltsrechnung 2010	16
2	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben/Finanzierungssaldo	25
3	Steuereinnahmen und Steueraufkommen	28
4	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse	30
5	Personalausgaben	31
6	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	32
7	Investitionen	33
8	Rücklagen und Fonds	34
9	Verschuldung	36
10	Staatliche Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung gegenüber der BayernLB	39

# INHALTSVERZEICHNIS

Seite

## III. Einzelne Prüfungsergebnisse

### Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

#### ALLE RESSORTS

- 11 Umsetzung der Korruptionsrichtlinie 41

#### STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN

- 12 Personalmangel in der Steuerverwaltung 51  
13 Mangelhafte Besteuerung der landwirtschaftlichen Einkünfte 62  
14 Mieten ist nicht immer günstiger als bauen 72  
15 Hohe Wertverluste im Stiftungsvermögen 77

#### STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND GESUNDHEIT

- 16 Optimierungspotenziale beim Nationalpark Bayerischer Wald 83

#### STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT, FORSCHUNG UND KUNST

- 17 Akkreditierung von Studiengängen - Gütesiegel und Geschäftsmodell? 91  
18 Apotheken der Universitätsklinik und Aspekte zur strukturellen  
Entwicklung am Standort München 98  
19 Institute für Rechtsmedizin an den Universitäten 103

## ABSCHNITT B

Unterrichtung des Landtags und der Staatsregierung gemäß Art. 99 BayHO

- 20 Staatliche Zuschüsse an die Fraktionen 107



## VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AO	Abgabenordnung
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayVersRücklG	Bayerisches Versorgungsrücklagengesetz
BesGr.	Besoldungsgruppe
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI	Bundesgesetzblatt
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Epl.	Einzelplan
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Haushaltsgesetz
IMBY	Immobilien Freistaat Bayern
IT	Informationstechnologie
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
LT	Bayerischer Landtag
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
StGB	Strafgesetzbuch
Tit.	Titel (Haushaltsstelle)
TG	Titelgruppe
TNr.	Textnummer
VZK	Vollzeitkraft/Vollzeitkräfte

---

### Allgemeine Anmerkungen:

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen im Jahresbericht gelten für die männliche und weibliche Form gleichermaßen. Die Zahlen in den nachfolgenden Tabellen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit i. d. R. auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen. Dadurch können bei der Summenbildung Rundungsdifferenzen auftreten.



*„ ... UNSERE FINANZEN ... FORTWÄHREND  
IN ORDNUNG ERHALTEN ...“*



## 200 JAHRE OBERSTER RECHNUNGSHOF

Das Königreich Bayern stand bei seiner Gründung 1806 vor einem riesigen Berg Staatsschulden. Die übernommenen Gebiete führten nicht nur zu einer Vergrößerung des Landes, sondern auch zu hohen Schulden für das neue Königreich. Aber niemand kannte den genauen Schuldenstand. Auch über die Höhe der Einnahmen und Ausgaben des Staates gab es keine verlässlichen Zahlen. Das Kassenwesen war durch die dezentral organisierte Finanzverwaltung undurchsichtig, und manchem Beamten fehlte es an der in Geldangelegenheiten notwendigen Zuverlässigkeit. Um die Missstände zu beseitigen, kam es in mehreren Schritten zu einer umfassenden Reform der Finanzverwaltung. Zunächst wurde eine zentrale Haushaltsrechnung auf den Weg gebracht. Für die Ermittlung des Schuldenstands und der Zinsbelastungen gründete König Max I. Joseph am 20.08.1811 die „Königlich-Baierische Staats-Schuldentilgungs-Kommission“. In der von Max I. Joseph und Graf von Montgelas unterzeichneten Verordnung hieß es dazu:

*„Wir werden überdieß sogleich die Vorsorge treffen, daß die laufenden Staats-Ausgaben durch die laufenden Staats-Einnahmen vollkommen gedeckt, und daß Unsere Finanzen hiedurch sowohl, als durch eine genaue Komptabilität fortwährend in Ordnung erhalten werden. Zugleich verordnen Wir, daß von nun an keine Staatsschuld mehr gemacht werden solle, wenn nicht, ..., ein neuer hinreichender Fond zur Abbezahlung der Zinsen und des Kapitals derselben ausgemittelt wird.“*

Zugleich legte die Verordnung als Zeitraum für die vollständige Tilgung der Staatsschulden 30 Jahre fest und forderte von der Kommission die Ausarbeitung eines Tilgungsplans. Jährlich musste sie eine Bilanz über den Abbau der Schulden vorlegen:

*„Die Rechnungs-Form soll die eines Banquiers seyn: dem Zwecke anpassend müssen die Bücher mit Klarheit, Kürze und Reinheit das Soll und Haben ... täglich vor Augen legen können.“*

Als 1819 dem Landtag erstmals ein Haushalt vorgelegt werden konnte, beliefen sich die Staatsschulden auf rd. 106 Mio. Gulden. Die Schulden waren mehr als dreimal so hoch wie die Staatseinnahmen und -ausgaben in Höhe von jeweils rd. 31 Mio. Gulden. Die Zinslast für die Staatsschulden in Höhe von 3,3 Mio. Gulden war nach den Militärausgaben der zweitgrößte Ausgabentitel.<sup>1</sup>

Es war nur konsequent, dass die ersten Reformschritte durch die Errichtung einer zentralen Prüf- und Kontrollinstanz ergänzt wurden. Mit Verordnung vom 20.10.1812 übertrug König Max I. Joseph die Revision und Superrevision dem „Obersten Rechnungshof“. In dieser königlich-bayerischen Verordnung waren die Aufgaben sowie die Organisation, die Befugnisse und die Bezahlung der Rechnungshofbeamten im Detail festgelegt.

---

<sup>1</sup> Heydenreuter (2008): Die Hüter des Schatzes.



Abbildung 1

Die „Gründungsurkunde“ des ORH  
Verordnung vom 20.10.1812  
(bekanntgemacht im Regierungs-  
blatt vom 28.10.1812)

Bild: Bayer. Hauptstaatsarchiv

1785

Königlich-Baierisches

# Regierungsblatt.

LVIII. Stück. München, Mittwoch den 28. Oktober 1812.

## Allgemeine Verordnung.

(Die Errichtung und Bildung des obersten Rechnungshofes im Königreiche Baiern betreffend.)

Wir Maximilian Joseph,  
von Gottes Gnaden König von Baiern.

Wir haben in der Verordnung über die Errichtung der Staats-Schulden-Eilgungs-Kommission vom 20. August v. J. die Zusicherung ertheilt, daß Wir die nöthige Vorsorge treffen würden, durch eine strenge und genaue Komptabilität Unsere Finanzen fortwährend in Ordnung zu erhalten.

Zur Erreichung dieses für den Staat so wichtigen Zweckes, und in der Absicht, dem gesamten Rechnungs-Wesen der Finanzen Unseres Königreiches eine gleichförmige, auf übereinstimmenden Grundsätzen beruhende feste Geschäfts-Leitung zu verschaffen, beschliessen Wir demnach, wie folgt:

Mit dem Schlusse des jüngst abgewichenen Finanz-Jahres 18 $\frac{1}{2}$  tritt ein allgemeiner Abschnitt in dem finanziellen Rech-

nungs-Wesen Unseres Königreiches ein. Alle bei Unseren Finanz-Direktionen und oberen Verwaltungs-Behörden bis zum Stats-Jahre 18 $\frac{1}{2}$  (dasselbe mit eingeschlossen) noch unrevidirt und unerledigt liegenden Finanz-Rechnungs-Gegenstände ohne Ausnahme, so wie die bis zu diesem Zeitpunkte noch nicht gestellten oder noch nicht eingekommenen Rechnungen werden, als Retardaten, in vollständige, möglichst genaue Verzeichnisse gebracht, und diejenigen Behörden, welchen bisher ihre Revision oblag, dieser letzten für die Zukunft ganz enthoben.

Dagegen werden Wir zur Einholung und ferneren Bearbeitung dieser Rechnungs-Rückstände eine Central-Anstalt am Sise Unserer Regierung bilden, welche über die Art der Erledigung ihres Geschäfts die nöthigen besondern Vorschriften erhalten wird.

Was aber die Finanz-Rechnungen des Jahres 18 $\frac{1}{2}$  und alle hierauf folgenden betrifft, so übertragen Wir die Revision und Superrevision derselben einem eigenen

Obersten Rechnungshofe,  
(126)

Zunächst noch unter der Aufsicht des Finanzministeriums, hat sich der ORH über die Jahrzehnte zu einer von der Staatsregierung unabhängigen obersten Staatsbehörde entwickelt. Gestützt auf Verfassungsauftrag und Verfassungsgarantie und ausgestattet mit richterlicher Unabhängigkeit, prüft der ORH heute die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Bayern. Durch Gesetz können auch Institutionen außerhalb der staatlichen Verwaltung seiner Prüfung unterworfen werden.

Mit seinen Prüfungsergebnissen und Empfehlungen unterstützt der ORH zunächst die geprüften Stellen. Hier leistet er mit guten Argumenten Überzeugungsarbeit. Eine Weisungsbefugnis oder gar Sanktionsmöglichkeiten besitzt er nicht. Helfen auch die besten Argumente nicht weiter und sind seine Erkenntnisse wichtig für das Entlastungsverfahren, kann der ORH diese Fälle in seinen jährlichen Bericht an den Landtag aufnehmen. Im Jahresbericht fasst er die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfungen zusammen, damit die Abgeordneten des Landtags ihr Budget- und Kontrollrecht über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben wirksam ausüben können. Darüber hinaus hat der ORH die Möglichkeit, den Landtag und die Staatsregierung durch Sonderberichte oder beratende Äußerungen zu informieren.

**200 Jahre** sind nicht nur Anlass, dieses Jubiläum im Oktober mit einem Festakt zu begehen. Vielmehr soll das Jubiläumsjahr auch dazu genutzt werden, Bürgerinnen und Bürgern die Aufgaben und die Bedeutung der externen staatlichen Finanzkontrolle näherzubringen. Dazu wird u. a. im Oktober 2012 eine öffentliche Ausstellung in den Räumen des Landtags zu sehen sein.

Die Rolle des ORH im Dritten Reich, als der ORH nur noch eine Außenabteilung des Reichsrechnungshofs war, soll in einer eigenen Publikation beleuchtet werden (Erscheinungstermin voraussichtlich August/September 2012). Mit der wissenschaftlichen Untersuchung wurde der Historiker Prof. Dr. Reinhard Heydenreuter beauftragt.

Die 200-jährige Geschichte des ORH wird in der Publikation „Die staatliche Finanzkontrolle in Bayern“ von Dr. Alois Igelspacher beleuchtet. Diese Arbeit sowie weitere Informationen zum 200-jährigen Bestehen des ORH sind im Internet abrufbar: [www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)



## Jahresbericht 2012

Erstmals ab 2012 wird der Jahresbericht auf Wunsch des Landtags zu einem deutlich früheren Zeitpunkt als in der Vergangenheit veröffentlicht. Dadurch soll dem Landtag ermöglicht werden, zeitnäher als bisher über die Entlastung der Staatsregierung zu entscheiden.

Der ORH prüft gem. Art. 88 Abs. 1 BayHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates einschließlich der Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen. Ferner prüft er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, jedoch ohne die Träger der Sozialversicherung und ohne die Kommunen.

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

Die Entlastung betrifft das Haushaltsjahr 2010. Der Bericht enthält daher einleitend das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2010. Unter TNr. 1 sind die Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2010 enthalten. Die TNrn. 2 bis 8 befassen sich mit den haushaltswirtschaftlichen Daten. Unter TNr. 9 wird die Verschuldung dargestellt. Nachfolgend sind einzelne Prüfungsergebnisse enthalten, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 2011 beziehen können.

Der Staatskanzlei und den Ministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen. Deren Äußerungen und Einwendungen wurden in die Beratungen des ORH einbezogen und werden mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben (Art. 97 Abs. 1 Satz 2 BayHO).

In TNr. 20 unterrichtet der ORH nach Art. 99 BayHO über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der staatlichen Zuschüsse an die Fraktionen.

## Nationaler und internationaler Erfahrungsaustausch

Der ORH pflegt Kontakt und Erfahrungsaustausch mit deutschen und ausländischen Rechnungshöfen und Prüfungseinrichtungen sowie mit anderen Organisationen. Dies reicht von reinem Informationsaustausch über eine Beteiligung an Prüfungen des Bundes- und des Europäischen Rechnungshofs bis hin zur Aufbauhilfe.

So unterhalten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, von Österreich, der Schweiz und der Europäische Rechnungshof einen intensiven Erfahrungsaustausch in zweimal jährlich stattfindenden Konferenzen der Präsidentinnen und Präsidenten. Die Präsidentin und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben 2009 von Bund, Ländern und Kommunen gefordert, möglichst schnell zu einer soliden Haushalts- und Finanzpolitik zurückzukehren. Jüngst haben sie den „Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten“ veröffentlicht.<sup>2</sup>

Daneben bestehen zu verschiedenen Themenbereichen Arbeitskreise. Mitglieder des Bundesrechnungshofs und der Landesrechnungshöfe treffen sich regelmäßig, um z. B. gemeinsame Prüfungsthemen zu erörtern und möglichst einheitliche Prüfungsmaßstäbe zu entwickeln.

Mit dem Rechnungshof der Republik Österreich und den österreichischen Landesrechnungshöfen gibt es eine enge Zusammenarbeit. Hier werden Erfahrungen auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit, der Kultur, des öffentlichen Rundfunks, des Forst- und des Bauwesens ausgetauscht. Aktuell wird gemeinsam mit dem Österreichischen Rechnungshof das Erhaltungsmanagement von Staats- bzw. Landesstraßen im Grenzgebiet nach vergleichbaren Standards untersucht.

Im Rahmen der Prüfung eines IT-Vorhabens gab es Gespräche im Bundeskanzleramt in Wien und mit einer österreichischen Landesregierung.

Auch mit dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband werden Erfahrungen und Prüfungserkenntnisse zu übergreifenden Themen, aber auch zu konkreten Einzelfragen ausgetauscht.

---

<sup>2</sup> [www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)

Darüber hinaus waren verschiedenste Delegationen zu Gast im ORH, zuletzt z. B. aus China oder Armenien im Herbst 2011.



Abbildung 2

Mitglieder der Finanzkommission des Kantonsrates Zürich und der Finanzkontrolle des Kantons Zürich informierten sich beim ORH

Bild: ORH



# **ABSCHNITT A**

Bericht gemäß Art. 97 BayHO



# I. PRÜFUNGSERGEBNIS

- ▶ **Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse kann festgestellt werden, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Bayern im Haushaltsjahr 2010 insgesamt geordnet war.**

## II. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

### 1 Haushaltsrechnung 2010

- Die Haushaltsrechnung 2010 schließt ausgeglichen ab. Die Übertragung der Einnahme- und Ausgabereste war zulässig. Bei den Haushaltsüberschreitungen ergaben sich keine Beanstandungen. Die in der Haushaltsrechnung 2010 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind von wenigen Fällen abgesehen ordnungsgemäß belegt.



- 1.1** Die Bücher für das Haushaltsjahr 2010 wurden am 12.04.2011 abgeschlossen. Mit Schreiben vom 12.09.2011<sup>3</sup> hat das Finanzministerium dem Landtag und dem ORH die Haushaltsrechnung 2010 vorgelegt.<sup>4</sup>

Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des HG 2009/2010 vom 14.04.2009<sup>5</sup> aufgestellt und enthält die in den Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten. Der Abschlussbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

## **1.2 Haushaltsabschluss**

Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis. Dieses setzt sich zusammen aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und der Differenz der Einnahme- und Ausgabereste, die aus 2009 nach 2010 und von 2010 nach 2011 übertragen wurden.

Für das Jahr 2010 weist die Haushaltsrechnung folgende Beträge auf:

<b>Kassenmäßiges Jahresergebnis (€)</b>		<i>Tabelle 1</i>
<b>Einnahmen und Ausgaben 2010</b>		
Ist-Einnahmen		44.084.507.445,12
Ist-Ausgaben		<b>- 42.183.659.392,13</b>
<b>Kassenmäßiges Jahresergebnis</b>		<b>1.900.848.052,99</b>

<b>Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (€)</b>			<i>Tabelle 2</i>
<b>Kassenmäßiges Jahresergebnis</b>			<b>1.900.848.052,99</b>
<b>Davon ab:</b>			
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2009 übertragenen Reste			
Einnahmereste	6.906.901.337,15		
Ausgabereste	<b>- 3.380.797.230,76</b>		
<b>Saldo</b>	<b>3.526.104.106,39</b>	<b>- 3.526.104.106,39</b>	
<b>Dazu:</b>			
Saldo der in das Haushaltsjahr 2011 übertragenen Reste			
Einnahmereste	5.388.680.608,47		
Ausgabereste	<b>- 3.763.424.555,07</b>		
<b>Saldo</b>	<b>1.625.256.053,40</b>	<b>1.625.256.053,40</b>	
<b>Rechnungsmäßiges Jahresergebnis</b>			<b>0,00</b>

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „Null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2010 ausgeglichen.

<sup>3</sup> LT-Drucksache 16/9613.

<sup>4</sup> Art. 80 BV i. V. m. Art. 80 und 114 Abs. 1 BayHO.

<sup>5</sup> GVBI S. 86 geändert durch das NHG 2010 vom 12.04.2010 (GVBI S. 169).

Gegliedert nach den Hauptgruppen ergeben sich bei den Einnahmen und Ausgaben folgende Abweichungen des Ist vom Soll:

<b>Einnahmen und Ausgaben 2010 - Vergleich Ist/Soll (Mio. €)</b>				<i>Tab. 3</i>
<b>Haupt-/Obergruppen</b>		<b>Ist</b>	<b>Soll</b>	<b>Abweichung Ist/Soll</b>
<b>Einnahmen</b>				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	31.090,8	28.646,4	2.444,4
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.771,2	2.773,6	- 2,4
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.918,9	4.595,9	323,0
31-32	Schuldaufnahmen (Kreditmarkt und Bund)	1.691,6	480,0	1.211,6
33-34	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.812,0	1.858,5	- 46,5
35	Besondere Finanzierungseinnahmen	1.635,5	3.889,8	- 2.254,3
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	164,5	102,5	62,0
<b>Summe</b>		<b>44.084,5</b>	<b>42.346,7</b>	<b>1.737,8</b>
<b>Ausgaben</b>				
4	Personalausgaben	17.101,4	17.196,4	- 95,0
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2.530,0	2.334,8	195,2
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	1.112,6	1.189,5	- 76,9
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	15.836,5	15.625,4	211,1
7	Baumaßnahmen	1.277,4	1.320,7	- 43,3
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (einschl. BayernLB)	3.955,2	4.449,2	- 494,0
9	Besondere Finanzierungsausgaben	370,6	230,6	140,0
<b>Summe</b>		<b>42.183,7</b>	<b>42.346,7</b>	<b>- 162,9</b>

Mit dem 2. NHG 2008 wurde eine kreditfinanzierte Kapitalzuführung an die BayernLB von 10 Mrd. € veranschlagt. Die restlichen Kredite hierfür von 1.539,2 Mio. € wurden erst 2010 aufgenommen. In Höhe von 152,2 Mio. € hat das Finanzministerium Anschlussfinanzierungen für in den Vorjahren ausgelaufene Altkredite nachgeholt und hierfür nicht beanspruchte Kreditermächtigungen aus den Vorjahren genutzt. 0,2 Mio. € betreffen Schuldaufnahmen beim Bund.

Aufgrund der unerwartet hohen Steuereinnahmen wurden der Haushaltssicherungsrücklage statt der veranschlagten 2.888,6 nur 837,4 Mio. € entnommen. Hieraus erklärt sich im Wesentlichen der Unterschied zwischen Ist und Soll bei den besonderen Finanzierungseinnahmen. Die Sonderrücklage zur Finanzierung der Folgekosten der Offensive Zukunft Bayern wurde dagegen wie vorgesehen mit 220 Mio. € beansprucht. Der Restbestand

dieser Rücklage betrug Ende 2010 nur noch 3,5 Mio. €. Die Rücklage wird aus Dividendenausschüttungen der BayernLB gespeist. Auf absehbare Zeit kann allerdings nicht mit Dividendenausschüttungen gerechnet werden.

### 1.3 Haushaltsreste

Wenn die tatsächlichen Einnahmen oder Ausgaben hinter den Ansätzen im Haushaltsplan zurückbleiben, können insoweit Haushaltsreste entstehen. Diese können unter bestimmten Voraussetzungen in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

#### 1.3.1 Ausgabereste

Ausgabereste dürfen nur mit Einwilligung des Finanzministeriums übertragen werden (Art. 45, 19 BayHO). Bei den vom ORH durchgeführten Prüfungen ergaben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die Voraussetzungen für eine Übertragung nicht vorgelegen haben.

Es wurden insgesamt 3.763,4 Mio. € Ausgabereste nach 2011 übertragen. Das sind 382,6 Mio. € mehr als im Vorjahr. Sie setzen sich wie folgt zusammen:

Ausgabereste (Mio. €)		Tabelle 4	
	2009	2010	Unterschied
Allgemeiner Haushalt	2.757,1	2.962,8	205,7
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse	215,7	138,3	- 77,4
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klimaprogramm	323,8	457,9	134,1
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth	76,7	193,2	116,5
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt	7,5	11,2	3,7
<b>Summe</b>	<b>3.380,8</b>	<b>3.763,4</b>	<b>382,6</b>

Die Ausgabereste haben sich in folgenden Bereichen besonders erhöht:

- Der Aufbau und Betrieb eines bundesweit einheitlichen **digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben** (BOS) hat sich insbesondere wegen Änderung der Roll-Out-Planung der Bundesanstalt für den Digitalfunk verzögert. Die Gesamtkosten wurden aufgrund einer neuen Kostenschätzung mit 920,4 Mio. € veranschlagt. Der Ausgabereinst 2010 hat sich von 164,1 auf 198,7 Mio. € erhöht.
- Nach dem Gesetz über den **öffentlichen Personennahverkehr** gewährt der Freistaat den Aufgabenträgern Finanzhilfen. Dabei wurden 2010 Ausgabereste von 179,7 Mio. € übertragen (Vorjahr 150,3 Mio. €). Außerdem haben sich auch die Ausgabereste

beim **Schienenpersonennahverkehr** nach dem Regionalisierungsgesetz von 213,8 auf 292,1 Mio. € erhöht. Die Haushaltsmittel sind z. T. durch Verträge mit der Deutschen Bahn AG über den Ausbau der S-Bahn-Netze in München und Nürnberg gebunden. Nach Auffassung der Verwaltung wird die Deutsche Bahn AG die Verzögerungen beim Baufortschritt - wie in der Vergangenheit - wieder ausgleichen und zur Abrechnung von Fördermaßnahmen noch erforderliche Schlussrechnungen vorlegen. Zudem sind die Mittel, die nicht durch Bewilligungen gebunden sind, nach Aussage der Verwaltung zur Förderung der anstehenden Großprojekte (Erdinger Ringschluss, Zweite S-Bahn-Stammstrecke München, Ausbau S- und U-Bahn Nürnberg, Verkehrsdrehscheibe Augsburg) erforderlich.

Der ORH stellt dazu fest, dass sich die Ausgabereste von 2006 bis 2010 kontinuierlich erhöht haben.

<b>Ausgabereste für den öffentlichen Personennahverkehr und Schienenpersonennahverkehr (Mio. €)</b>					<i>Tabelle 5</i>
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Öffentlicher Personennahverkehr	21,9	61,3	107,3	150,3	179,7
Schienenpersonennahverkehr	113,6	106,4	210,4	213,8	292,1

- Beim **Programm „Zukunft Bayern 2020“** wurden 400,7 Mio. € Ausgabereste übertragen (Vorjahr: 273,7 Mio. €). Insbesondere in den Bereichen neue Studienplätze, Infrastrukturmaßnahmen für angewandte Forschung, Cluster-Offensive und Kindertagesbetreuung hat sich der Maßnahmebeginn verzögert.
- Beim **Programm „Bayern 2020 plus“** verblieben 174,2 Mio. € (Vorjahr: 76,7 Mio. €) Ausgabereste. Die Reste entstanden durch verzögerte Bewilligungen und verspäteten Projektbeginn insbesondere bei der Förderung von FuE-Verbundvorhaben, dem Technologie-Programm Nord- und Ost-Bayern sowie verschiedenen Hochbaumaßnahmen.

### 1.3.2 Einnahmereste

Es wurden 5.388,7 Mio. € Einnahmereste auf das Haushaltsjahr 2011 übertragen.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Einnahmereste:

<b>Übertragene Einnahmereste (Mio. €)</b>		<i>Tabelle 6</i>
<b>Kreditermächtigungen</b>		<b>4.599,3</b>
<b>Andere Einnahmereste</b>		<b>789,4</b>
Davon:		
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse		138,3
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klimaprogramm		457,9
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth		193,2
<b>Summe der auf 2011 übertragenen Einnahmereste</b>		<b>5.388,7</b>



Die Programme der „Offensive Zukunft Bayern“ sowie das Programm „Bayern 2020 plus“ werden aus Privatisierungserlösen finanziert. Soweit nicht alle geplanten Mittel abgeflossen sind, sondern als Ausgabereste auf das nächste Haushaltsjahr übertragen wurden, mussten auch die vorgesehenen Entnahmen aus dem Grundstock und der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ zurückgestellt werden. Dazu wurden Einnahmereste von 331,5 Mio. € übertragen. Entsprechendes gilt für das aus Rücklagemitteln finanzierte Programm „Zukunft Bayern 2020“ einschließlich Klimaprogramm. Hierbei sind Ausgabereste von 457,9 Mio. € verblieben, denen entsprechende Einnahmereste gegenübergestellt werden.

Die Übertragung der Einnahmereste in Höhe von insgesamt 5.388,7 Mio. € war zulässig, da diese zur Deckung der Ausgabereste (3.763,4 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2010 sowie der Vorjahre (1.625,3 Mio. €)<sup>6</sup> benötigt wurden.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Gebildet aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (1.900,8 Mio. €) und dem Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2009 übernommenen Reste (- 3.526,1 Mio. €) - vgl. Tabelle 2.

<sup>7</sup> Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2009/2010.

## 1.4 Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Art. 18 Abs. 3 BayHO regelt i. V. m. Art. 2 HG 2009/2010, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen (Kreditermächtigung) bzw. Kreditermächtigungen übertragen darf.

Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden wie folgt beansprucht:

<b>Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2010 (Mio. €)</b>		<i>Tabelle 7</i>
<b>a) Allgemeiner Haushalt</b>		
Kreditermächtigung für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2009/2010)		0,0
Aus dem Haushaltsjahr 2009 übertragene Kreditermächtigungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 8 Abs. 3 HG 2009/2010)		4.751,5
<i>Davon: zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2009</i>		<i>1.292,5</i>
<i>zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen</i>		<i>3.459,0</i>
Kreditermächtigung für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2009/2010)		3.323,8
<b>Zwischensumme</b>		<b>8.075,3</b>
Davon ab: Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2010		- 3.476,0
<b>= Verbleibende Kreditermächtigungen</b>		<b>4.599,3</b>
<b>b) Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</b>		
Kreditermächtigung nach Art. 2a Abs. 1 des 2. NHG 2008		10.000,0
Davon ab: Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2008		- 1.507,0
Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2009		- 6.953,8
Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2010		- 1.539,2
<b>= Verbleibende Kreditermächtigung</b>		<b>0,0</b>
<b>= Summe der insgesamt verbleibenden Kreditermächtigungen</b>		<b>4.599,3</b>
./.. Davon wurden auf das Haushaltsjahr 2011 übertragen:		
Zur Nachholung der aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen		3.306,8
Zum Abgleich der Haushaltsrechnung		1.292,5
<b>= Summe der nach 2011 übertragenen Kreditermächtigungen</b>		<b>4.599,3</b>
<b>= Nicht beanspruchte Kreditermächtigungen</b>		<b>0,0</b>

Nach Art. 8 Abs. 3 HG 2009/2010 können nicht beanspruchte Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden. Im allgemeinen Haushalt nahm das Finanzministerium 3.476,0 Mio. € Kredite auf und tilgte 3.323,8 Mio. €. Die aufgeschobenen Kreditermächtigungen aus früheren Jahren von 3.459,0 Mio. € reduzierten sich somit um 152,2 auf 3.306,8 Mio. €.

## 1.5 Überschuss/Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO

Ein Überschuss oder Fehlbetrag i. S. des Art. 25 BayHO ist 2010 nicht entstanden. Um dieses Ergebnis zu erzielen, wurden 4.599,3 Mio. € Kreditermächtigungen übertragen.



## 1.6 Haushaltsüberschreitungen

Das Finanzministerium muss einwilligen, wenn Ausgaben erfolgen sollen, für die kein Haushaltstitel vorgesehen ist, oder die Ansätze im Haushalt überschritten werden sollen (Art. 37 Abs. 1 BayHO). Die Einwilligung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Die Mittel sollen möglichst innerhalb desselben Einzelplans eingespart werden. Für Haushaltsüberschreitungen ist ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz erforderlich, wenn im Einzelfall 5 Mio. € überschritten werden. Eines Nachtrags bedarf es allerdings nicht, wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind (Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO).

Das Finanzministerium hat den Landtag gem. Art. 37 Abs. 4 BayHO über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe, die 250.000 € übersteigen, zu unterrichten.

**1.6.1** Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2010 weist Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 347,3 Mio. € aus (2009: 677,6 Mio. €). Das sind 0,8 % des Haushaltsvolumens. Davon entfallen auf:

➤ überplanmäßige Ausgaben	264.775.688,16 €
➤ außerplanmäßige Ausgaben	59.372.219,50 €
➤ Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf das nächste Haushaltsjahr angerechnet werden)	23.156.564,61 €

Die Haushaltsüberschreitungen insgesamt verminderten sich gegenüber 2009 um 330,3 Mio. €.

Den größten Anteil an den überplanmäßigen Ausgaben haben die Zahlungen Bayerns im Länderfinanzausgleich. Im Jahr 2010 mussten 150,0 Mio. € mehr als veranschlagt geleistet werden (2009: 431,2 Mio. €).

**1.6.2** Die Unterrichtung des Landtags bei Haushaltsüberschreitungen von mehr als 250.000 € ist erfolgt.

Bis auf wenige Ausnahmen lag die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums vor. Lediglich in einigen Fällen wurde die vorherige Zustimmung nicht eingeholt. Das Finanzministerium bestätigte, dass es auch diesen überplanmäßigen Ausgaben bei rechtzeitiger Antragstellung zugestimmt hätte.

**1.6.3** Im Haushaltsjahr 2010 wurden in folgenden Fällen überplanmäßige Ausgaben von 5 Mio. € und mehr geleistet:

An **Wohngeldzahlungen** (Kap. 03 63 Tit. 681 01) fielen unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgaben von 14,1 Mio. € an (Haushaltsansatz: 140 Mio. €).

Aufgrund eines mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsabkommens führt der Freistaat Hochbaumaßnahmen des Bundes im Wege der Organleihe durch. Die zunächst aus dem Landeshaushalt zu leistenden Planungskosten sind bei Kap. 03 80 TG 80 bis 83 - **Verwaltungsausgaben für Baumaßnahmen des Bundes und Dritter** - veranschlagt. Mit dem Konjunkturpaket II sollen Baumaßnahmen konjunkturwirksam beschleunigt umgesetzt werden. Dies erforderte eine schnellere Aufstellung von Planungsunterlagen und Auftragsvergabe an Architekten und Ingenieure. Dadurch entstanden überplanmäßige Ausgaben von 5,3 Mio. €. Der Mehrbedarf war durch überplanmäßige Einnahmen bei Kap. 03 80 Tit. 231 01 für bereits laufende Baumaßnahmen des Bundes und Dritter in Höhe von 9,5 Mio. € gedeckt.

Bei den **Entschädigungen für Sachverständige** (Kap. 04 04 Gr. 526) entstanden Mehrausgaben von 15,3 Mio. € (Haushaltsansatz: 337,3 Mio. €). Die Entschädigungen der gerichtlich bestellten Verteidiger und der in Strafsachen beigeordneten Rechtsanwälte sowie die Vergütungen und Aufwandsentschädigungen an Vormünder und Betreuer mittelloser Mündel und Betreuer nahmen in unvorhergesehenem Maße zu.

Für **private allgemeinbildende und berufliche Schulen zur sonderpädagogischen Förderung und Schulen für Kranke** (Kap. 05 03 TG 64 bis 71) nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz wurden 6,1 Mio. € an Personalkostenersatz überplanmäßig geleistet (Haushaltsansatz: 150,6 Mio. €). Der Mehrbedarf entstand durch Nachzahlungen.

Bei den **öffentlichen Volksschulen** ist die Zahl der Lehramtsanwärter unerwartet stark gestiegen. Dadurch entstanden bei Kap. 05 12 Tit. 422 26 Mehrausgaben für **Anwärter- und Dienstanfängerbezüge** von 5,1 Mio. € (Haushaltsansatz: 51,3 Mio. €).

Nach Beendigung der **Impfkaktion gegen die Neue Influenza** musste der Freistaat entsprechend einem mit den Kostenträgern (gesetzliche und private Krankenkassen) geschlossenen Vertrag für die nicht verbrauchten Impfdosen aufkommen. Die Belastung war bei der Haushaltsaufstellung noch nicht bekannt und die Kosten nach der Abrechnung noch im Haushaltsjahr 2010 fällig. Es wurden insgesamt 34,9 Mio. € überplanmäßig bei Kap. 12 08 Tit. 514 53 geleistet.

Im Vollzug des Gesetzes über den **Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern** mussten 150,0 Mio. € mehr als veranschlagt (Haushaltsansatz: 3.450,0 Mio. €) entrichtet werden. Nach der Abrechnung für das Jahr 2010 ergab sich allerdings eine Erstattung von 286,4 Mio. €, die aber erst 2011 eingegangen ist.

In allen Fällen waren Rechtsansprüche zu erfüllen. Eines Nachtragshaushalts bedurfte es deswegen nicht.

**1.7 Veranschlagung und Nachweis der Mittel nach Art. 35 BayHO**

Soweit der ORH festgestellt hat, dass Einnahmen und Ausgaben nicht an der für sie vorgesehenen Haushaltsstelle gebucht waren, hat er dies beanstandet. Auf die Gesamtrechnung hatte dies keine Auswirkung.

**1.8 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO**

Die in der Haushaltsrechnung 2010 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind - von wenigen Fällen abgesehen - ordnungsgemäß belegt. Zur Prüfung setzte der ORH ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein.

**2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben/Finanzierungssaldo**

 **Im Jahr 2010 sind die Einnahmen um 4,9 %, die Ausgaben um 11,7 % zurückgegangen.**

**Den bereinigten Einnahmen von 40.593,1 Mio. € (+ 3,1 %) standen bereinigte Ausgaben von 41.813,1 Mio. € (- 11,7 %) gegenüber. Dies führte zu einem negativen Finanzierungssaldo von 1.220,0 Mio. €.**

**2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben**

In den letzten Jahren haben sich die Einnahmen und Ausgaben wie folgt entwickelt:

<b>Entwicklung der unbereinigten Einnahmen/Ausgaben</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Unbereinigte Einnahmen</b>		<b>Unbereinigte Ausgaben</b>	
	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
2004	34.733,3	- 1,5	34.693,7	- 1,4
2005	35.665,3	2,7	34.903,3	0,6
2006	36.283,4	1,7	36.129,6	3,5
2007	38.693,2	6,6	37.983,8	5,1
2008	41.101,9	6,2	44.094,6	16,1
2009	46.371,4	12,8	47.768,1	8,3
2010	44.084,5	- 4,9	42.183,7	- 11,7

Tabelle 8

Die in der Haushaltsrechnung dargestellten Einnahmen und Ausgaben (TNr. 1.2) enthalten auch Kreditaufnahmen, Tilgungen, Änderungen bei den Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen. Nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats werden die Einnahmen und Ausgaben um diese Positionen bereinigt.

<b>Entwicklung der bereinigten Einnahmen/Ausgaben</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Bereinigte Einnahmen</b>		<b>Bereinigte Ausgaben</b>	
	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
2004	32.816,3	2,2	34.249,4	- 1,6
2005	33.152,0	1,0	34.382,7	0,4
2006	35.467,9	7,0	34.990,5	1,8
2007	38.459,7	8,4	35.892,0	2,6
2008	41.089,6 <i>(41.089,6)</i>	6,8 <i>(6,8)</i>	41.228,9 <i>(38.228,6)</i>	14,9 <i>(6,5)</i>
2009	39.370,1 <i>(39.348,5)</i>	- 4,2 <i>(- 4,2)</i>	47.334,9 <i>(40.259,7)</i>	14,8 <i>(5,3)</i>
2010	40.593,1 <i>(40.568,8)</i>	3,1 <i>(3,1)</i>	41.813,1 <i>(41.530,5)</i>	- 11,7 <i>(3,2)</i>

Zahlen in Klammern: ohne Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB - Kap. 13 60.

Aufgrund gestiegener Steuereinnahmen (vgl. TNr. 3.2) erhöhten sich die Gesamteinnahmen 2010 gegenüber 2009 um 1.223,0 Mio. € oder 3,1 %.

Ohne die Zahlungen an die BayernLB (Kapitalzuführung) erhöhten sich die Ausgaben 2010 um 3,2 % (s. Zahlen in Klammern).

Der Unterschied zwischen den unbereinigten und bereinigten Einnahmen 2010 von 3,5 Mrd. € ist vor allem auf die restliche Kreditaufnahme für die Kapitalzuführung an die BayernLB von rd. 1,5 Mrd. € und Entnahmen aus Rücklagen und Fonds von rd. 1,6 Mrd. € zurückzuführen.

## 2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

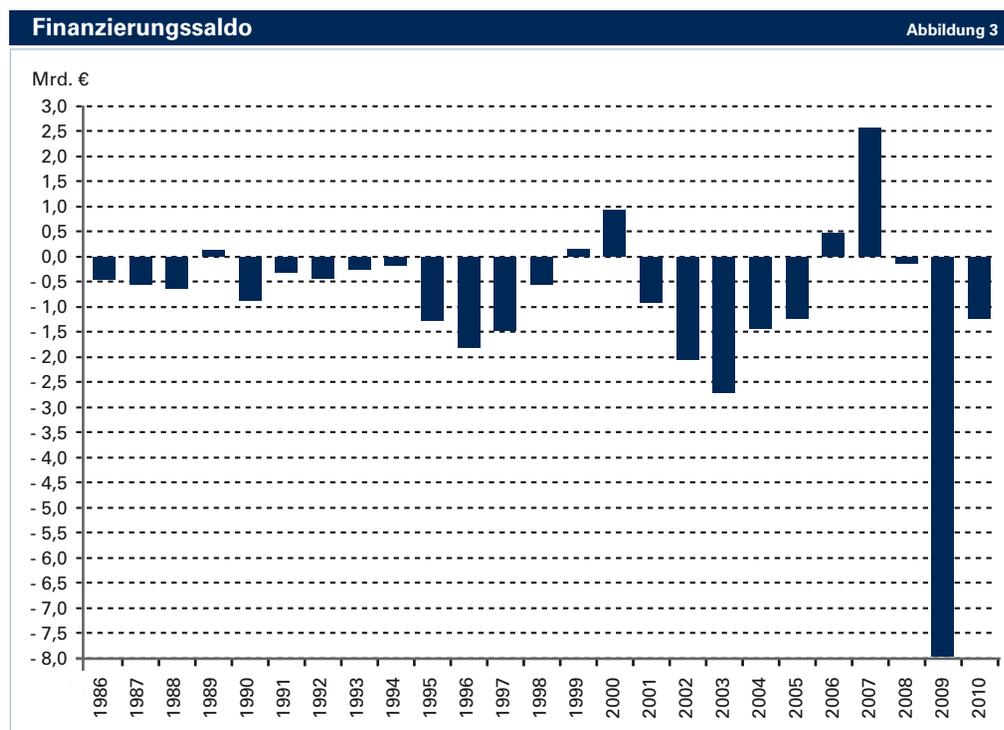
Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Dieser zeigt, wie sich die Haushaltslage entwickelt hat und macht deutlich, inwieweit ein Haushalt ohne Kreditaufnahmen bzw. Entnahmen aus Rücklagen auskommt.

Entwicklung des Finanzierungssaldos (Mio. €)		
Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)
2004	- 1.219,9	- 1.433,1
2005	- 1.786,9	- 1.230,7
2006	- 723,7	477,5
2007	- 87,9	2.567,6
2008	- 9.423,2	- 139,3
2009	- 1.841,0	- 7.964,8
2010	- 3.461,2	- 1.220,0

Tabelle 10

Der Finanzierungssaldo nach dem Haushaltssoll 2010 von knapp 3,5 Mrd. € konnte im Vollzug durch Steuermehreinnahmen auf 1,2 Mrd. € reduziert werden.

Die langfristige Entwicklung des Finanzierungssaldos zeigt die nachfolgende Abbildung:



### 3 Steuereinnahmen und Steueraufkommen

Die Steuereinnahmen sind 2010 um 820,4 Mio. € (2,7 %) und 2011 nochmals um 2.575,7 Mio. € (8,3 %) angestiegen.

#### 3.1 Steueraufkommen

Das Steueraufkommen in Bayern resultiert aus

- › Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder (einschließlich der Gewerbesteuerumlage und der Zerlegungsanteile bei der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer, der Abgeltungsteuer - früher Zinsabschlag - sowie dem bayerischen Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer) und
- › Landessteuern (z. B. Grunderwerb- und Erbschaftsteuer). Der Ertrag aus der Kraftfahrzeugsteuer steht seit 01.07.2009 nicht mehr den Ländern, sondern dem Bund zu. Zur Kompensation erhält Bayern vom Bund seit 01.07.2009 Zuweisungen, die in etwa den bisherigen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer entsprechen. In den folgenden Übersichten wird die Kraftfahrzeugsteuer daher nicht mehr ausgewiesen.

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

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio. €)			Tabelle 11
Steuerarten	2009	2010	2011
<b>Gemeinschaftsteuern</b>			
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	31.217,5	29.971,5	31.606,0
Veranlagte Einkommensteuer	5.975,9	6.523,6	6.686,8
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	3.030,8	2.984,4	4.101,4
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	2.592,7	1.863,9	1.731,0
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	1.862,9	2.872,6	4.012,6
Umsatzsteuer	20.361,0	19.416,0	20.115,2
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.024,8	2.604,9	3.036,3
Gewerbesteuerumlage	984,4	1.221,6	1.341,3
<b>Summe</b>	<b>68.049,8</b>	<b>67.458,5</b>	<b>72.630,7</b>
<b>Landessteuern</b>			
Vermögensteuer	- 0,5	- 1,2	- 1,9
Erbschaftsteuer	988,8	940,0	846,7
Grunderwerbsteuer	914,6	1.039,7	1.178,0
Rennwett- und Lotteriesteuer	225,0	203,8	206,1
Feuerschutzsteuer	52,3	58,1	67,2
Biersteuer	157,2	152,1	151,9
<b>Summe</b>	<b>2.337,4</b>	<b>2.392,5</b>	<b>2.448,0</b>
<b>Steueraufkommen</b>	<b>70.387,2</b>	<b>69.851,0</b>	<b>75.078,7</b>



Das Steueraufkommen 2010 ist gegenüber dem Vorjahr um 536,2 Mio. € (0,8 %) gesunken, 2011 ist es um 5.227,7 Mio. € (7,5 %) angestiegen.

### 3.2 Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen verbleibt dem Freistaat nur zum Teil, da es sich u. a. um Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder handelt.

Die Steuereinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

Steuereinnahmen (Mio. €)						Tabelle 12
Steuerarten	2009	2010	Veränderung 2010 zu 2009 in %	2011	Veränderung 2011 zu 2010 in %	
<b>Gemeinschaftsteuern</b>						
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	11.075,9	10.413,8	- 6,0	11.148,8	7,1	
Veranlagte Einkommensteuer	2.539,8	2.772,5	9,2	2.841,9	2,5	
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1.187,8	1.448,5	21,9	1.906,6	31,6	
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.140,8	820,1	- 28,1	761,7	- 7,1	
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	931,4	1.436,3	54,2	2.006,3	39,7	
Umsatzsteuer	8.203,3	8.182,1	- 0,3	8.405,7	2,7	
Anteil an der Einfuhr- umsatzsteuer	2.024,8	2.604,9	28,6	3.036,3	16,6	
Gewerbesteuerumlage	781,6	972,3	24,4	1.063,5	9,4	
<b>Summe</b>	<b>27.885,2</b>	<b>28.650,5</b>	<b>2,7</b>	<b>31.170,7</b>	<b>8,8</b>	
<b>Landessteuern</b>						
Vermögensteuer	- 0,5	- 1,2	- 140,0	- 1,9	- 58,3	
Erbschaftsteuer	988,8	940,0	- 4,9	846,7	- 9,9	
Grunderwerbsteuer	914,6	1.039,7	13,7	1.178,0	13,3	
Rennwett- und Lotteriesteuer	225,0	203,8	- 9,4	206,1	1,1	
Feuerschutzsteuer	52,3	58,1	11,1	67,2	15,7	
Biersteuer	157,2	152,1	- 3,2	151,9	- 0,1	
<b>Summe</b>	<b>2.337,4</b>	<b>2.392,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2.448,0</b>	<b>2,3</b>	
<b>Steuereinnahmen</b>	<b>30.222,6</b>	<b>31.043,0</b>	<b>2,7</b>	<b>33.618,7</b>	<b>8,3</b>	

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2010 gegenüber dem Vorjahr um 820,4 Mio. € (2,7 %), 2011 um weitere 2.575,7 Mio. € (8,3 %) angestiegen.

**4 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse**

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse verringerten sich gegenüber 2009 insgesamt um 113,2 Mio. € oder 3,9 % auf 2.771,2 Mio. €.

Verwaltungseinnahmen und Sonstige (Mio. €)				Tabelle 13	
	2009	2010	Veränderung zum Vorjahr		
			absolut	in %	
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen)	1.892,6	1.753,7	- 138,9	- 7,3	
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien, Mieten und Pachten)	575,0	586,6	11,6	2,0	
Zinseinnahmen	173,2	100,8	- 72,4	- 41,8	
Darlehensrückflüsse	215,4	266,5	51,1	23,7	
Sonstige	28,2	63,6	35,4	125,7	
<b>Summe</b>	<b>2.884,4</b>	<b>2.771,2</b>	<b>- 113,2</b>	<b>- 3,9</b>	

Die Verwaltungseinnahmen enthielten 2009 eine Einzelzahlung von 151 Mio. €. Dies erklärt im Wesentlichen den Rückgang dieser Einnahmen im Jahr 2010.

Der Rückgang der Zinseinnahmen beruht auf der Zinsentwicklung sowie darauf, dass liquide Mittel aus Rücklagen und noch nicht abgeflossenen Privatisierungserlösen gem. Art. 8 Abs. 3 HG 2009/2010 bis zur Inanspruchnahme bei der Liquiditätssteuerung des Gesamthaushalts eingesetzt und Anschlussfinanzierungen für fällige Altschulden auf künftige Haushaltsjahre verschoben wurden.

## 5 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind gegenüber 2009 um insgesamt 534,5 Mio. € (3,2 %) auf 17.101,4 Mio. € angestiegen.

Die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)					Tabelle 14
	2009	2010	Veränderung zum Vorjahr		
			absolut	in %	
Bezüge der Beamten und Richter (ohne Zuführung an Versorgungsrücklage)	8.366,0	8.579,9	213,9	2,6	
Arbeitnehmer- und Beschäftigungsentgelte	3.301,1	3.406,6	105,5	3,2	
Versorgungsbezüge (ohne Zuführung an Versorgungsrücklage)	3.489,6	3.629,5	139,9	4,0	
Beihilfen und Unterstützungen (ohne Versorgungsempfänger)	550,5	560,2	9,7	1,8	
Beihilfen für Versorgungsempfänger	621,3	652,6	31,3	5,0	
Sonstige Personalausgaben	133,8	135,6	1,8	1,4	
Zuführung zur Versorgungsrücklage	104,6	137,0	32,4	30,9	
<b>Insgesamt</b>	<b>16.566,9</b>	<b>17.101,4</b>	<b>534,5</b>	<b>3,2</b>	

Die Ausgaben für die aktiv Beschäftigten haben zugenommen, weil die Bezüge- bzw. Tarifierhöhung zum 01.03.2009 im Jahr 2010 voll kassenwirksam wurde. Das Gleiche gilt für die neuen Stellen und die Stellenhebungen im Haushaltsjahr 2009.

Die Steigerung der Versorgungsausgaben ist zum einen ebenfalls auf die volle Kassenwirksamkeit der Bezügeerhöhung aus dem Jahr 2009 zurückzuführen, zum anderen beruht sie auf einem weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger.

Die Erhöhung der Zuführung zur Versorgungsrücklage beruht auf der steigenden Anzahl der Versorgungsempfänger. Außerdem wurden durch die Absenkung des Versorgungsniveaus Mittel eingespart, die zur Hälfte der Versorgungsrücklage zugeführt wurden.

Neben der Versorgungsrücklage ist seit 2008 ein Versorgungsfonds eingerichtet.<sup>8</sup> In diesen Fonds sind für jeden neu eingestellten Beamten und Richter seit 01.01.2008 500 €, seit 01.03.2009 520 € und seit 01.03.2010 526 € monatlich einzuzahlen.<sup>9</sup> 2009 wurden 88,4 Mio. € zugeführt. 2010 wurde die Zuführung auf 70 Mio. €<sup>10</sup> begrenzt. Für die Jahre 2011 und 2012 sind die Zuführungen durch das Haushaltsgesetz ausgesetzt.

<sup>8</sup> Art. 1 und 13 ff. BayVersRückIG.

<sup>9</sup> Art. 16 Abs. 1 Satz 1 BayVersRückIG.

<sup>10</sup> Tatsächlicher Zuführungsbetrag 59,7 Mio. € aufgrund Verrechnung mit den im Haushaltsjahr 2009 bei Kap. 04 02 Tit. 919 61 zuviel zugeführten Mitteln in Höhe von 10,3 Mio. € (vgl. ORH-Bericht 2011 TNr. 1.6.4 5. Absatz).

Einschließlich Zinsen und Kursveränderungen belief sich das Vermögen Ende 2010 auf 203,3 Mio. € (vgl. Tabelle 18). Entnahmen aus diesem Sondervermögen sind ab 2023 zulässig.<sup>11</sup>

Der ORH hat 2007<sup>12</sup> ausführlich auf die Notwendigkeit einer langfristigen Vorsorge hingewiesen, um wenigstens die Spitzen der Versorgungslasten abzufedern. Daran hält er fest.

## 6 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

 **An laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen) wurden 2010 15.836,5 Mio. € gezahlt (Vorjahr: 15.554,8 Mio. €). Daraus ergibt sich eine Ausgabensteigerung um 281,7 Mio. € oder 1,8 %.**

Ein großer Ausgabeposten sind die Zahlungen Bayerns für den **Länderfinanzausgleich**. Sie betragen 3.600,0 Mio. € und entwickelten sich wie folgt:

Zahlungen für den Länderfinanzausgleich (Mio. €)				Tabelle 15
2006	2007	2008	2009	2010
1.855,1	2.329,0	3.142,4	3.601,2	3.600,0

Bayern, mit Abstand der größte Zahler, leistet knapp die Hälfte des Ausgleichsvolumens.

Die laufenden Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des **kommunalen Finanzausgleichs** (Kap. 13 10) lagen mit 5.282,3 Mio. € geringfügig über dem Vorjahresniveau von 5.265,2 Mio. €.

Deutlich angestiegen sind die **Personalkostenzuschüsse** nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz (1.096,8 Mio. €) und für Kinderbetreuungseinrichtungen (794,7 Mio. €). Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 63,2 bzw. 53,9 Mio. €.

<sup>11</sup> Art. 17 Abs. 1 BayVersRückIG.

<sup>12</sup> ORH-Bericht 2007 TNr. 14.



## 7 Investitionen

Ohne die Kapitalzuführung an die BayernLB sind die Investitionsausgaben 2010 um 447,8 Mio. € oder 9,4 % auf 5.232,6 Mio. € gestiegen.

Investitionsausgaben 2009 und 2010 (Mio. €)			Tabelle 16
	2009	2010	
Eigeninvestitionen	1.519,9	1.673,7	
Investitionsförderungen	10.264,9	3.558,9	
<b>Summe Investitionsausgaben</b>	<b>11.784,8</b>	<b>5.232,6</b>	
<b>Ohne Kapitalzuführung an die BayernLB</b>	<b>4.784,8</b>	<b>5.232,6</b>	
	<b>+ 4,0 %</b>	<b>+ 9,4 %</b>	

Größere Veränderungen haben sich in den nachfolgenden Bereichen ergeben:

Größere Veränderungen der Investitionsausgaben (Mio. €)					Tabelle 17
	2009	2010	Veränderung zum Vorjahr		
			absolut	in %	
<b>Eigeninvestitionen</b>					
Bauausgaben	1.141,6	1.277,4	135,8	11,9	
Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen (insbesondere im Polizeibereich)	378,2	396,3	18,1	4,8	
<b>Investitionsförderungen</b>					
Wohnungsbauförderung	130,6	150,2	19,6	15,0	
Energetische Sanierung von Schulen nach dem ZulnVG	29,1	217,2	188,1	646,4	
Energetische Sanierung von Kindertages- und sonstigen Bildungseinrichtungen nach dem ZulnVG	11,7	60,5	48,8	417,1	
Investitionsprogramm Ganztageschulen	82,8	- 0,2	- 83,0		
Regionale und strukturelle Wirtschaftsförderung	211,3	187,9	- 23,4	- 11,1	
Investitionszuschüsse Schienenpersonennahverkehr (Bahnregionalisierung)	93,9	50,2	- 43,7	- 46,5	
Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2008 bis 2013	66,3	102,2	35,9	54,1	
Kommunaler Straßenbau aus Kfz-Steuer	159,3	196,7	37,4	23,5	
Kapitalzuführung an die BayernLB	7.000,0	0,0	- 7.000,0		

 Die Haushaltssicherungsrücklage betrug Ende 2010 2,3 Mrd. €. Alle anderen Rücklagen sind zweckgebunden.

Rücklagen - ohne Grundstock (Mio. €)		Tabelle 18
	2009	2010
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	3.096,7	2.307,7
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	1.342,6	956,8
Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“	172,4	206,2
Sonderrücklage „Erlöse aus der Veräußerung der Staatlichen Molkerei Weihenstephan“	2,2	1,8
Rücklage Folgekosten „Offensive Zukunft Bayern“	223,2	3,5
Versorgungsrücklage	884,4	1.072,3
Versorgungsfonds	132,1	203,3
<b>Summe der Rücklagen</b>	<b>5.853,6</b>	<b>4.751,6</b>

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

Die Rücklage „Zukunft Bayern 2020“ sichert die Finanzierung des gleichnamigen Programmpakets bis 2011. Dieses umfasste ursprünglich 1,7 Mrd. € und beinhaltet im Wesentlichen Investitionen mit Schwerpunkten in den Bereichen Kinder, Bildung und Arbeit sowie Klimaschutz.

Mit den Privatisierungserlösen werden auch grundstockkonforme Maßnahmen finanziert, für die im Haushalt bereits Mittel eingeplant waren. Diese Mittel werden dafür nicht mehr benötigt und der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ zugeführt. Daraus werden nicht grundstockkonforme Maßnahmen im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ und des Programms „Bayern 2020 plus“ finanziert.

Soweit der Erlös aus der Veräußerung der Staatlichen Molkerei Weihenstephan auf Warenvorräte und andere Wirtschaftsgüter entfiel, die nicht zum Grundstockvermögen gehörten, wurde er einer Sonderrücklage zugeführt. Damit werden Maßnahmen im Agrarbereich finanziert (Kap. 13 03 TG 92).

Zur Finanzierung der Folgekosten (z. B. Personalkosten) der „Offensive Zukunft Bayern“ wurde die gleichnamige Rücklage gebildet. Sie wurde nahezu vollständig zum Ausgleich des Haushalts 2010 verwendet.



<b>Fonds (Mio. €)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Denkmalschutzfonds	52,0	50,5
Unterstützungsfonds Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien	20,9	29,3
Sonstige	17,9	19,6
<b>Summe der Fonds</b>	<b>90,8</b>	<b>99,4</b>

Aus dem Denkmalschutzfonds, der vom Staat und den Gemeinden finanziert wird, werden Entschädigungsleistungen für die Erhaltung von Baudenkmalern gewährt.

Der Unterstützungsfonds zur Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien wird vom Staat und den Gemeinden finanziert.

Weitere Fonds und Sondervermögen außerhalb des Grundstocks sind der Katastrophenschutzfonds, der Coburger Domänenfonds und das Sondervermögen für die Milch- und Fettwirtschaft in Bayern sowie kleinere Fonds und Stiftungen bei den Universitäten.

Die valuierten Kreditmarktschulden zum 31.12.2010 lagen bei über 29 Mrd. €. Werden die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen in Anspruch genommen, erhöhen sich die gesamten Kreditmarktschulden auf 32,6 Mrd. €.

Nach Auffassung des ORH sollte im Interesse einer nachhaltigen Finanzpolitik die Haushaltssicherungsrücklage nicht weiter aufgestockt, sondern es sollten primär Schulden getilgt werden.

Von 2006 bis 2010 hat sich der Schuldenstand des Freistaates wie folgt entwickelt:

Schulden am Jahresende (Mio. €)					Tabelle 20
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>A Kreditmarktschulden</b>					
Schulden bei Banken und Versicherungen, Landesobligationen/-schatzanweisungen					
1. Allgemeiner Haushalt	23.071,6	22.765,7	20.609,9	19.106,7	19.258,9
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB			1.507,0	8.460,8	10.000,0
<b>Summe der valuierten Kreditmarktschulden</b>	<b>23.071,6</b>	<b>22.765,7</b>	<b>22.116,9</b>	<b>27.567,5</b>	<b>29.258,9</b>
<i>(Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen)</i>	<i>(0,0)</i>	<i>(0,0)</i>	<i>(1.955,8)</i>	<i>(3.459,0)</i>	<i>(3.306,8)</i>
<i>(Summe Kreditmarktschulden einschließlich aufgeschobener Anschlussfinanzierungen)</i>	<i>(23.071,6)</i>	<i>(22.765,7)</i>	<i>(24.072,7)</i>	<i>(31.026,5)</i>	<i>(32.565,7)</i>
<b>B Schulden beim Bund</b>	<b>1.700,4</b>	<b>1.583,5</b>	<b>1.484,9</b>	<b>1.404,4</b>	<b>1.329,6</b>
<b>Gesamtschuldenstand valuiert</b>	<b>24.772,0</b>	<b>24.349,2</b>	<b>23.601,8</b>	<b>28.971,9</b>	<b>30.588,5</b>
<i>(darunter Rahmenkredite)</i>	<i>(555,0)</i>	<i>(700,0)</i>	<i>(500,0)</i>	<i>(805,0)</i>	<i>(805,0)</i>

### 9.1 Kreditmarktschulden

Ende 2010 betragen die Schulden am Kreditmarkt über 29 Mrd. €. Ein Drittel davon entfällt auf die Stützung der BayernLB.

Durch Rücklagen (insbesondere Haushaltssicherungsrücklage) und noch nicht abgeflossene Privatisierungserlöse verfügte der Freistaat 2008 und 2009 über hohe liquide Geldbestände. Nach Art. 8 Abs. 3 HG 2009/2010 können Rücklagenbestände sowie Bestände aus Sondervermögen bis zu ihrer Inanspruchnahme bei der Liquiditätssteuerung des Gesamthaushalts eingesetzt werden. Soweit dadurch bestehende Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden nicht beansprucht werden, können sie in den folgenden Haushaltsjahren nachgeholt werden. Die zurückgestellten Anschluss-



finanzierungen beliefen sich Ende 2010 auf 3.306,8 Mio. €. In dieser Höhe bestehen Kreditermächtigungen fort. Werden sie in Anspruch genommen, so erhöhen sich die gesamten Kreditmarktschulden auf 32,6 Mrd. €.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes<sup>13</sup> wurden in Art. 109, 109a und 115 GG neue Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme geschaffen. Zum Ausgleich der Haushalte der Länder ist ab 2020 grundsätzlich keine Neuverschuldung zugelassen. Nur bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen darf ein besonderer Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten gedeckt werden. Für die Rückführung dieser Schulden muss aber ein Tilgungsplan aufgestellt werden.

Einnahmen aus Krediten sind für die Länderhaushalte ab dem Jahr 2020 nicht mehr zugelassen. Die Länder können aber im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Kompetenz Regelungen treffen, um die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung abzufedern. Dabei sind die Auswirkungen im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Im konjunkturellen Abschwung aufgenommene Kredite müssen im Aufschwung wieder abgebaut werden.

Der ORH empfiehlt, die grundgesetzliche Schuldenregel in der Bayerischen Verfassung zu verankern, um ihr in der Haushaltspraxis mehr Gewicht zu verleihen und darüber hinaus die vom Grundgesetz zugelassenen Ausnahmen in der Haushaltsordnung auszugestalten. Das Finanzministerium weist darauf hin, dass Art. 18 BayHO im Regelfall die Aufnahme neuer Schulden verbiete. Damit sei die zentrale Norm der neuen Schuldenbremse des Grundgesetzes in Bayern bereits seit Längerem geltendes Recht. In der Praxis habe der Freistaat seit 2006 in jedem Jahr dieses Ziel erreicht. Eine Ausnahme sei nur im Gefolge der Finanzmarktkrise für die Stabilisierung der BayernLB erforderlich gewesen. Auch der Regierungsentwurf des Nachtragshaushalts 2012 sehe keine neuen Schulden vor. Der Ministerpräsident habe bereits angekündigt, dass die neue Schuldenbremse des Grundgesetzes auch in der Bayerischen Verfassung verankert werden soll.

Die Haushaltssicherungsrücklage ist grundsätzlich ein geeignetes Instrument, um der grundgesetzlichen Regelung Rechnung zu tragen und unterschiedliche Konjunkturlagen aufzufangen. Die Höhe dieser Rücklage muss sich aber an ihrer Zweckbestimmung (Risikovorsorge für künftige Haushalte) ausrichten.

Die liquiden Mittel der Rücklage können nach Art. 8 Abs. 3 HG im Rahmen der Liquiditätssteuerung eingesetzt werden. Soweit dabei Anschlussfinanzierungen für ausgelauene Altschulden zeitlich aufgeschoben werden, bleibt die Kreditermächtigung für diese Anschlussfinanzierung erhalten. Damit wird vermieden, unwirtschaftliche Geldreserven aufzubauen. Der Rücklagenbestand selbst ändert sich dadurch nicht.

---

<sup>13</sup> BGBl I 2009, S. 2248, 2249.

Nach Auffassung des ORH sollte aber auch laufend geprüft werden, inwieweit diese Kreditermächtigungen noch benötigt werden. Nachdem die Haushaltssicherungsrücklage Ende 2010 schon 2,3 Mrd. € betrug, sollte sie nicht weiter aufgestockt werden. Im Interesse einer nachhaltigen Finanzpolitik sollten primär Schulden getilgt werden.

Das Finanzministerium hat mit Schreiben vom 21.12.2011 dazu mitgeteilt, dass diese laufende Überprüfung bereits erfolge. Obwohl die gegenwärtige bayerische Regelung in Art. 18 BayHO ebenso wie die grundgesetzliche Schuldenbremse keine Verpflichtung zur Tilgung von Altschulden vorsehe, habe der Freistaat Bayern z. B. in den Jahren 2007 und 2008 Schulden in Höhe von insgesamt 500 Mio. € getilgt. Außerdem sei geplant, im Rahmen des Haushaltsabschlusses 2011 weitere 250 Mio. € zu tilgen. Die Stärkung der Haushaltssicherungsrücklage zur Absicherung des Haushalts ohne neue Schulden in der Zukunft und die Tilgung von Schulden seien beides Instrumente zur Gewährleistung der Generationengerechtigkeit.

Nach Auffassung des ORH könnte und sollte in Anbetracht der Steuermehreinnahmen 2011 von rd. 2,5 Mrd. € ein deutlich höherer Beitrag zur Schuldentilgung geleistet werden.

Die Staatsregierung hat inzwischen angekündigt, 2012 bis zu 1 Mrd. € tilgen zu wollen. Ziel sei ein schuldenfreies Bayern im Jahr 2030.

## 9.2 Andere Schulden

Die Schulden beim Bund sind Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus, die als zweckgebundene Darlehen ausgereicht und entsprechend ihres Rückflusses getilgt werden.

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

## 9.3 Zinsaufwand für die Schulden am Kreditmarkt

Für die Schulden am Kreditmarkt mussten in den letzten Jahren folgende Zinsen bezahlt werden:

Zinsaufwand (Mio. €)					Tabelle 21
Haushaltsjahr	2006	2007	2008	2009	2010
Zinsaufwand	1.068,3	981,7	930,8	888,1	1.038,2
Davon für die Kapitalzuführung an die BayernLB				61,8	281,2

Der Zinsaufwand ist in den letzten 20 Jahren nahezu konstant geblieben. Dies ist vor allem auf das niedrige Zinsniveau bei Anschlussfinanzierungen auslaufender Kredite sowie auf den Aufschub von Anschlussfinanzierungen im Rahmen der Liquiditätssteuerung zurückzuführen. Ab 2011 schlägt aber die kreditfinanzierte Kapitalzuführung an die BayernLB in vollem Umfang zu Buche. Sie kostet dann jährlich rd. 350 Mio. €.



## **10 Staatliche Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung gegenüber der BayernLB**

Über die Entwicklung und den Stand der staatlichen Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung gegenüber der BayernLB bis 2010 hat der ORH bereits im Jahresbericht 2011 berichtet.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> ORH-Bericht 2011 TNr. 10.

### III. EINZELNE PRÜFUNGSERGEBNISSE



# ERGEBNISSE AUS DEN GESCHÄFTSBEREICHEN

## ALLE RESSORTS

### 11 Umsetzung der Korruptionsrichtlinie

**Die Staatsregierung setzt die bestehende Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung nicht konsequent um. Der ORH sieht Verbesserungsbedarf insbesondere bei der Bestimmung der korruptionsgefährdeten Bereiche, bei der Innenrevision und bei der Personalrotation.**

Die Staatsregierung hat die am 01.04.2004 in Kraft getretene Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (KorruR) beschlossen, um das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen zu erhalten und Schaden abzuwenden. Der ORH hat 2010 die Umsetzung dieser Richtlinie in der Staatskanzlei, den Ministerien und in neun ausgewählten nachgeordneten Dienststellen verschiedener Geschäftsbereiche<sup>15</sup> in einer Organisationsuntersuchung geprüft sowie dazu auch Informationsgespräche mit der Schwerpunktabteilung der Staatsanwaltschaft München I und dem Bayerischen Landeskriminalamt (LKA) geführt. Nach der KorruR erstellt das LKA ein Lagebild „Korruption“ für den Freistaat Bayern.

#### 11.1 Ausgangslage

Der Begriff der Korruption ist gesetzlich nicht definiert. Allgemein wird darunter der Missbrauch einer anvertrauten Position insbesondere in der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft verstanden, um einen materiellen oder immateriellen Vorteil zu erlangen, auf den kein rechtlich begründeter Anspruch besteht. Das Strafrecht erfasst Korruption vor allem durch die Vorschriften zur Vorteilsannahme, Vorteilsgewährung, Bestechlichkeit und Bestechung (§§ 331 ff. StGB).

Die Polizeiliche Kriminalstatistik wies für 2009 in Bayern 273 Verdachtsfälle von Korruptionsstraftaten aus, wobei sich etwa ein Drittel (82 Fälle) auf die öffentliche Verwaltung bezog.

---

<sup>15</sup> Oberlandesgericht München, Justizvollzugsanstalt München, Polizeipräsidium München, Regierungen von Oberbayern und Oberfranken, Landesamt für Maß und Gewicht, Landesamt für Steuern, Landesamt für Denkmalpflege, Zentrum Bayern Familie und Soziales.

## 11.2 Anforderungen der KorruR

Die Richtlinie gilt für alle Behörden und Gerichte des Freistaates. Sie enthält insbesondere folgende Vorgaben:

- Bestimmung korruptionsgefährdeter Bereiche
- Innenrevision
- Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge
- Personelle Maßnahmen
- Organisatorische Maßnahmen
- Dokumentation Beschränkter Ausschreibungen und Freihändiger Vergaben

Die Bestimmung der korruptionsgefährdeten Bereiche ist dabei die Grundlage für die weiteren Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung.

## 11.3 Bestimmung korruptionsgefährdeter Bereiche

Die KorruR sieht unterschiedliche Anforderungen für Kontrollen und personelle Maßnahmen vor, je nachdem, ob es sich um korruptionsgefährdete oder besonders korruptionsgefährdete Dienstposten handelt. Nach der KorruR ist jeder Dienstposten korruptionsgefährdet, „bei dem durch das Verhalten eines dort Beschäftigten oder durch eine dort getroffene Entscheidung ein außerhalb der Dienststellen des Freistaates Bayern stehender Dritter einen materiellen oder immateriellen Vorteil erhält oder einer Belastung enthoben wird“. Für die Einstufung besonders korruptionsgefährdeter Dienstposten legt die KorruR zusätzliche Kriterien fest. Für Dienstposten mit besonderer systematischer Korruptionsgefahr sieht die KorruR Personalrotation vor; eine nähere Definition enthält die KorruR nicht.

Die KorruR betont ausdrücklich, dass die Einschätzung, ob ein Arbeitsplatz korruptionsgefährdet ist, unabhängig vom jeweiligen Stelleninhaber gilt. „Sie beruhe allein auf objektiven, aufgabenbezogenen Merkmalen.“

### 11.3.1 Feststellungen des ORH

#### 11.3.1.1 Oberste Dienstbehörden

Staatskanzlei und Staatsministerien haben in der Vergangenheit korruptionsgefährdete bzw. besonders korruptionsgefährdete Arbeitsbereiche identifiziert. Während bei einer Reihe von Ministerien diese Gefährdungsanalysen bereits bis Ende 2004 vorlagen, brachten andere diese erst 2006 oder 2007 zum Abschluss. Nur Staatskanzlei, Wissenschaftsministerium und Kultusministerium haben ihre Gefährdungsanalysen zwischenzeitlich aktualisiert.

Generell beziehen sich die Gefährdungsanalysen nicht auf einzelne Dienstposten, sondern auf Organisationseinheiten. Bei Erstellung ihrer Gefährdungsanalysen sind die obersten Dienstbehörden unterschiedlich vorgegangen:

- Zumeist wurden die Organisationseinheiten gebeten, sich in Bezug auf Korruptionsgefahr anhand zentral vorgegebener Kriterien selbst einzuschätzen. Einzelne Arbeitsbereiche haben allerdings bei ihrer Selbsteinschätzung bereits ergriffene Maßnahmen einbezogen und im Ergebnis eine Korruptionsgefahr verneint. Generell unterblieb bisher eine Nachprüfung, ob die Selbsteinschätzung insbesondere in den Arbeitsbereichen zutrifft, die sich nicht für korruptionsgefährdet hielten und deshalb von Überprüfungen durch die Innenrevision ausgenommen wurden.
- Im Unterschied dazu hat das Sozialministerium keine Selbsteinschätzungen, sondern Informationen über Fallzahlen und finanzielle Dimensionen abgefragt. Eine zentrale Stelle hat dann anhand dieser Daten die korruptionsgefährdeten Bereiche identifiziert.
- Das Justizministerium hat die Einstufung als korruptionsgefährdet von vorneherein auf Arbeitsbereiche beschränkt, die mit Haushaltsmitteln umgehen. Gleichwohl hat es einen Bestechungsversuch eingeräumt, mit dem ein Außenstehender Prüfungsaufgaben für juristische Staatsprüfungen erlangen wollte.

#### 11.3.1.2 Nachgeordnete Behörden

Die Prüfung bei den untersuchten nachgeordneten Behörden führte zu vergleichbaren Ergebnissen.

Auffällig war, dass zwei Behörden - Landesamt für Maß und Gewicht sowie Landesamt für Denkmalpflege - auf eine dokumentierte Gefährdungsanalyse verzichteten, obwohl sie im nennenswerten Umfang Aufträge freihändig vergeben<sup>16</sup> und das Landesamt für Denkmalpflege über Fördermittel von rd. 30 Mio. € jährlich mitentscheidet.

Die beiden geprüften Regierungen sind trotz gleicher Ausgangslage unterschiedlich vorgegangen. Bei der Regierung von Oberfranken hat die Innenrevision 2007 eine auf der Basis von Selbsteinschätzungen beruhende Übersicht über korruptionsgefährdete Bereiche erstellt. Die Regierung von Oberbayern ließ dagegen das Gefährdungspotenzial in allen Sachgebieten von 2006 bis 2010 durch ihre Innenrevision ermitteln.

Die Justizvollzugsanstalt München hat den Vollzugsbereich aus der Gefährdungsanalyse ausgeklammert, weil hier mangels Revisionsprüfungen die Grenzen der KorruR erreicht seien. Im Gegensatz dazu hat das Polizeipräsidium München den Vollzugsbereich in seine Gefährdungsanalyse einbezogen.

---

<sup>16</sup> 2009 Landesamt für Maß und Gewicht knapp 600.000 €, Landesamt für Denkmalpflege 270.000 €.

### **11.3.2 Bewertung**

Der ORH hält die Gefährdungsanalyse für eine Daueraufgabe der Verwaltung, weil sich organisatorische oder rechtliche Änderungen stets auf die Korruptionsgefährdung einzelner Dienstposten auswirken können. Es ist daher bedenklich, wenn - wie in mehreren Geschäftsbereichen - die Gefährdungsanalysen erst verspätet erstellt und nicht regelmäßig aktualisiert werden. Ebenso ist zu bemängeln, dass zwei Landesämter bisher ihre Korruptionsgefahr nicht untersucht haben. Sie sollten dies unverzüglich nachholen.

Dabei empfiehlt der ORH, sich nicht nur auf die Arbeitsbereiche zu beschränken, die Haushaltsmittel bewirtschaften. Bei der Identifizierung korruptionsgefährdeter Dienstposten sollte außer Acht bleiben, ob und welche Vorsorgemaßnahmen bereits ergriffen wurden. Diese sind erst in späteren Schritten auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Das ist Aufgabe der Innenrevision.<sup>17</sup> Überdies fordert der ORH, auch die Bereiche zu untersuchen, bei denen aufgrund der Selbsteinschätzung eine Korruptionsgefährdung verneint wurde.

Schließlich kritisiert der ORH, dass sich die Gefährdungsanalysen nicht auf Dienstposten, sondern regelmäßig auf ganze Organisationseinheiten beziehen. Sie können damit kaum die Grundlage für personelle Maßnahmen wie Rotation oder gezielte Fortbildung sein.

### **11.3.3 Stellungnahme der Verwaltung und Empfehlung des ORH**

Die Verwaltung hält ebenso wie der ORH die Identifizierung korruptionsgefährdeter Bereiche für bedeutsam. Das federführende Innenministerium plant zur Konkretisierung der KorruR eine Handreichung als Hilfestellung für die Ressorts. Der ORH hält dies für sinnvoll und empfiehlt eine zeitnahe Umsetzung. Unabhängig davon sollte die Verwaltung prüfen, ob und wie sich die Terminologie der KorruR vereinheitlichen und vereinfachen lässt. Das betrifft insbesondere zum einen die Abstufung zwischen Korruptionsgefahr, besonderer Korruptionsgefahr und besonders systematischer Korruptionsgefahr, zum anderen die Unterscheidung zwischen Dienstposten, Arbeitsplatz und Arbeitsbereich.

## **11.4 Innenrevision**

Nach der KorruR soll jedes Ressort mindestens eine Organisationseinheit als Innenrevision für besonders korruptionsgefährdete Bereiche beauftragen. Diese soll durch planmäßige und/oder unvorhergesehene Kontrollen das Entdeckungsrisiko erhöhen und dadurch präventiv wirken.

---

<sup>17</sup> Siehe dazu TNr. 11.4.



## **11.4.1 Feststellungen des ORH**

### **11.4.1.1 Oberste Dienstbehörden**

Mit Ausnahme des Justizministeriums haben alle Staatsministerien - wenn auch verspätet - Innenrevisionen eingerichtet.

Generell haben die Ressorts den Personalaufwand für die Innenrevisionen gering angesetzt, im Regelfall zwei bis drei Mitarbeiter mit zwischen 10 und 20 % ihrer Arbeitszeit. Deshalb planen die meisten Innenrevisionen nicht mehr als zwei Prüfungen pro Jahr. Entsprechend haben die Innenrevisionen der Staatskanzlei, des Finanzministeriums und des Umweltministeriums aufgrund von Personalengpässen seit 2006 bisher nur je zwei Prüfungen vorzuweisen. Die Innenrevision im Wissenschaftsministerium hat ihre Tätigkeit nach zwei Prüfungen 2007 vollständig eingestellt und erst für 2011 eine Wiederaufnahme geplant.

Durchgängig hat der ORH festgestellt, dass die Innenrevisionen aufgrund der Gefährdungsanalysen die einzelnen besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche nacheinander prüfen. Bei Ressorts mit vielen besonders korruptionsgefährdeten Bereichen kann dies dazu führen, dass ein Prüfungsturnus erst nach mehr als einem Jahrzehnt abgeschlossen ist, wenn nicht mehr als zwei Kontrollen im Jahr möglich sind. In einem Ressort wird ein Prüfungsturnus sogar etwa zwanzig Jahre dauern; es plant deshalb, die Vorgehensweise zu ändern.

Das Justizministerium hat keine eigene Innenrevision eingerichtet. Es geht davon aus, dass es selbst nur über wenige korruptionsgefährdete Bereiche verfüge. In diesen seien ausreichende Präventionsmaßnahmen ergriffen.

### **11.4.1.2 Nachgeordnete Dienststellen**

Bei den geprüften Dienststellen hat der ORH ähnliche Verhältnisse wie bei den obersten Dienstbehörden festgestellt. Ebenso wie im Justizministerium existiert beim Oberlandesgericht München keine Innenrevision, obwohl es wegen seiner zentralen Zuständigkeit für die justizinterne IuK in beträchtlichem Umfang Aufträge nach Beschränkten Ausschreibungen oder Freihändigen Vergaben erteilt (allein 2009 über 1,9 Mio. €, davon 0,7 Mio. € für die gemeinsame IuK-Stelle). Das Justizministerium hält Revisionsprüfungen bei Gerichten und Staatsanwaltschaften für entbehrlich. Das vorhandene Geschäftsprüfungssystem reiche aus. Tatsächlich existiert für diese Geschäftsprüfungen ein Fragenkatalog zur Korruptionsbekämpfung. Allerdings sind die Oberlandesgerichte und Generalstaatsanwaltschaften von den Geschäftsprüfungen ausgenommen.

Weder im Landesamt für Maß und Gewicht noch im Landesamt für Denkmalpflege bestehen Innenrevisionen. Beide halten das für unverhältnismäßig und verweisen auf andere Maßnahmen, wie z. B. personelle Rotation, Mehr-Augen-Prinzip und Prüfungen durch Vorgesetzte.

#### **11.4.2 Bewertung des ORH**

Der ORH hält die festgestellte niedrige Zahl der Revisionsprüfungen seit Inkrafttreten der KorruR am 01.04.2004 für bedenklich. Die KorruR fordert zu Recht Innenrevisionen, weil dadurch Korruption aufgedeckt werden kann. Zum Verzicht auf Innenrevisionen verweist der ORH auf seine Feststellungen zur Gefährdungsanalyse in TNr. 11.3.

Der ORH empfiehlt, die personelle Ausstattung und Vorgehensweise der Innenrevisionen zu überdenken. Er weist darauf hin, dass die abschreckende Wirkung von Kontrollen abnimmt, je vorhersehbarer diese sind. So sollten neben den turnusmäßigen Revisionsprüfungen der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereiche auch Zufallsstichproben gezogen werden, etwa aus den Listen über Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben.

#### **11.4.3 Stellungnahme der Verwaltung und Empfehlung des ORH**

Die Verwaltung räumt ein, dass einige Empfehlungen des ORH sinnvoll seien. Sie verweist aber auf die vorhandenen eng begrenzten personellen Kapazitäten. Nach dem Ministerratsbeschluss zur Einführung der KorruR sei der notwendige Stellenbedarf im Rahmen der zur Verfügung stehenden Planstellen durch Prioritätensetzung darzustellen. Die Innenrevisionen prüften jedoch, ob und wie sich die vorhandenen Kapazitäten wirksamer einsetzen ließen.

Der ORH hält es für erforderlich, in allen Geschäftsbereichen und bei den Landesämtern Innenrevisionen einzurichten und jedenfalls die vorhandenen Kapazitäten möglichst effektiv zur Korruptionsvorsorge einzusetzen.

#### **11.5 Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge**

Nach der KorruR können Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge bestellt werden, soweit dies zweckmäßig ist. Sie können für mehrere Dienststellen zuständig sein, sollen der Leitung direkt unterstehen und weisungsfrei tätig werden. Sie sollen den Beschäftigten einen möglichst niederschweligen Zugang ermöglichen. Der Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge hat im Wesentlichen beratende Funktion.

#### **11.5.1 Feststellungen des ORH**

Vier Staatsministerien und vier der neun geprüften Behörden des nachgeordneten Bereichs verzichteten auf die Bestellung eines Ansprechpartners. Im Landwirtschaftsministerium wies sogar die Innenrevision darauf hin, dass ein Ansprechpartner für den Geschäftsbereich zweckmäßig wäre. Im Innenministerium, in der Obersten Baubehörde, im Justizministerium und im Wirtschaftsministerium nehmen teilweise Referate mit zentralen Zuständigkeiten Aufgaben des Ansprechpartners wahr. Finanzministerium und Umweltministerium haben die Aufgaben des Ansprechpartners Mitarbeitern der Innen-



revision förmlich übertragen. Für Hinweisgeber von außen sind die Ansprechpartner nicht erkennbar.

### 11.5.2 **Bewertung und Stellungnahme der Verwaltung**

Der ORH weist darauf hin, dass oft externe Hinweise zur Aufdeckung von Korruptionsfällen führen.<sup>18</sup> Die Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge sollten für externe Hinweisgeber zur Verfügung stehen und daher auch für Außenstehende erkennbar sein. Der ORH empfiehlt, solche Ansprechpartner vor allem dann zu benennen, wenn besonders korruptionsgefährdete Dienstposten ermittelt wurden.

Die Verwaltung stimmt dem ORH im Grundsatz zu.

### 11.6 **Personelle Maßnahmen**

Zu den personellen Maßnahmen gehören nach der KorruR insbesondere die Sensibilisierung der Beschäftigten, ihre Aus- und Fortbildung, die Personalrotation, das Nebentätigkeitswesen sowie Regeln über die Annahme von Geschenken.

Besondere Bedeutung hat die Personalrotation. Nach der KorruR soll die Verwendungszeit eines Mitarbeiters in Bereichen „mit besonderer systematischer Korruptionsgefahr“ sieben Jahre nicht überschreiten. Denn eine zunehmende Verweildauer in derselben Tätigkeit erhöht das Risiko von Korruption. Bei dringenden dienstlichen Gründen kann davon abgewichen werden. Dann sind jedoch Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen; diese sowie die dringenden dienstlichen Gründe sind zu dokumentieren.

#### 11.6.1 **Feststellungen des ORH**

Die geprüften Dienststellen haben unterschiedliche personelle Maßnahmen ergriffen.

Auf der Ebene der obersten Dienstbehörden war nur beim Kultusministerium eine gezielte Personalrotation festzustellen. In den übrigen Behörden bleibt es regelmäßig den gefährdeten Arbeitsbereichen selbst überlassen, Rotationen einzuplanen. Faktisch kommt es dazu allenfalls durch Veränderungen des Aufgabenzuschnitts oder durch die allgemeine Fluktuation. Die einer Rotation entgegenstehenden dringenden dienstlichen Gründe sowie die ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen wurden nur in einem Fall im Umweltministerium schriftlich dokumentiert.

Gezielte Aus- und Fortbildungen beschränkten sich regelmäßig auf die Mitarbeiter der Innenrevision. Keine der geprüften Behörden hat die Mitarbeiter der besonders korruptionsgefährdeten Bereiche gezielt zur Prävention fortgebildet.

---

<sup>18</sup> 41 % der Straftaten aufgrund interner und 21 % aufgrund externer Hinweise; vgl. PwC-Studie „Kriminalität im öffentlichen Sektor 2010“ ([www.pwc.de](http://www.pwc.de)).

### **11.6.2 Bewertung**

Der ORH hat festgestellt, dass es nur unzureichende Planungen zur Personalrotation gibt. Er sieht hier dringenden Handlungsbedarf. Ferner weist er darauf hin, dass der Bund mit seiner Korruptionspräventionsrichtlinie sowie die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen eine Rotation bereits nach fünf Jahren vorgesehen haben. Im Vergleich dazu hat sich die Staatsregierung mit sieben Jahren einen großzügigeren zeitlichen Rahmen für Rotationen gegeben. Der ORH hat deshalb angeregt, eine Verkürzung des Rotationszeitraums auch in Bayern zu prüfen. Wenn ausnahmsweise von einer Rotation abgesehen werden soll, so sollten die dringenden dienstlichen Gründe - gerade auch für die Innenrevision - dokumentiert sein, wie dies die KorruR fordert.

Der ORH fordert ferner, die Mitarbeiter in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gezielt zu schulen.

### **11.6.3 Stellungnahme der Verwaltung und Schlussbemerkung des ORH**

Die Verwaltung macht geltend, dass die Umsetzung in der Praxis oft auf enge personelle Spielräume stoße. Zudem verlören die Behörden mit jedem Wechsel Erfahrung und Fachwissen. Eine Verkürzung des Rotationszeitraums von sieben auf fünf Jahre sei nicht umsetzbar, da schon die Rotation nach sieben Jahren nicht erreicht werde.

Zur Mitarbeiterfortbildung soll ein geeignetes Lernprogramm beschafft werden.

Der ORH ist der Auffassung, dass die Staatsregierung ihre eigenen Richtlinien nicht ausreichend beachtet. Es ist daher notwendig, die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen, um zumindest die vorhandenen Regelungen umzusetzen.

## **11.7 Organisatorische Maßnahmen**

Die KorruR sieht neben den bisher genannten Maßnahmen weitere organisatorische Kontrollmechanismen vor. Dazu gehören transparente Aktenführung, allgemeine Vorgangskontrollen durch Dienst- und Fachaufsicht, Vier-Augen-Prinzip und Trennung zwischen Bedarfs-, Vergabe- und Abrechnungsstellen.

### **11.7.1 Feststellungen des ORH**

Die geprüften Behörden erfüllen grundsätzlich diese organisatorischen Anforderungen. Allerdings trennen die meisten obersten Dienstbehörden nicht durchgehend zwischen Bedarfs-, Vergabe- und Abrechnungsstellen. Im Regelfall verfügen die Arbeitsbereiche über Haushaltsmittel, die sie für eigene Beschaffungen verwenden. Hier sind Bedarfs- und Vergabestelle identisch. Bei Beschaffungen oberhalb bestimmter Wertgrenzen - meistens 25.000 € - sind zentrale Stellen zur rechtlichen Bewertung zu beteiligen. Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen verfügten lediglich das Arbeitsministerium und das Kultusministerium über je eine zentrale Vergabestelle.

### **11.7.2 Bewertung und Stellungnahme der Verwaltung**

Der ORH hält die organisatorische Trennung von Bedarfs-, Vergabe- und Abrechnungsstelle für ein wichtiges Element, um Korruption im Beschaffungswesen vorzubeugen. Zentrale Vergabestellen haben nur im Zeitpunkt der Auftragserteilung und -abwicklung punktuelle Kontakte zu Auftragnehmern, während im anderen Fall die Gefahr besteht, dass sich längerfristige Beziehungsstrukturen zwischen Bedarfsstellen und potenziellen Auftragnehmern bilden. Der ORH empfiehlt daher, die in der KorruR grundsätzlich geforderte organisatorische Trennung möglichst durchgängig einzuführen.

Die Verwaltung weist darauf hin, dass die Vergabesoftware eProcurement als Basiskomponente eingeführt werden soll. Dies und die Konzentrierung von Vergabestellen erleichterten die Abwicklung rechtskonformer Vergabeverfahren, eine lückenlose Dokumentation und die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips.

### **11.8 Dokumentation Beschränkter Ausschreibungen und Freihändiger Vergaben**

Nach der KorruR hat jede Dienststelle alle Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben ab 2.500 € in Listen zu erfassen. Die Dokumentationspflicht gilt für den jeweiligen Gegenstand und Umfang der Vergabe, den Auftragnehmer, den Namen des Sachbearbeiters und den Grund für die Verfahrenswahl.

#### **11.8.1 Feststellungen des ORH**

Alle geprüften Dienststellen verfügen über die vorgeschriebenen Listen. Sie werden aber nicht einheitlich gehandhabt und sind teilweise fehlerhaft. Nur bei Staatskanzlei und Wissenschaftsministerium gibt es eine Regelung, die Listen jährlich der Innenrevision zu übermitteln. Diese haben darauf auch ihre Stichproben gestützt.

#### **11.8.2 Bewertung**

Die Listen weisen summarisch die durchgeführten Vergaben nach. Damit lässt sich einfach feststellen, wer aus welchem Grund von der Vorgabe in Art. 55 BayHO, grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, abgewichen ist. Die Listen eignen sich deshalb gut für Stichprobenkontrollen durch die Innenrevision. Dafür müssen allerdings die Vorgaben der KorruR über den Inhalt der Listen durchgängig eingehalten werden. Der ORH empfiehlt hierzu, ein einheitliches Muster zu erstellen. Dem will die Verwaltung Folge leisten.

### **11.9 Zusammenfassende Bemerkungen des ORH**

Der ORH fordert, die Vorgaben der bestehenden Richtlinie konsequent einzuhalten. Darüber hinaus sieht er grundsätzlichen Bedarf, das Präventionskonzept fortzuentwickeln und dabei Erkenntnisse des LKA sowie externer Studien zu berücksichtigen.





# STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN

## 12 Personalmangel in der Steuerverwaltung

**In der Steuerverwaltung besteht ein erheblicher Personalmangel. Dies führt zu massiven Steuerausfällen. Bayern liegt bei der Personalausstattung im Bundesvergleich auf den letzten Plätzen. Bei einem verstärkten Personaleinsatz insbesondere in den Prüfungsdiensten könnten Mehreinnahmen erzielt werden, die die zusätzlichen Personalkosten bei Weitem übersteigen.**

**Der ORH hält deutliche Schritte zum Abbau des Personalmangels beginnend mit dem nächsten Doppelhaushalt 2013/2014 für notwendig.**

### 12.1 Ausgangslage

Der ORH hat bereits in vielen Jahresberichten auf die angespannte Personalsituation in verschiedenen Arbeitsbereichen hingewiesen und Verbesserungen angemahnt.<sup>19</sup> Im Folgenden wird die Personalsituation der Steuerverwaltung übergreifend dargestellt.

Die Steuereinnahmen haben in den letzten Jahren jeweils 30 Mrd. € betragen und damit rd. drei Viertel der Ausgaben abgedeckt. Sie sind damit die wichtigste Einnahmequelle. Der Steuerverwaltung, die die Steuern festsetzt und erhebt, kommt daher eine wichtige Aufgabe zu. Sie hat auch die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen.

#### 12.1.1 Personalbedarfsberechnung

Die „Arbeitsgruppe Personalbemessung“ erstellt sog. Berechnungsmuster. Mit diesen kann anhand aktueller Fallzahlen und erhobener Zeitwerte der Personalbedarf für die Durchführung der Aufgaben der Steuerverwaltung ermittelt werden. Der Arbeitsgruppe gehören Vertreter aller Länder und des Bundes an. Ihre Vorschläge sind nicht verbindlich, sondern haben nur Empfehlungscharakter und geben z. T. nur Rahmenwerte vor. So haben die Länder die Möglichkeit, Besonderheiten, z. B. in der Organisation, bei ihrer Personalbedarfsberechnung zu berücksichtigen. Diese ist ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Personalverteilung.

#### 12.1.2 Personalverteilungsberechnung

Der Personalbedarf, der sich nach den Empfehlungen der Arbeitsgruppe und den ggf. erforderlichen bayernspezifischen Anpassungen ergibt, ist regelmäßig höher als die im Haushalt ausgewiesenen Planstellen. Diese sind nur grob nach den Bereichen „Allgemeine Verwaltung“, „Betriebsprüfung“ und „Steuerfahndung“ gegliedert. Die Verwaltung verteilt daher die Planstellen auf bestimmte Arbeitsbereiche und auf die Finanzämter. Sie führt hierzu keine gesonderte Personalbedarfsberechnung mehr durch,

<sup>19</sup> Zuletzt im ORH-Bericht 2011 TNr. 18 (Umsatzsteuer: Hinterziehungsbekämpfung ist unzureichend) und TNr. 19 (Nach wie vor Defizite in der Betriebsnahen Veranlagung).

sondern eine Personalverteilungsberechnung. Dabei werden bundeseinheitliche Grundsätze der Arbeitsgruppe, aber auch bayerische Besonderheiten berücksichtigt (z. B. Organisation). Wegen des Unterschieds zwischen dem Personalbedarf und den Planstellen nimmt die Verwaltung sog. Fehlbestandsabschläge vor, die sich von Arbeitsbereich zu Arbeitsbereich z. T. erheblich unterscheiden. Das Ergebnis ist das sog. Zuweisungssoll (ZuSo), das die konkrete Verteilung der Planstellen festlegt.

### 12.1.3 Ist-Besetzung

Das ZuSo ist nicht identisch mit den tatsächlich vorhandenen Arbeitskräften, der sog. Ist-Besetzung. Diese ist regelmäßig niedriger. Das rührt u. a. daher, dass die Stellen für die 2. und 3. Qualifikationsebene (QuE)<sup>20</sup> nur einmal im Jahr nach Abschluss der vorgeschalteten Ausbildung (nach-)besetzt werden. Für die 2. QuE ist dies im September, für die 3. QuE im Oktober der Fall. Abgänge während des Jahres, z. B. wegen des Eintritts in den Ruhestand, können daher nicht sofort ersetzt werden. Auch Faktoren wie die Wiederbesetzungssperre, die Freistellungsphase der Altersteilzeit, Weiterbildungsphasen von Beamten oder Stellenreserven für beurlaubte Beschäftigte spielen eine Rolle.

## 12.2 Feststellungen des ORH

### 12.2.1 Entwicklung der Personalbesetzung

#### 12.2.1.1 Bayern im Bundesvergleich

Bayern nimmt im Jahr 2009 beim Vergleich der Personalausstattung mit den anderen 15 Ländern ausschließlich hintere Plätze ein.<sup>21</sup>

<b>Kennzahlen zur Personalausstattung 2009</b>		<i>Tabelle 22</i>
<b>Vergleich</b>		<b>Rang</b>
Personal zu Einwohnerzahl		14
Personal zu Einkommen-/Körperschaftsteuerfällen		16
Betriebsprüfer zu Zahl der Betriebe		11
Umsatzsteuersonderprüfer zu Unternehmen		15
Personalbedarfsberechnung zu Ist-Besetzung in der Steuerfahndung		16

<sup>20</sup> Früher mittlerer und gehobener Dienst, BesGr. A 6 bis A 13.

<sup>21</sup> LT-Drucksache 16/4680.



Auf der Basis der Zahlen des Jahres 2010 ergibt sich nach Auskunft des Finanzministeriums folgende Rangfolge:

<b>Kennzahlen zur Personalausstattung 2010</b>		<i>Tabelle 23</i>
<b>Vergleich</b>		<b>Rang</b>
Personal zu Einwohnerzahl		14
Personal zu Einkommen-/Körperschaftsteuerfällen		16
Betriebsprüfer zu Zahl der Betriebe		16
Umsatzsteuersonderprüfer zu Unternehmen		16
Personalbedarfsberechnung zu Ist-Besetzung in der Steuerfahndung		16

### 12.2.1.2 Gesamtentwicklung in Bayern

Bayern führt keine offizielle Personalbedarfsberechnung mehr durch. Für Zwecke einer sachgerechten Personalverteilung, die sich so weit als möglich an der Verteilung des Arbeitsanfalls orientiert, werden die Werte der Personalbedarfsberechnung des Jahres 2000 in einem verwaltungsinternen Verfahren fortgeschrieben. Unter Berücksichtigung der in diesem Verfahren vorgenommenen Fehlbestandsabschläge ergibt sich für 2011 rechnerisch ein Personalbedarf von 19.844 VZK. Nach dem Haushaltsplan standen 16.457 Stellen zur Verfügung, zum 01.01.2011 waren 14.554 Stellen tatsächlich besetzt. Die Differenz zwischen vorhandenen Arbeitskräften zum errechneten Personalbedarf beträgt damit 5.290 VZK, zu den Planstellen 1.903 VZK.

<b>Gesamtentwicklung in Bayern</b>						<i>Tabelle 24</i>
	<b>01.01.2007</b>	<b>01.01.2008</b>	<b>01.01.2009</b>	<b>01.01.2010</b>	<b>01.01.2011</b>	
Ist-Besetzung	15.328	15.039	14.902	14.769	14.554	
ZuSo	16.334	16.188	16.153	16.300	16.457	
<b>Unterbesetzung in VZK</b>	<b>1.006</b>	<b>1.149</b>	<b>1.251</b>	<b>1.531</b>	<b>1.903</b>	
<b>Unterbesetzung in %</b>	<b>6,2</b>	<b>7,1</b>	<b>7,7</b>	<b>9,4</b>	<b>11,6</b>	

Die prozentuale Unterbesetzung hat sich in den letzten vier Jahren kontinuierlich von 6,2 auf 11,6 % erhöht.

Die Stichtagsbetrachtung zum 01.01. stellt im Hinblick auf die Ist-Besetzung einen günstigen Wert dar. Die Nachwuchskräfte werden nach Beendigung der Ausbildung nur einmal im Jahr im Herbst eingestellt. Durch die Abgänge während des Jahres wächst daher der Fehlbestand bis zur nächsten Neueinstellung kontinuierlich an.

### 12.2.1.3 Entwicklung 2. und 3. Qualifikationsebene

Die Bearbeitung der Steuerfälle erfolgt ganz überwiegend durch das Personal der 2. und 3. QuE. Für diese Bereiche ist eine längerfristige Planung des Personalbedarfs erforderlich, weil Ersatzkräfte erst nach einer zwei- bzw. dreijährigen Ausbildungszeit zur Verfügung stehen.

In diesen beiden QuE stellte sich die Entwicklung in den letzten Jahren wie folgt dar:

Entwicklung 2. und 3. Qualifikationsebene							Tabelle 25
Stichtag	2. QuE			3. QuE			
	Ist	ZuSo	Unterbesetzung in %	Ist	ZuSo	Unterbesetzung in %	
01.01.2007	7.404,9	7.603,8	2,6	6.289,7	6.662,7	5,6	
01.01.2008	7.179,2	7.563,8	5,1	6.184,2	6.590,7	6,2	
01.01.2009	7.086,8	7.528,8	5,9	6.104,7	6.590,7	7,4	
01.01.2010	6.964,1	7.562,8	7,9	6.096,4	6.707,7	9,1	

Die prozentuale Unterbesetzung stieg vom 01.01.2007 zum 01.01.2010 in der 2. QuE von 2,6 auf 7,9 % und in der 3. QuE von 5,6 auf 9,1 %. Die prozentuale Unterbesetzung ist damit um das Drei- bzw. Eineinhalbfache gestiegen.

### 12.2.2 Situation in einzelnen Arbeitsbereichen

Die einzelnen Arbeitsbereiche eines Finanzamtes unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Aufgaben und Tätigkeiten erheblich. Auch die Folgen einer personellen Unterbesetzung sind verschieden. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf zwei Kernbereiche, die Allgemeine Veranlagungsstelle und die Prüfungsdienste.

#### 12.2.2.1 Allgemeine Veranlagungsstelle

##### ➤ Arbeitsmenge und Personaleinsatz

Die Arbeitsmenge im Veranlagungsbereich ist durch die Zahl der Veranlagungen im Wesentlichen vorgegeben. Diese müssen möglichst zeitnah abgearbeitet werden. Zum einen ist es den Steuerbürgern nicht zuzumuten, längere Zeit auf eventuelle Erstattungen zu warten. Zum anderen würden Nachfragen wegen langer Bearbeitungsdauer zu einer weiteren Arbeitsbelastung führen. Aus organisatorischen Gründen sollen zudem nicht mehr als zwei Veranlagungszeiträume bearbeitet werden. Die zeitnahe Abarbeitung hat hohe Priorität und wird vom Landesamt für Steuern anhand von Statistiken überwacht.

<b>Personalentwicklung in der Allgemeinen Veranlagungsstelle</b>						
						<i>Tabella 26</i>
<b>Stichtag (01.01.)</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Ist-Besetzung	2.895,5	2.938,1	2.871,3	2.831,9	2.829,4	2.831,8
Planstellen	3.018,8	3.017,8	3.102,5	3.125,7	3.341,3	3.343,0
<b>Unterbeseztung in %</b>	<b>4,1</b>	<b>2,6</b>	<b>7,5</b>	<b>9,4</b>	<b>15,3</b>	<b>15,3</b>

Die prozentuale Unterbesetzung ist um das Dreieinhalbfache angestiegen.

<b>Entwicklung der Fallzahlen in der Allgemeinen Veranlagungsstelle</b>			
			<i>Tabella 27</i>
<b>Jahr</b>	<b>Stichtag</b>	<b>Fallzahl</b>	<b>Veränderung in % zu 2006</b>
2006	03.04.2007	2.002.293	
2007	02.12.2008	2.019.849	0,9
2008	01.12.2009	2.070.780	3,4
2009	01.12.2010	2.109.385	5,4
2010	01.12.2011	2.139.980	6,9

Die Fallzahlen sind von 2006 bis 2010 um 138.000 gestiegen. Das tatsächlich eingesetzte Personal wurde um 66 VZK reduziert.

#### ➤ **Steuerausfälle**

Da die Arbeitsmenge vom Finanzamt nicht steuerbar ist, müssen bei weniger Personal Abstriche bei der Bearbeitungsintensität gemacht werden, um die zeitlichen Vorgaben einzuhalten. Der ORH, aber auch die Geschäftsprüfung des Landesamtes für Steuern, hat bei Prüfungen festgestellt, dass einige Finanzämter sog. „Nichtaufgriffsgrenzen“ festgelegt haben. Sachverhalte mit steuerlichen Auswirkungen im drei- bis vierstelligen Euro-Bereich wurden dadurch nicht mehr geprüft. Dies führt nicht nur im Hinblick auf die Vielzahl der Fälle im Veranlagungsbereich zu erheblichen Steuer ausfällen. Auch das IT-unterstützte Risikomanagementsystem, das auf der Überprüfung risikobehafteter Fälle aufbaut, wird dadurch unterlaufen. Dies führt langfristig zu Fehlsteuerungen bei der Risikobewertung und weiteren Steuer ausfällen über die ungeprüften Veranlagungen hinaus.

#### ➤ **Nur geringe Entlastung durch den IT-Einsatz**

Die Steuerverwaltung will einfachere Fälle ohne personelle Überprüfung allein durch die IT bearbeiten. Zudem sollen die Bearbeiter bei schwierigeren Fällen auf Risiken hingewiesen und bei der Abarbeitung unterstützt werden, z. B. durch Checklisten.

Umfassend entlastet werden die Bearbeiter nur bei Fällen, die vollständig durch die IT bearbeitet werden. Dies erfolgt aber nur zu einem geringen Teil. Selbst im Arbeitnehmerbereich, wo der Risikofilter am ausgereiftesten ist und viele Fälle relativ unkompliziert sind, sind dies nur rd. 10 % der Fälle. Da es sich um die einfacheren Fälle

handelt, liegt der prozentuale Anteil für den Bearbeitungsaufwand - und damit die Arbeitsentlastung - deutlich unter 10 %. In der Allgemeinen Veranlagungsstelle dürfte der Prozentsatz noch erheblich niedriger liegen.

Die IT-Unterstützung kann gerade bei schwierigeren Fällen die Bearbeitungsqualität durch Prüfhinweise erhöhen. Die Prüfung muss aber weiterhin personell erfolgen. Eine wesentliche Arbeitsentlastung erfolgt daher nicht.

Eine spürbare Erhöhung der rein maschinell bearbeiteten Fälle ist in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Insbesondere kann die Zahl nicht deutlich gesteigert werden, ohne Steuerausfälle in Kauf zu nehmen.

➤ **Zusätzliche Arbeitsbelastung**

Zudem kommen neue Aufgaben auf die Steuerverwaltung zu, für deren Bewältigung zum erheblichen Teil Personal aus der Allgemeinen Veranlagungsstelle eingesetzt wird. So verursachen die Besteuerung der Rentner oder die Übertragung der Elektronischen Lohnsteuerkarte auf die Finanzämter spürbaren Mehraufwand, ohne dass das Personal erhöht wurde.

➤ **Mitarbeiterbefragung**

Auch nach Einschätzung der Mitarbeiter steigt die Arbeitsbelastung an.

Bei der Mitarbeiterbefragung 2010 für alle Angehörigen der Steuerverwaltung sank die Bewertung bei der Frage: „Wie empfinden Sie Ihre Arbeitsbelastung“ von der Notenstufe 3,46 im Jahr 2005 auf 3,68. Nur 3 von 53 Fragen wurden dabei im Vergleich zur vorherigen Befragung um mehr als 0,1 Notenstufen schlechter bewertet.

## 12.2.2.2 Prüfungsdienste

➤ **Arbeitsmenge und Personaleinsatz**

Im Gegensatz zum Veranlagungsbereich ist bei den Prüfungsdiensten die Arbeitsmenge nicht durch die Zahl der Veranlagungen vorgegeben. Die Prüfungsdienste prüfen nur einen Teil der Fälle, die zur Auswahl stehen. Steht weniger Personal zur Verfügung, kann entweder die Prüfungsintensität oder die Zahl der Prüfungen verringert werden. Das Personal in den Prüfungsdiensten hat sich wie folgt entwickelt:

<b>Personalentwicklung in den Prüfungsdiensten</b>						
						<i>Tabelle 28</i>
<b>Stichtag (01.01.)</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Betriebsprüfung</b>						
Ist-Besetzung	1.873,9	1.929,4	1.879,6	1.861,5	1.825,7	1.791,3
Planstellen	2.114,0	2.126,8	2.127,5	2.127,5	2.127,5	2.200,0
<b>Steuerfahndung</b>						
Ist-Besetzung	343,4	339,0	334,8	343,0	339,6	335,9
Planstellen	375,0	375,0	375,0	379,3	400,0	420,0
<b>Umsatzsteuer-Sonderprüfung</b>						
Ist-Besetzung	261,5	258,2	274,5	266,9	244,8	239,4
Planstellen	289,8	291,0	290,7	290,8	292,0	290,7
<b>Lohnsteuer-Außenprüfung</b>						
Ist-Besetzung	337,0	336,4	327,5	322,9	308,3	295,8
Planstellen	371,5	383,3	376,2	378,4	378,5	378,5

Obwohl die Zahl der Planstellen gestiegen ist, hat sich die Ist-Besetzung verringert.

### 12.2.2.3 Situation in der Betriebsprüfung

Die Betriebsprüfung hat innerhalb der Prüfungsdienste den größten Personalkörper und den größten Anteil an den Mehrergebnissen. Eine wichtige Kennzahl ist der Prüfungsturnus, der angibt, in welchem Zeitabstand Betriebe geprüft werden. Der Turnus hängt davon ab, ob es sich um Groß-, Mittel- oder Kleinbetriebe handelt.

Nach Auskunft der Verwaltung werden bei der Betriebsprüfung folgende Turnusse angestrebt: Großbetriebe 4 Jahre; Mittelbetriebe 8,4 bis 10,5 Jahre; Kleinbetriebe 14,4 bis 20 Jahre.

Tatsächlich haben sich die Turnusse seit 2005 wie folgt entwickelt:

<b>Entwicklung der Turnusse bei der Betriebsprüfung</b>						
						<i>Tabelle 29</i>
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Großbetriebe	3,8	4,7	4,5	4,0	4,5	5,0
Mittelbetriebe	14,6	15,9	14,9	14,4	15,1	16,6
Kleinbetriebe	29,7	28,8	29,3	28,6	29,9	37,1

Die Übersicht zeigt, dass die angestrebten Prüfungsturnusse nicht erreicht wurden und sich die Situation in Bayern in den letzten Jahren noch verschlechtert hat.

In der nachfolgenden Übersicht ist die Personalentwicklung im Bereich der Betriebsprüfung dargestellt:

<b>Personalentwicklung in der Betriebsprüfung</b>					<i>Tabelle 30</i>
	<b>01.01.2006</b>	<b>01.01.2007</b>	<b>01.01.2008</b>	<b>01.01.2009</b>	<b>01.01.2010</b>
Ist-Besetzung	1.873,9	1.929,4	1.879,6	1.861,5	1.825,7
in % der Betriebe	0,15	0,15	0,13	0,13	0,12
Planstellen	2.114,0	2.126,8	2.127,5	2.127,5	2.127,5
in % der Betriebe	0,17	0,17	0,14	0,14	0,14

Das Verhältnis von Ist-Besetzung zur Zahl der Betriebe hat sich verschlechtert. Hinzu kommt, dass die für Prüfungen tatsächlich zur Verfügung stehende Zeit durch sog. prüfungsfremde Tätigkeiten (z. B. Ausbildung der Nachwuchsbeamten) weiter reduziert wird. Sie betragen bei der Betriebsprüfung derzeit rd. 10 %. Bei der Untersuchung der betriebsnahen Veranlagung (BNV) hat der ORH prüfungsfremde Tätigkeiten im Umfang von ca. 15 % festgestellt.<sup>22</sup>

#### **12.2.2.4 Situation bei anderen Prüfungsdiensten**

In den vergangenen Jahren hat der ORH weitere Prüfungsdienste untersucht.

##### **➤ Umsatzsteuerprüfung<sup>23</sup>**

Den Umsatzsteuerprüfungsstellen kommt eine besondere Bedeutung bei der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung zu. Neben konkreten Anlassprüfungen müssen sie eine angemessene Prüfdichte gewährleisten, um ausreichend präventiv zu wirken.

Aufgrund einer früheren Forderung des ORH<sup>24</sup> ist das Personal zunächst aufgestockt worden. Seit 2008 ist es wieder rückläufig, obwohl die Fallzahlen gestiegen sind. Am 01.01.2011 fehlten gegenüber dem von der Finanzverwaltung nach Fallzahlen errechneten Bedarf von 425 VZK 185 Umsatzsteuerprüfer. Ausgehend vom ZuSo von 291 Prüfern, das sich an den im Haushalt bewilligten Stellen orientiert, sind 51 Prüfer (17 %) zu wenig eingesetzt.

Der erneute Personalabbau hatte zur Folge, dass die bereits bisher im Bundesvergleich sehr niedrige Prüfungsquote weiter zurückgegangen ist. Im Jahr 2010 wurde in Bayern nur mehr 1,12 % des Fallbestandes geprüft. Bei verschiedenen Stellen lag die Prüfungsquote sogar unter 1 %. Bundesweit lag die Quote bei 1,73 %.

<sup>22</sup> ORH-Bericht 2011 TNr. 19.

<sup>23</sup> ORH-Bericht 2011 TNr. 18.

<sup>24</sup> ORH-Bericht 2005 TNr. 24.

### ► Betriebsnahe Veranlagung<sup>25</sup>

Der Personalbedarf für die BNV-Stellen wird durch Multiplikation der Fallzahlen mit bestimmten Zeitwerten berechnet. Für 2010 errechnete sich so ein Personalbedarf von 542 VZK. Das ZuSo sah am 01.01.2011 für die BNV 388 Stellen vor. Tatsächlich waren nur 306 Stellen besetzt. Gegenüber dem Personalbedarf fehlten 236 VZK (43,5 %), gegenüber dem ZuSo 82 VZK (21,1 %).

Der ORH hat bereits im Jahresbericht 2004 auf die Unterbesetzung der BNV-Stellen hingewiesen und einen höheren Personaleinsatz für Außenprüfungen gefordert.<sup>26</sup> Das Personal wurde daraufhin bis Ende 2007 auf 354 VZK erhöht, danach jedoch auf 306 VZK zum 01.01.2011 reduziert.

### ► Steuerfahndungsstelle München

Das Personal der Steuerfahndungsstelle München sollte nach einem Landtagsbeschluss<sup>27</sup> aufgrund des Jahresberichts 2007 des ORH aufgestockt werden. Dies ist nicht dauerhaft gelungen. Tatsächlich waren zum 01.01.2011 sogar 9 Prüfer weniger eingesetzt als 2007.

Personalentwicklung der Steuerfahndungsstelle München						Tabelle 31
Stand	01.01.2007	01.01.2008	01.01.2009	01.01.2010	01.01.2011	
ZuSo	118,0	118,0	119,3	125,3	125,8	
Ist-Besetzung						
Prüfer 3. QuE	109,7	104,2	103,6	101,1	100,9	
<b>Unterbesetzung in VZK</b>	<b>8,3</b>	<b>13,8</b>	<b>15,7</b>	<b>24,2</b>	<b>25,0</b>	
<b>Unterbesetzung in %</b>	<b>7,0</b>	<b>11,7</b>	<b>13,2</b>	<b>19,3</b>	<b>19,8</b>	

### ► Entlastung durch IT und Risikomanagement

Auch in der Betriebsprüfung kann die IT nur Risikofälle aufzeigen, die Prüfung muss weiterhin personell erfolgen. Zudem ist das Risikomanagement insbesondere im Bereich der Gewinneinkünfte erst im Aufbau begriffen. Eine Entlastung, die Personaleinsparungen ermöglicht, ist derzeit nicht gegeben.

Die Verwaltung rechtfertigt den geringeren Personaleinsatz in der Steuerverwaltung mit einer im Ländervergleich besseren IT-Unterstützung. Dieser angebliche Entlastungseffekt wird zunehmend geringer, weil mit der Entwicklung des gemeinsamen Projekts KONSENS die IT-Ausstattung in den Ländern immer einheitlicher wird. Ein unterschiedlicher Personaleinsatz ist damit nicht begründbar.

<sup>25</sup> ORH-Bericht 2011 TNr. 19.

<sup>26</sup> ORH-Bericht 2004 TNr. 26.

<sup>27</sup> LT-Drucksache 15/10908.

### 12.3 Entwicklung des Personals

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass die Ist-Besetzung der Finanzämter seit Jahren insbesondere aufgrund der bei den Ersatzeinstellungen zu beachtenden haushaltsrechtlichen Stellenabbauvorschriften rückläufig sei. So hat sich der Personalstand vom 01.01.2011 mit 14.554 VZK gegenüber dem Personalstand vom 01.01.2006 mit 15.340 VZK um insgesamt 786 VZK reduziert.

Mit dem Doppelhaushalt 2009/2010 wurden für die Steuerverwaltung 500 neue Stellen geschaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die auf diesen Stellen neu eingestellten Anwärter erst nach ihrer Ausbildung (zwei bzw. drei Jahre) und damit im Wesentlichen erst Ende 2012 bzw. 2013 als zusätzliche Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Außerdem müssen die zusätzlichen Kräfte teilweise auch dafür eingesetzt werden, die von den Kommunen in Zusammenhang mit der elektronischen Lohnsteuerkarte übernommenen Aufgaben zu erledigen.

### 12.4 Wertung durch den ORH

Die Steuerverwaltung in Bayern ist im Ländervergleich personell schlecht ausgestattet. Umso wichtiger ist, dass die Mitarbeiter so effektiv und effizient wie möglich arbeiten. Zudem muss die IT-Unterstützung weiterentwickelt werden. Der ORH hat wiederholt Vorschläge für mögliche Verbesserungen unterbreitet.<sup>28</sup>

Bei einem verstärkten Personaleinsatz können erhebliche Mehreinnahmen erzielt werden, die die zusätzlichen Personalkosten bei Weitem übersteigen:

- Bei der Umsatzsteuer werden jährlich Milliardenbeträge hinterzogen. In Bayern wird zur Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung deutlich zu wenig und weniger Personal als im bundesweiten Durchschnitt eingesetzt.<sup>29</sup>
- Zusätzliche Prüfer sollten insbesondere in den Bereichen eingesetzt werden, in denen keine fortlaufende Prüfung stattfindet, z. B. bei den Klein- und Kleinstbetrieben. Die Prüfungsquote bei prüfungsrelevanten Kleinstbetrieben beträgt derzeit 1 %, bei Kleinbetrieben beträgt der Prüfungsturnus 37 Jahre.

2010 erzielte ein Prüfer bei Kleinbetrieben und der BNV, die u. a. Kleinstbetriebe prüft, durchschnittliche Mehrergebnisse von deutlich über 400.000 €. Im Bereich der BNV hat der ORH festgestellt, dass bei einigen Finanzämtern die durchschnittlichen Mehrergebnisse pro Prüfer regelmäßig sogar bei ca. 1 Mio. € lagen.<sup>30</sup> Das ist ein Vielfaches dessen, was ein Prüfer kostet.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Unter anderem ORH-Berichte 2010 TNr. 22 und 2009 TNr. 24.

<sup>29</sup> ORH-Bericht 2011 TNr. 18.

<sup>30</sup> ORH-Bericht 2011 TNr. 19.

<sup>31</sup> Personalkosten BesGr. A 10: 67.000 €.



Der Personalstand wird weiter abnehmen:

- Nach den Berechnungen des Finanzministeriums müssen 2012 bis 2018 6.045 Nachwuchskräfte ausgebildet werden, um die Abgänge auszugleichen. Mit den derzeit - unter Berücksichtigung der Wiederbesetzungssperre - absehbaren Einstellungsmöglichkeiten können von 2012 bis 2018 nur 5.607 Nachwuchskräfte eingestellt werden.
- Durch die Wiederbesetzungssperre können frei werdende Stellen 12 Monate nicht besetzt werden. Dem Zweck der Wiederbesetzungssperre, Ausgaben einzusparen, stehen im Steuerbereich erheblich höhere Steuerausfälle gegenüber.

## 12.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass eine bessere Personalausstattung der Finanzämter sicherlich wünschenswert wäre. Allerdings habe die Haushaltslage in den vergangenen Jahren keine deutliche Verbesserung der Personalsituation zugelassen. Denn auch die Steuerverwaltung habe nicht von den zur Haushaltskonsolidierung notwendigen Sparmaßnahmen ausgenommen werden können.

Zur Verbesserung der Stellensituation seien aber inzwischen im Doppelhaushalt 2009/2010 500 neue Stellen ausgebracht worden, die zunächst mit Anwärtern besetzt worden seien.

Darüber hinaus werde das Ministerium in den kommenden Jahren durch die Neueinstellung von Nachwuchskräften sicherstellen, dass die ansteigenden altersbedingten Personalabgänge rechtzeitig ersetzt werden können.

## 12.6 Schlussbemerkung des ORH

Die Steuerverwaltung ist die zentrale Einnahmeverwaltung. Der ORH hat in mehreren Berichten aufgezeigt, dass mit mehr Mitarbeitern in der Steuerverwaltung auch Mehreinnahmen erzielt werden können, die die zusätzlichen Personalkosten bei Weitem übersteigen. Dieser Sondersituation sollte Rechnung getragen werden.

Personaleinsparmaßnahmen in der Steuerverwaltung dienen - anders als das Finanzministerium behauptet - gerade nicht der Haushaltskonsolidierung. Mehreinnahmen der Steuerverwaltung schaffen Gestaltungsspielräume in anderen Bereichen oder zum Schuldenabbau.

Der ORH hält deutliche Schritte zum Abbau des Personalmangels beginnend mit dem nächsten Doppelhaushalt 2013/2014 für notwendig.

## 13 Mangelhafte Besteuerung der landwirtschaftlichen Einkünfte

(Kap. 06 05)

 **Die Besteuerung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft weist erhebliche Mängel auf. Es entstehen jährlich Steuerausfälle in zweistelliger Millionenhöhe.**

**Die Steuerverwaltung akzeptiert häufig unvollständige Steuererklärungen. Informationen der Landwirtschaftsverwaltung über Subventionen werden bei der Steuerfestsetzung nicht herangezogen.**

Der ORH hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung an sieben Finanzämtern die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft (LuF) bei 966 Steuerfestsetzungen untersucht. Er hat hierzu auch von der EU veröffentlichte Daten über Zahlungen und Daten der Landwirtschaftsverwaltung herangezogen.

### 13.1 Ausgangslage

Die land- und forstwirtschaftlichen Einkünfte in Bayern beliefen sich im Veranlagungszeitraum (VZ) 2008 auf 2,25 Mrd. €. Die darauf festgesetzte Einkommensteuer betrug 345 Mio. €. Dies entspricht einer durchschnittlichen Steuerbelastung von 15 %.

Die Ermittlung der Einkünfte aus LuF erfolgt - abhängig von der Betriebsgröße - nach verschiedenen Gewinnermittlungsarten. Es werden entweder die tatsächlichen Betriebsergebnisse (Betriebsvermögensvergleich bzw. Einnahmen-Überschussrechnung) oder eine pauschalierte Ermittlung nach Durchschnittssätzen zugrunde gelegt. Die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen ist gem. § 13a EStG nur zulässig, wenn bestimmte Größengrenzen, z. B. bei der selbst bewirtschafteten Fläche, nicht überschritten werden. Bei dieser pauschalierten Gewinnermittlung ergibt sich regelmäßig ein deutlich geringerer Gewinn als bei Anwendung des Betriebsvermögensvergleichs oder der Einnahmen-Überschussrechnung.<sup>32</sup>

Entspricht die Steuererklärung nicht den gesetzlichen Anforderungen an die Gewinnermittlung, z. B. weil der Landwirt einer bestehenden Buchführungspflicht nicht nachkommt, schätzt das Finanzamt die Besteuerungsgrundlagen.

---

<sup>32</sup> BFH vom 05.12.2002 (IV R 28/02).



Der Anteil der Gewinnermittlungsarten, die durchschnittlichen Einkünfte und die durchschnittliche Einkommensteuerbelastung stellten sich im VZ 2008 wie folgt dar:

Gewinnermittlungsarten (€)		Tabelle 32		
	Anteil	durchschnittliche LuF-Einkünfte	durchschnittliche Steuerbelastung der LuF-Einkünfte	
	in %	in €	in €	in %
Betriebsvermögensvergleich	20,8	35.115	6.019	17,1
Einnahmen-Überschussrechnung	43,8	4.444	634	14,3
Schätzung	3,2	32.491	3.454	10,6
Durchschnittssätze	32,2	4.115	428	10,4

Zu den Betriebseinnahmen gehören grundsätzlich auch Agrarzahlen von Land, Bund oder EU. 2008 haben Landwirte 120.000 Anträge gestellt und 1,36 Mrd. € Agrarzahlen erhalten. Die Höhe der Zahlungen richtet sich u. a. nach der selbst bewirtschafteten Fläche. Um Zahlungen zu erhalten, muss der Landwirt jährlich einen Antrag beim zuständigen Landwirtschaftsamt (AELF) einreichen. In diesem hat der Landwirt die selbst bewirtschafteten Flächen genau anzugeben. Diese Angaben werden vom AELF gespeichert und überprüft. Im Antrag muss der Landwirt weder das für ihn zuständige Finanzamt noch seine Steuernummer nennen. Ein Datenaustausch zwischen dem AELF und dem Finanzamt findet nicht statt.

## 13.2 Prüfungsfeststellungen

### 13.2.1 Organisation in den Finanzämtern

Die Bearbeitung der Steuerfälle mit landwirtschaftlichen Einkünften (LuF-Fälle) ist in den Finanzämtern unterschiedlich organisiert. In der Regel werden die Fälle in der Allgemeinen Veranlagungsstelle bearbeitet. Im VZ 2008 gab es rd. 190.000 Steuerfälle mit Einkünften aus LuF. Das sind etwa 10 % aller Fälle der Allgemeinen Veranlagungsstellen. Der Anteil der LuF-Fälle hat folgende Bandbreite:

Anteil der LuF-Fälle		Tabelle 33			
	unter 5 %	5 bis unter 10 %	10 bis unter 15 %	15 bis unter 20 %	mehr als 20 %
Anzahl Finanzämter	10	15	24	14	15

Nach einer Vorgabe des Landesamts für Steuern kann die Bearbeitung der LuF-Fälle in eigenen Veranlagungsstellen zentralisiert werden, wenn die Quote dieser Fälle im Verhältnis zur Gesamtfallzahl weniger als 5 % beträgt. Sechs Finanzämter haben zentrale Veranlagungsstellen eingerichtet. Bei einem Finanzamt gibt es eine ausschließlich für die landwirtschaftliche Bodengewinnbesteuerung zuständige Stelle. Die Bodengewinnbesteuerung greift, wenn Grundstücke aus dem landwirtschaftlichen Betrieb ausscheiden.

### 13.2.2 Bearbeitungsqualität und Aktenführung

Von den 966 geprüften Veranlagungen waren 312 fehlerhaft, dies entspricht einer Quote von 32 %. Zwei der geprüften Ämter haben die Bearbeitung zentralisiert. Dort betrug die Beanstandungsquote durchschnittlich 13 %. Bei der nicht zentralisierten Bearbeitung lag diese zwischen 26 und 54 %. Selbst bei einem Finanzamt mit einem Anteil der LuF-Fälle von über 20 % war die Fehlerquote doppelt so hoch wie bei den zentralisierten Veranlagungsstellen.

Insbesondere in den nicht zentralisierten Veranlagungsstellen fehlte vielfach das für die zutreffende Rechtsanwendung notwendige Spezialwissen. Selbst einfache und grundlegende Regelungen, wie die Flächenobergrenze von 20 ha für die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen, waren nicht bekannt. So wurden Landwirte häufig nach Durchschnittssätzen besteuert, obwohl sie die selbst bewirtschaftete Fläche mit über 20 ha angegeben hatten. Diese Art der Gewinnermittlung führt regelmäßig zu einer niedrigeren Steuer.

Die Besteuerung der landwirtschaftlichen Einkünfte ist aufgrund zahlreicher Sonderregelungen rechtlich komplex. Auch die Ermittlung des für die Besteuerung maßgeblichen Sachverhalts ist oft mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Zum Teil sind Jahrzehnte zurückliegende Sachverhalte von Bedeutung, z. B. bei der Besteuerung von Grundstücksveräußerungen oder Milchlieferrechten. Dies erfordert eine besonders sorgfältige und vollständige Aktenführung.

Sachverhalte, die erst Jahre später zu einer Besteuerung führen können, müssen nachvollziehbar dokumentiert werden. In den nicht zentralisierten Veranlagungsstellen waren die Akten häufig unvollständig und unübersichtlich geführt. Die Akten in den zentralisierten Stellen waren deutlich aussagekräftiger.

### 13.2.3 Unvollständige Steuererklärungen

Grundlage für die Besteuerung der Einkünfte aus LuF ist die Anlage L der Einkommensteuererklärung. Hierin sind u. a. Angaben zur selbst bewirtschafteten Fläche, zur Veräußerung bzw. Entnahme von Grundstücken und zur Veräußerung von Milchlieferrechten zu machen. Eigentums- und Pachtflächen sind als selbst bewirtschaftete Fläche detailliert anzugeben. Nach dieser Fläche richtet sich im Wesentlichen die zulässige Art der Gewinnermittlung.

Die Angaben in der Anlage L werden ausdrücklich von allen Steuerpflichtigen verlangt, die Einkünfte aus LuF erzielen. Dennoch hat der ORH festgestellt, dass die Anlage L häufig unvollständig bzw. unzutreffend ausgefüllt worden war. Selbst Landwirte, die steuerlich beraten waren, haben unvollständige Steuererklärungen abgegeben. Dadurch konnten die Bearbeiter für die Besteuerung relevante Sachverhalte nicht erkennen oder nur aufwendig aus den beigelegten Unterlagen ermitteln (z. B. Unterlagen über die Ver-



äußerungen von Grundstücken oder von Milchlieferrechten). Ohne die Angabe der selbst bewirtschafteten Fläche ist es nicht möglich zu überprüfen, ob die steuerlich günstigere Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen zulässig ist. Dennoch haben die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen fehlende Angaben nicht eingefordert.

Des Weiteren hat der ORH festgestellt, dass es landwirtschaftliche Betriebe gibt, die Agrarzahlungen erhielten, beim Finanzamt aber keine Steuererklärungen abgegeben haben.

#### **13.2.4 Mängel bei der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen**

Die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen (§ 13a EStG) ist eine Vergünstigung für Landwirte, die ihren Betrieb selbst bewirtschaften und bestimmte Größengrenzen nicht überschreiten. Diese Landwirte müssen den Gewinn nicht umfassend ermitteln, sondern lediglich einzelne Angaben machen, z. B. zur selbst bewirtschafteten Fläche und zum Viehbestand.

Voraussetzung für die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen ist u. a., dass die selbst bewirtschaftete Fläche 20 ha nicht übersteigt. Der Landwirt muss die selbst bewirtschaftete Fläche in der Steuererklärung angeben. Diese Flächen müssen auch in den Anträgen auf Gewährung von Agrarzahlungen erklärt werden.

Der ORH hat einen stichprobenweisen Abgleich zwischen den Flächenangaben im Förderantrag und der Steuererklärung vorgenommen. In knapp 15 % der Fälle wurden im Förderantrag selbst bewirtschaftete Flächen über 20 ha angegeben. In der Steuererklärung wurden weniger als 20 ha erklärt und die privilegierte Gewinnermittlungsart nach Durchschnittssätzen in Anspruch genommen.

Häufig wurden gar keine Flächenangaben gemacht. Weitere Angaben zur Gewinnermittlung - wie Einnahmen aus Dienstleistungen für Nichtlandwirte - sind ebenfalls unterblieben.

Auch Steuerfälle mit vollständigen Angaben wurden von den Finanzämtern teilweise unzutreffend bearbeitet.

Insgesamt ergaben sich bei 321 Steuerfällen 97 Beanstandungen.

### 13.2.5 Mängel bei der Besteuerung von Grundstücksverkäufen und -entnahmen

Nach den Veröffentlichungen des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit<sup>33</sup> wurden 2010 etwa 75 Mio. m<sup>2</sup> hauptsächlich landwirtschaftlich genutzte Flächen in Siedlungs- oder Verkehrsflächen umgewandelt. Dies entspricht der Fläche von mehr als 10.500 Fußballfeldern.

Vom Ausscheiden eines Grundstücks aus dem landwirtschaftlichen Betrieb erfahren die Finanzämter durch Erklärung des Steuerpflichtigen, Veräußerungsanzeige des Notars oder durch die Gemeinde im Rahmen eines sog. Umlegeverfahrens. Bei diesem werden landwirtschaftliche Grundstücke gegen Ersatzland und eventuell Mehr- oder Minderzahlungen übertragen.

Anhand der vorgenannten Informationen haben die Finanzämter Grundstücksübertragungen steuerlich zu würdigen.

Werden Grundstücke aus einem landwirtschaftlichen Betriebsvermögen für private Zwecke entnommen oder an Dritte veräußert, handelt es sich grundsätzlich um steuerpflichtige Vorgänge (Bodengewinnbesteuerung). Maßgebliches Kriterium ist das Ausscheiden aus dem Betriebsvermögen.

Die Zugehörigkeit zum landwirtschaftlichen Betrieb ist oft schwer bestimmbar. Häufig ist streitig, ob die Grundstücke nicht bereits in der Vergangenheit aus dem Betriebsvermögen ausgeschieden sind. Auch wenn die Grundstücke nicht mehr bewirtschaftet werden oder verpachtet sind, bleiben sie im Betriebsvermögen. Sie unterliegen daher grundsätzlich weiter der Bodengewinnbesteuerung. Deshalb sind teilweise Vorgänge zurück bis zur Einführung der Bodengewinnbesteuerung 1970 relevant.

Aus den Veräußerungsanzeigen war nicht immer ersichtlich, dass es sich um landwirtschaftliche Grundstücke gehandelt hat. Auch die (elektronischen) Akten der Finanzämter enthielten hierzu keine Hinweise. In der Vergangenheit wurde versäumt, die für die Beurteilung maßgeblichen Kriterien zur Betriebszugehörigkeit und zur Betriebsdauer vorzuhalten.

Vielfach waren auch Landwirte mit niedrigen Einkünften, bei denen sich eine festzusetzende Einkommensteuer nicht ergab, einkommensteuerlich nicht mehr erfasst. Dadurch unterblieb im Zeitpunkt der Veräußerung eine Zuordnung der Grundstücke zu einem landwirtschaftlichen Betrieb und damit auch die Besteuerung.

Bei Grundstücksübertragungen sind z. B. bei Erbengemeinschaften oder Schenkungen häufig zeitaufwendige und schwierige Nachforschungen erforderlich, um die Besteuerungsgrundlagen festzustellen. Hierzu ist oft eine Zusammenarbeit mit den Bewertungsstellen notwendig. Derartige Maßnahmen wurden i. d. R. aber von den Allgemeinen

---

<sup>33</sup> <http://www.stmug.bayern.de/umwelt/boden/flaechensparen/daten.htm>.



Veranlagungsstellen nicht durchgeführt. Die relevanten Vorgänge wurden nicht für eine zukünftige Besteuerung vorgehalten. In Zweifelsfällen verzichtete das Finanzamt letztlich auch auf eine Besteuerung, obwohl die Nachweispflicht beim Steuerpflichtigen gelegen hätte.

Die Bedeutung sowie die steuerlichen Konsequenzen der Umlegeverfahren waren weder in den Bewertungs- noch in den Veranlagungsstellen bekannt. Insbesondere wurde nicht berücksichtigt, dass das übertragene Ersatzland weiter zum landwirtschaftlichen Betriebsvermögen gehört, auch wenn es sich um Baugrundstücke handelt.

In den nicht zentralisierten Veranlagungsstellen unterblieben bei Grundstücksübertragungen häufig die erforderlichen Ermittlungen. Die auf die Bodengewinnbesteuerung spezialisierte Stelle führte die notwendigen Ermittlungen dagegen effizient und effektiv durch.

### **13.2.6 Erlöse aus der Veräußerung von Milchlieferrechten häufig nicht erfasst**

Die 1984 eingeführte Milchquotenregelung soll die Produktion durch Milchlieferrechte beschränken. Diese knüpfen an den landwirtschaftlichen Grundbesitz an und sind seit 1993 selbstständig handelbar. Der Verkauf wird seit 2000 über eine zentrale Stelle der Landwirtschaftsverwaltung, die Landesanstalt für Landwirtschaft, abgewickelt. Bis Ende 2008 wurden Milchlieferrechte im Wert von 548 Mio. € veräußert. Dies entspricht einem jährlichen Handelsvolumen von 61 Mio. € und einem durchschnittlichen Erlös pro Verkäufer von 20.000 €.

Auch steuerrechtlich ist das Milchlieferrecht mit dem Wert des Grund und Bodens verbunden. Bei einem Verkauf des Milchlieferrechts vermindert sich daher der ursprüngliche (Buch-)Wert des Grund und Bodens dauerhaft um den Wert dieses Rechts. Bei einer späteren Veräußerung des Grundstücks wird bei der Ermittlung des steuerlichen Veräußerungsgewinns der Buchwert vom Verkaufspreis abgezogen. Die Reduzierung des Buchwerts führt zu einem geringeren Abzug und erhöht daher den zu versteuernden Gewinn.

Um im Verkaufsfall eine sachgerechte Besteuerung sicherzustellen, ist es erforderlich, die Veräußerung des Milchlieferrechts und die entsprechende Minderung des Buchwerts des Grund und Bodens in den Akten hinreichend zu dokumentieren.

Das Finanzamt erfährt von einem Verkauf des Milchlieferrechts ausschließlich durch die Erklärung des Steuerpflichtigen. Der Steuerpflichtige hat diesbezügliche Angaben in der Anlage L zu machen. Zusätzlich ist der Verkauf grundsätzlich im Rahmen seiner Gewinnermittlung zu erfassen.

Von den 2008 veräußerten Milchlieferrechten (135.700 t) hat der ORH 201 Vorgänge mit einem Zahlungsbetrag von mehr als 5.000 € geprüft. Diese beinhalteten ein Volumen von 3,33 Mio. €. Die Erlöse wurden von den Steuerpflichtigen in der Anlage L überwiegend nicht erklärt. Bei 42 % der Fälle konnten sie vom Finanzamt auch anhand der vorliegenden Gewinnermittlungen nicht eindeutig festgestellt werden. Dies rührte daher, dass der Verkauf der Milchlieferrechte zusammen mit anderen Vorgängen in den Gewinnermittlungen in jeweils einem Posten zusammengefasst worden war. Bei über der Hälfte der untersuchten Steuerfälle unterließ der Veranlagungsbezirk die Vormerkung, wonach der Buchwert des Grund und Bodens durch den Verkauf des Milchlieferrechts dauerhaft reduziert ist. Hochgerechnet auf die Veräußerungen seit 2000 sind Minderungen des Buchwerts des Grund und Bodens von mindestens 150 Mio. € nicht vorgemerkt worden.<sup>34</sup> Dieser Betrag erhöht bei der Veräußerung landwirtschaftlicher Grundstücke die Gewinne.

### **13.2.7 IT-Unterstützung, Risikomanagement**

Im Bereich der Einkünfte aus LuF findet derzeit kein IT-unterstütztes Risikomanagement statt. So fiel beispielsweise nicht auf, dass die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen erfolgte, obwohl die 20-ha-Grenze überschritten war.

Die Ermittlung der Einkünfte aus LuF ist nicht in das übliche maschinelle Festsetzungsverfahren einbezogen. Vielmehr hat der Bearbeiter anhand eines Word-Vordrucks die Berechnung der Einkünfte selbst vorzunehmen. Auch der Versand erfolgt per Hand.

### **13.3 Würdigung des ORH**

Die Besteuerung der Einkünfte aus LuF weist erhebliche Mängel auf. Die Sonderregelungen für diesen Bereich werden häufig nicht beachtet und notwendige Sachverhaltsermittlungen nicht durchgeführt. Das Finanzamt akzeptiert, dass Steuerpflichtige die von der Verwaltung selbst in den Steuererklärungen geforderten Daten nicht angeben. In den Akten sind steuerlich relevante Sachverhalte nur unzureichend dokumentiert. Die IT-Unterstützung ist ungenügend, ein wirksames maschinelles Risikomanagement fehlt. Hierdurch entstehen jährlich Steuerausfälle in zweistelliger Millionenhöhe.

Die erheblich geringere Beanstandungsquote in den zentralisierten Veranlagungsstellen zeigt, dass eine Spezialisierung die Qualität der Bearbeitung und der Aktenführung deutlich erhöht. Dies war auch bei der zentralen Stelle für die landwirtschaftliche Bodengewinnbesteuerung der Fall.

Der ORH empfiehlt, die Besteuerung der Einkünfte aus LuF innerhalb der Finanzämter zu zentralisieren. Außerdem sollten zumindest in Ballungsräumen mit erhöhten Grundstückspreisen zentrale Stellen für die landwirtschaftliche Bodengewinnbesteuerung eingerichtet werden.

---

<sup>34</sup> Veräußerte Milchlieferrechte 2000 bis 2008: 1,028 Mio. t; fiktiver Abspaltungsbetrag 0,3 €/kg; Beanstandungsquote 50 %.



Sollte eine Zentralisierung aus organisatorischen Gründen nicht durchgehend möglich sein, müssen die Bearbeiter für die speziellen Probleme bei der Besteuerung der Landwirtschaft sensibilisiert werden. Hierzu gehören u. a. Kenntnisse in Bezug auf Grundstückssachverhalte, insbesondere in Zusammenhang mit Milchlieferrechten und Umlegetverfahren. Zudem sollten spezialisierte Ansprechpartner für die Besteuerung der Einkünfte aus LuF bestellt werden.

Die unvollständigen Angaben in den Steuererklärungen führen zu Steuerausfällen und erschweren die Bearbeitung durch die Finanzämter. Dem ORH ist nicht nachvollziehbar, warum man bei den Landwirten hierauf verzichtet, zumal der Aufwand für die Steuerpflichtigen, die ihnen vorliegenden Daten in die Anlage L einzutragen, gering ist. Der ORH hält es daher für zwingend, dass die Anlage L vollständig ausgefüllt wird.

Im Hinblick auf die hohe Zahl von unvollständigen und unzutreffenden Angaben sind wirksame Kontrollen einzuführen. Dazu wäre ein Datenaustausch mit der Landwirtschaftsverwaltung auch wegen der Milchlieferrechte notwendig.

Außerdem hält der ORH eine deutliche Verbesserung der IT-Unterstützung für erforderlich. Auch die landwirtschaftlichen Einkünfte sollten in das IT-unterstützte Risikomanagement einbezogen werden.

#### **13.4 Stellungnahme der Verwaltungen**

##### **13.4.1 Stellungnahme des Finanzministeriums**

Das Ministerium will die Vorschläge des ORH teilweise aufgreifen.

Es wolle für eine maschinelle Erfassung jener Angaben eintreten, die für die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen benötigt würden. Dadurch könne insoweit auch ein maschinelles Risikomanagement erfolgen. Die Einbeziehung der Schätzungslandwirte sei nicht mehr erforderlich, da deren Zahl deutlich reduziert worden sei.

Bei der Bodengewinnbesteuerung sollten künftig verstärkt die Informationen der Bewertungsstellen herangezogen werden. Steuerlich nicht mehr geführte Landwirte sollten wieder erfasst werden.

Ob Ansprechpartner für LuF-Fälle bestimmt werden, wolle das Ministerium noch klären. Zu der zentralen Bearbeitung der Bodengewinnbesteuerung hat es nicht Stellung genommen.

In wesentlichen Punkten lehnt das Finanzministerium die Anregungen des ORH ab. Zwar hat es eingeräumt, eine stärkere Zentralisierung führe zu einer besseren Bearbeitungsqualität. Es hält aber eine Erweiterung der Zentralstellen aus organisatorischen und

arbeitstechnischen Gründen derzeit nicht für zweckmäßig. Insbesondere bei einem Anteil der LuF-Fälle von mehr als 20 % an der Gesamtfallzahl geht es von einer ausreichenden Kenntnis des notwendigen Spezialwissens aus.

Das Finanzministerium hält es nicht für erforderlich, der seit Jahrzehnten eingeschlifften Verfahrenspraxis der unzureichend ausgefüllten Anlage L entgegenzutreten. Es führt aus, dass nur Landwirte, die den Gewinn durch Betriebsvermögensvergleich oder durch Einnahmen-Überschussrechnung ermitteln, keine Angaben in der Anlage L machen würden. Diese Praxis sei bundesweit anzutreffen. Die Angaben seien aber in den Gewinnermittlungen enthalten; die Flächenangabe wirke sich in diesen Fällen bei der Gewinnermittlung nicht aus. Das Ministerium hält angesichts der steuerlichen Auswirkung eine Änderung der Praxis für zu aufwendig.

Die Regelungen zur Kontingentierung des Milchmarkts seien auslaufendes Recht, sie würden daher ab dem Wirtschaftsjahr 2015/2016 steuerlich bedeutungslos.

Das Finanzministerium hat datenschutzrechtliche Bedenken gegen einen automatisierten Datenabgleich. Es sieht hierfür keine Rechtsgrundlage.

#### **13.4.2 Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums**

Auch das Landwirtschaftsministerium hat datenschutzrechtliche Gründe gegen eine automatisierte Datenübermittlung sowohl hinsichtlich der Förderanträge als auch der Milchlieferrechte angeführt. Es hat darauf hingewiesen, dass zur Lösung der vom ORH gesehenen Problematik gem. § 85 AO eine Rechtsverordnung des Bundes erforderlich wäre. Die derzeit geltende Mitteilungsverordnung lasse eine Übermittlung nicht zu.

#### **13.5 Schlussbemerkung des ORH**

Die vom ORH vorgefundene Praxis begünstigt eine Einkunftsart und ist ungerecht. Der ORH hält es für erforderlich, die Bearbeitungsqualität der LuF-Fälle nachhaltig zu verbessern. Die Ministerien machen es sich zu leicht, wenn sie die Anregungen des ORH ablehnen und selbst keine Vorschläge zur Abhilfe der Missstände machen.

Der ORH hält es weiterhin für erforderlich, vollständige Angaben in der Anlage L einzufordern, zumal der Steuerpflichtige diese Daten ohnehin in seine Gewinnermittlung einzubeziehen und daher zur Verfügung stehen hat. Nach Aussage des Finanzministeriums beschränkt sich das Nichtausfüllen der Anlage L auf bestimmte Gewinnermittlungsarten. Dies deckt sich nicht mit den Feststellungen des ORH. Es ist daher nicht hinnehmbar, dass bei der Landwirtschaft unvollständige Steuererklärungen akzeptiert werden. Dies steht in krassem Gegensatz zu den umfangreichen Werbekampagnen der Verwaltung, die Steuerpflichtigen in anderen Bereichen zur Abgabe detaillierter elektronischer Steuererklärungen zu bewegen.



Für ein künftiges Risikomanagement hält der ORH die Einschränkung auf die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen nicht für sachgerecht. Auch in den anderen Bereichen besteht ein hohes steuerliches Risiko.

Die Regelungen zur Kontingentierung der Milchmenge wurden schon zweimal verlängert. Die vom ORH geforderte Erfassung der Milchlieferrechte und die damit verbundene Reduzierung der Buchwerte für Grund und Boden werden sich unabhängig davon jahrzehntelang weiterhin steuerlich auswirken.

Für die Besteuerung relevante Sachverhalte sind in einer Vielzahl von Fällen nicht oder unzutreffend erklärt worden. Der ORH hält weiterhin einen Datenabgleich zwischen Landwirtschafts- und Steuerverwaltung für erforderlich, um die Besteuerung sicherzustellen. Da die Subventionen aus Steuermitteln gewährt werden und diese Daten dem Staat zur Verfügung stehen, müssen sie auch bei der Steuerfestsetzung herangezogen werden können. Wenn der Datenabgleich Gesetzesänderungen erfordert, sollten diese unverzüglich eingeleitet werden.

## 14 Mieten ist nicht immer günstiger als bauen

(Kap. 15 06)

 **Die Hochschulen decken ihren räumlichen Mehrbedarf u. a. durch die Anmietung sog. Bestellbauten. Die Verwaltung hat im Vorfeld auf Vergleichsrechnungen zwischen Anmieten und Bauen verzichtet. Nach den Feststellungen des ORH sind vier von fünf dieser Bestellbauten teurer als staatliche Neubauten.**

**Der ORH hält auch bei Entscheidungen über Bestellbauten methodische Wirtschaftlichkeitsberechnungen für unverzichtbar.**

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Ansbach hat im Jahr 2010 die befristete Anmietung von Bestellbauten für die Hochschulstandorte Bamberg, Coburg, Kempten, München und Schweinfurt geprüft. Dabei wurde untersucht, ob diese Art der Anmietung im Vergleich zu staatlichen Neubauten wirtschaftlich ist.

### 14.1 Ausgangslage

Im Schuljahr 2010/2011 erlangte sowohl der letzte Jahrgang des vormaligen neunstufigen Gymnasiums (G9) als auch der erste Abiturienten-Jahrgang des achtjährigen Gymnasiums (G8)<sup>35</sup> die Hochschulreife. Zusammen mit der demographischen Entwicklung und einer erhöhten Studierneigung führt dies bei den bayerischen Hochschulen in der Folgezeit zu einem deutlichen Anstieg der Studierendenzahlen und gleichzeitig zu einem zusätzlichen Raumbedarf.

Vor dem Hintergrund einerseits knapper Ressourcen für den Hochbau und andererseits der zeitlich begrenzten Auswirkungen des doppelten Abiturjahrgangs entwickelte das Wissenschaftsministerium ein Gesamtkonzept für die Deckung des Mehrbedarfs von 96.000 m<sup>2</sup> Hauptnutzfläche (HNF). Dieser sollte überwiegend durch Anmietung von 59.000 m<sup>2</sup> am Immobilienmarkt, aber auch durch staatliche Neubauten von 37.000 m<sup>2</sup> HNF gedeckt werden (Ministerratsbeschlüsse vom 03.07.2007 und 15.07.2008). Baumaßnahmen sollten nur in Betracht kommen, wenn es sich nicht nur um einen vorübergehenden Bedarf handelt und die Baumaßnahme im Vergleich zur Anmietung eine wirtschaftlichere Lösung darstellt.

Aufgabe der IMBY ist das Immobilienmanagement der staatseigenen und staatlich genutzten Liegenschaften und in diesem Zusammenhang die Anmietung der benötigten Flächen. Gemeinsam mit dem Wissenschafts- und dem Finanzministerium suchte sie nach Lösungen für die Deckung des künftigen Raumbedarfs. Da an einigen Hochschulstandorten am freien Immobilienmarkt keine geeigneten Mietobjekte verfügbar waren, haben sich die Ministerien auf den alternativen Weg einer Beschaffung in Form sog. „Bestellbauten“ verständigt. Dabei handelt es sich um Bauvorhaben, die nach den Vorgaben des künftigen Mieters bei einem privaten Investor bestellt und dann auf bestimmte Zeit zu vorher vertraglich festgelegten Konditionen angemietet werden.

---

<sup>35</sup> Beschluss des Landtags vom 26.07.2004.



## 14.2 Feststellungen

Bestellbauten mit einer HNF von insgesamt 15.510 m<sup>2</sup> wurden an den Standorten Coburg, Kempten, München und Schweinfurt errichtet.

Darüber hinaus entsteht auch für die Universität Bamberg ein Bestellbau mit 9.290 m<sup>2</sup> HNF. Hier sollen bisherige Anmietungen in Streulagen an einem Standort zusammengeführt werden. In diesem Fall ist ein längerfristiger Bedarf zu erwarten.

### 14.2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Verwaltung

Bei der Beauftragung und Anmietung von Bestellbauten handelt es sich um Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung. Zur Vorbereitung und Absicherung derartiger Entscheidungen bedarf es gem. Art. 7 BayHO eingehender Wirtschaftlichkeitsberechnungen.

Der ORH hat festgestellt, dass weder die Ministerien noch die IMBY methodisch anerkannte Vergleichsberechnungen für die Grundsatzentscheidung angestellt haben, ob es sich bei den Bestellbauten um die gegenüber Neubauten wirtschaftlichere Lösung handelt.

Auch hat die IMBY weder vor dieser Entscheidung eine eingehende Markterkundung durchgeführt noch hat sie die von der Hochschulverwaltung erhobenen ortsüblichen Mieten für vergleichbare Objekte verifiziert. Sie hat im Verfahren vielmehr darauf hingewiesen, dass sie lediglich „kursorische Plausibilitätsprüfungen“ vorgenommen und keine förmliche Empfehlung im Rahmen des Flächenmanagements ausgesprochen habe. Erst bei ihrer Suche nach geeigneten Investoren im Rahmen der erforderlichen europaweiten Ausschreibungen hat die IMBY festgestellt, dass zu den veranschlagten Konditionen keine Investoren zu gewinnen waren. In Einzelverhandlungen musste die Verwaltung dann ungünstigere Konditionen akzeptieren: Verlängerung der Mietzeit, Reduzierung der Nutzfläche unter Anhebung des Mietzinses und höhere Instandhaltungspauschalen.

Die in der Folge deutlich höheren Mietzahlungen und sonstigen zusätzlichen Leistungen haben die IMBY nicht veranlasst, Untersuchungen durchzuführen, ob nicht ein staatlicher Neubau wirtschaftlicher wäre. Lediglich in einem Fall begründete die IMBY die Wirtschaftlichkeit des Bestellbaus. Dabei stellte sie dem vom Bauamt ermittelten Kostenrahmen für einen staatlichen Neubau von 10,5 Mio. € die Summe der in zwölf Jahren zu leistenden Mietzahlungen von 8,3 Mio. € gegenüber mit der Bemerkung, dass „die Anmietung deshalb günstiger sein dürfte“. Bei dieser Betrachtung bleibt der Restwert des Gebäudes unberücksichtigt.

## 14.2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des ORH

Um die Vertragsgestaltung und Wirtschaftlichkeit der Anmietungen beurteilen zu können, stellte der ORH selbst Vergleichsrechnungen an. Grundlage hierfür waren die abgeschlossenen Mietverträge. Dabei ist der ORH wie folgt vorgegangen:

Zuerst wurden für jeden Hochschulstandort die für eine Veranschlagung im Staatshaushalt relevanten Kosten eines fiktiven staatlichen Neubaus zuzüglich der Grundstückswerte ermittelt.<sup>36</sup> Diese Kosten und die laufenden Bauunterhaltskosten wurden mit den Kosten für die Anmietungen der Bestellbauten anhand der Kapitalwertmethode bzw. Barwertberechnung verglichen. Nach diesem Verfahren werden die für den Staat über die gesamte Laufzeit hinweg anfallenden Ausgaben bzw. Kosten in beiden Varianten nach Entstehungsjahr erfasst und anschließend auf den Zeitpunkt des Projektbeginns (Basisjahr) diskontiert. Für die Berechnung dieses sog. Gegenwarts- oder Barwerts wurde der Zinssatz zugrunde gelegt, zu dem der Staat Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen konnte. Entsprechend wurde zur Finanzierung der Variante „Neubau“ eine Kreditaufnahme unterstellt. Bei den staatlichen Maßnahmen ist der ORH außerdem von einem Nutzungszeitraum analog der Mietdauer der Bestellbauten und einer anschließenden Veräußerung ausgegangen.

Um derartige Vergleichsrechnungen durchführen zu können, müssen bestimmte Annahmen getroffen werden, u. a. über die Höhe der jährlichen Bauunterhaltsleistungen oder die Wertminderung des Gebäudes. So wurden beispielsweise hinsichtlich des Restwertes nach Beendigung der Nutzung die für die Wertermittlung von Gebäuden üblichen pauschalen Abschläge vom Neubauwert<sup>37</sup> vorgenommen.

Unter diesen Voraussetzungen wäre es für den Staat bei vier von fünf der untersuchten Objekte wirtschaftlicher gewesen, wenn er sich für eigene Baumaßnahmen entschieden hätte. Je nach vertraglicher Nutzungsdauer ergibt sich ein Vorteil von 13 bzw. 26 Mio. €. Lediglich am Standort Kempten erweist sich der Bestellbau bei einer Mietdauer von 10 Jahren um 1,8 Mio. € und einer von 20 Jahren um 2,2 Mio. € als günstiger.

Wirtschaftlichkeitsvergleich (ohne Verlängerungsoptionen)					Tabelle 34	
Standort	Mietzeit in Jahren	Bestellbau Kosten in €	Neubau Kosten in €	Kostendifferenz		
				in €	in %	
Bamberg	15	27.185.867	24.889.897	2.295.970	9	
Coburg	12	15.463.916	12.692.456	2.771.460	22	
München	12	21.805.075	17.064.464	4.740.611	28	
Schweinfurt	12	8.835.645	5.827.914	3.007.731	52	
<b>Summe</b>		<b>73.290.503</b>	<b>60.474.731</b>	<b>12.815.772</b>	<b>21</b>	
Kempten	10	2.815.420	4.610.547	- 1.795.127	- 39	

<sup>36</sup> In Anlehnung an den 35. Rahmenplan für den Hochschulbau 2006 bis 2009.

<sup>37</sup> Entsprechend der Wertermittlungs-Verordnung.

<b>Wirtschaftlichkeitsvergleich (mit Verlängerungsoptionen)</b>					<i>Tabelle 35</i>	
<b>Standort</b>	<b>Mietzeit in Jahren</b>	<b>Bestellbau Kosten in €</b>	<b>Neubau Kosten in €</b>	<b>Kostendifferenz</b>		
				in €	in %	
Bamberg	25	41.809.242	34.557.554	7.251.688	21	
Coburg	22	22.540.910	19.145.160	3.395.750	18	
München	22	36.862.969	25.720.958	11.142.011	43	
Schweinfurt	22	12.998.449	8.646.481	4.351.968	50	
<b>Summe</b>		<b>114.211.570</b>	<b>88.070.153</b>	<b>26.141.417</b>	<b>30</b>	
Kempten	20	5.189.524	7.382.978	-2.193.454	-30	

### 14.2.3 Vertragskonditionen

Zwei der Verträge verpflichten den Staat außerdem zu Entschädigungsleistungen bis zu 5,6 Mio. € (Zeitwert), wenn der Mietvertrag bereits nach der regulären Mietzeit endet, der Staat also von seiner Verlängerungsoption nicht Gebrauch macht. Diese Ausgleichszahlungen von bis zu 30 Nettomonatskaltmieten fallen an, wenn die Objekte anschließend nicht oder nur zu ungünstigeren Bedingungen weitervermietet werden können. Dann verschiebt sich die Wirtschaftlichkeit noch weiter zuungunsten der Bestellbaulösung.

### 14.3 Würdigung

Die Berechnungen des ORH zeigen, dass auch bei zeitlich begrenzter Nutzungsdauer staatliche Neubauten wirtschaftlicher sein können als die Anmietung von Bestellbauten. Im Übrigen wäre die Vorstellung, Risiken hinsichtlich der Nachnutzung der errichteten Gebäude im Wege von Bestellbauten vom Staat auf private Investoren verlagern zu können, unrealistisch. Diese Risiken werden nämlich in aller Regel in die Mietkonditionen einkalkuliert. Nur mithilfe einer gründlichen Markterkundung und einer anschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann die wirtschaftlichste Lösung gefunden werden.<sup>38</sup>

Nach Haushaltsrecht sind Entscheidungen zur Unterbringung staatlicher Behörden und Einrichtungen in jedem Fall auf methodische Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu stützen. Mögliche Risiken sollten dabei realistisch betrachtet werden.

<sup>38</sup> Siehe auch ORH-Bericht 1999 TNr. 19 und 2006 TNr. 18 zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften sowie Erfahrungsbericht der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten vom 14.09.2011 ([www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)).

#### **14.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Nach Auffassung der IMBY habe mit den Bestellbauten nach den Feststellungen des Wissenschaftsministeriums nur ein vorübergehender Bedarf von 10 bis 12 Jahren gedeckt werden sollen. Die Errichtung eines staatlichen Gebäudes mit einer (nominalen) Lebenserwartung von 60 Jahren wäre dafür unverhältnismäßig gewesen.

In einer gemeinsamen Stellungnahme weisen die Staatsministerien ergänzend darauf hin, die IMBY würde vor Anmietungen im Rahmen von Unterbringungsempfehlungen grundsätzlich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen. Bei den Bestellbauten sei dafür jedoch kein Raum mehr gewesen, da die Staatsregierung die Bedarfsdeckung ausdrücklich durch Anmietungen vorgegeben habe.

Im Übrigen läge den Berechnungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts eine idealisierte Kalkulation zugunsten des staatlichen Hochbaus zugrunde. Insbesondere der angenommene Restwert von 90 % der Neubaukosten nach zehn Jahren sei völlig unrealistisch, gehe an den Marktgegebenheiten vorbei und verfälsche das Ergebnis zulasten der Bestellbauten.

#### **14.5 Schlussbemerkung des ORH**

Die gemäß Wertermittlungs-Verordnung zu treffenden Annahmen dienen als Grundlage für derartige Berechnungen und finden allgemein Anwendung. Die Staatsministerien kritisieren das Vorgehen des ORH bei der Ermittlung des Restwerts, ohne ihrerseits eine gebotene Erkundung des Marktwertes vorgenommen zu haben. Die Standorte lassen unterschiedliche Entwicklungen erwarten (München, Coburg, Bamberg) und erfordern eine differenzierte Betrachtung.

Die Ministerien haben als Grundlage der politischen Entscheidung angeführt, dass die Errichtung eines staatlichen Gebäudes wegen des nur vorübergehenden Bedarfs unverhältnismäßig wäre. Die Vergleichsrechnung des ORH hat dagegen gezeigt, dass diese Vermutung keineswegs eindeutig ist und eine Entscheidung zugunsten von Bestellbauten nicht ohne Weiteres stützen kann. Wie in den Richtlinien der IMBY vorgesehen, sind daher in jedem Einzelfall vergleichende Wirtschaftlichkeitsberechnungen erforderlich.

Auch muss der Ministerrat erwarten können, dass die Ministerien dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit bereits bei ihrem Entscheidungsvorschlag ausreichend Rechnung tragen.



## 15 Hohe Wertverluste im Stiftungsvermögen

**Die Bayerische Landesstiftung wollte ihre UniCredit-Aktien bis zum Frühjahr 2007 verkaufen. Weil sie mit Kurssteigerungen rechnete, stellte sie die Verkäufe wieder ein. Da der Kurs in der Folgezeit aber stark sank, ist mittlerweile eine Wertminderung in Millionenhöhe eingetreten.**

**Der ORH empfiehlt, die Kompetenz und Verantwortung der Stiftungsorgane bei der Vermögensanlage zu stärken.**

Bereits mehrfach hatte der ORH die Bayerische Landesstiftung geprüft und dem Landtag darüber in den Jahren 1996 und 2005 berichtet. Daraufhin beschloss der Stiftungsrat am 12.12.2005, das Vermögen der Landesstiftung nicht länger auf Aktien eines Unternehmens zu konzentrieren. Der ORH hat im Jahr 2010 die Umsetzung dieses Beschlusses geprüft.

### 15.1 Ausgangslage

Die Landesstiftung ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts und verfolgt nach Errichtungsgesetz und Satzung ausschließlich und unmittelbar öffentliche Zwecke auf sozialem und kulturellem Gebiet.<sup>39</sup> Sie finanziert ihre Förderaufgaben in erster Linie aus den Erträgen des Stiftungsvermögens. Ihre Organe sind der Stiftungsvorstand und der Stiftungsrat.

Der Stiftungsvorstand besteht aus drei Personen. Er vertritt die Stiftung nach außen, vollzieht die Beschlüsse des Stiftungsrats und erledigt die laufenden Angelegenheiten. Ihm obliegt die sichere und Ertrag bringende Anlage des Stiftungsvermögens.

Der Stiftungsrat hat zwölf Mitglieder. Das Errichtungsgesetz bestimmt den Ministerpräsidenten zum Vorsitzenden und den Finanzminister zum stellvertretenden Vorsitzenden. Das Gremium überwacht den Stiftungsvorstand und erlässt Richtlinien u. a. für die Verwaltung des Stiftungsvermögens. Bis zur Satzungsänderung im Dezember 2010 bedurften Umschichtungen mit einem Verkehrswert von über 511.000 € (1 Mio. DM) der Zustimmung des Stiftungsrats.

Die Landesstiftung untersteht unmittelbar der Aufsicht des Finanzministeriums. Diese Aufgabe wurde von dem für die Sitzungsvorbereitung des Finanzministers zuständigen Fachreferat gleichzeitig wahrgenommen.

Der Freistaat stattete die Landesstiftung bei ihrer Gründung zum 01.04.1972 mit Aktien der Bayerischen Vereinsbank (mittlerweile UniCredit) im Kurswert von 141 Mio. € (276 Mio. DM) und einem Geldbetrag in Höhe von 7,2 Mio. € (14,2 Mio. DM) aus. Satzung und Errichtungsgesetz legen fest, dass das Stiftungsvermögen in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten ist. Die Verpflichtung zur sicheren und wirtschaftlichen Verwal-

<sup>39</sup> Gesetz über die Errichtung der Bayerischen Landesstiftung vom 01.04.1972 (BayRS IV, S. 474); Satzung der Bayerischen Landesstiftung vom 09.01.1973 (BayRS IV, S. 475).

tung des Stiftungsvermögens ist ebenso in Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Satz 1 des Bayerischen Stiftungsgesetzes geregelt. Klarstellend weist die Gesetzesbegründung zum Errichtungsgesetz (zu Art. 10) darauf hin, dass „... auch Umschichtungen (der Vermögenswerte) aufgrund der Verpflichtung des Vorstands, das Stiftungsvermögen sicher und ertragreich anzulegen, notwendig sein“ können.

In seinen Jahresberichten 1996<sup>40</sup> und 2005<sup>41</sup> machte der ORH auf das hohe Verlustrisiko aufmerksam, wenn das Vermögen konzentriert in Aktien eines einzigen Unternehmens angelegt wird. Er empfahl eine Umschichtung, um die erforderliche Sicherheit sowie einen stetigen Ertrag zu gewährleisten.

## **15.2 Prüfungsfeststellungen**

### **15.2.1 Entwicklung von Vermögen und Erträgen**

Infolge von Aktienzukäufen zur Teilnahme an Kapitalerhöhungen der damaligen Vereinsbank und durch gestiegene Börsenkurse wuchs das Stiftungsvermögen bis zum 31.12.2005 auf 885,6 Mio. € an. Der Anteil des Aktienpakets am Stiftungsvermögen betrug zu dieser Zeit noch 68 %.

Nach dem Jahresbericht 2005 des ORH hatte der Stiftungsrat beschlossen, die Quote der UniCredit-Aktien am Stiftungsvermögen in einem ersten Schritt auf unter 50 % zu senken. Ende 2006 betrug sie daraufhin noch 39 %.

In der Stiftungsratssitzung am 06.12.2006 bat der Stiftungsvorstand um die Zustimmung des Stiftungsrats, „die noch vorhandenen UniCredit-Aktien - in Abstimmung mit dem Staatsministerium der Finanzen - vollständig (...) verkaufen“ zu können. Nach den Vorstellungen des Finanzministers, der diese Sitzung leitete, sollte dabei eine „Berücksichtigung des Kurses und der Alternativenanlagen“ erfolgen. Daraufhin erteilte der Stiftungsrat dem Vorstand die „grundsätzliche“ Zustimmung zu einem Verkauf des Aktienpakets.

Nach den Plänen des Vorstands sollte das Aktienpaket bis zum Frühjahr 2007 zügig und in großen Stückzahlen, gleichwohl aber marktverträglich verkauft werden. Damit wurde Mitte Dezember 2006 begonnen. Am 15.01.2007 bat das Finanzministerium die Geschäftsstelle der Landesstiftung per E-Mail, die Aktienverkäufe vorerst zu stoppen. Das Ministerium fürchte - aufgrund von Analystenmeinungen, wie später ergänzt wurde -, die Stiftung würde „vorschnell“ verkaufen.

Der Stiftungsvorstand entsprach dieser Bitte. Er plante, „nach ersten Verkaufsschritten und spätestens bei einem Kurswert von 7,20 €“ wieder das Gespräch mit dem Finanzministerium zu suchen, um eine beschleunigte Trennung von dem noch vorhandenen Aktienpaket zu erreichen. Dieses Gespräch fand jedoch nicht statt. Nach Aktenlage verfolgte der Vorstand den Plan nicht weiter.

---

<sup>40</sup> ORH-Bericht 1996 TNr. 31.

<sup>41</sup> ORH-Bericht 2005 TNr. 23.

Die Stiftung hielt folglich zum Ende des Jahres 2007 noch immer 27,7 Millionen UniCredit-Aktien zu einem Kurswert von 5,60 €. Obwohl der Kurs seither ständig fiel, wurde der Bestand nicht weiter reduziert. Der Kurswert der Aktie betrug wegen des Verfalls der Börsenkurse zum 31.12.2010 noch 1,56 €. <sup>42</sup> Dies entspricht einem Wertverlust im Stiftungsvermögen zum 31.12.2007 von rd. 39 Mio. € und von weiteren rd. 111 Mio. € zum 31.12.2010, jeweils verglichen mit den nach dem ursprünglichen Verkaufsplan des Vorstandes zu erzielenden Erlösen.

Bei den laufenden Erträgen musste die Stiftung Einbußen hinnehmen. In den Jahren 2007 und 2008 konnten mit Ausschüttungen von 6,0 bzw. 6,4 Mio. € noch mit konservativen Anlagen vergleichbare Dividendenerträge erzielt werden. Im Jahr 2009 gab UniCredit statt einer Bardividende Gratisaktien aus, die dem Stiftungsvermögen zugeschlagen wurden. In den Jahren 2010 und 2011 erhielt die Landesstiftung eine Ausschüttung von jeweils 835.000 €. Für 2012 ist ein Ausfall der Dividenden angekündigt.

### **15.2.2 Verflechtung von Verwaltung und Aufsicht**

Nach Gesetz und Satzung ist der Finanzminister stellvertretender Vorsitzender des Stiftungsrats. In dieser Funktion leitet er die Sitzungen dieses Gremiums, sofern der Ministerpräsident verhindert ist.

Da das Finanzministerium auch die Aufsicht über die Landesstiftung ausübt, ist der stellvertretende Stiftungsratsvorsitzende gleichzeitig Minister der Aufsicht führenden Behörde.

### **15.3 Würdigung und Empfehlungen des ORH**

Weder Gesetz noch Satzung sehen bei Anlageentscheidungen die Möglichkeit für einen Vorbehalt des Finanzministeriums vor. Wie der Beschluss des Stiftungsrats zeigt, gingen die Verantwortlichen der Landesstiftung davon aus, dass das Finanzministerium in Vermögensangelegenheiten der Stiftung stets das letzte Wort hat. Nur so ist es erklärlich, dass der Vorstand den Erwartungen des Finanzministeriums zur Kursentwicklung gefolgt ist. Dies zeigt ein unklares (Selbst-)Verständnis der Beteiligten über die jeweilige Kompetenz und Verantwortung.

Der ORH hat deshalb auf die Unabhängigkeit der Landesstiftung hingewiesen und ihr empfohlen, ihre eigene Kompetenz auf dem Gebiet der Kapitalanlagen zu stärken. Insbesondere sollte die Stiftung ein eigenes Portfolio-Management aufbauen, den Kreis der Stiftungsratsmitglieder um mindestens einen externen Kapitalanlageexperten ergänzen, im Stiftungsrat einen Ausschuss für die Anlage des Stiftungsvermögens bilden und Anlagerichtlinien beschließen.

---

<sup>42</sup> Im Verlauf des Jahres 2011 sank der Börsenkurs weiter ab; teilweise lag er unter 0,70 €.

Vor dem Hintergrund der Mitgliedschaft des Finanzministers im Stiftungsrat hält der ORH im Interesse der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde eine Trennung von Entscheidungs- und Aufsichtsfunktion für angebracht.

## **15.4      Stellungnahmen**

### **15.4.1   Landesstiftung**

In ihrer mit dem Finanzministerium abgestimmten Erwiderung vertritt die Landesstiftung die Auffassung, dass die Entscheidungen über die Aktienverkäufe in den Jahren 2006/2007 entsprechend dem Stiftungsratsbeschluss vom 06.12.2006 erfolgt seien. Sie hätten nach dem damaligen Kenntnisstand den Grundsätzen der sicheren und wirtschaftlichen Verwaltung eines Stiftungsvermögens entsprochen. Im Übrigen sei die Stückzahl der Aktien durch Verkäufe bereits um 75 % des ursprünglichen Bestandes reduziert worden.

Nach dem Stiftungsratsbeschluss hatte der Aktienverkauf in Abstimmung mit dem Finanzministerium zu erfolgen. Analystenmeinungen seien im damaligen Zeitraum ganz überwiegend von einem Kursanstieg der UniCredit-Aktie ausgegangen. Um Kurssteigerungen beim Verkauf nutzen zu können, sollte der weitere Aktienverkauf ab Mitte Januar 2007 nur mehr „schrittweise und mit für die Landesstiftung positiven Bedingungen durchgeführt werden“. Diese Vorgehensweise sei zwischen Vorstand und Finanzministerium abgestimmt gewesen. Die Einstellung des Verkaufs sei einem Kursrückgang ab 07.02.2007 geschuldet; auch sollte die Dividende für das Jahr 2006 (6 Mio. €) noch vereinnahmt werden, um die Erfüllung des Stiftungszwecks zu sichern.

Nach heutigem Kenntnisstand wäre es ohne Zweifel besser gewesen, sämtliche Aktien zu verkaufen. Zu Beginn des Jahres 2007 habe sich der Vorstand aber im Interesse der Stiftung auf die Einschätzungen unabhängiger Experten verlassen müssen, die „einhellig“ empfohlen hätten, die UniCredit-Aktie sogar weiterhin zu kaufen.

Die Wertsteigerung des Stiftungsvermögens seit Gründung sei im Wesentlichen auf das beharrliche Halten der Aktien zurückzuführen. Den Wertverlust der letzten Jahre sieht die Stiftung als durch das „Wesen einer Aktie“, das Wertausschläge nach oben und nach unten umfasse, gerechtfertigt. Insgesamt habe die Landesstiftung eine Erfolgsgeschichte vorzuweisen und durch die bereits vorgenommenen Verkäufe den richtigen Weg eingeschlagen.

Einen ersten Schritt zur Stärkung der Kompetenz im Bereich der Vermögensverwaltung habe die Landesstiftung bereits durch die Beauftragung eines externen Beraters für die strategische Vermögenszusammenstellung unternommen. Angestrebt sei darüber hinaus ein Erfahrungsaustausch mit anderen größeren Stiftungen über Fragen der Anlagepolitik.



Über die weitergehenden Empfehlungen des ORH solle im Stiftungsrat in den nächsten Sitzungen beraten werden. Die Frage einer Erweiterung des Kreises der Stiftungsratsmitglieder um einen externen Kapitalanlageexperten sei allerdings an den Landtag zu richten, da hierfür eine Änderung des Gesetzes über die Errichtung der Landesstiftung erforderlich ist.

#### **15.4.2 Finanzministerium**

Das Finanzministerium sieht keinen Zusammenhang zwischen „den von den Stiftungsorganen getroffenen Entscheidungen zum Verkauf der UniCredit-Aktien“ und der Resortierung der Stiftungsaufsicht im zuständigen Fachreferat. Dennoch hat es zum 01.09.2011 die Aufsicht einem anderen Referat übertragen und unmittelbar dem Amtschef unterstellt. Anlass für eine noch weitergehende Trennung der Funktionen sieht das Finanzministerium nicht.

#### **15.5 Schlussbemerkung des ORH**

Die Landesstiftung rechtfertigt ihre Entscheidung mit der Erwartung von Kursgewinnen bei einem verzögerten Verkauf. Der ORH kann hierin keine Abkehr von der bisherigen Anlagestrategie erkennen. Im Übrigen fand der ORH bei seinen örtlichen Erhebungen die in der Stellungnahme angeführten Analystenmeinungen weder in den Akten der Stiftung noch des Finanzministeriums dokumentiert.

Angesichts eines Vermögens von rd. 800 Mio. € bekräftigt der ORH seine Empfehlung, die Kompetenz der Landesstiftung auf dem Gebiet der Kapitalanlagen zu stärken und ggf. auch das Gesetz zu ändern.

Der ORH weist im Übrigen darauf hin, dass auch bei anderen Stiftungen und Sondervermögen in der Verwaltung der öffentlichen Hand Aufsichtsfunktionen und die Mitgliedschaft in den Entscheidungsgremien nicht klar getrennt sind.





# STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND GESUNDHEIT

## 16 Optimierungspotenziale beim Nationalpark Bayerischer Wald

(Kap. 12 14)

Bei der Nationalparkverwaltung können Zielsetzung, Infrastruktur, Haushalt, Organisation und Einsatz des Personals verbessert werden. Das Umweltministerium ist aufgefordert, seine Aufsichts- und Steuerungsfunktion konsequent wahrzunehmen.

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Regensburg und Bayreuth haben 2010 die Einnahmen und Ausgaben der Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald geprüft.

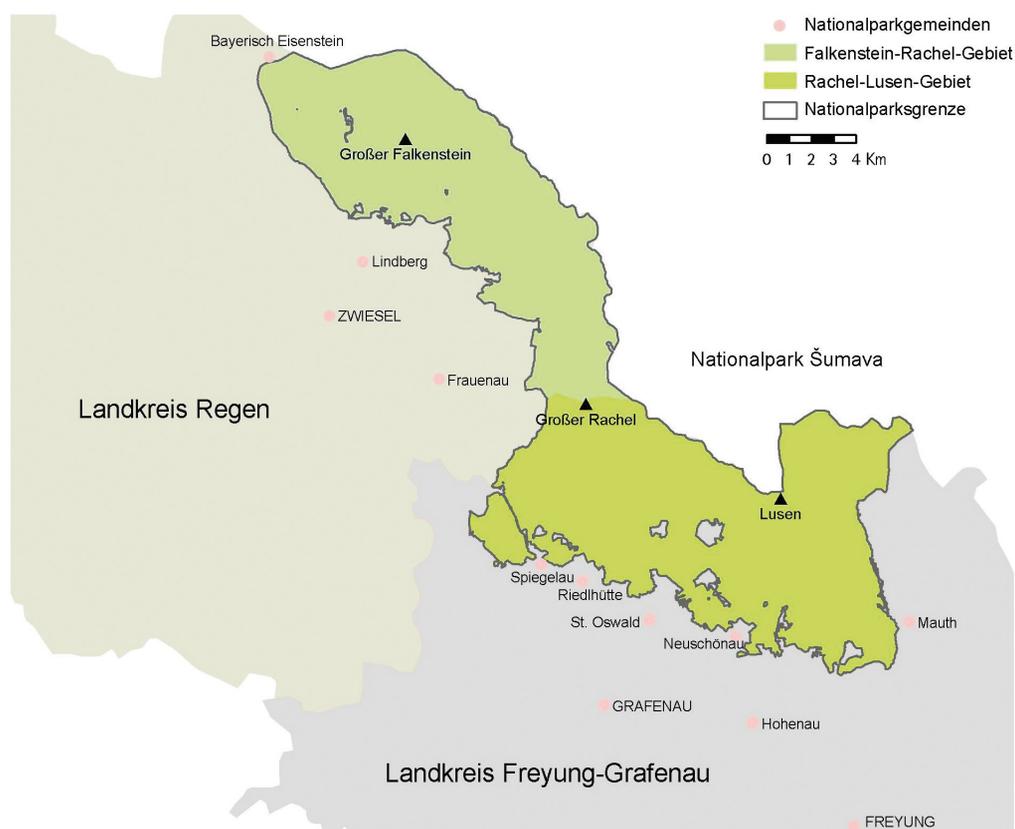
### 16.1 Ausgangslage

Der Nationalpark Bayerischer Wald wurde am 07.10.1970 als erster deutscher Nationalpark eröffnet. Das Nationalparkgebiet hat eine Größe von rd. 24.000 ha, die sich fast vollständig im Eigentum des Freistaates befinden. Der Nationalpark Bayerischer Wald bildet gemeinsam mit dem direkt angrenzenden tschechischen Nationalpark „Sumava“ (rd. 69.000 ha) das größte zusammenhängende Waldschutzgebiet Mitteleuropas.

Abbildung 4

Nationalpark Bayerischer Wald

Bild: Nationalparkverwaltung



Die Nationalparkverwaltung mit Hauptsitz in Grafenau ist seit 2003 eine unmittelbar nachgeordnete Behörde des Umweltministeriums. Zuvor war sie dem Landwirtschaftsministerium zugeordnet.

## 16.2 Feststellungen und Bewertung des ORH

### 16.2.1 Nationalparkplan

Die Verwaltung hat einen Nationalparkplan aufzustellen, der der Genehmigung des Ministeriums bedarf. Er soll die Ziele und Maßnahmen für die Entwicklung des Nationalparks darstellen.

Der Nationalparkplan ist der Managementplan für den Nationalpark Bayerischer Wald. Er soll der Verwaltung zum einen als Grundlage für die eigene Arbeit dienen und zum anderen die Tätigkeit für andere Behörden, Institutionen, Verbände und Einwohner nachvollziehbar machen. Im aktuellen Entwurf fehlen oft klare Ziele, die eine Erfolgsbewertung ermöglichen würden.



1993 wurde ein erster Entwurf des Nationalparkplans vorgelegt. Eine genehmigte Fassung liegt bis heute nicht vor. Der ORH fordert klare Ziele und eine effektive Überprüfung des Zielerreichungsgrads anhand von Indikatoren.

### 16.2.2 **Walderhaltungs- und Waldpflegemaßnahmen: Vergabe von Aufträgen bei der Borkenkäferbekämpfung**

Im Nationalpark gilt der Grundsatz „Natur Natur sein lassen“. Daher wird der Borkenkäfer in weiten Teilen des Nationalparks nicht bekämpft. Die Nationalparkverwaltung trifft jedoch Waldschutzmaßnahmen, um den angrenzenden Wald vor Borkenkäferbefall zu bewahren.

Im Rahmen der Borkenkäferbekämpfung wurden 2009 rd. 143.000 Festmeter (fm) Holz eingeschlagen. Der größte Teil (rd. 127.000 fm) wurde aufgearbeitet und verkauft. Der Sachaufwand hierfür betrug einschließlich der Borkenkäferkontrolle 3,8 Mio. €. Mit der Aufarbeitung und Entrindung von Borkenkäferholz hatte die Nationalparkverwaltung Unternehmen beauftragt (Seilkranarbeiten, Handentrindung, Holzeinschlag, Holzaufarbeitung). Ausschreibungen wurden nicht durchgeführt.

Die tatsächlich abgerechneten Leistungen waren häufig um ein Vielfaches höher als die Vertragsmengen (Festmeter oder Stunden):

- |  |  |
|--|--|
| ➤ Beispiel A (Seilkranarbeiten):               | Vertragsmenge 7.000 fm<br>abgerechnete Menge 25.000 fm |
| ➤ Beispiel B (Handentrindung):                 | Vertragsmenge 400 fm<br>abgerechnete Menge 15.000 fm   |
| ➤ Beispiel C (Holzaufarbeitung und -bringung): | Vertragsmenge 500 fm<br>abgerechnete Menge 6.800 fm    |

Der ORH weist darauf hin, dass bei derartig hohen Überschreitungen der vereinbarten Vertragsmengen Nachtragsverträge hätten ausgehandelt werden müssen. Auch bei einer aus Eilgründen erfolgenden Freihändigen Vergabe müssen Vergleichsangebote eingeholt werden. Es sollten realistische Mengen ausgeschrieben werden.

### **16.2.3 Baumwipfelpfad**

Eine Aktiengesellschaft hat in Kooperation mit der Nationalparkverwaltung einen Baumwipfelpfad im Bereich zwischen Hans-Eisenmann-Haus und Tierfreigelände am Standort Neuschönau errichtet (Einstiegsturm, Baumwipfelpfad, Aussichtsturm). Als jährliches Nutzungsentgelt wurde eine Umsatzpacht vereinbart. Die Umsatzpacht wird nur dann fällig, wenn die Anlage mit Gewinn betrieben wird. Hierzu darf der private Betreiber Gemeinkosten aller seiner Standorte anteilig verrechnen. Dies kann einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Einnahmen des Staates haben.

Es ist eine Vertragsänderung anzustreben. Das Nutzungsentgelt sollte sich aus Sicht des ORH ausschließlich am Umsatz orientieren. Gerade die Einbeziehung der Gemeinkosten birgt ein erhebliches Risiko, auf das die Nationalparkverwaltung keinen Einfluss nehmen kann. Zusätzlich sollte ein Mindestnutzungsentgelt vereinbart werden.

### **16.2.4 Unterbringung im Jugendwaldheim**

Die Nationalparkverwaltung betreibt ein Jugendwaldheim, in dem 55 Personen untergebracht werden können. Das Defizit 2009 im Beherbergungsbereich belief sich auf rd. 190.000 €.

Außerhalb des Nationalparks liegen einige Jugendherbergen und Schullandheime.

Die Beherbergung ist keine Aufgabe des Staates und sollte den Jugendherbergen und Schullandheimen überlassen bleiben. Die Verwaltung sollte sich hier auf die Bildungsarbeit konzentrieren.

### **16.2.5 Forschung**

Die Nationalparkverwaltung unterhält eine Vielzahl wissenschaftlicher Projekte. Zum Stand Mai 2010 waren in ihrer Forschungsdatenbank 92 Forschungs- und Monitoringprojekte als „aktuell“ benannt. 2009 beliefen sich die Ausgaben auf rd. 530.000 €.

Es wurden folgende Defizite festgestellt:

- Die Projektbeschreibungen waren unzureichend und unklar.
- Eine Kostenzuordnung je Projekt ist nur mit viel Aufwand manuell möglich.
- Bei den länger laufenden Monitoringprojekten gibt es keine Zwischenevaluierungen.

Eine Vielzahl der laufenden Projekte wird finanziell und fachlich nicht ausreichend überwacht und der Projektfortschritt nicht dokumentiert. Der ORH fordert, die festgestellten Defizite zu beheben.



### 16.2.6 Nationalparkwacht

Im Nationalpark Bayerischer Wald ist eine Nationalparkwacht (Ranger) eingerichtet, die u. a. die Besucher im Gelände informieren und das Schutzgebiet überwachen soll. Neben dem Leiter und einem Mitarbeiter in der Verwaltung wurden hierfür 2009 27 Ranger (24,8 VZK) eingesetzt (Personallvorkosten rd. 1,6 Mio. €). Während der Woche (Montag bis Freitag) waren durchschnittlich 60 % der Ranger im Dienst, am Wochenende 40 %.

Obwohl das Besucheraufkommen am Wochenende deutlich höher ist als unter der Woche, sind die Ranger vor allem wochentags im Dienst. Der Personaleinsatz sollte aus Sicht des ORH nach dem Besucheraufkommen gesteuert werden.

### 16.2.7 Einnahmen aus Verpachtung

Die Nationalparkverwaltung verfügt nach eigenen Angaben zum Zeitpunkt der Prüfung über keine Zusammenstellung zu Umsatz- und Erbpachten. Deshalb kann die Verwaltung nicht überblicken, welche Laufzeiten die jeweiligen Vereinbarungen und Gestattungen haben. Damit sind auch rechtlich mögliche Anpassungen der Nebennutzungsentgelte nicht fristgerecht möglich. So wurde z. B die Frist für eine rechtlich zulässige Neuvereinbarung eines Pachtzinses für einen Verkaufskiosk versäumt, da der Verwaltung die Existenz des Pachtvertrages nicht bekannt war.

Bei den derzeit bestehenden Verträgen zu den gastronomischen Einrichtungen ist Folgendes festzustellen:

- In den Erbbaurechtsverträgen ist für den Erbbauzins eine Wertsicherungsklausel enthalten. Soweit aus den Geschäftsvorgängen erkennbar, wurde bisher keine Prüfung der Wertbeständigkeit und eine ggf. mögliche Anpassung des Erbbauzinses vorgenommen.
- Die Umsatzpachten weisen eine Bandbreite zwischen 0,5 % (Falkensteinschutzhaus) und 15 % (Racheldiensthütte) auf. Sachliche Gründe für die Spreizung der Pachten konnten von der Verwaltung nicht dargelegt werden.
- Eine Mindestumsatzpacht ist nicht in allen Fällen vereinbart.
- Die gegenwärtige Sachbehandlung - ohne fachkundige Beteiligung durch die IMBY - ist nicht geeignet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Die Verwaltung muss aus Sicht des ORH die Sach- und Rechtslage dokumentieren. Auch muss sie mit der IMBY die jeweiligen Zuständigkeiten definieren und gemeinsam mit ihr eine Prüfung (Anpassung des Erbbauzinses, Angemessenheit der Höhe der Umsatzpachten, Mindestumsatzpacht) vornehmen. Finanzielle Nachteile für den Staat sind zu vermeiden.

### 16.2.8 Einnahmen aus der Verwertung von Holz

Die Einnahmen aus der Verwertung von Holz resultieren aus der Borkenkäferbekämpfung. Eine Auswertung der Holzeinnahmen 2006 bis 2009 hat im Vergleich zu den Ansätzen im Haushaltsplan folgende Mehreinnahmen ergeben:

Mehreinnahmen (Mio. €)								Tabelle 36
2006		2007		2008		2009		
Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	
1,1	6,3	1,8	10,3	1,8	8,0	1,8	7,5	
Mehreinnahmen								
+ 5,2		+ 8,5		+ 6,2		+ 5,7		

Die Mehreinnahmen betragen in diesen Jahren über 25 Mio. €. Nach den Erhebungen des ORH werden rd. 65 % davon für vermehrte Ausgaben im Rahmen des Holzeinschlags (z. B. für Forstunternehmer) benötigt.

Aufgrund eines Haushaltsvermerks, wonach zusätzliche Einnahmen die Ausgabebefugnis erhöhen, können die verbleibenden 35 % zur Deckung von anderen Ausgaben verwendet werden.

Mit diesem Vermerk im Haushaltsplan verfügte die Nationalparkverwaltung über erhebliche zusätzliche freie Mittel (2006 bis 2009: rd. 9 Mio. €). Der Nationalparkverwaltung steht damit über Jahre hinweg ein „Sonderetat“ für verschiedene Ausgaben zur Verfügung, der in dieser Form aus dem Haushaltsplan nicht ersichtlich ist. Angesichts der erheblichen Höhe dieser Einnahmen erscheint es geboten, diese Mittel ins Haushaltsverfahren einzubeziehen.

Der ORH empfiehlt die Anpassung des entsprechenden Vermerks im Haushaltsplan, damit derartige Mittel dem Staatshaushalt zufließen.

### 16.3 Stellungnahme der Nationalparkverwaltung

Die Nationalparkverwaltung strebt an, das Verwaltungshandeln zu optimieren und wirtschaftlicher zu gestalten.

Das Umweltministerium hat mitgeteilt, dass die Inkraftsetzung des Nationalparkplans unmittelbar bevorstehe. Er sei nicht primär ein auf die innere Steuerung gerichtetes Werkzeug zur Sicherstellung eines wirtschaftlichen und bedürfnisorientierten Handelns, sondern in erster Linie nach außen gerichtet. Da keine gültige Planfassung vorliege, habe er auch keiner Erfolgsbewertung unterzogen werden können. Bei der künftigen Fortschreibung des Nationalparkplans würden die Anmerkungen des ORH beachtet.



Bei der Borkenkäferbekämpfung will das Umweltministerium z. B. bei Überschreitung der Vertragsmengen künftig Nachtragsverträge aushandeln.

Das Ministerium meint, da der Baumwipfelpfad erfolgreich laufe, sei nicht zu erwarten, dass die Umsatzpacht nicht entrichtet würde. Verhandlungen zur Fixierung eines Mindestnutzungsentgelts liefen.

Bei den Jugendbildungsstätten seien zwischenzeitlich die Kostensätze für den Aufenthalt erhöht worden und entsprächen damit denen von Schullandheimen mit entsprechender Ausstattung. Die Vergabe des Beherbergungsbetriebs nach außen sei nicht angemessen.

Im Bereich der Forschung werde zu Beginn jeder Arbeit künftig eine Projektbeschreibung erfolgen. Insbesondere werde eine Zeit- und Finanzplanung Bestandteil der Projektbeschreibung sein. Künftig werde insbesondere bei Projekten, die über einen Zeitraum von fünf Jahren hinausgingen, eine Zwischenevaluierung erfolgen.

Es sei zwar wünschenswert, dass an Wochenenden die Präsenz der Ranger (Nationalparkwacht) im Gelände höher wäre als während der Werktage. Dem stünden allerdings Arbeitsverträge, der Tarifvertrag und Dienstvereinbarungen entgegen.

Zu den Einnahmen aus Verpachtung seien zwischenzeitlich die Verträge überprüft und teilweise die Entgelte angepasst worden. Die Verwaltung habe mit der IMBY Kontakt aufgenommen. Diese würde insoweit Unterstützung anbieten.

Für eine Änderung des Haushaltsvermerks (Einnahmen aus der Verwertung von Holz) sieht das Umweltministerium keine Veranlassung. Die Mehreinnahmen seien für Infrastrukturprojekte wie die Neugestaltung der Ausstellungen, Verbesserungen im Tierfreigehege etc. eingesetzt worden.

#### **16.4 Abschließende Bemerkung des ORH**

Die Nationalparkverwaltung ist aufgefordert, die vielfältigen - hier nur beispielhaft dargestellten - Defizite zu beheben. Das Ministerium sollte seiner Steuerungsfunktion stärker nachkommen. Im Entwurf des Haushaltsplans sollte der Haushaltsvermerk dem tatsächlichen Bedarf für die Borkenkäferbekämpfung angepasst werden.





# STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT, FORSCHUNG UND KUNST

## 17 Akkreditierung von Studiengängen - Gütesiegel und Geschäftsmodell?

(Kap. 15 07, 15 12, 15 17, 15 19, 15 21, 15 23 bis 27, 15 32 bis 48, 15 59 bis 64)

**Die Akkreditierung von Studiengängen ist zu aufwendig und verursacht Kosten in Millionenhöhe. Der ORH fordert, das Verfahren zu vereinfachen und den Aufwand für die Hochschulen zu reduzieren.**

Der ORH hat 2010 den Aufwand für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen untersucht. Dazu wurden an den neun bayerischen Universitäten, der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, den 17 Fachhochschulen<sup>43</sup> und den sechs Kunsthochschulen Erhebungen mittels Fragebögen durchgeführt. Zusätzlich wurden bei sechs Hochschulen Interviews geführt.

### 17.1 Ausgangslage

#### 17.1.1 Ziele der Akkreditierung

Aufgrund europäischer Vereinbarungen (Bologna-Prozess) werden in Deutschland seit den späten 90er Jahren die bisherigen Diplom- und Magister-Studiengänge auf Bachelor und Master umgestellt.

Im Rahmen dieser Umstellung sollen die Bachelor- und Masterstudiengänge bestimmten europäischen Qualitätsstandards genügen. Diese Standards werden in einem Akkreditierungsverfahren überprüft; jeder Studiengang erhält mit der Akkreditierung eine Art Gütesiegel.

Ziele der Akkreditierung sind

- Qualität von Lehre und Studium zu sichern,
- Mobilität der Studierenden zu steigern,
- europaweit vergleichbare Studiengänge zu schaffen und
- verlässliche Orientierung für Studierende und Arbeitgeber bereitzustellen.

#### 17.1.2 Akkreditierungsverfahren

Ein Akkreditierungsrat legt die Verfahrensregeln und Kriterien für die Akkreditierung fest. Als übergeordnete Einrichtung zertifiziert er einzelne Agenturen, die ihrerseits dann die verschiedenen Verfahren zur Akkreditierung durchführen. Rechtsgrundlage ist ein nordrhein-westfälisches Landesgesetz, durch das der Akkreditierungsrat als Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet wurde. Unter den 17 stimmberechtigten Mitgliedern

<sup>43</sup> Zur besseren Lesbarkeit werden die Hochschulen für Angewandte Wissenschaften bzw. Universities of Applied Sciences als Fachhochschulen bezeichnet.

befindet sich auch ein Vertreter des Freistaats Bayern. Nach dem bayerischen Hochschulrecht<sup>44</sup> soll die Akkreditierung durch anerkannte Einrichtungen (Agenturen) erfolgen.

Deutschlandweit sind derzeit zehn Agenturen berechtigt, das Qualitätssiegel zu vergeben. Die Hochschulen können unter diesen Agenturen frei wählen. Um die Akkreditierung zu erhalten, müssen sie der Agentur eine Selbstdokumentation mit umfangreichen Angaben zur Hochschule, zum Studiengang, zum Prüfsystem, zur Qualitätssicherung etc. vorlegen. Eine von der Agentur bestellte Gutachtergruppe, die i. d. R. aus drei Professoren, einem Berufspraktiker und einem Studenten besteht, prüft die Selbstdokumentation, führt die Vor-Ort-Begehung durch, erstellt einen Gutachterbericht und gibt eine Empfehlung ab. Die Hochschule kann dazu Stellung nehmen, bevor die Agentur ihren Beschluss über die Akkreditierung fasst. Sie kann mit oder ohne Auflagen ausgesprochen, ausgesetzt oder abgelehnt werden. Für das Verfahren müssen die Universitäten Entgelte an die Agenturen entrichten.

Die Agenturen führen die Verfahren entweder als Programmakkreditierung - mit der Sonderform der Bündelakkreditierung - oder als Systemakkreditierung durch.

Bei der Programmakkreditierung vergibt die beauftragte Agentur nach erfolgreicher Überprüfung das Gütesiegel für einen einzelnen Studiengang.

Die Bündelakkreditierung ist eine Sonderform der Programmakkreditierung; hier werden fachlich verwandte Studiengänge von der Agentur zwar einzeln bewertet, aber in einem gemeinsamen Verfahren behandelt.

Bei der Systemakkreditierung überprüft die Agentur nicht mehr die einzelnen Studiengänge, sondern die gesamten hochschulinternen Steuerungs- und Qualitätssicherungssysteme. Bei einer positiven Entscheidung erhalten damit automatisch alle Studiengänge der Hochschule das Gütesiegel.

Die Geltungsdauer der Programmakkreditierung ist zeitlich begrenzt. Nach fünf Jahren findet erstmals eine Reakkreditierung statt. Weitere Verfahren sind nach jeweils sieben Jahren fällig.

Für die Geltungsdauer der Systemakkreditierung gelten andere Zeiträume. Die erstmalige Systemakkreditierung gilt für sechs Jahre. Im Jahr 2011 wurden die Universität Mainz und die Fachhochschule Münster als die beiden ersten deutschen Hochschulen systemakkreditiert. In Bayern wurde noch keine Systemakkreditierung abschließend durchgeführt. Die Universität Bayreuth befindet sich in einem solchen Verfahren.

---

<sup>44</sup> Art. 10 Abs. 4 Bayerisches Hochschulgesetz.



## 17.2 Feststellungen des ORH

### 17.2.1 Stand der Akkreditierung

Bis zum Sommersemester 2010 wurden 21 % der 1.224 Bachelor- und Master-Studiengänge akkreditiert. Weitere 10 % befanden sich im Verfahren.

<b>Stand der Akkreditierung</b>			
			<i>Tabelle 37</i>
<b>Hochschultyp</b>	<b>alle Studiengänge in Bayern<sup>1</sup></b>	<b>davon Bachelor und Master</b>	<b>davon akkreditiert</b>
Universitäten	924	812	95
Fachhochschulen	422	394	167
Kunsthochschulen	147	18	0
<b>Summe</b>	<b>1.493</b>	<b>1.224</b>	<b>262</b>

<sup>1</sup> Diplom, Magister, Staatsexamen, Bachelor, Master.

### 17.2.2 Entgeltzahlungen an die Agenturen

Die an die Agenturen zu zahlenden Entgelte für ein Akkreditierungsverfahren setzen sich zusammen aus den Honoraren und Reisekosten für die Gutachter sowie den Personalkosten der jeweiligen Agenturen. Für einen einzelnen Studiengang liegen die Entgelte i. d. R. bei 10.000 bis 15.000 €.

Die Kosten je Studiengang können bei einer Bündelakkreditierung gesenkt werden. An den bayerischen Hochschulen sind bis zum Erhebungszeitpunkt 95 Bündelakkreditierungen durchgeführt worden.

Für alle bis zum Sommersemester 2010 durchgeführten und sich im Antragsverfahren befindenden Akkreditierungen wurden 2,6 Mio. € an die Agenturen bezahlt.

Hochgerechnet nur auf die Erstakkreditierung aller Studiengänge werden nach dem jetzigen Verfahren Entgelte in Höhe von rd. 8 Mio. € fällig. Bei der Reakkreditierung fallen weitere Zahlungen an die Agenturen an.

### 17.2.3 Personal- und Sachaufwand

Neben den externen Kosten, die die Agenturen in Rechnung stellen, fallen für die Hochschulen auch erhebliche interne Kosten an. So ist z. B. die für eine Programmakkreditierung erforderliche Anfertigung einer umfassenden Selbstdokumentation der Hochschule zeit- und personalintensiv. Sie kann für einen einzelnen Studiengang den Umfang von mehreren hundert Seiten erreichen. Das gesamte Verfahren der Programmakkreditierung dauert i. d. R. eineinhalb Jahre. Der exakte Arbeitszeitaufwand konnte von den Hochschulen nicht vollständig angegeben werden, da einige der betroffenen Personen zwischenzeitlich im Ruhestand oder ausgeschieden sind. Darüber hinaus wurden nicht immer

Aufzeichnungen über den Zeitaufwand geführt. Die Hochschulen gaben folgenden Zeitaufwand für alle Akkreditierungen bis zum Sommersemester 2010 an:

Zeitaufwand der Hochschulen				
Beschäftigte	Professoren	Arbeitnehmer	wiss. Mitarbeiter	Verwaltungsbeamte
Arbeitstage	13.441	8.137	5.543	2.581

Tabelle 38

Als Ursachen des hohen Zeitaufwands wurden von den Hochschulen u. a. genannt:

- die Erstellung und Änderung der Modulhandbücher für die Studiengänge,
- die Anforderung von z. T. überflüssigen Daten und Informationen, wie z. B. Personalhandbücher und deren Erstellung,
- die an der Hochschule bereits vorhandenen Daten müssen für die Agenturen umgeschrieben und neu aufbereitet werden.

Aus diesem von den Hochschulen angegebenen Arbeitszeitaufwand errechnen sich Personalkosten in Höhe von 9,7 Mio. €.<sup>45</sup> Beim Sachaufwand konnten keine vollständigen Angaben gemacht werden, da nur in wenigen Fällen separate Aufzeichnungen, z. B. bei Dienstreisen, geführt wurden. Die von den Hochschulen mitgeteilten Kosten für Unterlagen, Telefon, Porto, Transporte und Sonstiges betragen insgesamt rd. 123.000 €. Die Kosten für die zu erstellenden Unterlagen bilden den größten Anteil mit 48 % der Sachkosten.

#### 17.2.4 Gesamtkosten der Akkreditierung

Bis zum Sommersemester 2010 sind an die Agenturen für rd. ein Drittel der zu akkreditierenden Studiengänge 2,6 Mio. € gezahlt worden. Rechnet man zu diesen direkten Kosten die Personal- und Sachkosten für die abgeschlossenen sowie die laufenden Akkreditierungsverfahren hinzu, betragen die Gesamtkosten schon jetzt rd. 12,4 Mio. € .

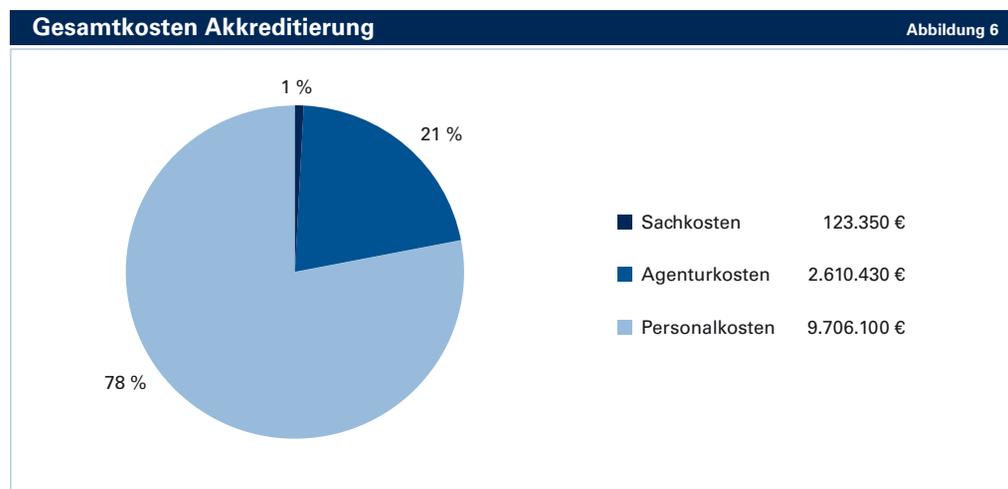


Abbildung 6

<sup>45</sup> Die Personalkosten wurden anhand der Personaldurchschnittskosten ermittelt.



### 17.2.5 Auswahl der Agenturen durch die Hochschulen

Die bayerischen Hochschulen haben bis zum Sommersemester 2010 mit fünf der zehn Agenturen Verträge für die Akkreditierung von Studiengängen abgeschlossen.

Die verschiedenen Agenturen legen nach Ansicht der Hochschulen unterschiedliche Maßstäbe an. Dies führt dazu, dass sich die Hochschulen aus ihrer Sicht „geeignete“ Agenturen empfehlen, bei denen sie glauben, die Akkreditierung eines Studiengangs mit den geringsten Problemen zu erreichen.

### 17.2.6 Position der Hochschulen

Die Hochschulen sehen das derzeitige Akkreditierungsverfahren als zu personal- und zeitintensiv an. Zum Teil fühlen sich die Hochschulen vom Wissenschaftsministerium allein gelassen. Auf Kritik stoßen Auflagen der Agenturen, die sich auf die inhaltliche Struktur der Studiengänge und sogar auf einzelne Module eines Studiengangs beziehen. Dies führt aus Sicht der Hochschulen zu einem Konflikt zwischen der verfassungsrechtlich geschützten Freiheit von Forschung und Lehre und den Forderungen der Agenturen. Aufgrund eines Vorlagebeschlusses ist beim Bundesverfassungsgericht ein Normenkontrollverfahren<sup>46</sup> zur verfassungsrechtlichen Klärung dieser und weiterer Fragen anhängig.

Die Qualität der Studiengänge habe sich durch die Arbeit der Agenturen nicht spürbar verbessert. Regelmäßige Reakkreditierungen nach fünf bzw. sieben Jahren halten nicht alle Befragten für notwendig. Zum Teil werden auch die hochschulinternen Qualitätssicherungsmaßnahmen als völlig ausreichend gesehen, so dass auf Reakkreditierungen verzichtet werden könne. Der Verfahrensaufwand zur Weiterführung der Akkreditierungsspirale bei den Programmakkreditierungen führe zu keinem entsprechend hohen Erkenntnisgewinn im Vergleich zum dafür erforderlichen Mitteleinsatz.

## 17.3 Würdigung des ORH

Das Akkreditierungsverfahren wurde eingeführt, ohne den Aufwand zu hinterfragen. Es verursacht bereits jetzt für die bayerischen Hochschulen erhebliche Kosten, die in Zukunft noch weiter steigen werden. Hochgerechnet nur auf die Erstakkreditierung aller Studiengänge würden nach dem jetzigen Verfahren Entgelte an die Agenturen in Höhe von rd. 8 Mio. € fällig. Rechnet man den Personal- und Sachaufwand an den Hochschulen hinzu, so entstünden - bezogen auf alle umstellungspflichtigen Studiengänge - Gesamtkosten in Höhe von rd. 37 Mio. €. Für Reakkreditierungen kämen weitere Kosten hinzu.

Zudem ist es nach Auffassung des ORH bedenklich, dass die Agenturen unterschiedliche Maßstäbe an die Selbstdokumentation der Hochschulen anlegen. Dies führt zum einen dazu, dass die an den Hochschulen bereits vorhandenen Daten für die verschiede-

---

<sup>46</sup> Az. 1 BvL8/10.

nen Agenturen jeweils umgeschrieben und neu aufbereitet werden müssen. Zum anderen beauftragen die Hochschulen oftmals diejenigen Agenturen mit der Akkreditierung, bei denen aus ihrer Sicht mit einem reibungslosen Ablauf zu rechnen ist.

#### 17.4 **Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums**

Der von den Hochschulen veranschlagte Arbeitszeitaufwand sei nicht nachvollziehbar und lasse nur einen bedingten Rückschluss auf die tatsächlichen Kosten der Akkreditierung zu. Die Hochschulen hätten das Akkreditierungsverfahren zum Anlass genommen, ihre Studienkonzepte sachgerecht aufzubereiten. Deshalb seien bei der Berechnung der Verfahrenskosten zu großen Teilen Aufgaben einbezogen worden, die aufgrund geltenden Hochschulrechts ohnehin hätten erfüllt werden müssen. Dies gelte insbesondere für die Erstellung der Modulhandbücher. Die errechneten Personal- und Sachkosten seien aufgrund ihres Bezuges zum Umstellungsprozess auf Bachelor und Master jedoch nur bedingt geeignet, Aussagen zu den tatsächlichen internen Kosten der Akkreditierung zu ermöglichen.

Darüber hinaus sei zu bedenken, dass das deutsche Akkreditierungssystem als Ausfluss der eingegangenen politischen Verpflichtung von 46 Bologna-Teilnahmestaaten anzusehen sei, ein System externer Qualitätssicherung einzuführen. Die vereinbarten internationalen Standards erforderten für die externe Qualitätssicherung unabhängige Agenturen. Bei der konkreten Ausgestaltung des Akkreditierungssystems bestünden daher nur eingeschränkte Spielräume. Bereits kurz nach der Gründung des Akkreditierungsrats 2005 habe sich das Wissenschaftsministerium in der Kultusministerkonferenz für die Weiterentwicklung hin zur Systemakkreditierung eingesetzt. Mehrere bayerische Hochschulen befänden sich derzeit in Vorbereitung zur Systemakkreditierung.



Abbildung 5  
Hörsaal der Ludwig-Maximilians-Universität München  
Bild: LMU



## 17.5 Schlussbemerkung des ORH

Die hochgerechneten Kosten beruhen auf den Angaben der Hochschulen. Das Wissenschaftsministerium hält deren Angaben nur für bedingt geeignet, um daraus die Gesamtkosten der Akkreditierung einschätzen zu können. Nach Ansicht des ORH wird ein erheblicher Teil der Kosten durch die Akkreditierung verursacht, selbst wenn man berücksichtigt, dass die Hochschulen Modulhandbücher und andere Unterlagen bereits wegen der Umstellung auf die neuen Bachelor- und Masterstudiengänge erstellen müssen. Wenn die Belastungen durch den Akkreditierungsprozess zurückgingen, stünden mehr Kapazitäten für die originären Aufgaben der Hochschulen zur Verfügung. Gerade vor der gegenwärtigen Überlast durch den doppelten Abiturientenjahrgang und die wegfallende Wehrpflicht erscheint dies dem ORH dringend notwendig.

Durch die fehlende Standardisierung der Anforderungen ist der Aufwand für die Hochschulen zu hoch.

Der ORH hält eine Änderung des Verfahrens mit dem Ziel, die Kosten zu reduzieren, für dringend erforderlich. Dazu sollte der Einfluss Bayerns in der Kultusministerkonferenz und im Akkreditierungsrat genutzt werden, um

- die Anforderungen der Agenturen zu standardisieren,
- den Umfang der Selbstdokumentation zu beschränken,
- die Zeiträume bis zur Reakkreditierung großzügiger zu bemessen und
- so den Verfahrensaufwand deutlich zu verringern.

Solange es keine umfassende Neuordnung des Akkreditierungsverfahrens gibt, sollten die Hochschulen, soweit möglich, Systemakkreditierungen anstreben. Das Beispiel der Universität Mainz zeigt, dass bei der dortigen Systemakkreditierung für die Agentur nur 410 € pro Studiengang angefallen sind.

## 18 Apotheken der Universitätsklinika und Aspekte zur strukturellen Entwicklung am Standort München

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

 **Die Arzneimittelkosten im Verhältnis zu den Krankenhauserlösen liegen beim Klinikum der Universität München weit über dem Durchschnitt aller bayerischen Universitätsklinika. Der ORH sieht erhebliche Einsparpotenziale durch ein besseres Controlling.**

**Am Standort München werden für die Apotheken des Klinikums der Universität München und des Klinikums rechts der Isar neue Betriebsräume erforderlich. Nach Ansicht des ORH sollte die Errichtung einer Zentralapotheke für die beiden Universitätsklinika geprüft werden.**

Der ORH hat auf Basis der Zahlen des Jahres 2008 in einer Querschnittsprüfung die Apotheken der fünf bayerischen Universitätsklinika untersucht - mit Schwerpunktsetzung auf die Arzneimittelkosten der stationären Krankenversorgung und die strukturelle Entwicklung in München.

### 18.1 Ausgangslage

Die Apotheken der Universitätsklinika setzen apothekenpflichtige Güter (Arzneimittel, Infusionslösungen etc.) in einer Größenordnung von jährlich über 200 Mio. € um. Davon entfallen über die Hälfte auf die beiden Münchner Universitätsklinika. Zum Leistungsumfang der Klinikapotheken gehören im Wesentlichen die pharmazeutische Logistik (Lagerhaltung und Kommissionierung der Arzneimittel auf die Verbrauchsstellen, wie z. B. Stationen, Operationsbereiche, Labore), die Betreuung, insbesondere die Beratung der Ärzte und des Pflegepersonals und die Eigenherstellung von Arzneien. Ein bedeutender Bereich ist die Zubereitung von Zytostatika für die Chemotherapie bei Krebspatienten.

Das Klinikum der Universität München verfügt als einziges der Universitätsklinika über zwei Apotheken (an den Standorten Innenstadt und Großhadern) mit jeweils eigener Apothekenbetriebslaubnis. Dies ist historisch bedingt, da das Innenstadt-Klinikum und das Klinikum Großhadern bis zur Fusionierung zum 01.10.1999 wirtschaftlich und organisatorisch selbstständige Klinika waren.



## 18.2 Feststellungen und Würdigungen des ORH

### 18.2.1 Arzneimittelkosten der stationären Krankenversorgung

Für die stationäre Krankenversorgung (Stationen, OP-, Labor- und sonstige Funktionsbereiche) fielen 2008 Arzneimittelkosten von 133 Mio. € an.

Die Erlöse der Universitätsklinika sind im Wesentlichen bestimmt durch die bundeseinheitlichen Regelleistungen des DRG<sup>47</sup>-Katalogs und sind daher miteinander vergleichbar.

**Verhältnis Arzneimittelkosten zu den stationären Krankenhauserlösen 2008 (Tsd. €)**

Tabella 39

	KUM <sup>1</sup>	MRI <sup>2</sup>	Würzburg	Erlangen	Regensburg	Insgesamt
Erlöse	394.543	198.348	225.742	252.763	153.307	<b>1.224.703</b>
Arzneimittelkosten	59.477	18.729	22.730	18.605	13.877	<b>133.418</b>
Anteil %	15,1	9,4	10,1	7,4	9,1	<b>10,9</b>

<sup>1</sup> Klinikum der Universität München.

<sup>2</sup> Klinikum rechts der Isar der Technischen Universität München.

Das KUM weist mit Abstand den höchsten Arzneimiteleinsatz im Verhältnis zu den erzielten Krankenhauserlösen aus. Die Kosten liegen um 38 % über dem Durchschnitt der Universitätsklinika und betragen mehr als das Doppelte von Erlangen. Das Universitätsklinikum Erlangen führt konsequent ein Controlling des Arzneimittelverbrauchs durch.

Nach Auffassung des ORH lassen die hohen Verbrauchswerte beim KUM auf Defizite im Controlling schließen. Eine eingehende Analyse des Arzneimittelverbrauchs durch eine Apothekerin erfolgte nur bei der Klinik für Innere Medizin III (Hämatologie) am Standort Großhadern. Nur dort werden die in den Jahren 2003/2004 von einer externen Beratungsfirma vorgenommenen Analysen des Medizinischen Sachbedarfs (einschließlich Arzneimittel) fortgeführt.

Der ORH hält es unter wirtschaftlichen Aspekten für notwendig, das Controlling des Arzneimiteleinsatzes zu optimieren. Die Controlling-Ergebnisse sind mit den Budgetverantwortlichen der einzelnen Kliniken in regelmäßigen Abständen zu besprechen, um eine zeitnahe Kostensteuerung zu ermöglichen.

<sup>47</sup> Diagnosis Related Groups = Diagnoseorientiertes Fallpauschalensystem.

## 18.2.2 Strukturelle Entwicklung der Apotheken der beiden Münchner Universitätsklinika

Obwohl das Innenstadt-Klinikum und das Klinikum Großhadern zum 01.10.1999 fusioniert haben, wurden die beiden Apotheken erst Anfang 2009 mit der Ruhestandsversetzung des Leiters der Innenstadtapotheke organisatorisch zusammengeführt. Die Doppelgleichzeitigkeit wurde in Teilbereichen aufgegeben, wie z. B. die Zytostatikazubereitung (nunmehr ausschließlich Großhadern), die Analytik und Sterilabteilung, das Handling von Chemikalien und Reagenzien (nunmehr ausschließlich Innenstadt). Die Logistik der Fertigarzneimittel wird weiterhin an beiden Standorten aufrechterhalten.

Die Apotheke Innenstadt befindet sich im Gebäude der Poliklinik an der Pettenkoferstraße. Diese ist in einem baulich desolaten Zustand und soll nach den Masterplanungen des KUM aufgegeben werden. Für die Apotheke Großhadern müssen neue Betriebsräume geschaffen werden, da die Verbindung des künftigen Operationszentrums mit dem Bettenhaus durch die Räumlichkeiten der Apotheke erfolgen soll.

Die Apotheke des Klinikums rechts der Isar befindet sich seit 1997 im Neubau des Versorgungszentrums an der Trogerstraße. Die Nutzfläche der Apotheke ist für das inzwischen stark ausgeweitete Leistungsspektrum des Klinikums zu knapp bemessen. Apothekengüter müssen z. T. auf Gängen gelagert werden. Ein Neubau bzw. eine Erweiterung in naher Zukunft ist hier unumgänglich.

Da sich für die Apotheken beider Münchner Universitätsklinika zeitgleich die Unterbringungsfrage stellt, sollte nach Ansicht des ORH die Errichtung einer gemeinsamen „Zentralapotheke“ bzw. eine weitreichende Kooperation geprüft werden. Dies ließe Effizienzsteigerungen auf den verschiedensten Versorgungs-/Dienstleistungsebenen der Apotheke erwarten und würde zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beider Klinika beitragen.

Beispiele:

- Schaffung neuer Raumstrukturen, die einen funktionalen und wirtschaftlichen Betrieb gewährleisten;
- optimierte Logistik der Fertigarzneimittel durch einen leistungsfähigen Automaten (bisher nicht vorhanden in Großhadern, obwohl umfangreichster Medikamentenumschlag);
- Möglichkeit zur Errichtung eines Reinraumlabor nach GMP<sup>48</sup>-Standard, vor allem zur Zubereitung von Zytostatika (bisher nur am Klinikum Erlangen vorhanden);

---

<sup>48</sup> Good-Manufacturing-Practice.



- Konzentration in der Beratung der Ärzte und des Pflegepersonals;
- Analysen des Arzneimitelesinsatzes im Vergleich der einzelnen Kliniken des KUM und MRI.

Der ORH weist darauf hin, dass sich Politik und Wissenschaft für eine strategische Neuorientierung und Bündelung von Ressourcen im Bereich der Münchner Hochschulmedizin ausgesprochen haben. In der Konsequenz bedeutet dies auch einen Abbau von Parallelvorhaltungen. Die gemeinsame Apotheke bzw. weitreichende Kooperation wäre ein Schritt in diese Richtung.

### 18.3 Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Das Ministerium bemerkt zu den Arzneimittelkosten, dass viele besonders teure Arzneimittel über NUB-Entgelte (Neue Untersuchungs- und Behandlungsmethoden) oder Zusatzentgelte mit den Krankenkassen abgerechnet würden und damit nicht Gegenstand der DRG-Vergütung seien. Beim KUM entfielen auf diese Sonderentgelte Arzneimittelkosten von 20,2 Mio. €. Ohne diese besonderen Behandlungsformen ergäbe sich ein Arzneimittelanteil an den Erlösen von lediglich 10,5 %.

Zur Anregung des ORH, eine gemeinsame Apotheke zu errichten, führt das Ministerium insbesondere folgende Argumente an, die gegen eine gemeinsame Zentralapotheken sprächen:

- Beim Einkauf seien durch die bestehende Einkaufskooperation der Klinikapotheken keine weiteren Einspareffekte zu erwarten;
- die Versorgung der Klinika von einem Standort aus erfordere erhebliche Transportkapazitäten, deren Kosten möglichen Einspareffekten gegenüberzustellen wären;
- bei patientenindividuellen Zubereitungen, insbesondere von Zytostatika, könne es bei der Belieferung zu Zeitverzögerungen und infolgedessen zu Qualitätseinbußen kommen;
- einer gemeinsamen Krankenhausapotheke stünden rechtliche und steuerliche Aspekte entgegen.

Für möglich gehalten werde die Errichtung eines gemeinsamen GMP-Reinraumlabor.

#### 18.4 Schlussbemerkung des ORH

Hinsichtlich des hohen Arzneimitelesatzes beim KUM teilt der ORH die Sichtweise des Ministeriums nicht. Den kostenintensiven Arzneimitteln für die besonderen Untersuchungs- und Behandlungsmethoden stehen - durch gesondert mit den Krankenkassen vereinbarte Zusatzentgelte außerhalb des DRG-Budgets - auch deutlich höhere Erlöse gegenüber. Diese besonderen Untersuchungs- und Behandlungsmethoden erbringen alle Universitätskliniken - somit besteht für Vergleichszwecke eine geeignete Basis. Der ORH hält es nach wie vor für erforderlich, das Arzneimittel-Controlling insbesondere beim KUM zu intensivieren.

Zur strukturellen Entwicklung der Apotheken des KUM und MRI ist der ORH weiterhin der Ansicht, dass es möglich sein sollte, einen gemeinsamen Apothekenbetrieb von einem Standort aus zu führen. Ob dieser in Form einer selbstständigen Einrichtung in der Trägerschaft beider Universitätskliniken oder in Trägerschaft eines Klinikums unter Mitversorgungsauftrag des anderen Klinikums organisiert wird, sollte jedenfalls kein Hinderungsgrund sein; rechtliche und steuerliche Bedenken stehen einem gemeinsamen Apothekenbetrieb nicht entgegen.

Einen ersten Ansatz für eine weitreichende Kooperation der Kliniken sieht der ORH im Betrieb eines gemeinsamen GMP-Labors, den das Ministerium ausdrücklich für möglich hält. Hier gelten allerdings in gleicher Weise die vom Ministerium angeführten Qualitäts- und Transportkostenaspekte. Daher sollte, bevor Neu- bzw. Erweiterungsbauten an den einzelnen Standorten in Angriff genommen werden, die Frage einer gemeinsamen Zentralapothekens noch einmal intensiv und ergebnisoffen geprüft werden.



## 19 Institute für Rechtsmedizin an den Universitäten

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

**Bislang wurden in der Rechtsmedizin nahezu die gesamten Untersuchungsleistungen in Nebentätigkeit erbracht. Die Universitäten verzichten deshalb auf erhebliche Einnahmen. Die rechtsmedizinischen Untersuchungen für Justiz und Polizei sollten künftig nicht mehr als Nebentätigkeit, sondern als Dienstaufgabe ausgeführt werden.**

Institute für Rechtsmedizin gibt es in Bayern nur an den medizinischen Fakultäten der Universitäten München, Würzburg und Erlangen. Sie wurden im Jahr 2010 vom Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Würzburg querschnittsmäßig untersucht. Die Rechtsmedizin widmet sich neben der medizinischen Ausbildung und wissenschaftlichen Forschung der Gutachtenerstellung im Auftrag von Justiz und Polizei und den damit zusammenhängenden Untersuchungen.

### 19.1 Feststellungen des ORH

#### 19.1.1 Tätigkeitsspektrum

Der Schwerpunkt der Institute liegt in der Lehre; Forschung findet nur in geringem Umfang statt: So konnten an keinem Standort Angaben zu den wissenschaftlichen Veröffentlichungen (Impactfaktor) gemacht werden. Über Drittmittel verfügte nur das Institut in München in geringem Umfang.

Das Leistungsspektrum der Institute umfasst neben Obduktionen die forensische Molekularbiologie (z. B. Spurenanalysen) und die forensische Toxikologie (z. B. Untersuchungen auf Alkohol und Rauschgift) einschließlich der damit in Zusammenhang stehenden Gutachtensaufträge mit Sachverständigenvertretung vor Gericht. Die Leistungen erfolgen hauptsächlich auf Anforderung der Justiz oder der Polizei.

#### 19.1.2 Dienstaufgabe und Nebentätigkeit

Die Universitäten haben für die Institutsleiter lediglich die Untersuchungen für die zugehörigen Universitätsklinika und einige regionale Krankenhäuser als Dienstaufgabe festgelegt. Die Gutachtertätigkeit und die damit zusammenhängenden Untersuchungen waren vollständig Nebentätigkeit. Bei der Neubesetzung des Würzburger Institutsvorstands 2009 hat die Universität alle Tätigkeiten des dortigen Institutsleiters zur Dienstaufgabe erklärt. Seitdem besitzt die Hochschule das Liquidationsrecht gegenüber dem Auftraggeber. Der Institutsleiter erhält dafür eine leistungsorientierte Vergütung (Festgehalt plus prozentualen Anteil an den Einnahmen).

### 19.1.2.1 Erlöse aus Nebentätigkeit

Beim Vergleich der Gesamteinnahmen aus Dienstaufgabe und Nebentätigkeit ergibt sich, dass der Anteil der Einnahmen aus Dienstaufgabe bei den Instituten in München und Erlangen zwischen 0,2 und 1,3 % lag. In Würzburg betrug dieser 0,1 % in 2008 und 77,7 % in 2009 nach der Bestimmung zur Dienstaufgabe.

Vergleich der Gesamteinnahmen 2008 und 2009 (Tsd. €)						Tabelle 40
	München		Würzburg		Erlangen	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>6.465</b>	<b>6.301</b>	<b>886</b>	<b>978</b>	<b>2.755</b>	<b>2.878</b>
Davon						
Einnahmen aus Dienstaufgaben	84	79	1	760	6	6
Anteil in %	1,3	1,3	0,1	77,7	0,2	0,2
Einnahmen aus Nebentätigkeit	6.381	6.221	885	218	2.749	2.872
Anteil in %	98,7	98,7	99,9	22,3	99,8	99,8

### 19.1.2.2 Nutzungsentgelte

Für die im Rahmen der Nebentätigkeit beanspruchten personellen und sachlichen Ressourcen des Instituts sind Nutzungsentgelte nach der Bayerischen Hochschullehrer Nebentätigkeitsverordnung an die Universität zu entrichten.

Die Universitätsverwaltung hat folgende Entgelte festgesetzt:

Übersicht Nutzungsentgelte 2008 und 2009 (Tsd. €)						Tabelle 41
	München		Würzburg		Erlangen	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Einnahmen aus Nebentätigkeit	6.381	6.221	885	218	2.749	2.872
Festgesetzte Nutzungsentgelte	765	463 <sup>1</sup>	203	50	286	249
<b>Abführung in %</b>	<b>12,0</b>	<b>7,4</b>	<b>23,0</b>	<b>22,8</b>	<b>10,4</b>	<b>8,7</b>

<sup>1</sup> Im Zuge der Neubesetzung des Institutsvorstands hat die Universität München ab 01.04.2009 lediglich Abschlagszahlungen erhoben.

Die Bemessungsgrundlage für die Nutzungsentgelte war völlig uneinheitlich. Aufgrund einer fehlenden Kosten- und Leistungsrechnung war keine Spitzabrechnung möglich.



## 19.2 Bewertung durch den ORH

Weil die Gutachtentätigkeit in München und Erlangen nicht als Dienstaufgabe festgelegt ist, verzichten die Universitäten auf erhebliche Einnahmen. Nach der Festlegung sämtlicher Leistungen als Dienstaufgabe in Würzburg kann das Institut mit seinen Einnahmen die entsprechenden Ausgaben decken. Der ORH fordert eine analoge Umstellung auch an den beiden anderen Universitäten.

## 19.3 Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Das Ministerium weist darauf hin, dass es 2006 für Neuberufungen die Möglichkeit eröffnet habe, die rechtsmedizinischen Dienstleistungen nicht wie bisher in Nebentätigkeit erledigen zu lassen, sondern als Dienstaufgabe zu übertragen. Außerdem schreibe die Hochschullehrer Nebentätigkeitsverordnung vor, dass dort, wo die Nutzungsentgelte die tatsächlichen Aufwendungen nicht decken, eine Spitzabrechnung durchzuführen sei. Soweit dies im Einzelfall noch nicht vollständig umgesetzt sei, würde das Ministerium auf eine 100 %ige Kostendeckung hinwirken.

## 19.4 Schlussbemerkung des ORH

Nach Ansicht des ORH sollte die 2006 geschaffene Möglichkeit genutzt und an allen Universitäten die rechtsmedizinischen Dienstleistungen generell als Dienstaufgabe festgelegt werden. Soweit dies nicht zeitnah umzusetzen ist, sollte auf eine korrekte und einheitlich gestaltete Abführung der Nutzungsentgelte für Nebentätigkeiten geachtet werden. Die Entgelte müssen kostendeckend sein.



## **ABSCHNITT B**

Unterrichtung des Landtags  
und der Staatsregierung  
gemäß Art. 99 BayHO



## 20 Staatliche Zuschüsse an die Fraktionen

(Kap. 01 01 Tit. 684 01-8)

 Die Fraktionen erhalten für ihre Arbeit Zuschüsse aus Steuermitteln. Im Landtag sind seit 2008 zwei neue Fraktionen zusätzlich vertreten, die Zahl der Abgeordneten hat sich nur geringfügig verändert. Die Zuschüsse wurden um mehr als die Hälfte erhöht. Sie betragen derzeit 14,7 Mio. € pro Jahr.

Die Fraktionen gewähren Mitgliedern mit besonderen Funktionen zum Teil erhebliche Zulagen, die über die vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Grenzen weit hinausgehen. Der ORH empfiehlt daher eine gesetzliche Regelung und erwartet, dass hierbei strenge Maßstäbe angelegt und die Leistungen an die Fraktionen reduziert werden.

Der ORH hat im Zeitraum 2010/2011 die Verwendung der Zuschüsse an die Fraktionen des Landtags nach Art. 3 des FraktG<sup>49</sup> in den Jahren 2009 und 2010 geprüft. Dabei wurde insbesondere die Entwicklung seit der letzten Landtagswahl im Herbst 2008 berücksichtigt. Die Prüfung beruht auf Art. 8 FraktG und schließt an den Bericht aus dem Jahr 2002 an.<sup>50</sup>

## 20.1 Allgemeines

Nach Art. 1 Abs. 1 FraktG sind Fraktionen Vereinigungen von Mitgliedern des Bayerischen Landtags, die der politischen Willensbildung im Landtag dienen und ihren Mitgliedern helfen, ihre parlamentarische Tätigkeit auszuüben und zur Verfolgung gemeinsamer Ziele aufeinander abzustimmen.

Sie erhalten Zuschüsse und Sachleistungen, die nur für Aufgaben der Fraktionen und nicht der Parteien eingesetzt werden dürfen (Art. 2 Satz 3 FraktG).

## 20.2 Entwicklung der Zuschüsse seit 2008

### 20.2.1 Ausgangslage

Über die Höhe der Zuschüsse beschließt der Landtag im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung. Die folgende Übersicht verdeutlicht die Entwicklung der Zuschüsse seit 2007:

Entwicklung der Zuschüsse insgesamt			Tabelle 42
Haushaltsjahr	Abgeordnete / Fraktionen	Zuschüsse in €	Veränderung zum Vorjahr in %
2007	180 / 3	9.255.571	0,6
2008	bis 19. Okt. 180 / 3	10.416.650	12,5
	ab 20. Okt. 187 / 5		
2009	187 / 5	14.474.357	39,0
2010	187 / 5	14.672.719	1,4

In den Jahren 2008 und 2009 sind die Zuschüsse deutlich angestiegen. Gegenüber 2007 haben sie sich um über 5,2 Mio. € bzw. 56,4 % erhöht. Die gravierendste Erhöhung erfolgte nach der Landtagswahl im September 2008. Seither sind im Landtag nicht mehr drei, sondern fünf Fraktionen vertreten. Die Zahl der Abgeordneten ist von 180 auf 187 gestiegen.

<sup>49</sup> Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag (Bayerisches Fraktionsgesetz) vom 26.03.1992.

<sup>50</sup> ORH-Bericht 2002 TNr. 46.



Bei den einzelnen Fraktionen haben sich die Zuschüsse wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Zuschüsse bei den einzelnen Fraktionen (€)					
Haushaltsjahre	Fraktion 1	Fraktion 2	Fraktion 3	Fraktion 4	Fraktion 5
<b>Mitglieder</b>					
<b>bis 19. Okt. 2008</b>	<b>124</b>	<b>41</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>ab 20. Okt. 2008</b>	<b>92</b>	<b>39</b>	<b>19</b>	<b>21 (20)</b>	<b>16</b>
2007	4.507.245	3.267.489	1.480.837		
2008	4.565.912	3.385.250	1.666.317	474.691	324.480
2009	4.450.810	3.614.792	2.319.920	2.414.518	1.674.317
2010	4.521.131	3.671.903	2.356.574	2.422.340	1.700.771

Tabelle 43

Der Zuschussbemessung und -erhöhung liegt ein veränderter Berechnungsmodus zugrunde. Gegenüber der früheren Legislaturperiode wurde der monatliche Grundbetrag pro Fraktion auf einen einheitlichen Festbetrag von 88.000 € umgestellt. Die monatlichen Beträge für jedes Mitglied wurden von 1.840 auf 2.950 € erhöht. Zusätzlich wurde der monatliche Oppositionszuschlag umgestellt; er beträgt jetzt für jedes Mitglied der Oppositionsfraktionen einheitlich weitere 2.278 € im Monat.<sup>51</sup>

## 20.2.2 Erklärungen der geprüften Fraktionen

Die Fraktionen haben die Erhöhung der Zuschüsse mit unterschiedlichen Argumenten gerechtfertigt: Zum einen sei der Mittelbedarf von fünf Fraktionen in der jetzigen Legislaturperiode gegenüber bislang drei Fraktionen naturgemäß höher. Zusätzlich gebe es jetzt verhältnismäßig mehr Abgeordnete in den Oppositionsfraktionen, so dass entsprechend höhere Oppositionszuschläge anfielen.

Zum anderen benötigten die Fraktionen in den unterschiedlichsten Bereichen mehr Mitarbeiter, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Die Anforderungen an die Ausstattung mit DV- und Kommunikationssystemen seien in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, da der direkte Kontakt mit den Bürgern für die Fraktionen immer wichtiger werde und sich das Anspruchsverhalten der Bürger verändert habe. So würden z. B. kürzere Reaktionszeiten auf Anfragen sowie eine vermehrte Präsenz der Fraktionen vor Ort erwartet. Auch müsse man als Fraktion in den neuen Medien (soziale Netzwerke, Video/Podcast-Aufzeichnungen) präsent sein.

Schließlich müsse den Fraktionen die Möglichkeit gegeben werden, sich mit einem anderen Selbstverständnis gegenüber der Staatsregierung zu positionieren.

Eine der geprüften Fraktionen hat demgegenüber erklärt, sie halte eine Kürzung der Fraktionszuschüsse um 10 % für möglich.

<sup>51</sup> Zahlen nach dem Haushaltsplan 2009/2010; die Zuschüsse erhöhen sich entsprechend der durchschnittlichen Änderung der Entgelte der Arbeitnehmer des Freistaats Bayern durch Entgelttarife.

### **20.2.3 Auffassung des ORH**

Durch die höhere Zahl von Fraktionen können auch höhere Zuschüsse gerechtfertigt sein. Ein Ansteigen um mehr als 50 % ist jedoch unverhältnismäßig, weil sich die Zahl der Abgeordneten nur geringfügig erhöht hat.

## **20.3 Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit**

### **20.3.1 Rechtslage**

Die Fraktionen dürfen - wie Art. 1 Abs. 1 FraktG zeigt - Öffentlichkeitsarbeit betreiben und hierfür die öffentlichen Zuschüsse einsetzen. Zur Öffentlichkeitsarbeit zählen u. a. Interviews, Pressekonferenzen und Presseerklärungen, Berichte und Broschüren, Zeitungsanzeigen, öffentliche Anhörungen und allgemein die Darstellung der Inhalte jedweder politischen Willensbildung innerhalb der Fraktion und ihrer Gremien. Allerdings gibt es inhaltliche Grenzen. Zum einen muss sich die Öffentlichkeitsarbeit gem. Art. 1 Abs. 1 Satz 4 FraktG auf die „Arbeit der Fraktion“ beziehen. Darüber hinausgehende Maßnahmen sind nicht Aufgabe der Fraktion, dürfen also auch nicht Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit sein. Zum anderen stellt Art. 2 Satz 3 FraktG klar, dass die Fraktionen ihre Zuschüsse nicht für Parteizwecke verwenden dürfen. Daran hatte sich der ORH schon in seiner früheren Prüfung orientiert und Hinweise für eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen gegeben.<sup>52</sup>

### **20.3.2 Feststellungen**

Der ORH hat an verschiedenen Beispielen im Rahmen der Prüfung aufgezeigt, dass diese Abgrenzung zwischen Fraktions- und Parteiarbeit wie auch die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht immer beachtet wurden.

So haben z. B. zwei Fraktionen Umfragen zur Erforschung der öffentlichen Meinung in Auftrag gegeben, bei denen u. a. die den Parteien zugesprochene Lösungskompetenz, die Wählereinschätzung bezüglich der verschiedenen Parteien, das künftige Wahlverhalten (sog. Sonntagsfrage) und der Bekanntheits- bzw. Beliebtheitsgrad verschiedener Politiker ermittelt wurden. Die Kosten dafür betrugen 29.350 bzw. 2.380 €.

Eine Fraktion entwickelte 2010 ein umfangreiches Aktionsprogramm zur Beteiligung der Bevölkerung an der Arbeit der Fraktion. Mit der Konzeption war eine Agentur beauftragt worden. Die Kosten wurden ursprünglich mit 208.000 € veranschlagt, betragen tatsächlich aber 334.000 €. Eine andere Fraktion beauftragte über mehrere Jahre hinweg eine Werbeagentur mit Maßnahmen unterschiedlichster Art. Die Kosten beliefen sich in drei Jahren insgesamt auf rd. 360.000 €. In beiden Fällen wurde der Auftragsumfang nicht präzise festgelegt, und es wurden bei der Auftragsvergabe keine Kostenobergrenzen vereinbart.

---

<sup>52</sup> ORH-Bericht 2002 TNr. 46.4.

Eine Fraktion veranstaltete gemeinsam mit der hinter ihr stehenden Partei mehrere Medienempfänge, deren Kosten (zusammen 44.750 €) von der Fraktion alleine getragen wurden.

### 20.3.3 Position der Fraktionen

Die Fraktionen stimmen mit dem ORH überein, dass sich ihre Öffentlichkeitsarbeit an den hierzu entwickelten Kriterien in Rechtsprechung und Literatur orientieren muss. Sie wollen dies künftig stärker zum Maßstab ihrer Entscheidungen machen.

## 20.4 Funktionszulagen

### 20.4.1 Feststellungen

Alle Fraktionen zahlen Zulagen an ihre Vorsitzenden und darüber hinaus auch an weitere Mitglieder mit besonderen Funktionen. Das FraktG enthält keine Regelungen hinsichtlich Zahl und Höhe möglicher Funktionszulagen.

Es werden Funktionszulagen an 52 von 187 Abgeordneten gezahlt, bei einer Fraktion erhält fast jeder zweite Abgeordnete eine Funktionszulage. Im Wesentlichen wird dabei - von Fraktion zu Fraktion variierend - an folgende Funktionen angeknüpft: Fraktionsvorsitz, stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Beisitzer im Fraktionsvorstand, Arbeitskreisvorsitzende etc. Auch in der Höhe variieren die Zulagen sowohl von Fraktion zu Fraktion als auch von Funktion zu Funktion deutlich. Zum Teil orientieren sie sich an der Grundentschädigung der Abgeordneten, zum Teil auch an Fixbeträgen. Sie reichen vom dreistelligen bis zum unteren fünfstelligen Bereich pro Monat.

**Zulagen an Vorsitzende und weitere Mitglieder**

*Tabelle 44*

	Zahl der Zulagen insgesamt	Rechnerische Gesamthöhe monatlich	Jahressumme Rechnungslegung 2010 <sup>1</sup>	Anteil am Zuschuss der Fraktionen
		€	€	%
Fraktion 1	24	61.865	763.655	16,9
Fraktion 2	12	20.248	242.844	6,6
Fraktion 3	3	2.550	31.450	1,3
Fraktion 4	9	9.355	112.256	4,6
Fraktion 5	4	11.066	132.876	7,8
<b>Gesamt</b>	<b>52</b>	<b>105.084</b>	<b>1.283.081</b>	<b>8,7</b>

<sup>1</sup> Differenzen ergeben sich aus nachträglichen Buchungen etc.

Für die Zulagen werden insgesamt 8,7 % der Fraktionszuschüsse aufgewendet.

#### 20.4.2 Prüfungsmaßstab

Der ORH orientiert sich bei seiner Bewertung an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das einen „allgemeinen Maßstab“ für die Zulässigkeit von Funktionszulagen in Fraktionen aufgestellt hat.<sup>53</sup>

Demnach sind diese Funktionszulagen nur in sehr engen Grenzen zulässig, die es bereits in seinem Urteil vom 21.07.2000 zum Thüringer Abgeordnetengesetz näher umrissen hat.<sup>54</sup> Danach dürfen im Rahmen der Parlamentsautonomie zwar grundsätzlich Funktionszulagen vom Landtag gewährt werden, diese Regelungsmacht werde jedoch zugleich durch die in Art. 38 GG verankerten Grundsätze der Gleichheit aller Abgeordneten und der Freiheit des Mandats begrenzt. Denn eine zu große Ausweitung der Funktionszulagen für Fraktionsmitglieder schaffe „Abgeordnetenlaufbahnen“ und Einkommenshierarchien, aus denen wirtschaftliche Abhängigkeiten entstehen könnten. Das aber sei der Freiheit des Mandats abträglich und bringe die Gefahr mit sich, dass die Abgeordneten bei ihren Entscheidungen weniger das Gemeinwohl als vielmehr den eigenen wirtschaftlichen Vorteil im Blick hätten. Deshalb müssten Funktionszulagen wenigen, politisch besonders herausgehobenen parlamentarischen Funktionen vorbehalten bleiben. Das Bundesverfassungsgericht sieht diese Kriterien - außerhalb der Fraktionen - lediglich bei den Landtagspräsidenten und ihren Stellvertretern als gegeben und innerhalb der Fraktionen beim Fraktionsvorsitz als erfüllt an. Denn dieser sei „Schaltstelle der Macht im Parlament“ und daher von herausragender Bedeutung für die parlamentarische Arbeit.

Das Gericht hat sich auch zur Höhe dieser Zulagen geäußert. Sie müsse sowohl zu der Grundentschädigung für alle Abgeordneten als auch zu der Funktionszulage des Landtagspräsidenten in einem angemessenen Verhältnis stehen.

#### 20.4.3 Würdigung

Bereits bei seiner letzten Prüfung hatte sich der ORH an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts orientiert und entsprechende Regelungen angeregt.<sup>55</sup> Solche Regelungen wurden jedoch nicht eingeführt. Die Ausgaben für Funktionszulagen sind 2003 bis 2010 bezogen auf die drei „Altfraktionen“ um 18 %, bezogen auf alle fünf Fraktionen um 46 % gestiegen.

Funktionszulagen sind nur an den Fraktionsvorsitzenden zulässig. In der Höhe muss sich diese Zulage an der Grundentschädigung für alle Abgeordneten einerseits und an der Vergütung für den Landtagspräsidenten andererseits orientieren. Die Grundentschädigung beträgt nach dem Bayerischen Abgeordnetengesetz (AbgG) 6.881 € für jeden Abgeordneten. Für den Landtagspräsidenten und die stellvertretenden Präsidenten beträgt die Entschädigung gem. Art. 5 Abs. 2 AbgG das Zweifache bzw. das Anderthalbfache der Grundentschädigung. Der ORH hält es für problematisch, wenn einzelne Funktionszulagen sich mit der Obergrenze decken bzw. diese sogar überschreiten.

---

<sup>53</sup> BVerfGE 119, S. 302 bis 309.

<sup>54</sup> BVerfGE 102, S. 224 bis 245.

<sup>55</sup> ORH-Bericht 2002 TNr. 46.5.

Andere Zulagen - an weitere Fraktionsmitglieder - sind nur zulässig, wenn sie sich am tatsächlichen Aufwand orientieren. Diese Aufwandspauschalen dürfen aber keinen Entgeltcharakter annehmen.<sup>56</sup>

#### 20.4.4 Position der geprüften Fraktionen

Eine der geprüften Fraktionen stimmt dem ORH grundsätzlich darin zu, die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäbe heranzuziehen. Sie weist aber darauf hin, dass sie insgesamt nur an drei Abgeordnete Funktionszulagen in sehr geringem Umfang gewähre und alle drei Funktionsträger einander auch gleichgestellt seien, so dass den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts entsprochen werde.

Vonseiten der anderen Fraktionen wurde darauf hingewiesen, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der rechtswissenschaftlichen Literatur zum Teil heftig kritisiert und als realitätsfremd abgetan worden sei. Wenn Fraktionsmitglieder zusätzlich zu ihrer Abgeordnetentätigkeit besondere, arbeitsintensive Funktionen übernähmen, dann müsse dies auch wirtschaftlich honoriert werden. Außerdem habe das Bundesverfassungsgericht sein Urteil vom 21.07.2000 aufgrund einer verfassungsrechtlichen Besonderheit damals in seiner Funktion als Landesverfassungsgericht für Thüringen gefasst und sich nur auf ein vom Thüringer Landtag verabschiedetes Abgeordnetengesetz bezogen. Deshalb entfalte es keine darüber hinausreichende Bindungswirkung und sei vorliegend als Maßstab nicht heranzuziehen.

Drei der fünf Fraktionen nehmen Bezug auf das Gutachten des früheren Bundesverfassungsrichters Professor Dr. Udo Steiner, das aus Anlass der Prüfung eingeholt wurde.<sup>57</sup> Dieser verneinte gleichfalls eine Bindungswirkung des Urteils vom 21.07.2000; die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27.11.2007 könne die Bindungswirkung des Urteils nicht erweitern. Die Bedeutung dieses Urteils im bayerischen Verfassungsraum beruhe auf Gewicht und Ansehen des Bundesverfassungsgerichts und der Überzeugungskraft seiner Argumente, nicht im engeren Sinne auf rechtlichen Voraussetzungen. Die Praxis des Bundes und der Länderparlamente sei dem Bundesverfassungsgericht weithin nicht gefolgt. Maßgeblich sei der Gleichheitssatz nach Art. 118 BV, der Differenzierungen zulasse, wenn sie durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt seien. Die Annahme des Bundesverfassungsgerichts, Funktionszulagen gefährdeten die verfassungsrechtlich geschützte Freiheit des Mandats, sei nicht durch Erfahrung begründet. Die Diskussion zur Verfassungsmäßigkeit von Funktionszulagen könne deshalb - in respektvoller Auseinandersetzung mit der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts und dessen Argumentation - begründungs- und ergebnisoffen innerhalb und zwischen den Verfassungsorganen und Behörden des Freistaats Bayern geführt werden.

<sup>56</sup> Thüringer Verfassungsgerichtshof, NVwZ-RR 2003, S. 793 bis 798.

<sup>57</sup> Steiner, Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Gewährung von Zulagen an Mitglieder des Bayerischen Landtags mit besonderen Funktionen in den Fraktionen vom 05.02.2012, veröffentlicht u. a. unter [http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/17\\_8663.htm](http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/17_8663.htm).

#### 20.4.5 Auffassung des ORH

Der ORH hat selbst darauf hingewiesen, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21.07.2000 keine Bindungswirkung im Sinne von § 31 BVerfGG entfaltet. Das Gericht hat jedoch später im Beschluss vom 27.11.2007 klargestellt, dass es mit seiner Entscheidung vom 21.07.2000 „allgemeine Maßstäbe zu der Frage aufgestellt habe, für welche Ämter Funktionszulagen vorgesehen werden können, ohne dass die Freiheit des Mandats und der Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgeordneten verletzt sind.“<sup>58</sup>

Auch das Gutachten sieht die Gefahr, dass die Gewährung von Funktionszulagen Rangunterschiede innerhalb der Abgeordneten zur Folge haben kann, die mit dem Status des Inhabers eines freien und gleichen Mandats unvereinbar sind. Der ORH ist deshalb der Auffassung, dass - gerade im Hinblick auf die von Prof. Dr. Steiner angemahnte „respektvolle Auseinandersetzung“<sup>59</sup> mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - eine gesetzliche Regelung, beispielsweise im Fraktionsgesetz, getroffen werden sollte. Der ORH erwartet, dass hierbei strenge Maßstäbe angelegt und die Leistungen an die Fraktionen reduziert werden.

---

<sup>58</sup> BVerfGE 119, S. 302 bis 309. Vgl. auch BVerfGE 118, S. 277/329 ff.

<sup>59</sup> Steiner, Gutachten S. 50 (s. Fußnote 57).



Vom Großen Kollegium des ORH beschlossen

am 16.02.2012

*Fischer-Heidberg*

Dr. Heinz Fischer-Heidberger  
Präsident

## **Bildnachweise**

- S. 50     Shutterstock.com / Pedro Salaverría  
S. 82     Shutterstock.com / agoxa  
S. 90     Fotolia.com / Jeanette Dietl

## IMPRESSUM

Bayerischer Oberster Rechnungshof  
Kaulbachstraße 9 | 80539 München  
Telefon: (089) 2 86 26-0 | Telefax: (089) 2 86 26-277  
E-Mail: [poststelle@orh.bayern.de](mailto:poststelle@orh.bayern.de)

[www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)

---



Bayerischer Oberster Rechnungshof  
Kaulbachstraße 9  
80539 München  
Telefon: (089) 2 86 26-0  
Telefax: (089) 2 86 26-277

[www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)