



JAHRESBERICHT 2016



JAHRESBERICHT 2016



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	5
Vorbemerkung	7

BERICHT GEMÄSS ART. 97 BAYHO

I. Prüfungsergebnis

II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsrechnung 2014	10
2	Entwicklung des Gesamthaushalts	23
3	Steueraufkommen und Steuereinnahmen	27
4	Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen	29
5	Personalausgaben und Entwicklung der Stellen	30
6	Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	33
7	Investitionen	35
8	Rücklagen und Sondervermögen	37
9	Verschuldung	41
10	Staatsbürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung für die BayernLB	43
11	Entwicklungen bei der BayernLB	50
12	Zuwendungsprogramme	52

III. Einzelplanbemerkungen

13	Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)	57
14	Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)	58
15	Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Einzelplan 03A)	59
16	Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr - Staatsbauverwaltung (Einzelplan 03B)	61
17	Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)	63
18	Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 05 - Bildung und Kultus)	64
19	Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Einzelplan 06)	65
20	Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (Einzelplan 07)	67
21	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 08)	68
22	Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (Einzelplan 10)	70
23	Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)	71
24	Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)	72
25	Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)	74
26	Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)	75
27	Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 15 - Wissenschaft und Kunst)	77

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

IV. Einzelne Prüfungsergebnisse

ALLE RESSORTS

- 28 Arbeitszeitabhängige Bezügebestandteile IT-gestützt abrechnen 79

STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND VERKEHR

- 29 Nachtragsmanagement bei Staatlichen Hochbaumaßnahmen 89
30 Förderung des S-Bahn-Ergänzungsnetzes Nürnberg 97

STAATSMINISTERIUM DER JUSTIZ

- 31 Arbeitszeitabhängige Bezüge bei den Justizvollzugsanstalten ordnungsgemäß ermitteln 107

STAATSMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND KULTUS, WISSENSCHAFT UND KUNST

- 32 Ganztagsangebote an Schulen 115
33 Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung beim Staatstheater am Gärtnerplatz 121
34 Bayerische Staatsgemäldesammlungen: Fehlzahlungen in Millionenhöhe durch fehlerhafte tarifliche Eingruppierung 124

STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN, FÜR LANDESENTWICKLUNG UND HEIMAT

- 35 Keine gleichmäßige Besteuerung von Renteneinkünften 131
36 Steuererklärungen mit Nachdruck einfordern und Dauerschätzungsfälle reduzieren 136
37 Defizite bei der Außenprüfung von bargeldintensiven Betrieben 141
38 Umsatzsteuer bei Ärzten - vom Finanzamt oft nicht geprüft 145
39 Zusammenarbeit von Steuerfahndung und Betriebsprüfung verbessern 148
40 Finanzamt München: Arbeitsrückstände abbauen 152

STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

- 41 Alterssicherungskonzept Bayerische Staatsforsten 157
42 Staatliche Motorsägekurse 161



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
Epl.	Einzelplan
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden
FA/FÄ	Finanzamt/Finanzämter
FMS	Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
IT	Informationstechnologie
JVA	Justizvollzugsanstalt/en
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
LfF	Landesamt für Finanzen
LfSt	Landesamt für Steuern
LT	Bayerischer Landtag
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
OGr.	Obergruppe
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
TG	Titelgruppe
Tit.	Titel (Haushaltsstelle)
TNr.	Textnummer
VIVA	Vollintegriertes Verfahren komplexer Anwendungen

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.



VORBEMERKUNG

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 nicht die Träger der Sozialversicherung und die Kommunen.

Der vorliegende Bericht enthält entsprechend Art. 97 BayHO Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Staatsregierung durch den Landtag 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 Prüfungsschriftwechsel mit der geprüften Stelle erledigt.

Die Entlastung betrifft das Haushaltsjahr 2014. Der Bericht enthält einleitend im Abschnitt I das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2014. Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2014 sind im Abschnitt II TNr. 1 dargestellt. Die TNrn. 2 bis 8 befassen sich mit den haushaltswirtschaftlichen Daten. TNr. 9 enthält Ausführungen zur Verschuldung, TNr. 10 zu Staatsbürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und zur Gewährträgerhaftung für die BayernLB. In TNr. 11 werden Entwicklungen bei der BayernLB dargestellt. In TNr. 12 werden die Zuwendungsprogramme thematisiert.

Um den Informationsgehalt zu erhöhen, enthält der Jahresbericht im Abschnitt III Ausführungen zu den Einzelplänen des Bayerischen Landtags, der Staatskanzlei, aller Ressorts und des ORH. Diese Einzelplanbemerkungen beschreiben den jeweiligen Aufgabenbereich. Sie bieten einen kurzen Überblick über die wesentlichen Zahlen der Haushaltsrechnung 2014, die Entwicklung und die größeren Veränderungen des jeweiligen Einzelplans.

Einzelne Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts finden sich in Abschnitt IV.

Dem Landtag, der Staatskanzlei und den Staatsministerien 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).



Bericht gemäß Art. 97 BayHO



I. PRÜFUNGSERGEBNIS

- ▣ **Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse war die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Bayern im Haushaltsjahr 2014 insgesamt geordnet.**

II. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltsrechnung 2014

- Die Haushaltsrechnung 2014 schließt ausgeglichen ab. Die darin aufgeführten Beträge stimmen mit der Buchführung überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind, von wenigen Fällen abgesehen, ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsüberschreitungen sowie die Übertragung der Einnahme- und Ausgabe-
reste sind insgesamt nicht zu beanstanden.

Das Finanzministerium legte mit Schreiben vom 28.09.2015¹ dem Landtag und dem Obersten Rechnungshof die Haushaltsrechnung 2014 vor.² Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2013/2014 vom 18.12.2012³ aufgestellt, das zuletzt durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013/2014 vom 23.05.2014⁴ geändert wurde. Sie enthält alle in Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen, Übersichten sowie den Abschlussbericht.

1.1 Haushaltsabschluss

Die Buchführung für das Haushaltsjahr 2014 wurde am 28.04.2015 abgeschlossen. Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis.⁵ Für diese Berechnung wird auf die Ist-Ergebnisse und die Entwicklung der Haushaltsreste zurückgegriffen. Für 2014 weisen die Haushaltsrechnung und die Buchführung folgende Beträge aus:

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2014 (€)		Tabelle 1
Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2014		
Ist-Einnahmen		53.654.601.612,46
Ist-Ausgaben		- 53.417.625.955,72
1. Kassenmäßiges Jahresergebnis		236.975.656,74
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2013 übertragenen Reste		
Einnahmereste	5.637.461.657,17	
Ausgabereste	- 4.835.463.583,27	
2. Saldo der Vorjahresreste	801.998.073,90	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2015 übertragenen Reste		
Einnahmereste	5.881.820.039,24	
Ausgabereste	- 5.316.797.622,08	
3. Saldo der neuen Reste	565.022.417,16	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		- 236.975.656,74
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		0,00

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2014 ausgeglichen. Ein abzuwickelnder Überschuss oder Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO entstand nicht.

¹ LT-Drucksache 17/8239.

² Art. 80 BV i. V. m. Art. 80 und 114 Abs. 1 BayHO.

³ GVBl. 2012 S. 686.

⁴ GVBl. 2014 S. 190.

⁵ Art. 83 Nr. 2 Buchst. d BayHO.

Die nach Haupt- bzw. Obergruppen gegliederte Übersicht stellt die im Haushaltsplan 2014 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2014 gegenüber:

Soll-Ist-Vergleich der Einnahmen und Ausgaben 2014 (Mio. €)				<i>Tabelle 2</i>
Haupt-/Obergruppen		Soll	Ist	Veränderung Soll/Ist
Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben sowie EU-Eigenmittel	38.466,7	39.708,8	+ 1.242,1
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	3.448,9	5.015,1	+ 1.566,2
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.823,0	5.867,6	+ 44,6
31-32	Schuldaufnahmen (Kreditmarkt und Bund)	- 539,9	- 1.312,9	- 773,1
33-34	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.281,6	1.219,8	- 61,9
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	2.038,4	2.956,9	+ 918,5
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen ¹	- 159,6	0,0	+ 159,6
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	114,9	199,3	+ 84,4
	Summe	50.474,1	53.654,6	+ 3.180,5
Ausgaben				
4	Personalausgaben	20.273,0	19.804,3	- 468,7
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2.946,9	2.957,9	+ 11,0
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	971,3	949,7	- 21,6
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	19.899,8	21.162,0	+ 1.262,2
7	Baumaßnahmen	1.376,2	1.296,9	- 79,3
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.680,5	4.020,2	- 660,3
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	668,7	3.026,7	+ 2.358,0
97	Globale Mehr- und Minderausgaben ¹	- 457,3	0,0	+ 457,3
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	114,9	199,8	+ 84,9
	Summe	50.474,1	53.417,6	+ 2.943,5

¹ Die fehlenden Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben gründen in dem Umstand, dass diese bei globalen Mehr- und Mindereinnahmen bzw. -ausgaben rechnergemäß bei den Titeln der jeweiligen Hauptgruppe nachzuweisen sind.

Die Einnahmen des Jahres 2014 entwickelten sich zum fünften Mal in Folge deutlich besser als geplant. Allerdings überstiegen in 2014 - wie bereits in den Vorjahren - die Ist-Ausgaben die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze erheblich. Bei 45 % der Mehrausgaben handelte es sich um Haushaltsüberschreitungen (vgl. TNr. 1.4). Die restlichen

Mehrausgaben wurden durch entsprechende Mehreinnahmen gedeckt. Auf die einzelnen Veränderungen wird in den nachfolgenden TNrn. 3 bis 7 näher eingegangen.

1.2 Haushaltsreste

Aus dem Haushaltsjahr 2014 wurden Einnahmereste von 5,9 Mrd. € und Ausgabereste von 5,3 Mrd. € in das Haushaltsjahr 2015 übertragen.

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

1.2.1 Ausgabereste

Die Übertragung und Inanspruchnahme der übertragbaren Ausgabemittel bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Ausgabemittel sind kraft Gesetzes übertragbar, wenn es sich um Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8) oder Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt. Zudem können Ausgaben durch einen Haushaltsvermerk für übertragbar erklärt werden. Die Einwilligung darf nur erteilt werden, wenn die Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung weiterhin erforderlich ist. Dies ist in der Regel der Fall, wenn aufgrund der veranschlagten Haushaltsmittel rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden, die noch erfüllt werden müssen.⁶

Das Finanzministerium stimmte der Übertragung folgender Ausgabereste des Jahres 2014 in das Haushaltsjahr 2015 zu:

Ausgabereste (Mio. €)		Tabelle 3		
	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Allgemeiner Haushalt	4.444,1	5.007,3	+ 563,2	+ 12,7%
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 07, 13 08, 13 12 - 13 17)	86,4	77,4	- 8,9	- 10,3%
Programm "Zukunft Bayern 2020" und Klimaprogramm Bayern 2020 (Kap. 13 30, 13 31)	131,0	87,0	- 44,0	- 33,6%
Programm "Bayern 2020 plus" und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 - 13 44)	174,0	144,2	- 29,8	- 17,1%
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	0,0	0,8	+ 0,8	+ 100,0%
Summe	4.835,5	5.316,8	+ 481,3	+ 10,0%

⁶ Art. 45 und Art. 19 BayHO.

Die Ausgabereste verteilen sich folgendermaßen auf die verschiedenen Ausgabearten:

Ausgabereste nach Ausgabearten (Mio. €)				
	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalausgaben (HGr. 4)	517,2	627,8	+ 110,7	+ 21,4%
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54)	727,2	792,1	+ 64,9	+ 8,9%
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56-59)	65,0	68,0	+ 3,0	+ 4,6%
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	751,7	777,0	+ 25,2	+ 3,4%
Baumaßnahmen (HGr. 7)	437,7	553,1	+ 115,4	+ 26,4%
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81-82)	240,7	235,7	- 4,9	- 2,1%
Investitionsförderungsmaßnahmen (OGr. 83-89)	2.094,8	2.262,8	+ 168,0	+ 8,0%
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	1,2	0,3	- 0,9	- 78,4%
Summe	4.835,5	5.316,8	+ 481,3	+ 10,0%

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung.

Mehr als 100 Mio. € betragen die einschließlich des Haushaltsjahres 2014 aufgelaufenen Ausgabereste in folgenden Fällen:

- Schienenpersonennahverkehr (Kap. 03 67)⁷ 502,3 Mio. €
- Leistungen nach dem ÖPNV-Gesetz (Kap. 13 10 TG 81) 364,1 Mio. €
- Allgemeine Wirtschaftsförderung (Kap. 07 03) 221,7 Mio. €
- TU München - Sonstige Ausgaben zu Lasten Mittel Dritter
(Kap. 15 12 Tit. 547 41) 167,5 Mio. €
- Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger
(Kap. 15 06 TG 86) 157,3 Mio. €
- Förderung der Errichtung von Krankenhäusern, der
Wiederbeschaffung mittelfristiger Anlagegüter und
des Ergänzungsbedarfs (Kap. 13 10 TG 71) 119,0 Mio. €
- Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege;
Beitragsentlastung für Eltern (Kap. 10 07 TG 88 - 91) 116,2 Mio. €
- Wohnraumförderung (Kap. 03 64) 108,2 Mio. €

⁷ Bis 2013 Kap. 07 07.



Um über 40 Mio. € erhöhten sich die Ausgabereite im Haushaltsjahr 2014 in folgenden Fällen:

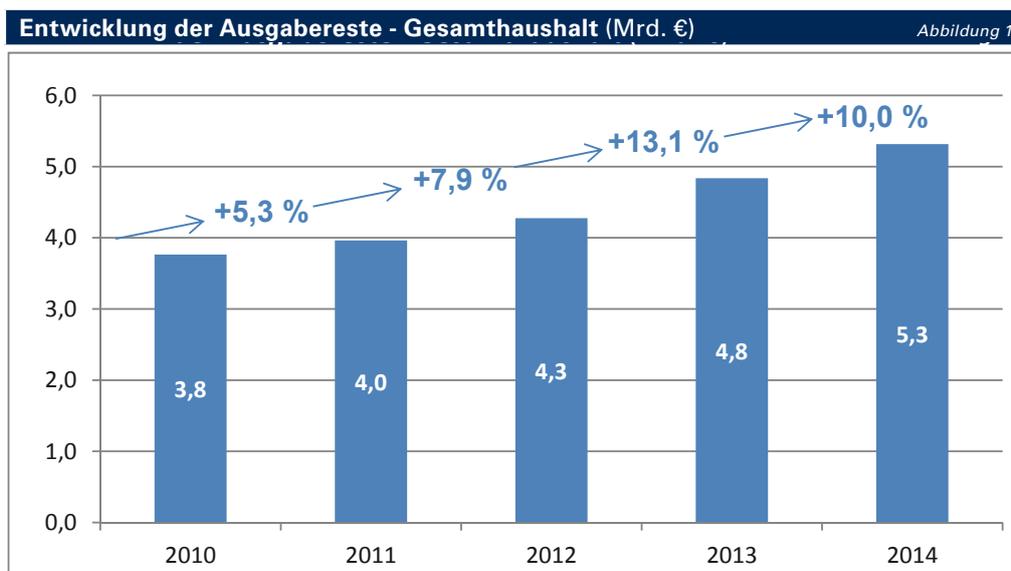
- Die Ausgabereite beim **Schienenpersonennahverkehr** nach dem Regionalisierungskonzept (Kap. 03 67)⁷ erhöhten sich von 428,1 Mio. € auf über eine halbe Milliarde Euro. Nach Aussage der Verwaltung werden die Ausgabereite in den nächsten Jahren für größere ÖPNV-Investitionen und Bestellungen von Verkehrsleistungen benötigt: U. a. für den Ausbau des S-Bahn-Systems in Nürnberg, den barrierefreien Ausbau von Bahnhöfen im Münchner S-Bahn-Netz, den Bau der zweiten Stammstrecke in München, den Erdinger Ringschluss zur Verbesserung der Schienenanbindung Nordost- und Südostbayerns an den Flughafen München und für die Verlängerung der S 7 nach Geretsried.
- Im Bereich der Förderungen von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege stiegen die Ausgabereite allein für die **Betriebskostenförderung zum bedarfsgerechten Ausbau der Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren** (Kap. 10 07 Tit. 633 90) um 53,9 auf 109,9 Mio. € an. Die Ausgabereite wurden aus den vom Bund zur Verfügung gestellten Mitteln gebildet.
- Nach dem Gesetz über den **öffentlichen Personennahverkehr** gewährt der Freistaat den Aufgabenträgern Finanzhilfen (Kap. 13 10 TG 81). Wie bereits im Vorjahr, erhöhte sich auch 2014 der Ausgabereite auf insgesamt 364,1 Mio. €. Nach Darstellung der Verwaltung werde der Ausgabereite, soweit die Mittel nicht durch Bewilligungen bereits gebunden sind, für die Finanzierung anstehender bzw. bereits laufender Großprojekte (U-Bahnverlängerung nach Martinsried bei München, große Teile der Verkehrsdrehscheibe Augsburg, neue Straßenbahnlinie in Würzburg) benötigt.

Bei den **Baumaßnahmen der Anlage S** erhöhten sich Ende 2014 die Ausgabereite deutlich um 76,7 auf 376,2 Mio. €. Diese Ausgabereite seien - so die Verwaltung - durch bereits vergebene bzw. noch nicht abgerechnete Leistungen gebunden.

Die Übertragung der Ausgabereite war insgesamt nicht zu beanstanden. Allerdings erhöhten sich die Ausgabereite bereits zum zweiten Mal in Folge um rd. eine halbe Milliarde Euro. 2014 entstanden somit 5,3 Mrd. € Ausgabereite. Allein im Bereich der Investitionen (HGr. 7 und 8) beliefen sich die Ausgabereite auf 3,1 Mrd. € (57,4 % aller Ausgabereite).

⁷ Bis 2013 Kap. 07 07

Die Entwicklung der letzten Jahre stellt sich wie folgt dar:



Der ORH sieht in dieser Entwicklung ein Indiz dafür, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Im investiven Bereich könnte nach Ansicht des ORH ein Anstieg der Ausgaberrreste vermieden werden, wenn das Instrument der Verpflichtungsermächtigung verstärkt genutzt würde.

1.2.2 Einnahmereste

Die vom Landtag bewilligten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme⁸ und zur Entnahme von Mitteln aus dem Grundstock oder aus Rücklagen werden vom Finanzministerium als Einnahmereste übertragen, soweit sie zur Deckung noch benötigt werden. Folgende Einnahmereste wurden in das Haushaltsjahr 2015 übertragen:

Einnahmereste (Mio. €) Tabelle 5

	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Kreditermächtigungen	5.246,1	5.619,1	+ 373,0	+ 7,1 %
Andere Einnahmereste				
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 07, 13 08, 13 12 - 13 17)	86,4	31,6	- 54,8	- 63,4 %
Programm "Zukunft Bayern 2020" und Klimaprogramm Bayern 2020 (Kap. 13 30, 13 31)	131,0	87,0	- 44,0	- 33,6 %
Programm "Bayern 2020 plus" und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 - 13 44)	174,0	144,2	- 29,8	- 17,1 %
Summe	5.637,5	5.881,8	+ 244,4	+ 4,3 %

⁸ Art. 18 Abs. 3 BayHO und Art. 2 HG 2013/2014.



Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 773,0 Mio. € an. Da jedoch nicht mehr benötigte Kreditermächtigungen von 400,0 Mio. € eingezogen wurden, erhöhten sich die in das Jahr 2015 übertragenen Kreditermächtigungen per Saldo nur um 373,0 Mio. € (s. TNr. 1.3).

Die Ausgaben für die o. g. Investitions- und Zukunftsprogramme werden aus dem Grundstock (Privatisierungserlöse) oder den Rücklagen finanziert. Hierfür hat der Landtag entsprechende Entnahmen bewilligt, die dem Haushalt als Einnahmen zufließen. Im Haushaltsvollzug werden die Entnahmen erst getätigt, wenn die Ausgaben abfließen. Soweit dies nicht geschieht, werden korrespondierend Einnahme- und Ausgabereste gebildet (vgl. Tabellen 3 und 5).

Die Übertragung der Einnahmereste von insgesamt 5.881,8 Mio. € war zulässig, da diese zur Deckung der Ausgabereste (5.316,8 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2014 sowie der Vorjahre (565,0 Mio. €)⁹ benötigt wurden.¹⁰

⁹ Summe aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (237 Mio. €) und dem Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2013 übernommenen Reste (- 802 Mio. €) - vgl. Tabelle 1 Nr. 3.

¹⁰ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2013/2014.

1.3 Kreditermächtigungen

Der Landtag bestimmte in Art. 18 Abs. 3 BayHO i. V. m. Art. 2 HG 2013/2014 in der aktuell gültigen Fassung,¹¹ in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen und diese Kreditermächtigungen übertragen darf. Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigungen 2014 (Mio. €)		<i>Tabelle 6</i>
Kreditermächtigungen für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2013/2014)		0,0
Übertragene Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2013		
<i>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2013¹</i>	1.094,4	
<i>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen²</i>	4.151,7	5.246,1
Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2013/2014)		2.994,0
Kürzung der Kreditermächtigung um die Nettotilgung (Art. 2 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 HG 2013/2014)		- 540,0
Kreditermächtigungen 2014		7.700,1
Davon ab: Kreditaufnahme im Jahr 2014		- 1.681,0
Einzug alter, zum Abgleich der Haushaltsrechnung nicht mehr benötigter Kreditermächtigungen		- 400,0
Verbleibende Kreditermächtigungen		5.619,1
Davon ab: Übertragene Kreditermächtigungen auf das Jahr 2015		
<i>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2014¹</i>	694,5	
<i>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen²</i>	4.924,6	- 5.619,1
Rest		0,0

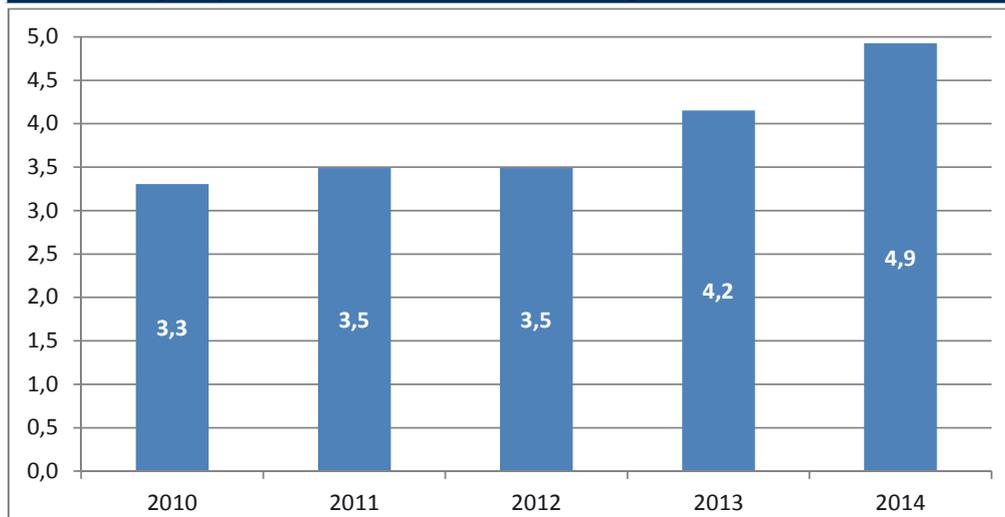
¹ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2013/2014 ermächtigt zur Inanspruchnahme der "in den vorausgegangenen Haushaltsjahren genehmigten Kreditmittel".

² Art. 8 Abs. 3 HG 2013/2014 ermächtigt zur Übertragung "in die folgenden Haushaltsjahre".

¹¹ GVBl. 2012 S. 686; GVBl. 2013 S. 252, GVBl. 2014 S. 190.

Entwicklung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen (Mrd. €)

Abbildung 2



Seit dem Haushalt 2008¹² können nicht beanspruchte Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden.

Das Finanzministerium tilgte 2014 auslaufende Kredite von 2.994,0 Mio. € und benötigte zu deren Anschlussfinanzierung infolge der hohen Steuereinnahmen nur Kredite von 1.681,0 Mio. €. Dauerhaft getilgt wurden 540,0 Mio. €.

Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich von 3,3 Mrd. € in 2010 auf 4,9 Mrd. € in 2014 (+ 48,9 %).

1.4 Haushaltsüberschreitungen

Über- oder außerplanmäßige Ausgaben können entstehen, wenn die veranschlagten Ansätze nicht ausreichen bzw. Ausgaben geleistet werden müssen, für die kein Haushaltstitel vorgesehen ist. Voraussetzung für eine Ausgabeermächtigung ist die Einwilligung des Finanzministeriums. Dem Finanzministerium wird hier ein Notbewilligungsrecht eingeräumt, welches subsidiär zum Budgetrecht des Landtags ist.¹³

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

¹² Art. 8 Abs. 10 HG 2007/2008 i. d. F. d. 1. NHG 2008, danach Art. 8 Abs. 3 HG ab 2009/2010.

¹³ Art. 37 BayHO.

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

Haushaltsüberschreitungen (Mio. €)				
	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Überplanmäßige Ausgaben	146,2	1.328,7	1.182,5	+ 808,9 %
Außerplanmäßige Ausgaben	224,4	2,8	- 221,6	- 98,8 %
Vorgriffe ¹	12,6	6,6	- 6,0	- 47,7 %
Summe	383,2	1.338,1	954,9	+ 249,2 %

Tabelle 7

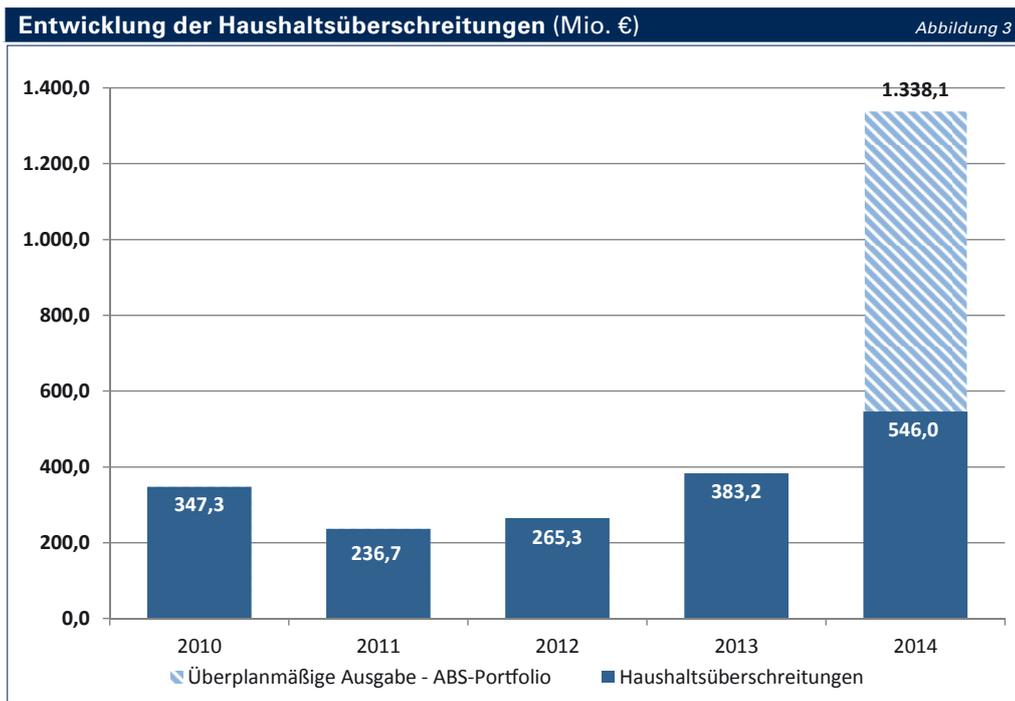
¹ Überplanmäßige Ausgaben, die auf das nächste Haushaltsjahr angerechnet werden.

Die Haushaltsüberschreitungen betragen 2,7 % des Haushaltsvolumens (Vorjahr: 0,8 %). 2014 wurden in 5 Fällen über- und außerplanmäßige Ausgaben von 5 Mio. € und mehr geleistet. Aufgrund der Garantieübernahme zur Absicherung des ABS-Portfolios der BayernLB war der Freistaat zur Zahlung eines Verlustausgleichsbetrags (1.092,0 Mio. €) verpflichtet. Da die hierfür veranschlagten Haushaltsmittel nicht ausreichten, entstanden allein hier überplanmäßige Ausgaben von 792,0 Mio. €. Auch in den übrigen Fällen mussten Rechtsansprüche erfüllt werden. So fiel für die Zahlungen Bayerns im Länderfinanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz eine überplanmäßige Ausgabe von 423,1 Mio. € an. Zudem reichten auch in diesem Jahr die veranschlagten Haushaltsmittel für die Leistungen an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern nicht aus (+ 69,4 Mio. €).

Bis auf wenige Ausnahmen lag die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums zur Überschreitung des Haushalts vor. Das Finanzministerium bestätigte, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung auch in den Ausnahmefällen zugestimmt hätte.

Ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz war nicht erforderlich. Der Landtag wurde bei Haushaltsüberschreitungen von mehr als 250.000 € unterrichtet.

Die nachfolgende Grafik macht deutlich, dass sich die Haushaltsüberschreitungen in den letzten Jahren zwischen 0,2 und 0,4 Mrd. € bewegten. Dies entsprach einem Anteil von 0,5 bis 0,8 % des Haushaltsvolumens. Der deutliche Anstieg in 2014 war überwiegend auf die überplanmäßige Ausgabe im Rahmen der Garantieübernahme zur Absicherung des ABS-Portfolios zurückzuführen. Ohne diese Ausgabe hätten die Haushaltsüberschreitungen nur 1,1 % (546,0 Mio. €) des Haushaltsvolumens betragen.



1.5 Globale Veranschlagungen

Einnahmen und Ausgaben sind im Haushaltsplan nach Zwecken getrennt zu veranschlagen.¹⁴ Eine Ausnahme hiervon stellen die globalen Mehr- und Mindereinnahmen sowie die globalen Mehr- und Minderausgaben dar. Diese werden veranschlagt, wenn zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch unklar ist, bei welcher Haushaltsstelle die Einnahme bzw. Ausgabe zuzuordnen oder eine Einsparung möglich ist.

Im Haushaltsplan 2014 war bei Kap. 13 03 Tit. 972 01 eine „Minderausgabe aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungsmaßnahmen in sämtlichen Einzelplänen“ von 272 Mio. € veranschlagt. Diese wurde über die haushaltsgesetzliche Sperre gem. Art. 4 HG 2013/2014 erbracht.

Die Staatsregierung beschloss am 20./21.11.2009 ein auf fünf Jahre angelegtes Strukturprogramm für die Region Nürnberg-Fürth. Das Haushaltsvolumen über die gesamte Laufzeit umfasste 115 Mio. €. Das Strukturprogramm wurde mit allgemeinen Haushaltsmitteln von 7 Mio. € jährlich mitfinanziert. Um die erforderlichen Einsparungen nachzuweisen, wurden in den Einzelplänen 02 bis 10, 12, 13 und 15 globale Minderausgaben veranschlagt. Die Einsparungen wurden fast vollständig erbracht. Lediglich im Bereich des Wissenschaftsministeriums (Epl. 15) liegt eine Unterdeckung von 0,4 Mio. € vor. Aus Sicht des ORH hätte dies bereits bei der Resteabwicklung, und nicht erst bei der Erstellung der Haushaltsrechnung auffallen müssen. Das Wissenschaftsministerium sicherte zu, den fehlenden Betrag in 2015 zusätzlich zu erbringen.

¹⁴ Art. 17 Abs. 1 BayHO.

In den Bereichen des Sozial- und des Umweltministeriums wurden für sächliche Verwaltungsausgaben globale Mehrausgaben von 2,1 Mio. € und globale Minderausgaben von 3,6 Mio. € ausgebracht und ordnungsgemäß durch Einsparungen an anderer Stelle gedeckt.

Weitere globale Minderausgaben von 18,7 Mio. € wurden in den Einzelplänen 03A und 15 veranschlagt. In der Haushaltsrechnung wurde deren Erbringung vollständig nachgewiesen.

1.6 Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

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

Die in der Haushaltsrechnung 2014 aufgeführten Beträge stimmen mit den in der Buchführung nachgewiesenen Beträgen überein. Die Haushaltsrechnung wird mittels eines IT-Verfahrens aus den gebuchten Einnahmen und Ausgaben erstellt.

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

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

Der Innenminister bestätigte in der Haushaltsrechnung 2014 über den Einzelplan 03A die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsführung nur eingeschränkt. Grund hierfür waren, wie bereits im Vorjahr, die vom Polizeipräsidium München angezeigten Unregelmäßigkeiten. Das Strafverfahren wurde durch ein rechtskräftiges Urteil beendet.

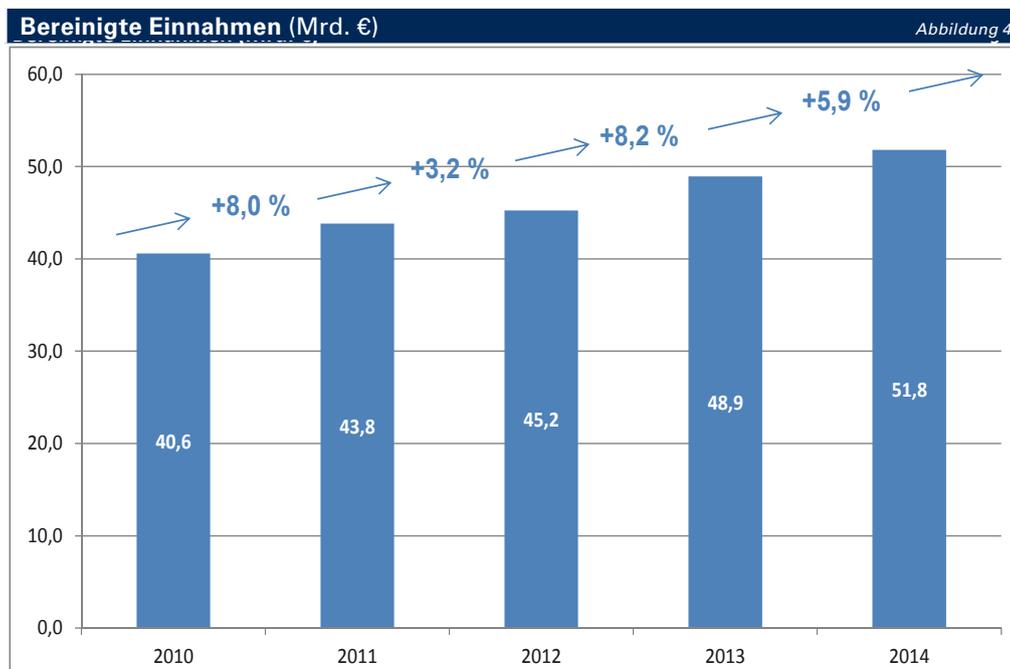
2 Entwicklung des Gesamthaushalts

➤ **Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen standen den Einnahmen von 51.811,3 Mio. € (+ 5,9 %) Ausgaben von 50.191,2 Mio. € (+ 7,2 %) gegenüber. Dies ergab einen positiven Finanzierungssaldo von 1.620,2 Mio. €.**

2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

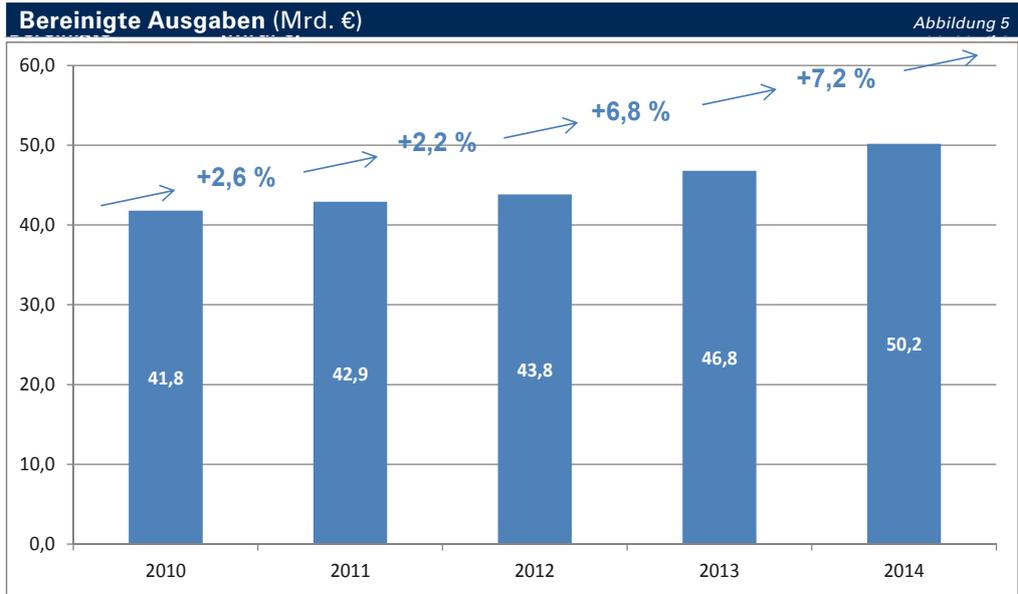
Eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Hierfür werden nach dem sog. bundeseinheitlichen Berechnungsschema bei den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben die Kreditaufnahmen und -tilgungen, die Zuführungen und Entnahmen aus Rücklagen sowie die haushaltstechnischen Verrechnungen abgezogen.¹⁵

Die bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Freistaates entwickelten sich folgendermaßen:

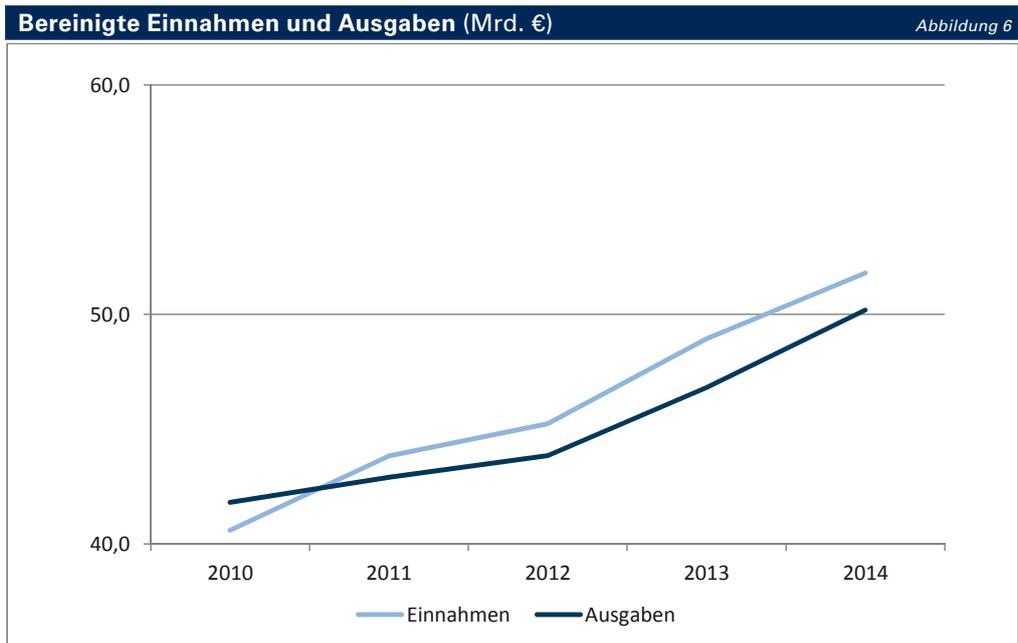


Der Anstieg bei den bereinigten Einnahmen beruhte im Wesentlichen auf der anhaltend günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen sowie ab 2012 auch auf den Beihilferückzahlungen durch die BayernLB.

¹⁵ Vgl. Tabelle 2 - Ist-Beträge der Obergruppen 32, 35, 38, 91 und 98.



Die Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben macht deutlich, dass seit dem Haushaltsjahr 2011 sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben gestiegen sind. Die bereinigten Ausgaben lagen jedoch unter den bereinigten Einnahmen. Dies führte zu einem positiven Finanzierungssaldo (vgl. TNr. 2.2).



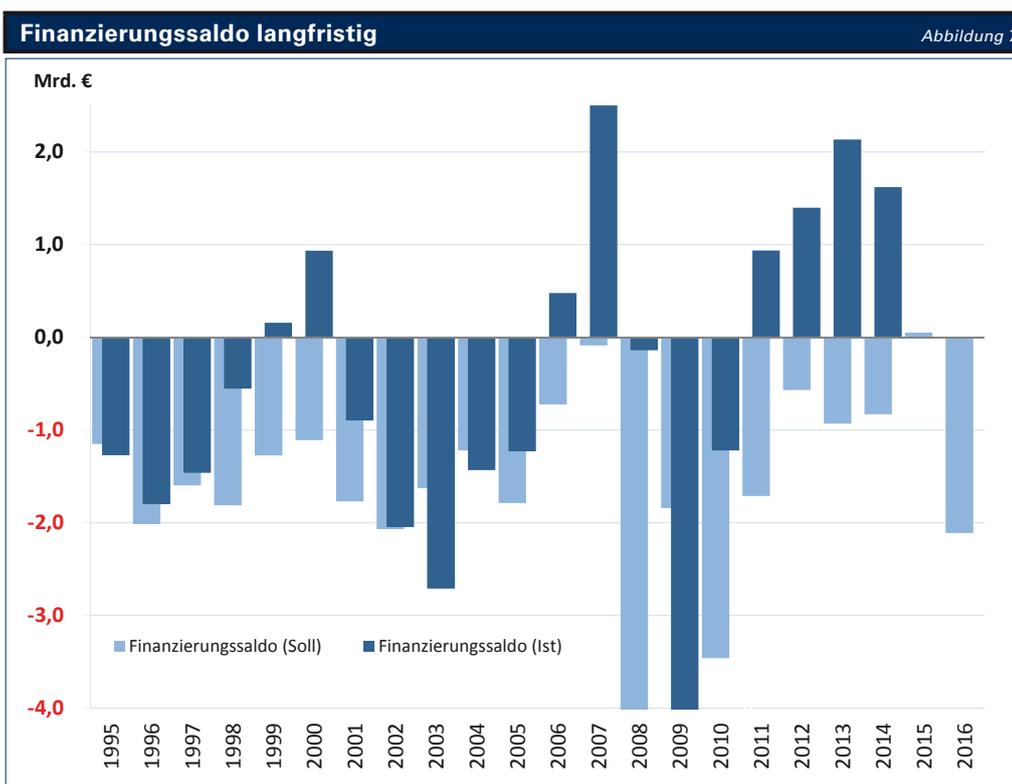
2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

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

Finanzierungssaldo (Mio. €)		
Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)
2010	- 3.461,2	- 1.220,0
2011	- 1.711,5	935,7
2012	- 568,0	1.397,1
2013	- 932,4	2.132,3
2014	- 829,7	1.620,2

Tabelle 8

Der für 2014 geplante Finanzierungssaldo verbesserte sich im Haushaltsvollzug um 2,4 auf 1,6 Mrd. €. Ursachen hierfür waren hauptsächlich die günstige Entwicklung der Steuereinnahmen und die Einnahmen im Zusammenhang mit der BayernLB (vgl. TNrn. 3 und 11).



Die Entwicklung des Finanzierungssaldos zeigt, dass in den vergangenen 20 Jahren bis einschließlich 2014 der Haushalt stets mit einem negativen Finanzierungssaldo geplant wurde (hellblaue Balken). Das bedeutet, dass im Haushaltsplan zum Ausgleich dieses Saldos Kreditaufnahmen (bis 2005 und in 2008) oder Entnahmen aus Rücklagen vorgesehen waren.

Die Abbildung zeigt auch, dass im Haushaltsvollzug (dunkelblaue Balken) in einigen Jahren ein positiver Finanzierungssaldo entstand. Grund für diese Überschüsse waren im Wesentlichen nicht eingeplante Steuermehreinnahmen. Diese Überschüsse wurden den Rücklagen zugeführt (z. B. der Haushaltssicherungsrücklage) und teilweise zur Schuldentilgung verwendet (2011 bis 2014).

Der ORH hat in den letzten beiden Jahresberichten gefordert, sich künftig nicht auf unerwartete Einnahmeverbesserungen zu verlassen, sondern insbesondere in konjunkturell guten Jahren mit einem positiven Finanzierungssaldo zu planen. Dem haben Staatsregierung und Landtag Rechnung getragen. Der Doppelhaushalt 2015/2016¹⁶ sah erstmals seit der Haushaltsreform 1971¹⁷ für beide Jahre einen positiven Finanzierungssaldo vor (2015: 19,1 Mio. €, 2016: 232,8 Mio. €).

Für den Nachtragshaushalt 2016 hat die Staatsregierung mit einem negativen Finanzierungssaldo von 2,1 Mrd. € geplant. Davon entfallen 1,8 Mrd. € auf den nicht vorhersehbaren Mehrbedarf im Asylbereich. Insoweit sind die Gründe für den negativen Finanzierungssaldo für den ORH nachvollziehbar. Allerdings entfallen 0,3 Mrd. € auf andere Mehrausgaben.

¹⁶ HG 2015/2016 vom 17.12.2014 (GVBl. S. 511 ff.).

¹⁷ BayHO vom 08.12.1971.

3 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen sind 2014 um 2.090,1 Mio. € (+ 5,6 %) angestiegen, 2015 erhöhten sie sich um weitere 2.425,4 Mio. € (+ 6,1 %).

3.1 Steueraufkommen

Das Steueraufkommen in Bayern resultiert aus

- Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder und
- Landessteuern.

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

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio. €)			
	2013	2014	2015
Gemeinschaftsteuern			
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	35.482,0	37.622,2	40.071,8
Veranlagte Einkommensteuer	9.219,7	9.765,8	10.572,8
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	4.459,3	4.269,0	4.745,9
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.676,2	1.577,9	1.685,9
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	4.097,0	4.945,0	4.652,3
Umsatzsteuer	22.860,8	24.790,6	25.320,1
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.944,3	2.979,7	3.073,0
Gewerbesteuerumlage	1.515,8	1.588,2	1.586,6
Summe	82.255,1	87.538,3	91.708,4
Landessteuern			
Vermögensteuer	0,1	- 1,2	- 1,0
Erbschaftsteuer	1.077,6	1.357,3	1.570,0
Grunderwerbsteuer	1.346,9	1.425,2	1.570,4
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	244,5	243,9	253,6
Feuerschutzsteuer	69,0	70,6	73,5
Biersteuer	147,1	155,0	157,4
Summe	2.885,2	3.250,7	3.623,8
Gesamt	85.140,3	90.789,0	95.332,2

Das Steueraufkommen 2014 ist gegenüber dem Vorjahr um 5.648,7 Mio. € (+ 6,6 %) und 2015 nochmals um 4.543,2 Mio. € (+ 5,0 %) angestiegen.

3.2 Steuereinnahmen

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

Die Steuereinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Steuereinnahmen (Mio. €)								Tabelle 10
Steuerarten	2013	2014	Veränderung 2013/2014		2015	Veränderung 2014/2015		
Gemeinschaftsteuern								
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	12.746,5	13.663,7	+ 917,2	+ 7,2%	14.639,7	+ 976,0	+ 7,1%	
Veranlagte Einkommensteuer	3.918,4	4.150,4	+ 232,0	+ 5,9%	4.493,4	+ 343,0	+ 8,3%	
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2.101,6	1.951,6	- 150,0	- 7,1%	2.253,4	+ 301,8	+ 15,5%	
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	737,5	712,8	- 24,7	- 3,3%	741,8	+ 29,0	+ 4,1%	
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	2.048,5	2.472,5	+ 424,0	+ 20,7%	2.326,2	- 146,3	- 5,9%	
Umsatzsteuer	8.989,8	9.223,3	+ 233,5	+ 2,6%	9.680,3	+ 457,0	+ 5,0%	
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.944,3	2.979,7	+ 35,4	+ 1,2%	3.073,0	+ 93,3	+ 3,1%	
Gewerbesteuerumlage	1.197,4	1.254,4	+ 57,0	+ 4,8%	1.253,0	- 1,4	- 0,1%	
Summe	34.684,0	36.408,5	+ 1.724,5	+ 5,0%	38.460,8	+ 2.052,4	+ 5,6%	
Landessteuern								
Vermögensteuer	0,1	-1,2	- 1,3	-	-1,0	+ 0,2	-	
Erbschaftsteuer	1.077,6	1.357,3	+ 279,7	+ 26,0%	1.570,0	+ 212,7	+ 15,7%	
Grunderwerbsteuer	1.346,9	1.425,2	+ 78,3	+ 5,8%	1.570,4	+ 145,2	+ 10,2%	
Rennwett-, Lotterien- und Sportwettensteuer	244,5	243,9	- 0,6	- 0,2%	253,6	+ 9,7	+ 4,0%	
Feuerschutzsteuer	69,0	70,6	+ 1,6	+ 2,3%	73,5	+ 2,9	+ 4,1%	
Biersteuer	147,1	155,0	+ 7,9	+ 5,4%	157,4	+ 2,4	+ 1,5%	
Summe	2.885,2	3.250,7	+ 365,5	+ 12,7%	3.623,8	+ 373,1	+ 11,5%	
Gesamt	37.569,1	39.659,2	+ 2.090,1	+ 5,6%	42.084,6	+ 2.425,4	+ 6,1%	

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2014 gegenüber dem Vorjahr um 2.090,1 Mio. € (+ 5,6 %) und 2015 um weitere 2.425,4 Mio. € (+ 6,1 %) angestiegen.

4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen


Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (HGr. 1) erhöhten sich im Vergleich zu 2013 insgesamt um 1.221,7 (+ 32,2 %) auf 5.015,1 Mio. €.

Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen (Mio. €)				Tabelle 11	
	2013	2014	Veränderung 2013/2014		
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen)	1.988,9	2.290,0	+ 301,0	+ 15,1%	
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mieten und Pachten, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien)	1.077,7	1.401,6	+ 323,9	+ 30,1%	
Zinseinnahmen	72,6	79,3	+ 6,6	+ 9,1%	
Darlehensrückflüsse	271,0	219,1	- 51,9	- 19,1%	
sonstige Einnahmen	383,2	1.025,1	+ 642,0	+ 167,6%	
Summe	3.793,4	5.015,1	+ 1.221,7	+ 32,2%	

Die Steigerung gegenüber dem Vorjahr bei den Verwaltungseinnahmen gründete im Wesentlichen in einer Kapitalrückzahlung der BayernLB von 700,0 Mio. € (vgl. TNr. 11). Unter Sonstige Einnahmen waren zudem weitere Zahlungen im Zusammenhang mit der Beteiligung an der BayernLB von 788,8 Mio. € enthalten. Die Darlehensrückflüsse schwankten naturgemäß je nach Laufzeit.

5 Personalausgaben und Entwicklung der Stellen

 Die Personalausgaben sind gegenüber 2013 um 776,5 Mio. € (+ 4,1 %) auf insgesamt 19.804,4 Mio. € angestiegen.

5.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)					Tabelle 12
	2013	2014	Veränderung 2013/2014		
Bezüge der Beamten und Richter ¹	9.450,0	9.753,9	+ 303,9	+ 3,2%	
Arbeitnehmer- und Beschäftigungsentgelte	3.779,7	3.935,4	+ 155,7	+ 4,1%	
Versorgungsbezüge der Beamten und Richter ¹	4.161,4	4.427,3	+ 265,9	+ 6,4%	
Beihilfen und Fürsorgeleistungen ²	589,4	597,8	+ 8,4	+ 1,4%	
Beihilfen für Versorgungsempfänger	762,0	798,8	+ 36,8	+ 4,8%	
Sonstige Personalausgaben	210,6	214,1	+ 3,5	+ 1,7%	
Zuführung zum Pensionsfonds ³	74,8	77,1	+ 2,3	+ 3,1%	
Summe	19.027,9	19.804,4	+ 776,5	+ 4,1%	

¹ ohne Zuführung an Versorgungsrücklage.

² ohne Versorgungsempfänger.

³ ohne Zuführungen unter Kapitel 13 20 Titel 919 61.

Die Steigerung der Ausgaben für die aktiv Beschäftigten um 459,6 Mio. € (+ 3,5 %) gegenüber 2013 ist auf neu ausgebrachte Stellen und Stellenhebungen sowie auf Besoldungs- und Tariferhöhungen zurückzuführen. Die überproportionale Zunahme der Versorgungsausgaben beruht auf dem weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger. Diese Ausgaben werden sich auch weiterhin erhöhen, weil die Zahl der Versorgungsempfänger noch bis zum Jahr 2035 ansteigen wird. Zu diesem Ergebnis kommt auch der Versorgungsbericht.¹⁸

5.2 Entwicklung der Stellen

Die Stellenentwicklung seit dem Jahr 2009¹⁹ stellt sich für den gesamten Staatshaushalt sowie in den Bereichen allgemeinbildende Schulen, bei den Hochschulen (Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften - ohne Universitätsklinika sowie Kunst- und Musikhochschulen), Polizei, in den FÄ und im Justizvollzug per Saldo wie folgt dar:

¹⁸ Vgl. Versorgungsbericht des Freistaates Bayern für die 17. Legislaturperiode (Dezember 2014), Abschnitt D IV, ab S. 115.

¹⁹ Die Stellenentwicklung in den Jahren 2008, 2010, 2012 ist im ORH-Bericht 2015 TNr. 5.2 dargestellt.

Stellenentwicklung						Tabelle 13	
	2009	2011	2013	2014	Veränderung 2009 - 2014		
Stellen gesamt¹	270.748	278.484	281.984	282.567	11.819	+ 4,4%	
Davon							
Schulen Kap. (05 12 - 05 21, ohne Kap. 05 20)	101.800	106.338	107.388	106.972	5.172	+ 5,1%	
Hochschulen	28.418	30.139	33.384	33.382	4.964	+ 17,1%	
Polizei (Kap. 03 17 - 03 21)	37.889	38.998	39.666	40.166	2.277	+ 6,0%	
Finanzämter (Kap. 06 05)	17.061	17.194	17.596	17.982	921	+ 5,4%	
Justizvollzug (Kap. 04 05)	5.372	5.497	5.650	5.697	325	+ 6,0%	
übrige Verwaltung	80.208	80.318	78.300	78.368	- 1.840	- 2,3%	

¹ Enthalten sind Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (2014: 6.421 Stellen) sowie Stellen für Referendare (2014: 16.694 Stellen).

Nach dem haushaltsgesetzlich vorgegebenen Stellenabbau (Art. 6 b HG) wurden für den Zeitraum von 2009 bis 2013 rd. 2.900 Stellen abgebaut.²⁰ Im gleichen Zeitraum haben sich trotz dieses Stellenabbaus die Stellen an den allgemeinbildenden Schulen um rd. 5.200 (+ 5,1 %), die der Hochschulen (Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften - ohne Universitätsklinik sowie Kunst- und Musikhochschulen) um rd. 5.000 (+ 17,1 %), die der Polizei um rd. 2.300 (+ 6,0 %), die der FÄ um rd. 900 (+ 5,4 %) und die für den Justizvollzugsdienst um rd. 300 (+ 6,0 %) erhöht. Die Stellenzahl der übrigen Verwaltung ging um rd. 1.800 Stellen (- 2,3 %) zurück. Die Tabelle zeigt, dass sich die Zahl der Stellen seit dem Jahr 2009 im Ergebnis um rd. 11.800 (+ 4,4 %) erhöht hat.

Die neue Geschäftsverteilung der Staatsregierung zum 11.10.2013²¹ und die Umressortierungen von Aufgaben führte auch zur Umsetzung von 1.327 Stellen aus Ministerien und nachgeordneten Behörden. Näheres zu den Umressortierungen dieser Stellen ist in den Einzelplanbemerkungen²² dargestellt.

5.3 Tatsächliche Besetzung der Stellen

Der ORH hat die Besetzung der im Stellenplan 2014 ausgewiesenen Stellen in den in Tabelle 11 dargestellten Bereichen geprüft. Bezogen auf das Jahr 2014 lag die Quote der nicht besetzten Stellen bei 4,9 % mit einer geringen Schwankungsbreite zwischen den ausgewählten Bereichen und innerhalb des Jahresverlaufs. Mögliche Gründe hierfür sind u. a. die derzeit geltende dreimonatige Wiederbesetzungssperre (Art. 6 Abs. 2 HG), die Einstellung von Lehrern zu Beginn eines Schul- bzw. Schulhalbjahres, feste jährliche Einstellungszeitpunkte (z. B. in der Steuerverwaltung), Sperre von Stellen im Hinblick auf haushaltsgesetzliche Verpflichtungen zum Stellenabbau,²³ zeitferne Wiederbesetzung mit geeigneten Bewerbern, familienpolitische Beurlaubungen und Gewährung von Altersteilzeiten im Blockmodell.

²⁰ Die für das Jahr 2014 beschlossene Einsparung von 400 Stellen wird im Doppelhaushalt 2017/2018 dargestellt.

²¹ Vgl. Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung (StRGVV) i. d. F. vom 28.01.2014.

²² Unter III. TNrn. 1 bis 15.

²³ Art. 6 b Abs. 1 HG 2015/2016.

5.4 Beamte in Ausbildung in ausgewählten Bereichen

Die Übersicht zeigt zum Stichtag 01.10.2015 den Vergleich der im Haushaltsplan 2015 ausgewiesenen Stellen für Beamte auf Widerruf und Lehramtsanwärter mit den tatsächlich besetzten Stellen.

Beamte auf Widerruf und Lehramtsanwärter Tabelle 14		
Bereich	Stellen für B.a.W. und Lehramtsanwärter 2015	B.a.W. und Lehramtsanwärter 2015 in Ausbildung
Lehrer	11.375	10.759
Polizei	3.350	3.149
Justizvollzug	258	218
Finanzämter	1.524	2.288
Summe	16.507	16.414

Im Lehrerbereich sind rd. 600 Stellen weniger besetzt. Bei der Polizei und im Justizvollzug liegt die Zahl der unbesetzten Stellen bei rd. 240. Bei den in Ausbildung befindlichen rd. 2.300 Steuerbeamten dagegen liegt die Zahl um rd. 760 über den zur Verfügung stehenden Stellen für Anwärter. Dazu mussten die 760 Beamten auf Widerruf bereits im Vorgriff auf Stellen für planmäßige Beamte haushaltskonform verrechnet werden.²⁴

5.5 Stellenentwicklung in der Unterbringungsverwaltung bei den Regierungen

Die Regierungen sind als Zentrale Ausländerbehörden u. a. für die Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen zuständig.²⁵ Im Doppelhaushalt 2015/2016 erhöhte sich die Zahl der Beschäftigungsmöglichkeiten (Tit. 428 11) um 68 von 371 auf 439.

Aufgrund der im Jahr 2015 deutlich angestiegenen Zahl an Flüchtlingen und Asylbewerbern sieht das Nachtragshaushaltsgesetz 2016 eine Stellenausweitung bei Tit. 428 01 (Entgelte der Arbeitnehmer) um 350,5 Stellen, bei Tit. 428 11 (Entgelte für sonstige Hilfsleistungen durch Arbeitnehmer) um 969 Stellen und bei Tit. 428 14 (Entgelte für sonstige Hilfsleistungen durch zeitlich befristet beschäftigte Arbeitnehmer) um 1.370 Stellen für befristete Beschäftigungsverhältnisse vor. Zudem werden für die Regierungen (Verwaltung allgemein) zusätzlich 391 Planstellen geschaffen, von denen ein Teil auch für die Unterbringungsverwaltung verwendet wird.

²⁴ Vgl. Art. 6 Abs. 3 Nr. 1 Buchst. a Doppelbuchst. aa HG 2015/2016.

²⁵ Vgl. Verordnung über die Zuständigkeiten zur Ausführung des Aufenthaltsgesetzes und ausländerrechtlicher Bestimmungen in anderen Gesetzen (Zuständigkeitsverordnung Ausländerrecht - ZustVAusIR).

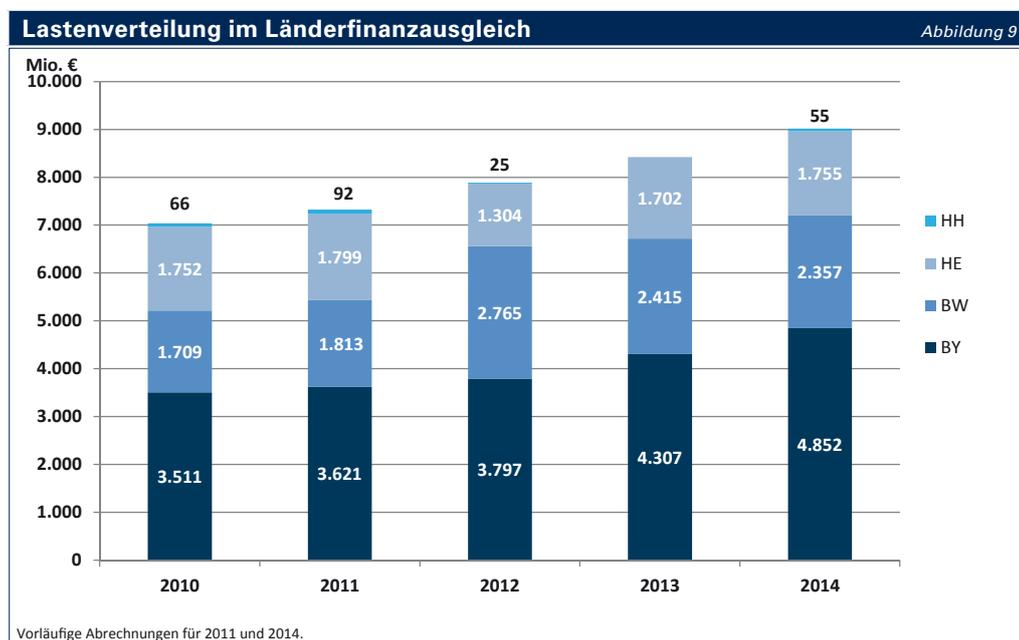
5.6 Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds

Zum 01.01.2013 gingen die Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds²⁶ auf den Bayerischen Pensionsfonds²⁷ über. Im Jahr 2014 wurden dem Pensionsfonds 111,7 Mio. € zugeführt. Zum 31.12.2014 betrug das Vermögen im Pensionsfonds 2.142,0 Mio. €. Bis 2030 sind diesem Sondervermögen jährlich 100 Mio. € aus dem Staatshaushalt zuzuführen.²⁸

6 Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)

2014 wurden für Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen (HGr. 6) 21.162,0 Mio. € verausgabt. Dies waren 2.523,4 Mio. € (+ 13,5 %) mehr als im Vorjahr.

Der größte Einzelposten ist regelmäßig die Zahlung Bayerns in den **Länderfinanzausgleich** (Kap. 13 03). Diese betrug 2014 4.823,1 Mio. €. Dieser Betrag umfasste die Schlussrechnung 2013 und die Abschlagszahlungen 2014 und ist um 816,1 Mio. € angestiegen. Nach der vom Bund erstellten vorläufigen Abrechnung beträgt der Ausgleichsbetrag 2014 für Bayern 4.852,0 Mio. €. Der bayerische Anteil belief sich 2014 auf 53,8 % (Vorjahr: 51,1 %) des gesamten Ausgleichsvolumens. 2008 hatte der bayerische Anteil noch 35,4 % betragen.



²⁶ Stand der Sondervermögen zum 31.12.2012: Versorgungsrücklage 1.406,0 Mio. €, Versorgungsfonds 270,5 Mio. €.

²⁷ Gesetz über die Bildung von Versorgungsrücklagen im Freistaat Bayern (BayVersRückIG) vom 11.12.2012, GVBl. 2012, S. 613.

²⁸ Art. 6 Abs. 1 BayVersRückIG.

Weitere wesentliche Veränderungen bei den Zuwendungen und Zuschüssen sind:

Aufgrund der Garantieübernahme zur Absicherung des ABS-Portfolios der BayernLB musste der Freistaat 2014 für den Verlustausgleich 1.092,0 Mio. € (Kap. 13 60 Tit. 697 01) zahlen (vgl. TNr. 10.3).

Die Aufwendungen für Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung werden von den Sozialhilfeträgern getragen. Die Erstattungsleistungen des Bundes hierfür sind an die Träger der Sozialhilfe weiterzuleiten. Der Freistaat vereinbart die Bundesmittel (Kap. 10 03 Tit. 231 04) und leitet diese an die Gemeinden weiter (Kap. 10 03 Tit. 633 02). Der Bund übernimmt seit 2014 die Kosten für Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vollständig.²⁹ Die Erstattungsleistungen stiegen 2014 deshalb um 177,5 auf 628,0 Mio. € an.

Wie bereits im Vorjahr erhöhten sich die Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (Kap. 13 10). Sie stiegen um 163,5 Mio. auf 6.184,2 Mio. €. Der Anstieg um rd. 2,7 % beruhte erneut im Wesentlichen auf dem Anteil der Kommunen am gestiegenen Steueraufkommen.

Auch die steigenden Ausgaben im Asylbereich waren ursächlich für den Anstieg der Zuweisungen und Zuschüsse. Die gesetzlichen Ausgaben für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern³⁰ stiegen auf 286,6 Mio. € (+ 139,9 Mio. €) an. Die Landkreise und kreisfreien Gemeinden erhalten u. a. eine Kostenerstattung der notwendigen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.³¹ Hierfür stiegen die Ausgaben 2014 um 138,4 Mio. auf 284,0 Mio. € an. Die Ausgaben hierfür werden weiter stark zunehmen.

Für die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sowie für die Beitragsentlastung der Eltern wurden 1.316,4 Mio. € (Vorjahr 1.184,2 Mio. €) an die Gemeinden und Gemeindeverbände verausgabt (Kap. 10 07 TG 88 - 91). Die Steigerung um 132,2 Mio. € betraf im Wesentlichen die laufende Betriebskostenförderung und die Beitragsentlastung der Eltern für Kinder im Vorschuljahr.

Ergänzend zu den in 2013 bereits gewährten Soforthilfen wurde das „Aufbauhilfeprogramm Hochwasser 2013“ aufgelegt. Hierzu zählen u. a. drei Programme zur Unterstützung der vom Hochwasser im Mai/Juni 2013 Betroffenen. Im Rahmen dieser Programme wurden 2014 Zuschüsse von 124 Mio. € ausbezahlt. Diese Ausgaben wurden aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes erstattet.

²⁹ Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen.

³⁰ Kap. 10 53 ohne Tit. 633 03, 684 01, 684 02 und TG 60.

³¹ Art. 8 des Gesetzes über die Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 24.05.2002 (GVBl. S. 192).

7 Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) stiegen 2014 gegenüber dem Vorjahr um 20,0 auf 5.317,2 Mio. € an.

7.1 Investitionsausgaben

Die Ausgaben für Investitionen stellen sich wie folgt dar:

Investitionsausgaben (Mio. €)		Tabelle 15		
	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Baumaßnahmen	1.273,6	1.296,9	+ 23,4	+ 1,8%
Erwerb von Sachen	365,8	369,2	+ 3,5	+ 0,9%
Investitionsförderung	3.657,8	3.651,0	- 6,8	- 0,2%
Summe	5.297,1	5.317,2	+ 20,0	+ 0,4%

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung.

Mit 68,7 % entfielen die meisten Ausgaben auf den Bereich der Investitionsförderungsmaßnahmen.

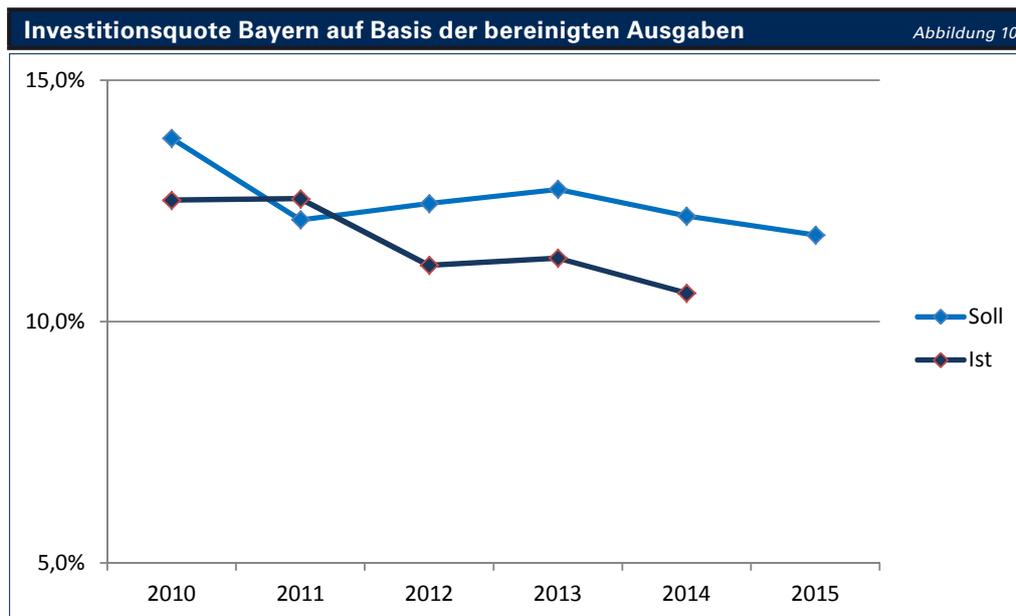
Größere Einzelposten bei der Investitionsförderung (Mio. €)		Tabelle 16		
Investitionsförderung ...	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
im Rahmen der allgemeinen Finanzaufweisungen (insbesondere des FAG, FAG-ÖPNV, BayKrG)	1.665,4	1.743,3	+ 78,0	+ 4,7%
der regionalen und strukturellen Wirtschaftsförderung	236,9	251,5	+ 14,6	+ 6,2%
für die Jugend-, Familien-, Frauen- und Altenhilfe sowie zur Kinderbetreuung	296,8	238,6	- 58,2	- 19,6%
im Bereich der Wissenschaft	155,2	168,1	+ 13,0	+ 8,4%
im Bereich Landwirtschaft	99,1	151,3	+ 52,2	+ 52,7%
zur Städtebauförderung	130,2	119,7	- 10,5	- 8,0%
zum Wohnungsbau	155,4	87,3	- 68,1	- 43,8%
im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	85,5	84,2	- 1,3	- 1,6%
für den Schienenpersonennahverkehr	54,5	72,0	+ 17,5	+ 32,0%

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung.

7.2 Investitionsquote

Mit der Investitionsquote wird das Verhältnis der Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) zu den bereinigten Gesamtausgaben dargestellt. Mit dieser Kennzahl wird erkennbar, wie viel der Freistaat u. a. in die Infrastruktur investiert.

Das Unterlassen von Investitionen kann zu einem dauerhaften realen Vermögensverzehr führen. Für das Staatsvermögen sind zu geringe Investitionen in die Infrastruktur gleichbedeutend mit einer öffentlichen Verschuldung. Die Investitionsquote ist daher gerade vor diesem Hintergrund ein wichtiges Kriterium.



Der Freistaat plante in den letzten Jahren konstant mit einer Investitionsquote von über 12 %, tatsächlich lag sie etwa 1,5 Prozentpunkte darunter. 2014 betrug die tatsächliche Investitionsquote 10,6 %.

8 Rücklagen und Sondervermögen

Ende 2014 betrug die Haushaltssicherungsrücklage 4,8 Mrd. €. Alle anderen Rücklagen und Sondervermögen sind zweckgebunden.

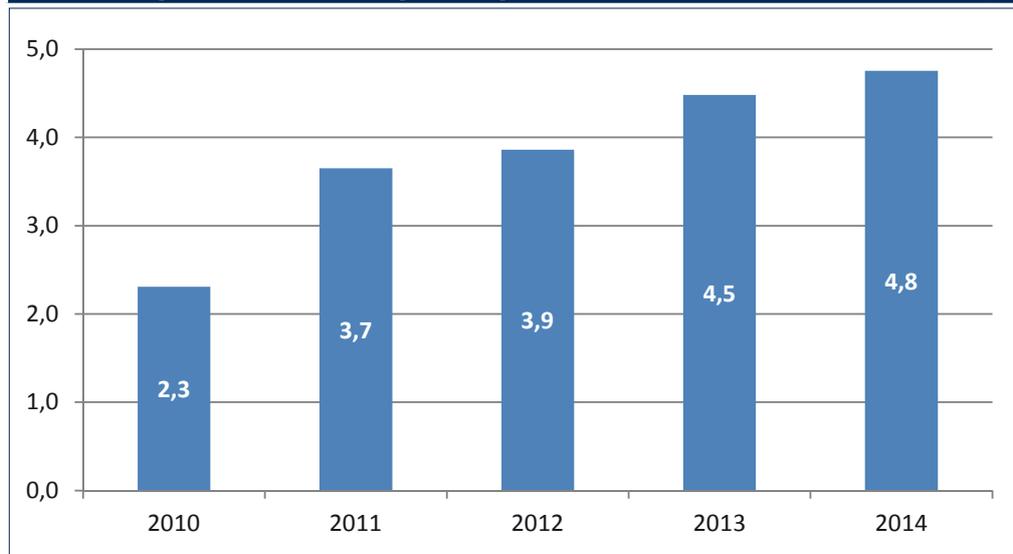
8.1 Bestand der Rücklagen und Sondervermögen

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

Rücklagen und Sondervermögen ohne Grundstock (Mio. €)				
	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	4.480,8	4.751,8	+ 271,0	+ 6,0%
Rücklage "Zukunft Bayern 2020"	132,7	88,7	- 44,0	- 33,2%
Sonderrücklagen "ersparte Haushaltsmittel"	226,8	197,2	- 29,6	- 13,1%
Bayer. Pensionsfonds (ehem. Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds) ¹	1.858,0	2.142,0	+ 284,0	+ 15,3%
Sonstige Sondervermögen	144,8	155,7	+ 10,8	+ 7,5%
Summe	6.843,1	7.335,3	+ 492,2	+ 7,2%

¹ Anteil des Freistaates am Sondervermögen.

Mit der **Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** werden Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften abgesichert. Sie besteht aus Überschüssen vergangener Haushalte. Sie hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:



Im Verlauf des Haushaltsvollzugs 2014 wurden der Haushaltssicherungsrücklage einerseits 2.679,2 Mio. € entnommen. Aufgrund des positiven Verlaufs der Einnahmen konnten ihr andererseits 2.950,2 Mio. € zugeführt werden. Darin enthalten war auch die Rückzahlung der BayernLB von 700,0 Mio. € (vgl. TNr. 11.3). Die Rücklage stieg somit um 271,0 Mio. € an. Der Nachtragshaushalt 2016 sieht im Vergleich zum Doppelhaushalt 2015/2016 per Saldo eine Entnahmenerhöhung in Höhe von 1,823 Mrd. € vor. Somit ergibt sich insgesamt (einschl. Stammhaushalt) eine planmäßige Entnahme per Saldo in Höhe von 2,675 Mrd. €.

Die Rücklage „**Zukunft Bayern 2020**“ sichert die Finanzierung des gleichnamigen Programmpakets. Dieses umfasste ursprünglich 1,7 Mrd. € aus Steuermehreinnahmen der Jahre 2007/2008 und beinhaltet im Wesentlichen Investitionen mit Schwerpunkten in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, Arbeit sowie Klimaschutz. 2014 wurden für diese Zwecke 44,0 Mio. € verausgabt.

Privatisierungserlöse dürfen nur für den Neuerwerb von Grundstockvermögen verwendet werden (vgl. TNr. 8.2). Ein Teil dieser Privatisierungserlöse wurde im Rahmen der Zukunftsprogramme „Offensive Zukunft Bayern“, „Bayern 2020 plus“, „Nord- und Ost-Bayern-Programm“ sowie „Strukturprogramm Nürnberg-Fürth“ grundstockkonform verwendet. Die für diese Maßnahmen teilweise bereits im allgemeinen Haushalt eingeplanten Mittel von 42,2 Mio. € wurden insofern nicht mehr benötigt und der **Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“** zugeführt. Aus dieser Rücklage wurden dann nicht grundstockkonforme Maßnahmen im Rahmen der o. g. Zukunftsprogramme finanziert (2014: 71,8 Mio. €).

Zu Jahresbeginn 2013 wurden die ehemalige Versorgungsrücklage und der ehemalige Versorgungsfonds zum **Bayerischen Pensionsfonds** zusammengefasst. Er dient der



Mitfinanzierung künftiger Versorgungslasten des Staates und der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (vgl. TNr. 5.6).

Unter **sonstige Sondervermögen**³² außerhalb des Grundstocks sind der Katastrophenschutzfonds, der Denkmalschutzfonds, der Unterstützungsfonds zur Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien, der Coburger Domänenfonds, das Sondervermögen für die Milch- und Fettwirtschaft in Bayern sowie kleinere Fonds und Stiftungen bei den Universitäten zusammengefasst.

8.2 Sondervermögen Grundstock

Art. 113 Abs. 2 BayHO regelt, dass der in Geld bestehende Teil des Grundstockvermögens (Grundstock) ein Sondervermögen ist. Maßgeblich für die Darstellung und Abwicklung ist die Grundstockbekanntmachung vom 08.08.2002.³³

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

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

Der Bestand und die Aufgliederung der geplanten Einnahmen und Ausgaben des Grundstockvermögens werden in der Anlage B zum Haushaltsplan des Einzelplans 13 aufgeführt. Die tatsächlichen Entwicklungen werden dann in der Haushaltsrechnung in der Anlage II zum Einzelplan 13 nachgewiesen.

Der Grundstock gliedert sich verwaltungsmäßig in die Abteilungen „Allgemeine Landesverwaltung“ und „Forstgrundstock“. 2014 wurden im Bereich der „Allgemeinen Landesverwaltung“ Einnahmen von 312,7 Mio. € erwirtschaftet, insbesondere aus der Veräußerung von Grundstockvermögen. Für den Erwerb von Grundstockvermögen bzw. für die Finanzierung von grundstockkonformen Maßnahmen wurden 36,1 Mio. € ausgegeben. Den Einnahmen des „Forstgrundstocks“ von 1,2 Mio. € standen Ausgaben von 3,9 Mio. € entgegen, insbesondere für den Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken (3,7 Mio. €).

³² Details s. Haushaltsrechnung des Freistaates Bayern, Einzelpläne 03A, 08, 12, 13 und 15, jeweils Anlage II. Nicht mit aufgenommen wurde der Sicherungsfonds nach dem bayerischen Hochschulgesetz, weil es sich um Körperschaftsvermögen der Hochschulen handelt.

³³ FMBl. 2002, S. 268.

Das Sondervermögen Grundstock hat sich wie folgt entwickelt:

Sondervermögen Grundstock (Mio. €)				
	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Allgemeine Landesverwaltung	252,0	528,6	+ 276,6	+ 109,7%
Fortgrundstock	7,3	4,5	- 2,8	- 37,8%
Offensive Zukunft Bayern II	48,8	3,2	- 45,6	- 93,5%
Offensive Zukunft Bayern IV - Bayernfonds II	0,9	0,7	- 0,2	- 19,3%
Erlöse aus der Veräußerung weiterer Beteiligungen (insb. e-on) und von Grundstockvermögen	481,6	370,1	- 111,5	- 23,2%
Summe	790,6	907,2	+ 116,5	+ 14,7%

Tabelle 18

In den drei zusätzlichen Sondervermögen aus Privatisierungserlösen³⁴ wurden u. a. die Erlöse aus der Veräußerung der Bayerischen Versicherungskammer bzw. von E-on-Anteilen des Freistaates Bayern erfasst (z. B. Offensive Zukunft IV - Bayernfonds II). Die Mittel hieraus werden für grundstockkonforme Maßnahmen verwendet. Deshalb verringerte sich der Bestand der zusätzlichen Sondervermögen.

8.3 Haushaltsrisiken infolge des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes

Die Bundesregierung hat 2008 auf die Finanzmarktkrise mit der Einrichtung des Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) reagiert. Dieser wird von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet. Rechtliche Grundlage ist das Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG). Nach § 13 Abs. 2 FMStFG sind nach der Abwicklung und Auflösung des Fonds etwa verbleibende Defizite zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 aufzuteilen. Der Länderanteil ist begrenzt auf 7,7 Mrd. €. Der bayerische Anteil an der Länderquote beträgt maximal 1,28 Mrd. €.

Nach Auskunft der FMSA fallen Zahlungen voraussichtlich erst ab 2020 an, da die bestehenden Abwicklungsanstalten bis mindestens 2020 tätig sein werden und vorher keine Schlussabrechnung der FMSA möglich sein wird.

³⁴ Nr. 3.5.1 der Grundstockbekanntmachung.

9 Verschuldung


Es wurden 540 Mio. € Schulden getilgt. Die valuierten Schulden am Kreditmarkt am 31.12.2014 lagen somit bei 25,1 Mrd. €. Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich um 773,0 Mio. €. Werden diese in Anspruch genommen, können sich die Staatsschulden auf 30,0 Mrd. € erhöhen.

9.1 Schuldenstand und Zinsen

Von 2010 bis 2014 haben sich der Schuldenstand des Freistaates und die Zinsausgaben wie folgt entwickelt:

Staatsschulden am Jahresende (Mio. €)					Tabelle 19
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2010	2011	2012	2013	2014
1. Allgemeiner Haushalt					
- Kreditmarktschulden	19.258,9	19.076,6	18.074,9	16.414,0	15.101,1
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	3.306,8	3.489,1	3.490,8	4.151,7	4.924,6
Summe	22.565,7	22.565,7	21.565,7	20.565,7	20.025,7
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kreditmarktschulden)					
	10.000,0	10.000,0	10.000,0	10.000,0	10.000,0
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	32.565,7	32.565,7	31.565,7	30.565,7	30.025,7
davon Kreditmarktschulden	29.258,9	29.076,6	28.074,9	26.414,0	25.101,1
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	1.329,6	1.215,4	1.149,3	1.084,3	1.010,1

Zinsausgaben (Mio. €)					Tabelle 20
Zinsausgaben an	2010	2011	2012	2013	2014
A. Kreditmarkt					
1. Allgemeiner Haushalt ¹	757,0	725,4	688,1	607,1	540,8
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	281,2	342,2	346,8	341,0	344,5
Zwischensumme	1.038,2	1.067,6	1.034,9	948,1	885,4
B. Bund	8,1	7,5	7,2	6,7	6,2
Summe	1.046,3	1.075,1	1.042,1	954,8	891,6

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

Bei den **Schulden am Kreditmarkt** handelt es sich um Schuldscheindarlehen, Landesschatzanweisungen und Rahmenkredite. 2014 umfassten die Rahmenkredite 805,0 Mio. €. Diese werden nur bei Bedarf zur kurzfristigen Liquiditätsbeschaffung in Anspruch genommen. 2014 war dies infolge der guten Liquidität nur sehr selten und nur in geringer Höhe notwendig.

Das Finanzministerium achtete aufgrund der aktuell günstigen Zinsen darauf, bei der Anschlussfinanzierung gute Konditionen längerfristig zu sichern. Im Hinblick auf das Ziel „Schuldenabbau 2030“ wurden Laufzeiten von durchschnittlich 10 Jahren gewählt. Der ORH stuft das Schuldenportfolio des Freistaates aufgrund seiner konservativen und langfristigen Struktur als risikoarm gegenüber Zinsänderungen ein.

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

Vorübergehend nicht benötigte liquide Bestände der Rücklagen und Sondervermögen wurden gem. Art. 8 Abs. 3 HG 2013/2014 dazu genutzt, die Anschlussfinanzierung fälliger Altschulden zu verschieben. Die Kreditaufnahme wird nachgeholt, wenn die Rücklagen und Sondervermögen wieder für ihre eigentlichen Zwecke benötigt werden. Aus diesem Grund werden die aufgeschobenen **Anschlussfinanzierungen** als Kreditermächtigungen übertragen und der haushaltsmäßigen Staatsverschuldung hinzugerechnet (vgl. TNrn. 1.3 und 8.1).

9.2 **Schuldenabbau bis 2030**

Die Staatsregierung hat sich das Ziel gesetzt, die Schulden am Kreditmarkt bis 2030 abzubauen. Dieses Vorhaben wurde 2012 in Art. 18 BayHO verankert. Bei der Schuldentilgung soll insbesondere die konjunkturelle Entwicklung berücksichtigt werden; in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs ist mithin ein größerer Schuldenabbau anzustreben als in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs.

In den vergangenen Jahren wurde eine Schuldentilgung unter Heranziehung der Haushaltssicherungsrücklage eingeplant. Aufgrund der günstigen Einnahmeentwicklung konnte aber eine Reduzierung der Haushaltssicherungsrücklage vermieden werden (vgl. TNrn. 2.2 und 8.1).

Der ORH forderte in seinem Jahresbericht 2014, sich bei der Haushaltsplanung nicht allein auf eine günstige Entwicklung im Haushaltsvollzug zu verlassen. Ein langfristiger Schuldenabbau könne nur gelingen, wenn schon bei der Haushaltsaufstellung die Ausgaben unter den Einnahmen liegen. Zudem sei ein angemessener Anteil der Steuermehreinnahmen im Haushaltsvollzug zur Schuldentilgung heranzuziehen.



2014 wurde der Schuldenstand um 540 Mio. € verringert. Im Doppelhaushalt 2015/2016 war für 2015 eine Schuldentilgung von 500 Mio. € vorgesehen, an der trotz steigender Asylkosten festgehalten wurde.

Im Nachtragshaushalt 2016 wird die Höhe der vorgesehenen Nettotilgung von 550 Mio. € beibehalten. Die ursprünglich für den allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) geplante Tilgung wird nun zugunsten des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) vorgenommen. Grund: Die Rückzahlung der BayernLB von 700,0 Mio. € (vgl. TNr. 11.3) wurde bisher nicht zur Tilgung der Kredite verwendet, die der Freistaat im Zusammenhang mit der Stabilisierung der BayernLB zur Finanzierung der Stillen Einlage aufgenommen hatte (Kap. 13 60). Der Nachtragshaushalt 2016 sieht nun eine Schuldentilgung von 550 Mio. € zugunsten Kap. 13 60 vor. Damit wurde dem Anliegen des ORH Rechnung getragen, Rückzahlungen der BayernLB für die Tilgung der Kredite zugunsten des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB einzusetzen. Nach Aussage der Staatsregierung wird mit den restlichen 150 Mio. € sowie den noch ausstehenden 2,3 Mrd. € Rückzahlungen der BayernLB³⁵ bei künftigen Schuldentilgungen ebenso verfahren.

Das Ziel „Schuldenabbau 2030“ kann nur im Zusammenwirken von Ausgabendisziplin und Schuldentilgung erreicht werden. Deshalb muss die Ausgabensteigerung im Gesamthaushalt für künftig aufzustellende Haushalte begrenzt und zugleich weiterhin Schuldentilgungen eingeplant werden.

10 Staatsbürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung für die BayernLB

Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen des Freistaates sind 2014 um 4,7 Mrd. auf 6,9 Mrd. € zurückgegangen. Dieser Rückgang resultiert v. a. aus dem Wegfall der Garantie für das ABS-Portfolio der BayernLB. Infolge der anhaltenden Niedrigzinsphase werden sich die zukünftigen Versorgungsverpflichtungen unter Gewährträgerhaftung bis 2020 voraussichtlich auf 3,5 Mrd. € erhöhen.

Staatsbürgschaften werden nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern (BÜG) vom Finanzministerium zulasten des Freistaates vergeben. Daneben reicht die LfA Förderbank Bayern (LfA) - als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts - im Rahmen ihres eigenen Förderauftrags sowie im Auftrag und nach näherer Weisung des Finanzministeriums Bürgschaften aus. Zusätzlich gibt es weitere spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Übernahme von Bürgschaften.

³⁵ S. a. TNr. 11.3.

Der maximale Gesamthaftungsbetrag des Staates aus allen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (ohne Gewährträgerhaftung) verminderte sich 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 4,7 Mrd. € und belief sich zum 31.12.2014 einschließlich der in TNrn. 10.2, 10.3 und 10.4 dargestellten Garantien auf 6,9 Mrd. €. Daneben bestand nach dem BÜG noch ein freier Ermächtigungsrahmen von 4,0 Mrd. €. Aus der Ausfallbürgschaft von 3,0 Mrd. € gem. Art. 3 Zweckvermögensgesetz (TNr. 10.3) ist ein Betrag von 856 Mio. € noch nicht in Anspruch genommen worden.

10.1 Bürgschaften nach dem BÜG

Nach dem BÜG können Staatsbürgschaften für Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft, im sozialen, kulturellen oder wissenschaftlichen Bereich, im Bereich des Wohnungswesens, für Vorhaben der Land- und Forstwirtschaft sowie im Rahmen von Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen gewährt werden. Die Ansätze sind gegenseitig deckungsfähig.

Der Ermächtigungsrahmen für die Bürgschaften beträgt 7.475,0 Mio. €. Diesen Ermächtigungsrahmen darf die Summe aus Haftungsbetrag und Anrechnungsbetrag nicht übersteigen. Der Anrechnungsbetrag ist die Summe, in deren Umfang der Freistaat aus Bürgschaften bereits in Anspruch genommen wurde. Das Finanzministerium errechnete für Ende 2014 einen Haftungsbetrag von 3.216,3 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 104,0 Mio. €. Zugesagt, jedoch noch nicht ausgereicht wurden darüber hinaus weitere 178,3 Mio. €. Daraus ergab sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 3.976,4 Mio. €.

Staatsbürgschaften (Bestand am 31.12.2014)					
Bereich	Anzahl	Kredit-	Haftungs-	Anrech-	Ermächti-
		betrag	betrag	nungs-	gungs-
		Mio. €	Mio. €	betrag	rahmen
				Mio. €	Mio. €
Gewerbliche Wirtschaft	0	0,0	0,0	83,7	2.250,0
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	1	1,4	1,1	0,0	50,0
Wohnungswesen	60.957	4.082,2	3.211,5	20,2	5.000,0
Land- und Forstwirtschaft	0	0,0	0,0	0,0	25,0
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	131	3,7	3,7	0,1	150,0
Summe	61.089	4.087,3	3.216,3	104,0	7.475,0

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft wurde der Freistaat aufgrund einer übernommenen Bürgschaft mit 4,0 Mio. € in Anspruch genommen.

Im Bereich Wohnungswesen erkannte der Freistaat Ausfälle in 101 Einzelfällen an. Die Schadenssumme belief sich auf 2,2 Mio. €. Aus der Verfolgung von Regressansprüchen wurden im Bereich Wohnungswesen 0,3 Mio. € vereinnahmt.

10.2 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern (LfA)

Die LfA ist die Förderbank des Freistaates, der als Gewährträger für die Bank haftet. Die LfA vergibt eigene Bürgschaften im Rahmen ihres Förderauftrags.

Bürgschaften der LfA (Bestand am 31.12.2014)			
Bürgschaftsprogramme	Anzahl	Kredit-	Haftungs-
		betrag	betrag
		Mio. €	Mio. €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	1.346	345,5	233,8
Exportgarantie (Konsortial)	91	37,1	16,0
Haftungsfreistellungen	14.508	1.073,5	686,2
Haftungsmäßige Unterbeteiligung	150	687,1	188,0
Inlandsaval	13	0,7	0,4
Inlandsaval (Konsortial)	174	82,9	25,0
Rückbürgschaften für Kleinbürgschaft Bayerische Bürgschaftsbank (BBB)	6	0,2	0,1
Rückbürgschaften zugunsten anderer Länder (Banken und Nichtbanken)	9	12,0	2,7
Sonstige LfA-Bürgschaften und Garantien (Banken u. Nichtbanken)	5	51,6	2,5
Vorfinanz. Auslandsauftrag (Konsortial)	18	6,7	3,4
Vorfinanz. Inlandsauftrag (Konsortial)	28	13,4	6,7
Vorfinanz. Inlandsauftrag	2	0,6	0,3
BBP ¹ -Garantie für Verlängerungsfälle	31	11,1	4,3
BBP ¹ -Garantie für Wachstumsfälle (Banken und Nichtbanken)	45	57,6	22,5
Bürgschaft des Bayerischen Bankenfonds	3	0,2	0,1
Bürgschaft für mittelständische Unternehmen	1	1,5	1,2
Garantien gegenüber Nichtbanken	15	23,2	4,6
Summe	16.445	2.405,1	1.198,0

¹ Bayerisches Bürgschaftsprogramm (BBP).

Der Haftungsbetrag aus den Bürgschaften der LfA belief sich auf 1.198,0 Mio. €, der durch Rückgarantien von 63,2 Mio. € vermindert wird.

Darüber hinaus hat die LfA die Erfüllungsübernahme bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien erklärt, die der Freistaat gegenüber der Bayerischen Garantiesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) und der Bürgschaftsbank Bayern GmbH (BBB) übernommen hat. Dabei handelte es sich insgesamt um 607 Rückgarantien gegenüber der BGG über 213 Mio. € und 1.833 Fälle gegenüber der BBB über 447 Mio. € mit einem Haftungsbetrag von zusammen 134,0 Mio. €.

10.3 Bürgschaften gegenüber der BayernLB

Außerhalb des BÜG wurden der BayernLB durch spezialgesetzliche Regelungen folgende Garantien und Bürgschaften gewährt:

- Im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts 2008³⁶ wurde der „Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB“ eingerichtet. Damit wurde das ABS-Portfolio der Bank durch einen Garantievertrag von bis zu 4,8 Mrd. € abgesichert. Die Garantie umfasste alle Verlustrisiken zwischen 1,2 und 6 Mrd. €. Basis für die Haushaltsaufstellung war eine Ausfallerwartung in einem mittleren Ausfallszenario von 2,825 Mrd. €. Nach Abzug des Selbstbehalts der BayernLB (1,2 Mrd. €) wären vom Freistaat 1,625 Mrd. € zu tragen gewesen. Nachdem davon ausgegangen wurde, dass der Freistaat in dieser Höhe voraussichtlich in Anspruch genommen werden würde, wurde gem. Art. 38 BayHO eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung im Haushalt ausgebracht.

In Höhe der restlichen 3,175 Mrd. € übernahm das Finanzministerium gem. § 1 Nr. 3 b des 2. NHG 2008 eine Garantie zugunsten der BayernLB.

Die BayernLB hat am 28.10.2014 das ABS-Portfolio veräußert.³⁷ Dabei wurde die Verpflichtungsermächtigung mit 1,092 Mrd. € in Anspruch genommen. Die Garantie des Freistaates für Verluste aus dem ABS-Portfolio wurde infolge der Veräußerung aufgehoben. Ab 2015 werden hierfür keine Haushaltsmittel oder Garantien des Freistaates mehr benötigt.

- Durch das Zweckvermögensgesetz vom 23.07.1994 wurde das Finanzministerium ermächtigt, die staatlichen Anteile an Wohnungsbaudarlehen (verwaltet durch die BayernLabo) auf die BayernLB zu übertragen. In diesem Zusammenhang hat das Finanzministerium zulasten des Freistaates für die Darlehen des Zweckvermögens eine Ausfallbürgschaft gegenüber der BayernLB in einer Gesamthöhe von 3,0 Mrd. € übernommen. Die Ausfallbürgschaft valutierte zum 31.12.2014 mit 2.144,0 Mio. €.

10.4 Sonstige Garantien und Gewährleistungen

Folgende weitere staatliche Garantien/Gewährleistungen wurden aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen noch fortgeführt (Stand 31.12.2014):

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 5,11 Mio. € gegenüber den Städten Hof und Augsburg.³⁸

³⁶ 2. NHG 2008 vom 17.12.2008, GVBl. S. 958.

³⁷ ORH-Bericht 2015 TNr. 11.2.

³⁸ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982.



- ▶ Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen gem. § 13 Abs. 5 Atomgesetz bis zu insgesamt 18,9 Mio. €. ³⁹
- ▶ Garantieerklärung des Bundes gem. § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorgeverordnung für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. von 1,75 Mio. €. Der Anteil des Freistaates beläuft sich auf 25.339 €. ⁴⁰
- ▶ Garantieerklärung des Bundes zugunsten des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e. V. von 15,34 Mio. €. Der Anteil des Freistaates beläuft sich in Abhängigkeit von einem zum Schadenszeitpunkt geltenden Schlüssel voraussichtlich auf nicht mehr als 1,53 Mio. €. ⁴¹
- ▶ Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung mit einer Haftung von bis zu 40,9 Mio. €. ⁴²
- ▶ Übernahme einer Ausfallbürgschaft von 3,11 Mio. € zugunsten der GSB Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH zur Absicherung einer Fremdkapitalaufnahme bis zu 20 Mio. €. ⁴³
- ▶ Patronatserklärung von 12,59 Mio. € gegenüber dem Eisenbahnbundesamt für die Hafan Nürnberg-Roth GmbH für eventuelle Rückzahlungen aus der Gewährung von Förder- und Darlehensmitteln. ⁴⁴
- ▶ Übernahme einer selbstschuldnerischen Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Staatsbad Kur-GmbH Bad Reichenhall/Bayerisch Gmain für Darlehen des Unternehmens bis zu einer Höhe von 9,5 Mio. €. ⁴⁵ Die Valutierung zum 31.12.2014 lag bei 1,47 Mio. €.
- ▶ Bürgschaft gegenüber dem Bund zur anteiligen, nachrangigen Absicherung der Mietgarantie des Bundes für die „New Town“ in der Stadt Eschenbach in der Oberpfalz in Höhe von 83 Mio. €. ⁴⁶ Nach Auskunft des Finanzministeriums ist mit einer Inanspruchnahme frühestens im Jahr 2016 zu rechnen.
- ▶ Globale Rückbürgschaft gegenüber der LfA in Höhe von jeweils 100 Mio. € in den Jahren 2009 und 2010 für Bürgschaften der LfA zugunsten kleiner und mittelständischer Unternehmen (Bayerischer Mittelstandsschirm). ⁴⁷ Die Valutierung zum 31.12.2014 betrug 40,0 Mio. €. Aus der hälftigen Übertragung des im Jahr 2010 nicht ausgeschöpften Ermächtigungsrahmens in das Jahr 2011 valutierte zusätzlich 2,86 Mio. €. ⁴⁸

³⁹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

⁴⁰ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

⁴¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

⁴² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996.

⁴³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2005/2006.

⁴⁴ Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 6 HG 2003/2004 i. V. m. Art. 8 Abs. 5 HG 2005/2006 und Art. 8 Abs. 12 HG 2007/2008 i. d. F. des NHG 2008.

⁴⁵ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2005/2006.

⁴⁶ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2007/2008.

⁴⁷ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 10 HG 2009/2010 i. d. F. des NHG 2010.

⁴⁸ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 5 HG 2011/2012.

- Patronatserklärung für das Bayerische Hauptmünzamt bis zur Höhe von 2 Mio. €, um evtl. Zahlungsverpflichtungen aus der Inanspruchnahme von Avalkrediten für die Erbringung von Garantien im Rahmen der Teilnahme an Ausschreibungen nachkommen zu können.⁴⁹ Die Valutierung zum 31.12.2014 lag bei 0,98 Mio. €.
- 80 %-Ausfallbürgschaft zugunsten der Messe München GmbH zur Absicherung notwendiger Fremdkapitalaufnahme von höchstens 45 Mio. € bis einschließlich 31.12.2019.⁵⁰ Von der Ermächtigung wurde bisher kein Gebrauch gemacht.
- 80 %-Ausfallbürgschaft zugunsten der Flughafen Nürnberg GmbH zur Absicherung von Bankkrediten von höchstens 55 Mio. € bis einschließlich 31.12.2024.⁵¹ Von der Ermächtigung wurde bisher kein Gebrauch gemacht.
- Gewährträgerhaftung für Verbindlichkeiten des Landesverbands für Ländliche Entwicklung aus der Gewährung von Darlehensmitteln zur Finanzierung des Landwirtschaftserwerbs bis zu 12 Mio. €. ⁵² Die Valutierung zum 31.12.2014 lag bei 6,5 Mio. €.
- Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten der Bayer. Landeskraftwerke GmbH in Höhe von 200.000 €. ⁵³
- Kapitaldienstgarantie/Wiedereinsatzgarantie im Rahmen der Ausschreibung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr für das Projekt „Ringzug West/NBS“ bis zu einem Betrag von 200 Mio. €. ⁵⁴ Die Garantie wurde bislang nicht in Anspruch genommen.

2014 sind neu hinzugekommen:

- Kapitaldienstgarantie/Wiedereinsatzgarantie im Rahmen der Ausschreibung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr für das Projekt „Dieselnetz Allgäu“ bis zu einem Betrag von 250 Mio. €. ⁵⁵ Die Valutierung zum 31.12.2014 lag bei 125 Mio. €.
- Kapitaldienstgarantie/Wiedereinsatzgarantie im Rahmen der Ausschreibung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr für das Projekt „Dieselnetz Augsburg I“ bis zu einem Betrag von 100 Mio. €. ⁵⁶ Die Garantie wurde bislang nicht in Anspruch genommen.
- Kapitaldienstgarantie/Wiedereinsatzgarantie im Rahmen der Ausschreibung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr für das Projekt „S-Bahn Nürnberg“ bis zu einem Betrag von 400 Mio. €. ⁵⁷ Die Garantie wurde bislang nicht in Anspruch genommen.

⁴⁹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2011/2012.

⁵⁰ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2011/2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

⁵¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 12 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

⁵² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 14 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012.

⁵³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

⁵⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 17 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

⁵⁵ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 7 HG 2013/2014 i. d. F. des 2. NHG 2014.

⁵⁶ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 7 HG 2013/2014 i. d. F. des 2. NHG 2014.

⁵⁷ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 7 HG 2013/2014 i. d. F. des 2. NHG 2014.



10.5 Gewährträgerhaftung für die BayernLB

Unabhängig von Bürgschaften besteht noch die Gewährträgerhaftung des Freistaates für die BayernLB. Diese ist die in Art. 4 und 22 Bayerisches Landesbankgesetz geregelte, subsidiäre Haftung des Gewährträgers einer Anstalt des öffentlichen Rechts für den Fall, dass deren Vermögen für die Forderungen ihrer Gläubiger nicht ausreicht.

Die EU-Kommission hatte in der Gewährträgerhaftung einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil für den gesamten öffentlich-rechtlichen Bankensektor gesehen. Um eine mit den EU-Beihilfebestimmungen konforme Weiterführung der Landesbanken auch in der Zukunft zu ermöglichen, wurde am 17.07.2001 mit der EU-Kommission die Abschaffung der Gewährträgerhaftung mit gewissen Übergangsfristen vereinbart.⁵⁸

10.5.1 BayernLB - Kernbank

Für die der Gewährträgerhaftung unterliegenden Verbindlichkeiten der BayernLB haften der Freistaat und der Sparkassenverband Bayern als Gesamtschuldner; im Innenverhältnis sind die Kapitalanteile zum Zeitpunkt der Begründung maßgebend, also beide Anteilseigner zu je 50 %.

Die durch die Gewährträgerhaftung gesicherten Verbindlichkeiten der BayernLB - Kernbank betragen zum 31.12.2014 insgesamt 21,3 Mrd. € (31.12.2013: 33,9 Mrd. €). Zum Stichtag 31.12.2015 beträgt die Gewährträgerhaftung voraussichtlich 1,1 Mrd. €.

10.5.2 BayernLabo

Die Gewährträgerhaftung für die BayernLabo besteht - unter der Voraussetzung der strikten Trennung von den Wettbewerbsgeschäften der BayernLB - unbefristet fort. Für die im Zusammenhang mit der Refinanzierung des Fördergeschäfts aufgenommenen Gelder haftet der Freistaat unmittelbar und allein.

Zum 31.12.2014 beliefen sich die Verbindlichkeiten unter Gewährträgerhaftung auf insgesamt 15,5 Mrd. € (31.12.2013: 15,2 Mrd. €).

⁵⁸ Schreiben der EU-Kommission vom 27.03.2002 C (2002) 1286.

10.5.3 Versorgungsverpflichtungen

Die Versorgungsverpflichtungen unterliegen ebenfalls der Gewährträgerhaftung. Zum 31.12.2014 wiesen die Versorgungsverpflichtungen folgende Beträge auf:

- ▶ BayernLB (Bank Inland) 1.950 Mio. €
- ▶ BayernLabo 156 Mio. €

Mit der Übertragung der LBS-Anteile an den Sparkassenverband Bayern zum 31.12.2012 wurde der Freistaat im Innenverhältnis von weiteren Verpflichtungen unter der Gewährträgerhaftung von 219 Mio. € freigestellt.

Insbesondere die aktuell anhaltende Niedrigzinsphase hat erhebliche Auswirkungen auf die in der BayernLB bestehenden Versorgungsverpflichtungen. Diese werden sich infolge der hierfür erforderlichen Anpassung der Berechnungsgrundlagen bis 2020 im Vergleich zur bisherigen Prognose voraussichtlich um 800 Mio. € auf insgesamt 3.535 Mio. € erhöhen.

10.6 Absicherung von Risiken im Haushalt

Der Freistaat hat für Risiken künftiger Haushalte eine Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage (Epl. 13, Anlage B, Kap. 80 01) gebildet. Die Mittel dieser Rücklage können auch zur Abwendung von Schadensfällen und zur Realisierung von Sicherheiten für staatsverbürgte Kredite verwendet werden (Kap. 13 06 Tit. 70 01 - 6). Zur Entwicklung der Rücklage vgl. TNr. 8.1.

11 Entwicklungen bei der BayernLB

 **2015 schlossen der Freistaat Bayern und die Republik Österreich eine Vereinbarung zur Beilegung der Streitigkeiten zwischen BayernLB und der HETA ASSET RESOLUTION AG, vormals Hypo Group Alpe Adria, bzw. der Republik Österreich. Die Republik Österreich hat den vereinbarten Vergleichsbetrag von 1,23 Mrd. € im November 2015 an den Freistaat Bayern überwiesen.**

11.1 Ausgangslage

Der Freistaat musste ab Ende 2008 umfangreiche finanzielle Stützungsmaßnahmen bei der BayernLB durchführen:

- ▶ 7 Mrd. € zur Erhöhung des Grundkapitals der BayernLB Holding AG



- 3 Mrd. € in Form einer Stillen Einlage bei der Bank direkt
- Übernahme einer Garantie für das ABS-Portfolio der BayernLB bis zu 4,8 Mrd. €

Der Freistaat hat zur Finanzierung der Kapitalzuführungen Kredite über insgesamt 10 Mrd. € auf dem Kapitalmarkt aufgenommen.

Der ORH hat den Landtag über diese Vorgänge mehrfach ausführlich unterrichtet.⁵⁹

Der ORH berichtet nachfolgend über aktuelle Entwicklungen:

11.2 Ehemalige Beteiligung an der Hypo Group Alpe Adria (HGAA)

Im Zusammenhang mit der ehemaligen Beteiligung der BayernLB an der HGAA (nunmehr firmierend als HETA ASSET RESOLUTION AG, kurz HETA) wurden 2015 eine Reihe von Verfahren vor deutschen wie vor österreichischen Gerichten zu offenen Forderungen der BayernLB geführt.

Am 07.07.2015 unterzeichneten der Freistaat Bayern und die Republik Österreich eine Grundsatzvereinbarung („Memorandum of Understanding“). Hierin verpflichteten sich beide Parteien, sich für den Abschluss eines Vergleichs zwischen BayernLB und HETA einzusetzen. Ziel der Vereinbarung sollte die Beendigung aller laufenden Rechtsstreitigkeiten sein.

Auf dieser Grundlage konnte am 11.11.2015 eine Umsetzungsvereinbarung zwischen dem Freistaat Bayern und der Republik Österreich geschlossen werden. Danach werden mit Ausnahme des laufenden Klageverfahrens der BayernLB gegen die HETA vor dem OLG München sämtliche Rechtsstreitigkeiten beendet. Außerdem verpflichtete sich die Republik Österreich, 1,23 Mrd. € an den Freistaat zu zahlen. Dieser Betrag ist vom Freistaat Bayern an die Republik Österreich insoweit zurückzuzahlen, als die BayernLB aus der Abwicklung der HETA Zahlungen erhält. Die BayernLB wird nach rechtskräftigem Abschluss des Prozesses vor dem OLG München mit bis zu 2,4 Mrd. € zzgl. Zinsen an der Abwicklung der HETA teilnehmen. Drohende Forderungsausfälle wurden von der BayernLB im Jahresabschluss 2014 durch entsprechende Wertberichtigungen berücksichtigt. Ein über 1,23 Mrd. € hinausgehender Mehrerlös im Abwicklungsverfahren der HETA würde der Bank zufließen.

11.3 Rückzahlung der Stillen Beteiligung von 3,0 Mrd. €

Eine wesentliche Auflage der Europäischen Kommission war die Rückzahlung der Stillen Einlage des Freistaates von 3,0 Mrd. € durch die BayernLB.⁶⁰ 2014 leistete die BayernLB hierauf eine Zahlung von 700 Mio. € an den Freistaat,⁶¹ die der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt wurde (vgl. TNrn. 8.1 und 9.2).

⁵⁹ ORH-Bericht 2009 TNrn. 12 und 21, ORH-Bericht 2010 TNr. 23, ORH-Bericht 2014 TNr. 11 und ORH-Bericht 2015 TNr. 11.

⁶⁰ Beihilfeentscheidung der Europäischen Kommission vom 05.02.2013, Az. SA.28487 (C 16/2009 ex N 254/2009).

⁶¹ ORH-Bericht 2015 TNr. 11.3.

Nach der Entscheidung im EU-Beihilfverfahren sind von der BayernLB noch 2,3 Mrd. € zurückzuzahlen. Nach Angaben des Finanzministeriums finden derzeit Gespräche mit den zuständigen Behörden (EU-Kommission, EZB) über die Modalitäten einer vollständigen Rückzahlung der stillen Einlage statt. Dies ist Voraussetzung für den Abschluss des EU-Beihilfverfahrens. Es sei geplant, dass ein Teil (1,23 Mrd. €) in der Form zurückgezahlt wird, dass die BayernLB den Freistaat von seiner Verpflichtung zur Rückzahlung des Ausgleichsbetrags an Österreich freistellt.

12 Zuwendungsprogramme

 **Der ORH bemängelt fehlende Transparenz im Zuwendungswesen. Die Ausgaben für freiwillige Leistungen sind nur mit großem Aufwand ermittelbar.**

Nach Angaben der Staatsministerien wird nur ein Viertel aller Zuwendungsprogramme einer Erfolgskontrolle unterzogen.

Der ORH hat in den Jahren 2014/2015 bei allen Staatsministerien und der Staatskanzlei mittels Fragebögen erhoben, ob und ggf. in welchem Umfang Erfolgskontrollen bei den Zuwendungsprogrammen in den Haushaltsjahren 2011 bis 2013 durchgeführt wurden.⁶² Abgefragt wurden nur Projektförderungen; institutionelle Förderungen wurden von der Erhebung nicht erfasst. Der Betrachtungszeitraum erfasste die Fördertätigkeit der Ressorts nach dem neuen Ressortzuschnitt. Der ORH hat die Angaben der Verwaltung auf Plausibilität geprüft, ohne jedoch die zugrunde liegenden tatsächlichen Sachverhalte untersucht zu haben.

12.1 Rechtliche Grundlagen und Verfahren

Die Staatsministerien melden die für ihre Programme benötigten Haushaltsmittel über das Finanzministerium an und bewirtschaften sie eigenverantwortlich.

Nach der Bayerischen Haushaltsordnung sowie den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften setzt die Gewährung von Zuwendungen voraus, dass

- ▶ sie nur zur Erfüllung bestimmter Zwecke gewährt werden, wenn der Staat ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann,⁶³
- ▶ sie keine (gesetzlichen) Dauerleistungen darstellen und daher immer nur auf Zeit bereitgestellt werden,
- ▶ die Laufzeit eines Zuwendungsprogramms endet, sobald der damit angestrebte Erfolg erreicht ist.

⁶² S. a. ORH Bericht 2006 TNr. 15.

⁶³ Art. 23 BayHO.



Gemäß Art. 7 BayHO⁶⁴ soll bei Maßnahmen (hier: Zuwendungsprogrammen) im Wege der Erfolgskontrolle eine Ergebnisbewertung durchgeführt werden.

Im Gegensatz zur sog. Kosten-Nutzen-Untersuchung nach Art. 7 Abs. 2 BayHO gibt es für die Erfolgskontrollen im Zusammenhang mit Zuwendungsprogrammen keine verbindlichen Anforderungen.

12.2 **Transparenz**

Das Volumen der Haushaltsmittel, die jährlich für die Gewährung von Zuwendungen zur Verfügung gestellt werden, ist weder aus dem jeweiligen Haushaltsplan noch aus den Berichten der Staatsregierung über Finanzhilfen des Freistaates Bayern⁶⁵ unmittelbar ersichtlich.

Die Feststellungen hinsichtlich Anzahl und Mittelvolumen der Zuwendungsprogramme musste der ORH durch Einzelabfragen bei den Staatsministerien ermitteln.

Das Finanzministerium hatte 1998 begonnen, eine Datenbank zum Förderwesen aufzubauen und diese 2005 in die Web-Anwendung „Förderprogramme“ überführt. Es hatte diese Web-Anwendung zwar im September 2005 ins Intranet/Behördennetz-Angebot eingestellt.⁶⁶ Die Aktualisierung wird jedoch nur von einigen Ressorts vorgenommen, sodass die Datenbank in weiten Teilen veraltet ist.

Derzeit ist die konkrete Zuordnung der Ausgaben für einzelne Zuwendungsprogramme nur mit großem Aufwand möglich. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung liegen daher die Daten zur bisherigen Mittelverwendung und zum geplanten Mitteleinsatz nicht vor. Eine Steuerung der Haushaltsmittel für Zuwendungen wird dadurch erschwert.

Der ORH bemängelt die fehlende Transparenz im Zuwendungswesen und fordert, dass die Ausgaben für freiwillige Leistungen im Sinne der Art. 23 und 44 BayHO konsequent gesondert veranschlagt und im Haushaltsverfahren für Auswertungen als solche gekennzeichnet werden.

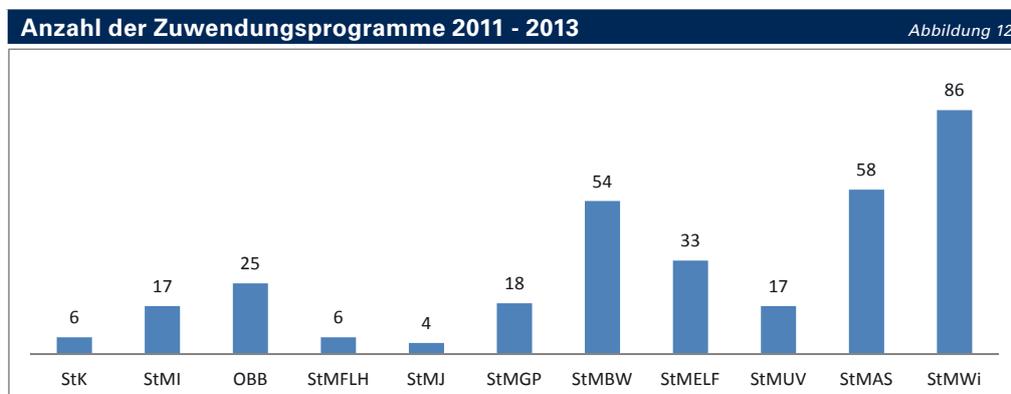
⁶⁴ VV Nr. 6 zu Art. 7 BayHO sowie Schlussfolgerung aus VV Nrn. 2.3 und 4 Satz 1 zu Art. 7 BayHO i. V. m. VV Nr. 6 ff. zu Art. 7 BayHO und Nr. 1.4 FöGr.

⁶⁵ Früher als Subventionsberichte bezeichnet.

⁶⁶ FMS vom 23.09.2005, Nr. 11-H 1360-040-37924/05.

12.3 Zuwendungsprogramme

Zwischen 2011 und 2013 finanzierte die Verwaltung nach eigenen Angaben insgesamt 324 Zuwendungsprogramme, die sich wie folgt auf die Ressorts verteilen:



Die dokumentierten durchschnittlichen Laufzeiten pro Ressort der Programme (Datenbasis: 252 der 324 Zuwendungsprogramme) betragen 7 bis 20 Jahre.

12.4 Zielvorgaben und Erfolgskontrollen

Der ORH hat abgefragt, ob Staatskanzlei und Staatsministerien Erfolgskontrollen durchführten, nicht jedoch wie, also in welcher Intensität oder mit welchen Mitteln.

Nach eigenen Angaben der Staatskanzlei bzw. Staatsministerien wurden für 182 der 324 Zuwendungsprogramme evaluierbare Zielvorgaben bestimmt. Erfolgskontrollen wurden lediglich bei 83 von 324 Zuwendungsprogrammen (25,6 %) durchgeführt. In 47 Fällen (14,5 %) haben die Staatsministerien dem ORH ein konkretes Datum sowie das Aktenzeichen eines dazugehörigen Aktenvermerks nicht benannt.

In rd. drei Viertel aller Zuwendungsprogramme finden keine Erfolgskontrollen durch die Ressorts statt, obwohl diese haushaltsrechtlich durchgeführt werden sollen.

Die Staatsministerien führen lediglich in einem Viertel der Programme Kontrollen durch. Allerdings genügen diese bereits nach ihren eigenen Angaben überwiegend nicht den gesetzlichen Vorgaben. Mangels verbindlicher Anforderungen sind die durchgeführten Erfolgskontrollen und deren Dokumentation sehr uneinheitlich.

Das Fehlen von Zielvorgaben und Erfolgskontrollen birgt die Gefahr eines ineffizienten Mitteleinsatzes.



III. EINZELPLANBEMERKUNGEN

13 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)

Einzelplan 01		Tabelle 23		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	109,3	108,7	- 0,6	- 0,5 %
- davon Personalausgaben	69,3	70,6	+ 1,3	+ 1,9 %
Ist-Einnahmen	0,5	0,5	0,0	0,0 %
Verpflichtungsermächtigungen	2,0	0,0	- 2,0	- 100,0 %
Ausgabereste	7,7	8,4	+ 0,7	+ 9,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	271	271	0,0	0,0 %

Der Bayerische Landtag ist die direkt gewählte Volksvertretung des Freistaates. In der 17. Legislaturperiode (2013 bis 2018) setzt sich die Volksvertretung aus 180 Abgeordneten zusammen, die vier Fraktionen angehören. Der Bayerische Landtag wirkt bei der Bildung der Staatsregierung mit und kontrolliert deren Arbeit. Er ist die gesetzgebende Gewalt in Bayern und entscheidet über den Haushaltsplan. Das Landtagsamt nimmt die Verwaltungsaufgaben des Bayerischen Landtags wahr.

Der Einzelplan für den Geschäftsbereich des Bayerischen Landtags umfasste 2014 ein geplantes Volumen von 122,0 Mio. €. Die tatsächlichen Ausgaben beliefen sich auf 108,7 Mio. €. Dies entsprach 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Der Einzelplan 01 wies einen Ausgabenrückgang von 0,5 % im Vergleich zum Vorjahr aus. Dies beruhte insbesondere auf den rückläufigen Ausgaben für Hochbaumaßnahmen. 2014 wurden nur noch 3,0 Mio. € für Bauplanungs-, Bau- und Sanierungskosten für Gebäude des Landtags aufgewendet. Im Vergleich zum Vorjahr gingen die Bauausgaben um 55,3 % zurück.

Die Personalausgaben 2014 betragen 70,6 Mio. €, dies sind 65,0 % der gesamten Ausgaben. Darin enthalten waren die Aufwendungen für die Mitglieder des Landtags und deren Beschäftigte mit 35,8 Mio. €.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) beliefen sich auf 22,4 Mio. €. Der größte Anteil mit 14,7 Mio. € entfiel auf Zuschüsse an die Fraktionen nach dem Bayerischen Fraktionsgesetz. Die Parteien erhielten 3,5 Mio. € nach dem Parteiengesetz und dem Landeswahlgesetz. Für die Einführung von Jugend- und Erwachsenengruppen in die Parlamentsarbeit waren 936.000 € enthalten.

Im Einzelplan 01 werden auch die Einnahmen und Ausgaben für die Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz gem. Art. 29 Abs. 4 Bayerisches Datenschutzgesetz veranschlagt. 2014 beliefen sich die Ausgaben auf 2,0 Mio. €.

1,9 Mio. € der Ausgabereste sind zur Fortführung der Gesamtsanierung des Gebäudes München, Ismaninger Straße vorgesehen. Zudem wurden Ausgabemittel für sächliche Verwaltungsausgaben von 2,7 Mio. € und für Sachinvestitionen in Höhe von 1,7 Mio. € übertragen.

14 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)

Einzelplan 02		Tabelle 24		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	47,9	49,0	+ 1,1	+ 2,3 %
- davon Personalausgaben	30,4	31,4	+ 1,0	+ 3,3 %
Ist-Einnahmen	1,1	0,9	- 0,2	- 18,2 %
Verpflichtungsermächtigungen	30,1	0,5	- 29,6	- 98,3 %
Ausgabereste	5,9	7,1	+ 1,2	+ 20,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	393	383	- 10	- 2,7 %

Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll erfolgt für das Jahr 2013 ohne Berücksichtigung der Umressortierung vom 10.10.2013. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Umressortierung berücksichtigt.

Die Staatskanzlei unterstützt den Ministerpräsidenten und die Staatsregierung bei der Durchführung der verfassungsmäßigen Aufgaben gem. Art. 52 BV. Hierunter fällt insbesondere die Koordinierung von Politik und Rechtsetzung sowie die Repräsentation und Vertretung Bayerns nach außen.

Für die Aufgaben der Staatskanzlei war im Einzelplan 02 ein Haushaltsvolumen von 54,2 Mio. € (Soll) bereitgestellt; davon wurden 49,0 Mio. € (Ist) verausgabt. Dies entsprach 0,1 % der Ausgaben des gesamten Staatshaushalts. Die Ist-Ausgaben stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 1,1 Mio. € an.

Der größte Ausgabeposten mit 64,1 % entfiel auf Personalausgaben. 2014 wurden hierfür 31,4 Mio. € aufgewendet.

Für Zuweisungen, Zuschüsse und Investitionen wurden 2,6 Mio. € (5,2 %) ausgegeben. Vor der Neugliederung der Geschäftsbereiche betrug die Ausgaben hierfür - insbesondere für die Film- und Medienförderung - noch 33,8 Mio. €. Für diesen Förderbereich ist jetzt das Wirtschaftsministerium zuständig.

Wie bereits im Vorjahr verringerten sich die Ausgaben für repräsentative Verpflichtungen der Staatsregierung. 2014 gingen sie von 2,3 auf 1,7 Mio. € (- 27,8 %) zurück. Im Gegensatz hierzu war bei den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit ein Anstieg um 30,0 %

auf 1,8 Mio. € zu verzeichnen. Der Anstieg ist auf ein deutlich unterdurchschnittliches Ausgabevolumen in 2013 zurückzuführen.

Im Bereich Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen entstanden 2014 - wie auch 2013 - insgesamt Ausgaben von 3,5 Mio. €; 1,3 Mio. € entfielen auf die Vertretung des Freistaates bei der Europäischen Union in Brüssel. Die restlichen 2,2 Mio. € wurden für Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen aufgewendet und dienten insbesondere zur Förderung der internationalen Beziehungen Bayerns und der bayerischen Kulturarbeit im Ausland. Darin enthalten sind auch die Kosten der Vertretungen des Freistaates in Québec und Prag. Letztere wurde im Dezember 2014 eröffnet.

Für die Vertretung des Freistaates beim Bund in Berlin stiegen die Ausgaben um 0,7 auf 1,9 Mio. € (+ 60,4 %) an. Dies lag größtenteils an den höheren Ausgaben für Bauunterhaltungsmaßnahmen.

Die Ausgabereste des Einzelplans stiegen von 5,9 auf 7,1 Mio. € (+ 18,6 %) an. Davon entfielen 2,7 Mio. € (38,7 %) auf kleine Baumaßnahmen und Bauunterhaltungsmaßnahmen. Gegenüber dem Vorjahr ist das eine Steigerung um 0,9 Mio. € (+ 43,6 %). Für die Vertretung des Freistaates beim Bund in Berlin wurden Ausgabereste von knapp 1,5 Mio. € (+ 0,3 Mio. €) übertragen. Diese sind fast ausschließlich für nicht abgeschlossene Baumaßnahmen für die erforderliche Brandschutzsanierung vorgesehen. Auf die Kosten der Datenverarbeitung entfielen Ausgabereste von 1,0 Mio. € (Vorjahr: 0,9 Mio. €).

15 Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Einzelplan 03A)

Einzelplan 03A			Tabelle 25	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	3.754,5	3.959,8	+ 205,3	+ 5,5 %
- davon Personalausgaben	3.095,8	3.219,8	+ 124,0	+ 4,0 %
Ist-Einnahmen	497,9	535,0	+ 37,1	+ 7,5 %
Verpflichtungsermächtigungen	443,4	449,7	+ 6,3	+ 1,4 %
Ausgabereste	341,2	380,5	+ 39,3	+ 11,5 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	51.105	51.596	+ 491	+ 1,0 %

Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll erfolgt für das Jahr 2013 ohne Berücksichtigung der Umressortierung vom 10.10.2013. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Umressortierung berücksichtigt.

Der Aufgabenbereich der Allgemeinen Inneren Verwaltung umfasst im Wesentlichen die Regierungen und Landratsämter, die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Landesanwaltschaft, das Landesamt für Statistik, das Landesamt für Datenschutzaufsicht, die Versorgungskammer, das Landesamt für Verfassungsschutz sowie die Polizei und Feuerweherschulen.

2014 erreichten die Ausgaben des Einzelplans 03A 3.959,8 Mio. €. Das entsprach 7,4 % der Gesamtausgaben des Freistaates. Die Personalausgaben beliefen sich 2014 mit 3.219,8 Mio. € auf 81,3 % der Ausgaben des Einzelplans. 2013 betrug der Anteil noch 82,8 %.

Der weit überwiegende Teil der veranschlagten Ausgaben im Einzelplan 03A entfiel auf die Polizei (3.011,3 Mio. €) und die Innere Verwaltung (681,4 Mio. €).

Größere Ausgabensteigerungen finden sich

- ▶ mit 46,7 Mio. € bei den Personalkosten der Landespolizei sowie
- ▶ mit 10,8 Mio. € bei den Erstattungen an die Gemeinden, Stadt- und Kreiswahlleiter zur Durchführung der Wahlen zum Europäischen Parlament (diese Ausgaben werden vom Bund erstattet) und
- ▶ mit 9,7 Mio. € bei den Ausgaben und Zuweisungen für Einsatzkosten einschließlich Ersatzbeschaffung von Ausrüstungsgegenständen für die Hochwasserkatastrophe 2013.

Für die Zusammenarbeit der Statistischen Ämter im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung eines registergestützten Zensus (Kap. 03 07 Tit. 632 92) wurden 2014 8,5 Mio. € erstattet. Dem Landesamt für Statistik wurde 2011 als zentralem IT-Dienstleister für Entwicklung und Betrieb der Auswertungsdatenbank sowie der Haushaltegenerierung für den Zensus 2011 eine Abschlagszahlung von 31,6 Mio. € zugewiesen (Bundeszuschuss). Gemäß der Verwaltungsvereinbarung zur Abrechnung der zentralen Zensus-IT-Kosten zur Verteilung des Bundeszuschusses nach § 25 ZensG 2011 und zum weiteren Betrieb der Auswertungsdatenbank vom 01.07.2014 erfolgte eine Endabrechnung. Daraus errechnete sich ein Rückzahlungsbetrag von 8,5 Mio. €, der nach dem Königsteiner Schlüssel auf die übrigen Länder in 2014 verteilt wurde.

Der höchste Zufluss auf der Einnahmenseite wurde mit 12,0 Mio. € bei den Erstattungen aus dem EU-Solidaritätsfonds aufgrund des Hochwassers 2013 erreicht. Ähnlich hoch, mit 11,1 Mio. €, fielen die Zuweisungen des Bundes zu den Wahlen zum Europäischen Parlament aus.

Mit einem Plus von 4,3 Mio. € im Vergleich zum Vorjahr und insgesamt 121,5 Mio. € erreichten die Geldstrafen, Geldbußen, Verwarnungsgelder, die das Polizeiverwaltungs-

amt eingenommen hat, annähernd den Stand von 2012 (122,3 Mio. €). Grund hierfür war die erfolgreiche Umstellung von analoger auf digitale Verkehrsmesstechnik.

Erhebliche Ausgabereste bestanden bei den aus der Feuerschutzsteuer finanzierten Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Fahrzeug- und Gerätebeschaffungen in Höhe von 72,6 Mio. €.

Bei den Zuweisungen für Investitionen zur Errichtung und zum Betrieb des Digitalfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben beliefen sich die Ausgabe- reste der TG 85 auf 70,6 Mio. €. Das waren 7,0 Mio. € weniger als im Vorjahr. Der verzögerte Mittelabfluss war dem gesamten Projektverlauf geschuldet.

16 Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr - Staatsbauverwaltung (Einzelplan 03B)

Einzelplan 03B		Tabelle 26		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	2.646,3	2.641,2	- 5,1	- 0,2 %
- davon Personalausgaben	448,6	462,4	+ 13,8	+ 3,1 %
Ist-Einnahmen	1.635,7	1.711,9	+ 76,2	+ 4,7 %
Verpflichtungsermächtigungen	799,6	8.214,9	+ 7.415,3	+ 927,4 %
Ausgabereste	574,9	689,7	+ 114,8	+ 20,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	10.474	10.528	+ 54	+ 0,5 %

Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll erfolgt für das Jahr 2013 ohne Berücksichtigung der Umressortierung vom 10.10.2013. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Umressortierung berücksichtigt.

Zum Aufgabenbereich der Staatsbauverwaltung gehören der staatliche Hochbau, der Straßen- und Brückenbau, das Wohnungswesen und die Städtebauförderung sowie seit Oktober 2013 der Bereich Verkehr.

Die Hochbauverwaltung plant, baut und erhält die Gebäude des Freistaates, des Bundes und weiterer Bauherren, wie z. B. Kirchen und Stiftungen. Dies sind über 25.000 Gebäude auf 5.000 Liegenschaften in Bayern. Die Bauverwaltung führt die „Großen Baumaßnahmen“ des Freistaates mit Gesamtkosten über 1,0 Mio. € im Einzelfall durch. Diese sind im Haushaltsplan in der Anlage S (Sonderausweis der Staatlichen Hochbaumaßnahmen) des jeweiligen Ressorts enthalten. Die Gesamtausgaben von Bund und Land für Hochbauprojekte betragen 1,6 Mrd. €.

Die Straßenbauverwaltung plant, baut und unterhält neben den Staatsstraßen

(13.600 km) auch die Bundesfernstraßen für den Bund (2.500 km Bundesautobahnen und 6.300 km Bundesstraßen) sowie die Kreisstraßen verschiedener Landkreise (3.100 km). Sie betreut damit ein Straßennetz von 25.500 km Länge mit über 14.500 Brücken, 62 Tunneln und über 6.000 km Radwegen. Die Gesamtausgaben von Bund und Freistaat für Straßenbauprojekte sowie Betriebsdienst und technische Verwaltung von Autobahnen, Bundesstraßen und Staatsstraßen beliefen sich auf 2,0 Mrd. €.

Die Ausgaben des Einzelplans 03B beliefen sich 2014 auf 4,9 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 47,1 % dieser Ausgaben erfolgten für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) hauptsächlich für den Schienenpersonennahverkehr (961,0 Mio. €).

Die gesamten Ist-Ausgaben für den Schienenpersonennahverkehr betragen 2014 1.033 Mio. €. Hierin waren 72,0 Mio. € für Förderungen von Investitionen enthalten.

17,5 % der Ausgaben des Einzelplans entfielen auf Personal. 14,4 % der Ausgaben betrafen Baumaßnahmen. Die Ausgaben für Baumaßnahmen stiegen 2014 von 344,2 um 35,5 auf 379,7 Mio. € (+ 10,3 %). Im Wesentlichen handelt es sich hier um den Um- und Ausbau sowie die Bestandserhaltung der Staatsstraßen. Ein weiterer nennenswerter Teil der Ausgaben mit 309,1 Mio. € (11,7 %) betraf die Investitionsförderungsmaßnahmen. Davon wurden für die Städtebauförderung 119,7 Mio. € und für die Wohnraumförderung 87,3 Mio. € verausgabt.

Die Einnahmen ergaben sich vorwiegend aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes.

Mit 502,3 Mio. € entstand der Großteil der Ausgabereste beim Schienenpersonennahverkehr (vgl. TNr. 1.2.1), davon entfallen allein 455,5 Mio. € auf die zweite S-Bahn-Stammstrecke in München und die Förderungen von Investitionen. Bei weiteren Ausgaberesten handelte es sich um zweckgebundene Mittel zur Wohnraumförderung (93,0 Mio. €). Dies waren Kompensationsmittel des Bundes und Zuschüsse des Landes für die Wohnraumförderung aus Rückflüssen von Wohnungsbaudarlehen des Freistaates. Im Bereich der Städtebauförderung wurden weitere 7,8 Mio. € als Ausgabereste übertragen, um bereits durch Bescheid bewilligte Maßnahmen abfinanzieren zu können.

Die Verpflichtungsermächtigungen (8,2 Mrd. €) entfielen zum großen Teil auf Leistungen an die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH. Diese dienen dazu, Ausgleichszahlungen an Eisenbahnverkehrsunternehmen für den Schienenpersonennahverkehr zu leisten. Die Höhe des Ansatzes ist bedingt durch die lange Laufzeit der Verkehrsverträge und verteilt sich auf Haushaltsjahre bis über 2020 hinaus.

17 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)

Einzelplan 04		Tabelle 27		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	1.996,7	2.088,1	+ 91,4	+ 4,6 %
- davon Personalausgaben	1.273,0	1.321,7	+ 48,7	+ 3,8 %
Ist-Einnahmen	939,1	1.129,6	+ 190,5	+ 20,3 %
Verpflichtungsermächtigungen	142,6	115,0	- 27,6	- 19,4 %
Ausgabereste	62,2	78,8	+ 16,6	+ 26,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	22.602	22.746	+ 144	+ 0,6 %

Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll erfolgt für das Jahr 2013 ohne Berücksichtigung der Umressortierung vom 10.10.2013. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Umressortierung berücksichtigt.

Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Justiz umfasst insbesondere die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Strafrechtspflege, den Justizvollzug, die Angelegenheiten der Rechtsanwälte und das Notariatswesen. Das Staatsministerium der Justiz wirkt bei der Gesetzgebung des Bundes und des Freistaates Bayern vor allem auf den Gebieten des Zivil- und Strafrechts sowie des Verfahrensrechts mit.

Zum Geschäftsbereich des Justizministeriums gehören insbesondere 3 Oberlandesgerichte, 3 Generalstaatsanwaltschaften, 22 Landgerichte, 22 Staatsanwaltschaften, 73 Amtsgerichte und 36 Justizvollzugsanstalten mit einer angeschlossenen Einrichtung für Sicherungsverwahrung sowie 6 angeschlossenen Jugendarrestanstalten. Beim Oberlandesgericht München ist der Bayerische Verfassungsgerichtshof angesiedelt.

Die Ausgaben des Einzelplans beliefen sich 2014 auf 3,9 % der staatlichen Gesamtausgaben, 63,3 % entfielen auf Personalausgaben. Im zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2014 wurden 70 Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst der Besoldungsgruppe A 9 bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften und 100 Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst der Besoldungsgruppen A 6 bis A 7 bei den JVA neu ausgebracht.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen stiegen 2014 um 9,1 Mio. €.

Die drei größten Einzelbaumaßnahmen waren der Neubau der JVA Augsburg (30,5 Mio. €), der Neubau eines Versorgungszentrums in der JVA Aichach (7,5 Mio. €) und die Errichtung eines Sitzungssaalgebäudes für Verfahren mit höchster Sicherheitsstufe und einer Turnhalle auf dem gesicherten Gelände der JVA München-Stadelheim (5,6 Mio. €). Daneben waren in zahlreichen JVA und Gerichtsgebäuden Erweiterungen, Instandsetzungen und Sanierungen erforderlich.

Die Auslagen in Rechtssachen stiegen im Vergleich zu 2013 deutlich. Bei den Entschädigungen der gerichtlich bestellten Verteidiger und der in Strafsachen beigeordneten Rechtsanwälte stiegen die Ausgaben auf 34,7 Mio. € (+ 21,0 %), bei den Vergütungen für Sachverständige auf 171,8 Mio. € (+ 14,4 %) und bei den Entschädigungen der Rechtsanwälte und Patentanwälte bei Prozesskostenhilfe auf 48,9 Mio. € (+ 6,3 %) an.

Eine Besonderheit des Einzelplans 04 ist der hohe Anteil an Einnahmen.

2014 beliefen sie sich auf 1,1 Mrd. € und erreichten damit über die Hälfte der Ausgaben. Ein wichtiger Bestandteil der Einnahmen waren dabei die Gebühren, die bei Zivilprozessen und vor allem durch die Verfahren der Grundbuchämter und Nachlassgerichte anfielen. Dabei wirkten sich die höheren Immobilienpreise einnahmesteigernd aus. Daneben fielen die Einnahmen aus Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgeldern ins Gewicht. Durch Großverfahren ergaben sich in den letzten Jahren insbesondere bei den Geldstrafen auch starke Schwankungen im Jahresvergleich.

Die Ausgabereste beliefen sich insgesamt auf 78,8 Mio. €. Davon entfielen 49,5 Mio. € (62,8 %) auf die Baumaßnahmen in der Anlage S.

18 Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 05 - Bildung und Kultus)

Einzelplan 05		Tabelle 28		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	10.258,7	10.720,1	+ 461,4	+ 4,5 %
- davon Personalausgaben	8.224,2	8.571,9	+ 347,7	+ 4,2 %
Ist-Einnahmen	74,0	74,2	+ 0,2	+ 0,3 %
Verpflichtungsermächtigungen	33,1	21,2	- 11,9	- 36,0 %
Ausgabereste	117,2	143,3	+ 26,1	+ 22,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	108.702	108.275	- 427	- 0,4 %

Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll erfolgt für das Jahr 2013 ohne Berücksichtigung der Umressortierung vom 10.10.2013. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Umressortierung berücksichtigt.

Das Kultusministerium und das Wissenschaftsministerium wurden im Oktober 2013 wieder zum Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst zusammengeführt. Die Ausgaben für die Bereiche „Bildung und Kultus“ sowie „Wissenschaft und Kunst“ werden nach wie vor in getrennten Einzelplänen veranschlagt. Im Einzelplan 05 sind die Ausgaben für Bildung und Kultus veranschlagt. Dieser umfasst die Angelegenheiten des Schul- und Bildungswesens, das außerschulische Bildungswesen (Erwachsenenbildung) sowie die Religions- und Kirchenangelegenheiten.



Die Ausgaben beliefen sich 2014 auf 10,7 Mrd. €. Das entsprach 20,1 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2013 ergab sich eine Ausgabensteigerung von 461,4 Mio. € (4,5 %).

Der größte Anteil der Ausgaben entfiel mit 80,0 % auf die Personalkosten. Drei Viertel der Ausgabensteigerung waren auf die Ausgaben für Personal zurückzuführen.

Die Ausgaben für kommunale Schulen und private Ersatzschulen beliefen sich 2014 auf 1,7 Mrd. €. Das entsprach 16,3 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 05.

Es entstanden insgesamt Ausgabereste von 143,3 Mio. €. Hohe Ausgabereste gab es insbesondere bei den Ganztagschulen, bei den Leistungen nach dem BaySchFG⁶⁷ für Schulen zur sonderpädagogischen Förderung und insgesamt bei den Ausgaben für Baumaßnahmen.

19 Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Einzelplan 06)

Einzelplan 06		Tabelle 29		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	2.000,9	2.089,5	+ 88,6	+ 4,4 %
- davon Personalausgaben	1.534,6	1.595,4	+ 60,8	+ 4,0 %
Ist-Einnahmen	520,1	554,0	+ 33,9	+ 6,5 %
Verpflichtungsermächtigungen	112,1	166,7	+ 54,6	+ 48,7 %
Ausgabereste	209,1	259,4	+ 50,3	+ 24,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	26.324	26.819	+ 495	+ 1,9 %

Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll erfolgt für das Jahr 2013 ohne Berücksichtigung der Umressortierung vom 10.10.2013. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Umressortierung berücksichtigt.

Mit der Neugliederung der Geschäftsbereiche wurde die Zuständigkeit des Finanzministeriums um die Themen Heimat und Landesentwicklung einschließlich Breitbandausbau erweitert.

Zum Ressort gehören, neben der Steuer-, Finanz- und Vermessungsverwaltung, die Finanzgerichte, das Hauptmünzamt, die Landesentwicklungsabteilungen der Regierungen sowie die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen. Zudem sind die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege mit den Fachbereichen Allgemeine Innere Verwaltung, Polizei, Rechtspflege, Archiv- und Bibliothekswesen, Finanzwesen und Sozialverwaltung sowie - über das Landesamt für Steuern - die Landesfinanzschule Bayern beim Finanzministerium angesiedelt.

⁶⁷ Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 31.05.2000 (GVBl. S. 455; ber. S. 633, BayRS 2230-7-1-K), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.05.2015 (GVBl. S. 167).

Das Finanzministerium koordiniert die Planung und den Vollzug des Staatshaushalts, verwaltet das Vermögen des Freistaates und ist für das öffentliche Dienstrecht in Bayern zuständig.

Die Steuereinnahmen, der Länderfinanzausgleich, der kommunale Finanzausgleich, der Schuldendienst, der Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB sowie die Entnahmen und Zuführungen im Zusammenhang mit dem staatlichen Sondervermögen werden gesondert bei der „Allgemeinen Finanzverwaltung“ (Einzelplan 13) nachgewiesen.

2014 umfasste das Haushaltsvolumen des Einzelplans 06 knapp 2,1 Mrd. € und betrug damit wie im Vorjahr 3,9 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Wie 2013 entfiel der größte Anteil der Ausgaben mit 1,6 Mrd. € (76,2 %) auf die Personalausgaben.

Für Baumaßnahmen wurden 2014 52,5 Mio. € (+ 32,2 %) ausgegeben. Für Bau-, Instandsetzungs-, Sanierungs- und Restaurierungsmaßnahmen im Bereich der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen wurden 25,8 Mio. € verausgabt (+ 17,4 %). Für die FÄ wurden Ausgaben von 15,5 Mio. € geleistet, u. a. für einen Erweiterungsbau und Sanierungsmaßnahmen beim FA Fürth (5,8 Mio. €).

Die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen verzeichnete auch 2014 erneut höhere Einnahmen aus Eintrittsgeldern. Insgesamt konnten 27,2 Mio. € (+ 4,1 %) vereinnahmt werden. Zudem wurden aus Vermietung und Verpachtung Einnahmen von 27,8 Mio. € (+ 8,6 %) erzielt.

2014 stiegen die von den Ämtern für Digitalisierung, Breitband und Vermessung erwirtschafteten Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Entgelten auf 94,6 Mio. € (+ 1,1 %) an. Auch die von den Nutzern der Amtlichen Geobasisdaten eingenommenen Gebühren erhöhten sich auf 12,8 Mio. € (+ 2,6 %).

Die Ausgabereste im Geschäftsbereich des Finanzministeriums beliefen sich auf insgesamt 259,4 Mio. €. Dies entsprach einem Anteil von 4,9 % an den gesamten Ausgaberesten 2014.

Bei den Baumaßnahmen in der Anlage S entstanden im Geschäftsbereich des Finanzministeriums Ausgabereste von 85,9 Mio. € (+ 23,1 %). Wie bereits im Vorjahr entfiel auch 2014 der größte Teil hiervon auf die FÄ mit 39,6 Mio. € (+ 41,5 %) und die staatliche Schlösser- und Seenverwaltung mit 34,0 Mio. € (+ 19,3 %). Für die Schaffung zusätzlicher Unterkunftsmöglichkeiten sowie eines neuen Lehrsaal- und Mensagebäudes bei der Landesfinanzschule Bayern wurden Ausgabemittel von 5,5 Mio. € übertragen.

Die Ausgabereste im allgemeinen Haushalt verdoppelten sich. 2014 wurden Ausgabemittel von 173,5 Mio. € übertragen. Dies lag u. a. daran, dass die Zuständigkeit für

den Breitbandausbau jetzt beim Finanzministerium liegt und hier Ausgabereste von 78,4 Mio. € entstanden (Vorjahr: 54,4 Mio. €). Beim Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung (inkl. IT-Dienstleistungszentrum), bei der staatlichen Schlösser- und Seenverwaltung sowie bei den FÄ entstanden ebenfalls Ausgabereste von jeweils mehr als 15,0 Mio. €. Von den Ausgaberesten des LfF von 16,7 Mio. € entfielen 6,8 Mio. € auf die Kosten der Datenverarbeitung.

20 Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (Einzelplan 07)

Einzelplan 07		<i>Tabelle 30</i>		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	737,3	814,6	+ 77,3	+ 10,5 %
- davon Personalausgaben	71,1	68,7	- 2,4	- 3,4 %
Ist-Einnahmen	188,6	198,5	+ 9,9	+ 5,2 %
Verpflichtungsermächtigungen	7.920,6	301,5	- 7.619,1	- 96,2 %
Ausgabereste	279,7	341,1	+ 61,4	+ 22,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	874	769	- 105	- 12,1 %

Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll erfolgt für das Jahr 2013 ohne Berücksichtigung der Umressortierung vom 10.10.2013. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Umressortierung berücksichtigt.

Das Ministerium ist zuständig für Angelegenheiten der Wirtschaft, der Medienbranche und der Energiepolitik. Zudem sind die Bereiche Technologie und Forschung außerhalb der Hochschulen beim Wirtschaftsministerium angesiedelt.

Im Rahmen der Umressortierung wurde der Bereich Verkehr an das Innenministerium sowie der Bereich Landesentwicklung an das Finanzministerium abgegeben. Medien- und Filmpolitik sowie Film- und Fernsehförderung gingen von der Staatskanzlei in die Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums über. Daneben wurden die Zuständigkeiten für die Energiepolitik und die Förderung außerhalb der Hochschulen im Wirtschaftsministerium gebündelt.

2014 entfielen 1,5 % der gesamten Ausgaben des Freistaates auf den Einzelplan 07.

Die größte Ausgabengruppe dieses Ressorts stellten Zuschüsse und Zuweisungen (ohne Investitionen) dar. Hierfür wurden 2014 insgesamt 386,1 Mio. € (47,4 %) verausgabt. Dies entsprach einer Steigerung um 14,1 % im Vergleich zum Vorjahr. Ein weiterer hoher Ausgabefaktor waren die Zuschüsse für Investitionen mit 253,3 Mio. € (31,1 %). Hier erhöhten sich die Ausgaben gegenüber 2013 um 7,2 %.

Auf Personalausgaben entfielen 8,4 % der Ausgaben.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen stiegen 2014 um 3,7 auf 7,5 Mio. € (+ 98,7 %). Die Steigerung beruhte im Wesentlichen auf dem Neubau des Beschussamtes Nordbayern in Mellrichstadt.

Die Einnahmen von knapp 200 Mio. € stammten im Wesentlichen aus Zuweisungen des Bundes und der europäischen Strukturfonds. 31,5 Mio. € hiervon waren Zuweisungen aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes aufgrund des Hochwassers 2013.

Der Rückgang bei den Verpflichtungsermächtigungen beruhte fast ausschließlich auf der geänderten Zuständigkeit für den Verkehrsbereich.

Die Ausgabereste von 341,1 Mio. € betrafen vor allem die Förderbereiche angewandte Forschung (105,6 Mio. €), Technologie (80,1 Mio. €) und Energie (32,7 Mio. €). Die Mittel sind durch Bewilligungsbescheide gebunden oder für einzelne Projekte fest verplant. Die Reste entstanden durch Verzögerungen im Bewilligungsverfahren und verspäteten Projektbeginn.

21 Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 08)

Einzelplan 08			Tabelle 31	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	1.232,1	1.288,9	+ 56,8	+ 4,6 %
- davon Personalausgaben	525,8	542,6	+ 16,8	+ 3,2 %
Ist-Einnahmen	465,7	269,9	- 195,8	- 42,0 %
Verpflichtungsermächtigungen	397,3	391,5	- 5,8	- 1,5 %
Ausgabereste	139,3	98,8	- 40,5	- 29,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	7.062	7.058	- 4	- 0,1 %

Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll erfolgt für das Jahr 2013 ohne Berücksichtigung der Umressortierung vom 10.10.2013. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Umressortierung berücksichtigt.

Das Ministerium ist zuständig für Angelegenheiten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft sowie der ländlichen Entwicklung. Die Haushaltsmittel werden im Wesentlichen für land- und forstwirtschaftliche Fördermaßnahmen eingesetzt.

Die Ausgaben beliefen sich 2014 auf 2,4 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 42,1 % der Ausgaben des Einzelplans entfielen auf Personalausgaben.



350,7 Mio. € (27,2 % der Ausgaben) stellten Zuweisungen und Zuschüsse dar. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Zuschüsse an Private (z. B. Zuwendungen nach dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).

253,0 Mio. € (19,6 % der Ausgaben) wurden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufgewendet. Diese betrafen zu einem großen Teil Zuschüsse an Private im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie Maßnahmen der Dorferneuerung, Flurneuordnung und das Förderprogramm Leader.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen gingen 2014 auf 9,4 Mio. € zurück.

Der Rückgang der Einnahmen von 465,7 auf 269,9 Mio. € in 2014 resultierte nicht zuletzt aus den vorübergehend geringeren EU-Zuweisungen. Grund: Abschluss des alten Förderzeitraums 2007 bis 2013 und die längere Verfahrensdauer der Programmgenehmigung für den neuen Förderzeitraum 2014 bis 2020.

Von den Einnahmen entfielen 70,0 Mio. € (25,9 %) auf die Gewinnablieferung der Bayerische Staatsforsten. Weitere 77,1 Mio. € (28,5 %) betrafen Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen). Die höchsten Einnahmen hierbei betrafen Zuweisungen vom Bund für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) mit 47,7 Mio. €. Erstattungen des Bundes für sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aus dem Bereich GAK beliefen sich auf 56,3 Mio. €.

Die Reduzierung der Ausgabereste gegenüber 2013 um 40,5 Mio. € (- 29,1 %) war auf einen verstärkten Abbau bereits 2013 vereinnahmter EU-Vorschüsse zurückzuführen. Im Einzelnen bestanden die Haushaltsreste aus zweckgebundenen Einnahmen aus der Fischereiabgabe (9,1 Mio. €) sowie aus Ausgaberesten im Rahmen der (aus EU-Mitteln kofinanzierten) Förderung.

Einzelplan 10			Tabelle 32	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	3.645,5	4.105,8	+ 460,3	+ 12,6 %
- davon Personalausgaben	223,2	228,4	+ 5,2	+ 2,3 %
Ist-Einnahmen	1.113,1	1.183,5	+ 70,4	+ 6,3 %
Verpflichtungsermächtigungen	606,4	794,0	+ 187,6	+ 30,9 %
Ausgabereste	405,7	406,6	+ 0,9	+ 0,2 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	3.775	3.240	- 535	- 14,2 %

Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll erfolgt für das Jahr 2013 ohne Berücksichtigung der Umressortierung vom 10.10.2013. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Umressortierung berücksichtigt.

Das Sozialministerium ist für die Fragen der Arbeits-, Sozial-, Familien- und Frauenpolitik sowie für die Integration von Zuwanderern verantwortlich. Zudem ist es für die Unterbringung von Asylbewerbern zuständig. Zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums zählen u. a. das Zentrum Bayern, Familie und Soziales sowie die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit.

Das Haushaltsvolumen erhöhte sich 2014 um 12,6 % und betrug 4,1 Mrd. €. Das entsprach 7,7 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Der Anteil des Einzelplans am Gesamthaushalt erhöhte sich um 0,4 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr.

Von den Gesamtausgaben entfielen 3,3 Mrd. € (80,6 %) auf Zuweisungen und Zuschüsse. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten davon 2,8 Mrd. €.

Die Personalausgaben beliefen sich auf 228,4 Mio. € und machten 5,6 % der Gesamtausgaben aus.

Mit Ausgaben von 1,3 Mrd. € lag ein wesentlicher Schwerpunkt weiterhin auf der Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege, dies waren knapp ein Drittel der Gesamtausgaben. Darin enthalten waren Mehrausgaben im Zusammenhang mit dem Bildungsfinanzierungsgesetz, die im Nachtragshaushalt mit 84,6 Mio. € veranschlagt wurden. Für Investitionsmaßnahmen zur Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren (Investitionsprogramm Kinderbetreuung 2008 - 2014) wurden 229,7 Mio. € ausgegeben, wovon 73,5 Mio. € auf das Bildungsfinanzierungsgesetz zurückgingen.

Die Weiterleitung der Bundeszuweisungen für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung an die Gemeinden stellte einen weiteren Ausgabe-schwerpunkt dar. Die Zahlungen erhöhten sich um 39,4 % von 450,5 auf 628,0 Mio. €.

Für die Unterbringung psychisch kranker und hochgefährlicher Straftäter wurden 274,8 Mio. € verausgabt.

Aufgrund des 2014 zu verzeichnenden Anstiegs der Asylbewerberzahlen verdoppelten sich annähernd die Ausgaben für die Unterbringung der Asylbewerber und sonstigen Ausländer gegenüber 2013 von 224,0 auf 415,3 Mio. €.

Den Ausgaben standen um 6,3 % gestiegene Einnahmen von 1,2 Mrd. € gegenüber. Davon wurden allein 960 Mio. € vom Bund geleistet (u. a. Leistungen der Grundsicherung von 628,0 Mio. € und Leistungen für Unterkunft und Heizung gem. § 46 SGB II von 283,2 Mio. €). Arbeitgeber, die ihrer Beschäftigungspflicht von schwerbehinderten Menschen nicht nachkommen, sind zur Zahlung einer Ausgleichsabgabe verpflichtet. Die Einnahmen hieraus beliefen sich in 2014 auf 95,5 Mio. €. Die zweckgebundenen Zuweisungen der EU reduzierten sich von 75,6 auf 19,5 Mio. €. Grund: Abschluss des alten ESF-Förderzeitraums 2007 bis 2013 und der langsame Start des neuen ESF-Förderzeitraums 2014 bis 2020.

Die Ausgabereste betragen 406,6 Mio. €. Dies entsprach 7,6 % der Ausgabereste im Gesamthaushalt (5,3 Mrd. €). Der größte Teil mit 199,9 Mio. € entfiel auf die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege inkl. der Investitionsförderung, gefolgt von den zweckgebundenen Mitteln aus der Ausgleichsabgabe von 93,2 Mio. €. Aus ESF-Mitteln wurden 37,5 Mio. € insbesondere zur Abfinanzierung des Förderzeitraums 2007 bis 2013 übertragen.

23 Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)

Einzelplan 11		Tabelle 33		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	31,4	31,8	+ 0,4	+ 1,3 %
- davon Personalausgaben	29,5	29,8	+ 0,3	+ 1,0 %
Ist-Einnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Verpflichtungsermächtigungen	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	0,8	0,6	- 0,2	- 25,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	311	311	0,0	0,0 %

Die Aufgaben des ORH sind in Art. 80 BV und in der BayHO geregelt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates, seiner Verwaltungen, Gerichte, Betriebe, Beteiligungen und Sondervermögen. Kraft

Gesetzes ist er für die Prüfung weiterer Einrichtungen zuständig (z. B. Bayerischer Rundfunk, Bayerisches Rotes Kreuz).

Der ORH gliedert sich in vier Prüfungsabteilungen mit insgesamt zwölf Prüfungsgebieten und in eine Präsidialabteilung. Zum Geschäftsbereich des ORH gehören die fünf Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Regensburg, Bayreuth, Ansbach, Würzburg und Augsburg. Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt München wurde zum 01.01.2008 aufgelöst und bis 31.12.2014 als Dienststelle des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Augsburg weitergeführt.

2014 betrug der Anteil der Ausgaben des Einzelplans 11 (31,8 Mio. €) 0,06 % an den Gesamtausgaben des Staates. Aufgrund der Aufgaben des ORH ist die Struktur des Einzelplans 11 geprägt von einem sehr hohen Personalausgabenteil von 93,9 %. Mittel für Hochbaumaßnahmen oder freiwillige Leistungen enthielt der Einzelplan 11 nicht.

Die Ausgabereste entstanden durch geplante, nicht abgeschlossene Bauunterhaltungsmaßnahmen und durch begonnene IT-Projekte.

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

24 Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)

Einzelplan 12		Tabelle 34		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	785,1	836,6	+ 51,5	+ 6,6 %
- davon Personalausgaben	406,7	424,6	+ 17,9	+ 4,4 %
Ist-Einnahmen	174,3	159,7	- 14,6	- 8,4 %
Verpflichtungsermächtigungen	149,5	113,4	- 36,1	- 24,1 %
Ausgabereste	95,2	115,3	+ 20,1	+ 21,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	6.237	6.124	- 113	- 1,8 %

Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll erfolgt für das Jahr 2013 ohne Berücksichtigung der Umressortierung vom 10.10.2013. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Umressortierung berücksichtigt.

Zu den Aufgaben des Umweltministeriums zählen vor allem die Wasserwirtschaft, der Naturschutz und die Landschaftspflege, der Klima- und Bodenschutz, die Abfallwirtschaft sowie der Verbraucherschutz.



Die Ausgaben von 836,6 Mio. € beliefen sich 2014 auf 1,6 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 424,6 Mio. € (50,8 % der Ausgaben) entfielen auf Personalausgaben.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen lagen 2014 bei 188,9 Mio. € (22,6 %). Zu erwähnen sind hierbei insbesondere Ausgaben aus dem Aufbauhilfefonds aufgrund des Hochwassers 2013 (47,2 Mio. €) sowie Hochwasserschutzmaßnahmen im Zuge des Donausausbaues zwischen Straubing und Vilshofen (30,5 Mio. €). Die Ausgabenmehrung aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes um 11,8 Mio. € für Maßnahmen an Gewässern erster Ordnung gegenüber 2013 war ein weiterer Faktor für den Anstieg der Gesamtausgaben im Einzelplan 12.

Sächliche Verwaltungsausgaben nahmen 11,9 % (99,7 Mio. €) am Ausgabevolumen des Einzelplanes 12 ein. 74,7 Mio. € (8,9 % der Ausgaben) wurden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufgewendet. Diese betrafen hauptsächlich die Förderung wasserwirtschaftlicher Aufgaben an Gewässern zweiter und dritter Ordnung und zur Regelung des Bodenwasserhaushalts sowie der Lawinenverbauung (17,1 Mio. €).

Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) machten 5,1 % (43,0 Mio. €) der Ausgaben aus. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Zuweisungen und Zuschüsse im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Der Rückgang der Gesamteinnahmen war u. a. zurückzuführen auf vorübergehend geringere EU-Zuweisungen (- 28,8 Mio. €). Grund: Abschluss des alten Förderzeitraums 2007 bis 2013 und die längere Verfahrensdauer der Programmgenehmigung für den neuen Förderzeitraum 2014 bis 2020. Die Mehreinnahmen aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes konnten den Rückgang nur teilweise auffangen (+ 11,3 Mio. €).

Von den Gesamteinnahmen des Einzelplans 12 (159,7 Mio. €) resultierten 50,8 Mio. € (31,8 %) aus Zuweisungen für Investitionen aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes. Weitere 16,7 Mio. € (10,5 %) stellten Einnahmen aus EU-Zuweisungen dar.

Ausgabereste von 16,5 Mio. € ergaben sich bei der „Verwendung der Abwasserabgabe“. Das Aufkommen der Abwasserabgabe ist nach § 13 Abs. 1 Satz 1 des Abwasserabgabengesetzes zweckgebunden für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen. Ausgabereste von 12,6 Mio. € fielen bei der Umsetzung wasserwirtschaftlicher Staatsaufgaben im Rahmen von Neubaumaßnahmen an. Hierbei war ein Anstieg von 11,7 Mio. € zu verzeichnen.

Weitere 8,6 Mio. € betrafen Maßnahmen auf dem Gebiet „Luftreinhaltung, Schutz vor Lärm, Erschütterung und nichtionisierender Strahlung“. Die entstandenen Ausgabe-
reste waren gebunden für die Fortführung der Forschungsverbünde zum Klimaschutz.

Einzelplan 13			Tabelle 35	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	16.401,3	18.491,9	+ 2.090,6	+ 12,7 %
- davon Personalausgaben	109,9	95,0	- 14,9	- 13,6 %
Ist-Einnahmen	42.246,9	45.946,2	+ 3.699,3	+ 8,8 %
Verpflichtungsermächtigungen	1.830,8	210,8	- 1.620,0	- 88,5 %
Ausgabereste	1.227,5	1.218,8	- 8,7	- 0,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	485	451	- 34	- 7,1 %

Der Einzelplan 13 „Allgemeine Finanzverwaltung“ unterscheidet sich erheblich von den anderen Einzelplänen. Grundsätzlich richtet sich dort die Veranschlagung nach den Aufgaben und Zuständigkeiten des jeweiligen Ressorts. Der Haushalt der Allgemeinen Finanzverwaltung enthält im Gegensatz hierzu hauptsächlich die Einnahmen und Ausgaben, die eben nicht einen bestimmten Verwaltungszweig, sondern die Gesamtheit der Staatsverwaltung betreffen. Er wird grundsätzlich vom Finanzministerium bewirtschaftet. Für einzelne Titel jedoch wird die Bewirtschaftungsbefugnis an das jeweils fachlich zuständige Ressort übertragen.

Das Ausgabevolumen umfasste 18,5 Mrd. €; dies entsprach 34,6 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Auf Personalausgaben entfielen 0,5 %. Hiervon entfielen 52,8 Mio. € auf die Kosten der Nachversicherung der ohne Versorgung ausgeschiedenen Mitglieder der Staatsregierung, Beamten, Richter und sonstigen rentenversicherungsfrei Beschäftigten.

Für Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen wurden 12,4 Mrd. € (67,1 %) verausgabt. Zu den größten Ausgabeposten zählten der kommunale Finanzausgleich mit 7,9 Mrd. € (42,9 %) sowie der Länderfinanzausgleich mit 4,8 Mrd. € (26,1 %). Die Ausgaben für die Folgen des Hochwassers 2013 gingen von 93,1 auf 2,8 Mio. € zurück, da ein Großteil der Leistungen aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes bereits 2013 geflossen ist. Aufgrund der nach wie vor günstigen Zinssituation konnten die Aufwendungen für Zinsen am Kreditmarkt um 62,8 auf 885,3 Mio. € (- 6,6 %) reduziert werden.

Mit 45,9 Mrd. € (+ 8,8 %) beliefen sich die Einnahmen des Einzelplans 2014 auf 85,6 % der gesamten Einnahmen des Freistaates.

Die Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben spielten hierbei die maßgebliche Rolle. 2014 wurden insgesamt 39,7 Mrd. € vereinnahmt. Das entsprach 86,3 % der Einnahmen des Einzelplans und 73,9 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Einnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen, z. B. aus Gewinnausschüttungen, waren rückläufig. In 2014 gingen sie um 13,0 auf 295,0 Mio. € zurück.

Neben den oben dargestellten Bereichen gehören der Schuldendienst, der Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB, die Beteiligungen sowie die Entnahmen und Zuführungen im Zusammenhang mit den staatlichen Sondervermögen⁶⁸ ebenfalls zum Haushalt der Allgemeinen Finanzverwaltung. Nähere Ausführungen hierzu finden sich im Abschnitt II.

Wie bereits im Vorjahr entfiel mehr als die Hälfte der übertragenen Ausgabereste (710,6 Mio. €) auf den Bereich der allgemeinen Finanzaufweisungen. Hierunter fallen insbesondere die Leistungen aufgrund des FAG, des Bayerischen Krankenhausgesetzes sowie des Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (BayÖPNVG). Um die Kosten für eventuell ansteigende Zinsen auffangen zu können, wurden weitere 65,0 Mio. € als Ausgabereist übertragen.

Für die „Offensive Zukunft II“ wurden 49,2 Mio. € (Vorjahr: 51,7 Mio. €) übertragen. Hier von wurden 43,1 Mio. € auf andere Einzelpläne umgesetzt. Grund: Bis 2014 wurden hier insbesondere der Arbeitsmarkt- und Sozialfonds, der Kulturfonds sowie der Umweltfonds finanziert. Auf Anregung des ORH wurden die Ausgaben für Zwecke der Fonds ab dem Doppelhaushalt 2015/2016 in den jeweiligen Einzelplänen veranschlagt.

26 Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)

Einzelplan 14		Tabelle 36		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	70,8	77,7	+ 6,9	+ 9,7 %
- davon Personalausgaben	42,1	45,2	+ 3,1	+ 7,4 %
Ist-Einnahmen	4,2	1,8	- 2,4	- 57,1 %
Verpflichtungsermächtigungen	0,0	27,8	+ 27,8	+ 100,0 %
Ausgabereiste	26,1	33,6	+ 7,5	+ 28,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	0	641	+ 641	+ 100,0 %

Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll erfolgt für das Jahr 2013 ohne Berücksichtigung der Umressortierung vom 10.10.2013. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Umressortierung berücksichtigt.

Das Gesundheitsministerium wurde im Oktober 2013 als eigenständiges Ministerium geschaffen. Der Großteil der Zuständigkeiten wurde aus dem bisherigen Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit herausgelöst. Das Ministerium ist zuständig für das gesamte Gesundheitswesen (Humangesundheit) einschließlich der gesetzlichen Krankenversicherung. Dazu gehört auch das Krankenhaus- und das Arzneimittelwesen. Aus dem Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration wurden das

⁶⁸ Ausgenommen Forstgrundstock.

Landesprüfungsamt für Sozialversicherung, der Bereich der Pflege einschließlich der sozialen Pflegeversicherung und zugehöriger Gebiete, etwa das Hospizwesen und die Familienpflege sowie die Stärkung pflegender Angehöriger übernommen.

Zum Geschäftsbereich des Ministeriums gehören das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit, der Bereich Gesundheit bei den Regierungen sowie die Staatliche Gesundheitsverwaltung bei den Landratsämtern und die Landgerichtsärzte.

Die entsprechenden Haushaltsansätze aus den Einzelplänen 10 und 12 wurden mit dem 2. Nachtragshaushaltsplan 2014 erstmals in den neugeschaffenen Einzelplan 14 übertragen. Zum Doppelhaushalt 2015/2016 wurde der Einzelplan 14 neu geordnet und die Ansätze teilweise neu gefasst.

Das Haushaltsvolumen des Einzelplans betrug 77,7 Mio. € (0,1 % der gesamten Ausgaben des Freistaates).

Von den Gesamtausgaben entfielen 45,2 Mio. € (58,2 %) auf Personalausgaben.

22,4 Mio. € (28,8 %) der Gesamtausgaben entfielen auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen. Für Investitionsförderungsmaßnahmen wurden 0,9 Mio. € ausgegeben.

Für die besonderen Fachaufgaben im Bereich Gesundheit wurden 25,5 Mio. € verausgabt. Ein Schwerpunkt lag mit 4,9 Mio. € auf der Förderung des Gesundheitsstandorts Bayern. Für Einrichtungen zur Suchtbekämpfung und Drogentherapie wurden 4,3 Mio. €, für Einrichtungen zur Bekämpfung von Aids 2,6 Mio. € an Zuschüssen gewährt.

4,8 Mio. € entfielen auf die besonderen Fachaufgaben im Bereich Pflege, davon 1,4 Mio. € zur Förderung von sozialen oder ähnlichen Einrichtungen älterer Menschen und 1,0 Mio. € für Versorgungsstrukturen für Pflegebedürftige.

Für die Staatliche Gesundheitsverwaltung bei den Landratsämtern und für Landgerichtsärzte wurden Ausgaben von 21,0 Mio. € getätigt, von denen 20,8 Mio. € auf Personalkosten entfielen.

Die gegenüber 2013 um 57,1 % gesunkenen Einnahmen waren auf verringerte Erstattungsleistungen Dritter für Verwaltungsausgaben des Landesprüfungsamtes für Sozialversicherung zurückzuführen. Die Erstattungen betragen 2013 3,0 Mio. €, 2014 nur noch 0,6 Mio. €.

Ausgabereste entstanden in Höhe von 33,6 Mio. €. Davon entfielen 26,3 Mio. € auf den Bereich der Gesundheitsversorgung. Der Ausgabereist wird zur Finanzierung von bereits bewilligten Projekten und Vorhaben benötigt. Beim Aufbau der notwendigen Infrastruktur zur Abwicklung der Förderanträge kam es zu Verzögerungen.

**Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst
(Einzelplan 15 - Wissenschaft und Kunst)**

Einzelplan 15		Tabelle 37		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Ist-Ausgaben	6.024,4	6.113,8	+ 89,4	+ 1,5 %
- davon Personalausgaben	2.943,6	3.096,9	+ 153,3	+ 5,2 %
Ist-Einnahmen	2.103,4	1.889,0	- 214,4	- 10,2 %
Verpflichtungsermächtigungen	443,4	610,5	+ 167,1	+ 37,7 %
Ausgabereste	1.342,9	1.534,7	+ 191,8	+ 14,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2013	2014	Veränderung 2013/2014	
Personalsoll	43.368	43.355	- 13	- 0,0 %

Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll erfolgt für das Jahr 2013 ohne Berücksichtigung der Umressortierung vom 10.10.2013. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Umressortierung berücksichtigt.

Zu den Aufgaben des Staatsministeriums gehören die Angelegenheiten der Hochschulen (einschl. Universitätsklinika) sowie die Förderung von Wissenschaft, Forschung und Kunst.

Das Ausgabevolumen lag 2014 bei 6,1 Mrd. €. Das entsprach 11,4 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2013 erhöhten sich die Ausgaben um 89,4 Mio. € oder 1,5 %.

Mit 50,7 % bildeten die Personalausgaben den größten Ausgabenblock des Einzelplans 15. Sie erhöhten sich gegenüber 2013 um 153,3 Mio. € oder 5,2 %.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen verringerten sich im gleichen Zeitraum um 23,3 auf 349,8 Mio. € (- 6,3 %).

Die Einnahmen reduzierten sich gegenüber 2013 um 214,4 Mio. € oder 10,2 %. Zurückzuführen ist dies vor allem auf den vollständigen Wegfall der Studienbeiträge ab 1. Oktober 2013.

Die Einnahmeausfälle aufgrund des Wegfalls der Studienbeiträge glich der Freistaat durch die Gewährung von Stundienzuschüssen in vollem Umfang aus.

Die Ausgabereste betragen 1,5 Mrd. €. Gegenüber 2013 bedeutet dies eine Steigerung um 191,8 Mio. € (+ 14,3 %). Hohe Ausgabereste (826,3 Mio. €) entstanden bei zweckgebundenen Drittmitteln für Maßnahmen, die 2014 kassenmäßig nicht mehr abgewickelt werden konnten.

Nach dem Innovationsbündnis des Freistaates Bayern mit den Hochschulen (LT-Drucksache 16/16211 vom 26.03.2013) werden Ausgabereste grundsätzlich übertragen.

IV. EINZELNE PRÜFUNGSERGEBNISSE

ALLE RESSORTS

28 **Arbeitszeitabhängige Bezügebestandteile IT-gestützt abrechnen**

(Betroffen sind 121 Kapitel aus allen Einzelplänen)

Der ORH hält es für erforderlich, für die Massenzahlungen arbeitszeitabhängiger Bezügebestandteile bayernweit eine automatisierte Abrechnung einzusetzen und damit die Qualität der für die Bezügezahlungen relevanten Daten sicherzustellen. Dies ist Aufgabe des Finanzministeriums.

Der ORH fordert, dass das Justizministerium bei allen JVA eine erweiterte Basiskomponente als integriertes Zeitmanagementsystem für Zeiterfassung, Dienstplanung und Zulagenberechnung mit Schnittstelle zum Bezügeabrechnungsverfahren VIVA einführt.

Dieses System kann dann auch anderen staatlichen Verwaltungen, die arbeitszeitabhängige Bezügebestandteile zahlen, zur Verfügung gestellt werden.

Der ORH hat 2014/2015 die Datenvorgaben in VIVA für die Zahlung von arbeitszeitabhängigen Bezügebestandteilen für Beamte und Arbeitnehmer geprüft. Dabei hat er untersucht, bei welchen Behörden arbeitszeitabhängige Bezügebestandteile in welcher Höhe angefallen waren und ob die Berechnungsgrundlagen für die Bezügebestandteile manuell oder automatisiert ermittelt wurden. Auch wurde erhoben, wie sie an das LfF übermittelt wurden und ob eine Qualitätssicherung bestand. Ausgewertet wurden Haushaltsdaten und Antworten der Verwaltung auf Fragebögen.

Zusätzlich wurde das integrierte Zeitmanagementsystem BayZeit geprüft und dabei die Einführung dieses Systems auch im Bereich der JVA untersucht.

28.1 **Ausgangslage**

2013 wurden in der gesamten staatlichen Verwaltung 50,8 Mio. € an arbeitszeitabhängigen Bezügen gezahlt. Das waren insbesondere Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten, Zeitzuschläge, Mehrarbeitsvergütungen, Überstundenvergütungen, Wechsel-/Schichtzulagen sowie Vergütungen für Bereitschaftsdienst/Rufbereitschaft,⁶⁹ die Beamten und Arbeitnehmern zustanden.

Die Staatsregierung hat 2005 beschlossen, eine Basiskomponente „Integriertes Zeitmanagement“ (BayZeit) einzuführen. In der Endausbaustufe sollen damit neben der Zeiterfassung auch die Dienstplanung erstellt und die Berechnungsgrundlagen für arbeitszeitabhängige Bezügebestandteile (Zulagen) elektronisch ermittelt werden. Die Daten sollen über eine Schnittstelle elektronisch an das Bezügeverfahren VIVA übertragen werden.

⁶⁹ In der Reihenfolge der Aufzählung: § 11 BayZulV, § 8 TV-L, Art. 61 BayBesG, §§ 7 und 8 TV-L bzw. § 12 BayZulV.

BayZeit enthält ein Dienstplanungsmodul, das aber noch nicht an die Belange der Verwaltung angepasst ist. Für die Berechnung arbeitszeitabhängiger Zulagen fehlt in der Basiskomponente ein eigenes Modul.

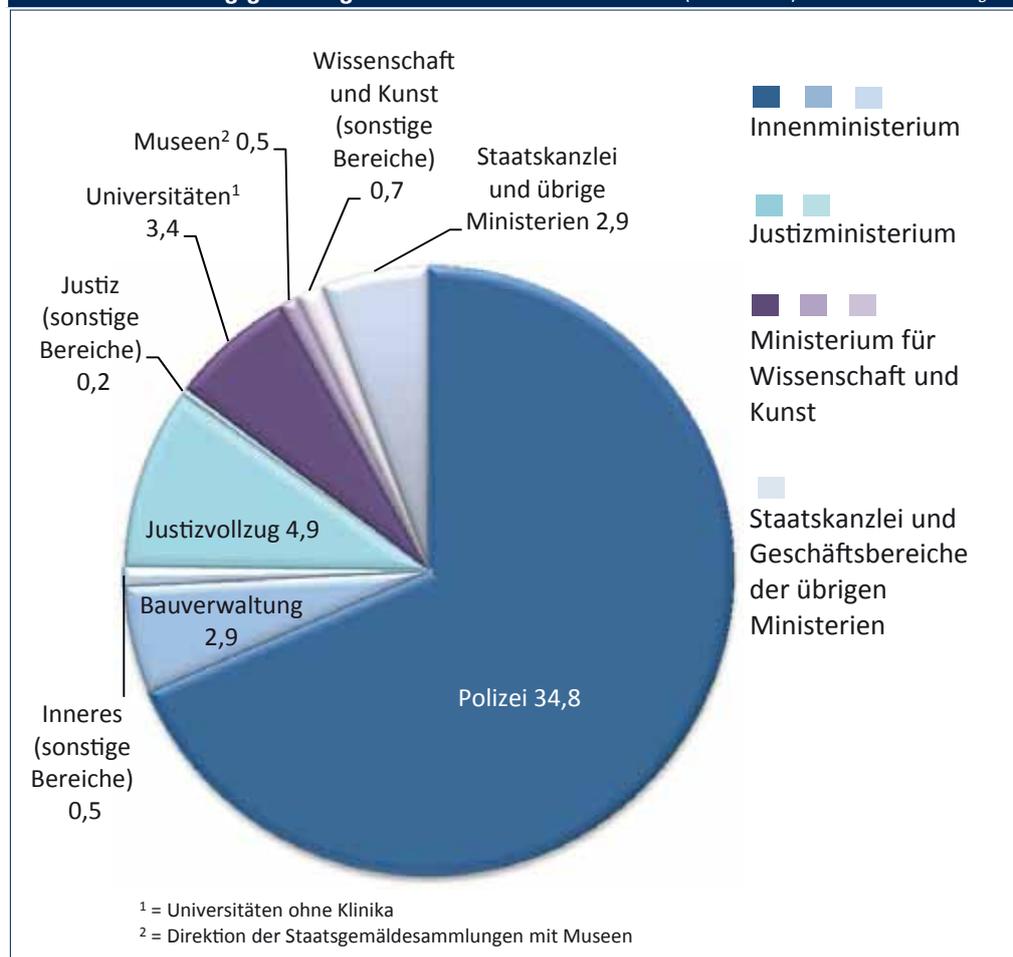
28.2 Feststellungen

28.2.1 Finanzieller Überblick

Die größten Anteile der 2013 gezahlten arbeitszeitabhängigen Bezüge von 50,8 Mio. € entfielen auf den Geschäftsbereich des Innenministeriums mit 38,2 Mio. €, den des Justizministeriums mit 5,1 Mio. € und den des (damaligen) Ministeriums für Wissenschaft und Kunst mit 4,6 Mio. €. Die verbleibenden 2,9 Mio. € verteilen sich auf die Staatskanzlei und die Geschäftsbereiche der übrigen Ministerien.

Arbeitszeitabhängige Bezügebestandteile nach Ressort (in Mio. €)

Abbildung 13

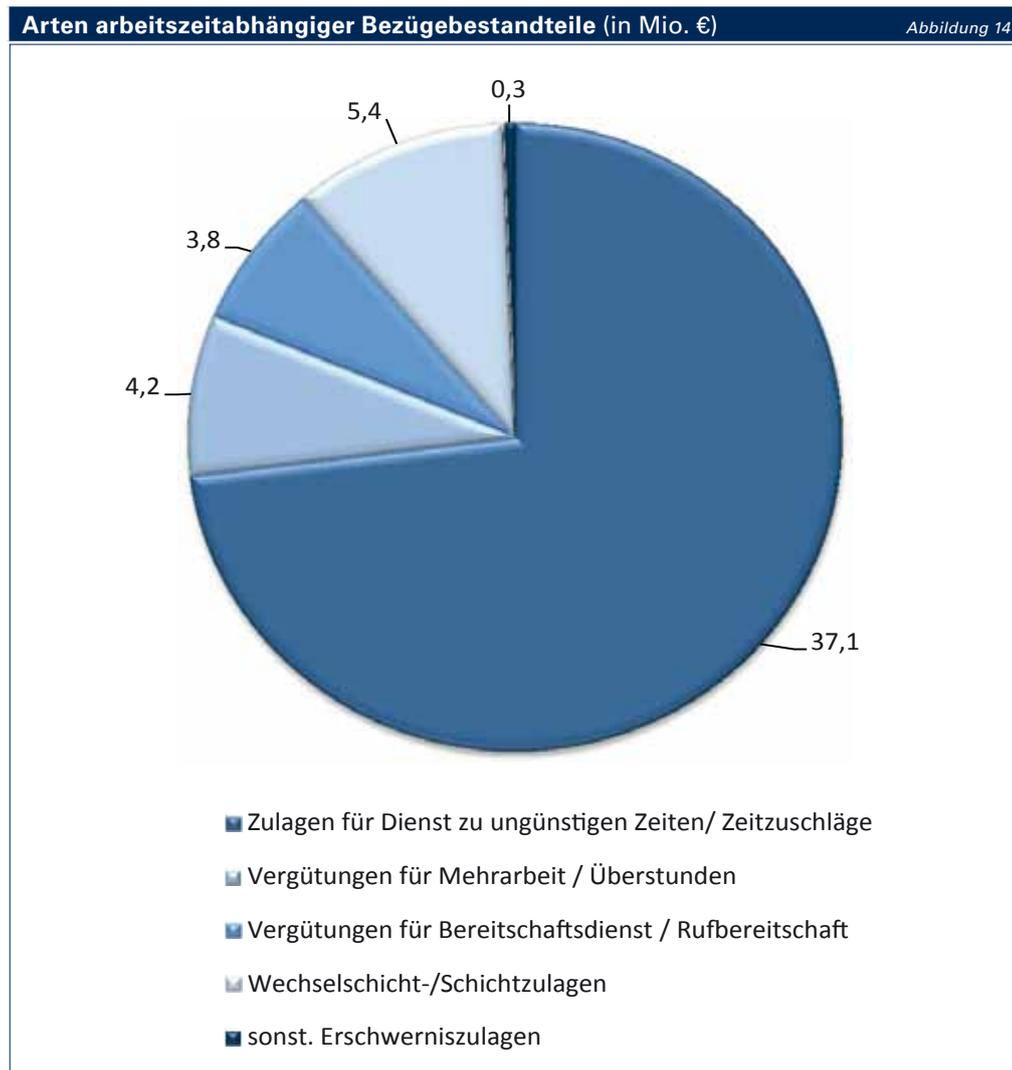


28.2.2 Anzahl der betroffenen Beamten und Arbeitnehmer

In der staatlichen Verwaltung erhielten 44.700 Personen arbeitszeitabhängige Bezüge (Zahlfälle). Davon entfielen auf Polizei und JVA 37.000 Personen (überwiegend Beamte) sowie auf die übrige Staatsverwaltung 7.700 Personen (Arbeitnehmer und Beamte).

28.2.3 Arten der arbeitszeitabhängigen Bezügebestandteile

Die 2013 gezahlten arbeitszeitabhängigen Bezügebestandteile lassen sich in Kategorien unterteilen und betragsmäßig wie folgt zuordnen:



Der größte Anteil mit 37,1 Mio. € (73,0 %) entfällt auf Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten und Zeitzuschläge für Sonderformen der Arbeit nach dem TV-L. Die Anteile für Wechselschicht-/Schichtzulagen, die Vergütungen für Mehrarbeit und Überstunden sowie für Bereitschaftsdienste/Rufbereitschaften sind jeweils annähernd gleich.

28.2.4 Berechnungsgrundlagen der arbeitszeitabhängigen Bezügebestandteile und Qualitätssicherung

Die Berechnungsgrundlagen für die arbeitszeitabhängigen Bezügebestandteile ermitteln viele Verwaltungen manuell und tragen sie auf einen Vordruck ein. Dieser wird per Post der zuständigen Bezügestelle des LfF übermittelt.

Die Polizei hat für ihre Anforderungen das Zeiterfassungssystem BayZeit so weiterentwickelt, dass die arbeitszeitabhängigen Bezügebestandteile automatisiert ermittelt und die Daten über eine Schnittstelle in das Bezügeabrechnungsverfahren VIVA übertragen werden. Zusätzlich wird dieses System für die Dienstplanung verwendet. BayZeit-Polizei wurde in den Jahren 2009 bis 2011 flächendeckend eingeführt.

Auch die Straßenbauverwaltung, verschiedene JVA (vgl. nachfolgend TNr. 28.2.6) und die Staatliche Lotterieverwaltung ermitteln die Berechnungsgrundlagen für die arbeitszeitabhängigen Bezügebestandteile automatisiert. Teilweise übertragen sie die Daten dem LfF elektronisch. Sie nutzen unterschiedliche, jeweils für die Belange der eigenen Verwaltung angepasste Standardsoftware von privaten Anbietern oder Eigenentwicklungen auf Excel- und Access-Basis (Hilfssysteme). Die Verwaltung beschaffte diese Software oder entwickelte die Hilfssysteme unkoordiniert. Der Umfang der IT-Unterstützung ist sehr unterschiedlich. Werden die für alle Behörden geltenden Rechtsgrundlagen geändert, muss jedes System angepasst werden.

Die Ermittlung der Berechnungsgrundlagen für die arbeitszeitabhängigen Bezüge unterliegt keiner Qualitätssicherung nach einheitlichen Standards:

- ▶ Die manuell ermittelten Berechnungsgrundlagen werden vor der Weitergabe an das LfF häufig nicht mehr überprüft.
- ▶ Bei der angepassten Standardsoftware privater Anbieter werden grundsätzlich Plausibilitätskontrollen durchgeführt. Die Verwaltung konnte allerdings keine ausreichende Qualitätssicherung bei manuellen Korrekturen/Vorgaben aufzeigen.
- ▶ Die Berechnungsgrundlagen für die arbeitszeitabhängigen Bezügebestandteile sind Daten, die zu Zahlungen führen. Werden sie mit IT-Systemen ermittelt, bedarf dies der vorherigen Freigabe der auftraggebenden Stelle.⁷⁰ Diese darf nur dann erfolgen, wenn bestimmte Mindestanforderungen erfüllt sind (z. B. Dokumentation, Plausibilitätskontrollen, Zugangs- und Zugriffskontrollen, Nachvollziehbarkeit der Datenveränderung u. a.).⁷¹ Dadurch soll sichergestellt werden, dass nur auf der

⁷⁰ FMS vom 09.11.2015 Az. 17-H-2300-1/14.

⁷¹ Vgl. Nr. 3 HKR-ADV-Best (Anlage 3 zu den VV zu Art. 79 BayHO).

Grundlage von korrekten Daten Zahlungen geleistet werden. Nach Erkenntnissen des ORH liegen für die Systeme keine Freigaben vor.

28.2.5 Übermittlung der Daten und Abrechnung der arbeitszeitabhängigen Bezügebestandteile in VIVA

Bevor die arbeitszeitabhängigen Bezügebestandteile berechnet und ausgezahlt werden können, müssen die ermittelten Berechnungsgrundlagen dem Verfahren VIVA übergeben werden. Hierfür bestehen vier Möglichkeiten:

- ▶ Der Personalsachbearbeiter gibt die Daten unmittelbar in VIVA ein. Diese Möglichkeit steht nicht an allen Dienststellen zur Verfügung.
- ▶ 2013 wurden 38.000 Datensätze auf der Grundlage der formularmäßig übermittelten Berechnungsgrundlagen von Bezügesachbearbeitern des LfF in VIVA eingetragen.
- ▶ 2013 wurden 200.000 Belege fremd erfasst. Nach Auskunft des Unternehmens gegenüber dem LfF gebe es im dortigen Erfassungsprogramm keine Plausibilitätskontrollen. In der Regel würden die Daten von erfahrenem Personal erfasst. Das LfF konnte der Rechnungsprüfung keine ausreichende eigene Qualitätssicherung der fremd erfassten und eingespielten Daten aufzeigen.
- ▶ 883 Dienststellen⁷² übermitteln die zur Berechnung der arbeitszeitabhängigen Bezügebestandteile nötigen Daten elektronisch über eine Import-Schnittstelle an VIVA. Das LfF hat dafür geworben, dass auch weitere Behörden diese Schnittstelle nutzen. Dazu ist eine vorherige automatisierte Aufbereitung der Daten durch die Behörden erforderlich.

28.2.6 Pilotvorhaben bei den JVA: Dienstplanung und Berechnung arbeitszeitabhängiger Bezügebestandteile mit BayZeit

Um in der Verwaltung ein einheitliches Verfahren für die Dienstplanung und zur Zulagenberechnung zur Verfügung stellen zu können, verständigten sich 2009 das Justizministerium und das Finanzministerium darauf, die bei einigen JVA eingesetzten Hilfsysteme zur automatisierten Berechnung der Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten zeitnah in die Basiskomponente BayZeit zu integrieren. Ebenso sollten die JVA das Dienstplanungsmodul von BayZeit für einen bayernweiten Einsatz testen. Für dieses Projekt verpflichtete das Justizministerium die IT-Leitstelle der Justiz zu vierteljährlichen Berichten. Die Berichte blieben aus. Das Ministerium hat diese auch nicht eingefordert und eingeräumt, das Projekt nicht ausreichend gesteuert zu haben.

Die Erprobung der Dienstplanungs- und Abrechnungskomponente begann im November 2014 bei einer JVA. Dort werden die Berechnungsgrundlagen für die Zulagen für

⁷² Davon 685 Polizeibehörden, 110 Straßenbauämter mit Straßenmeistereien, 45 Autobahndirektionen und Autobahnmeistereien, 19 JVA.

den Dienst zu ungünstigen Zeiten automatisiert ermittelt und über eine Schnittstelle in das Bezügeverfahren VIVA übertragen. Seit Januar 2015 werden diese Zulagen ausschließlich über BayZeit abgerechnet. Das Justizministerium konnte für die IT-Tests keine ausreichenden fachlichen Vorgaben und Dokumentationen vorlegen. Vor dem versuchsweisen Einsatz des Zulagenberechnungsmoduls hatte die JVA im Dezember 2014 lediglich vier zufällig ausgewählte Fälle getestet. Diese decken nicht die Bandbreite an Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten bei dieser JVA ab. Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen lag die erforderliche Freigabe des IT-Verfahrens durch das Justizministerium nicht vor.

Zunächst hielt das Justizministerium BayZeit-Polizei für einen Einsatz in den JVA generell für ungeeignet. Die IT-Leitstelle der Justiz hat nach der Prüfung durch den ORH das System der Polizei erneut untersucht. Sie ist zum vorläufigen Ergebnis gekommen, dass voraussichtlich einzelne Funktionalitäten übernommen werden können. Eine vollständige Übernahme von BayZeit-Polizei strebt das Justizministerium nicht an.

28.3 Würdigung

Bei den arbeitszeitabhängigen Bezügen handelt es sich um Massenzahlungen. Der Betrag je Einheit (z. B. Arbeitsstunde) ist relativ gering, jedoch fallen sehr viele Einheiten bei vielen Personen an. Die finanziellen Auswirkungen sind deshalb erheblich und bewegen sich in Millionenhöhe.⁷³ Der ORH fordert eine fortwährende Qualitätssicherung. Dies betrifft die Einwilligung für die eingesetzten Verfahren und die Kontrolle von manuellen Vorgaben, Korrekturen oder Eingriffen in die automatisierte Berechnung.

Für eine korrekte und wirtschaftliche Abrechnung dieser Massenzahlungen sollten die Grundlagen bayernweit mit einem einheitlichen IT-Verfahren ermittelt, berechnet und über eine Schnittstelle in das Bezügeabrechnungsverfahren VIVA importiert werden. Die Aufwände für das Fachkonzept, die Programmierung, die Tests und die Anpassung an Rechtsänderungen entstehen dann nur einmal. Deshalb sollte untersucht werden, ob das bei der Polizei verwendete Abrechnungsverfahren der übrigen Staatsverwaltung als Basiskomponente zur Verfügung gestellt werden kann. Nutznießer eines einheitlichen Verfahrens könnten auch Behörden mit geringen Zahlungen bzw. wenig betroffenen Mitarbeitern sein, für die die Entwicklung und Pflege eines eigenen Verfahrens unwirtschaftlich sind.

Die Systeme für die Zeiterfassung, die Dienstplanung und die Zulagen für den Dienst zu ungünstigen Zeiten müssen auch bei den JVA vereinheitlicht werden.

JVA arbeiten wie die Polizei im 24-Stunden-Schichtbetrieb. Die Dienstpläne müssen daher auch bei den JVA flexibel erstellt und die arbeitszeitabhängigen Zulagen abgerechnet werden. Das System der Polizei enthält hierfür Funktionalitäten. Das Justizministerium sollte deshalb die Komponenten zur Zeiterfassung, Dienstplanung und zur

⁷³ 2013 wurden 50,8 Mio. € arbeitszeitabhängige Bezüge an 44.700 Personen gezahlt.

Zulagenberechnung von BayZeit-Polizei auf ihre Verwendung auch bei den JVA eingehend untersuchen und dabei eng mit dem Innenministerium und dem Finanzministerium zusammenarbeiten.

28.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium teilt die Feststellungen und Empfehlungen des ORH zu arbeitszeitabhängigen Bezügen und Massenzahlungen.

Es hält für die automatisierte Abrechnung dieser Massenzahlungen das Verfahren BayZeit für grundsätzlich geeignet für die Behörden, die über das Behördennetz den technischen Zugang zu BayZeit haben. Die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Ressorts könnten mit den Funktionen abgedeckt werden, die das Standardverfahren anbietet. Allerdings müssten erhebliche kundenspezifische Anpassungen an BayZeit vorgenommen werden (z. B. Erweiterung des Bayern-Standards um die Funktionalitäten eines Dienstplanungsmoduls, Umsetzung der manuellen Eingabe von arbeitszeitabhängigen Bezügebestandteilen für Bereiche, die kein Zeitwirtschaftssystem einsetzen, Realisierung einer Schnittstelle zu VIVA). Das Finanzministerium könne nach dem gegenwärtigen Stand noch keine Aussage darüber treffen, ob ein einheitliches Verfahren für eine wirtschaftliche Abrechnung von Massenzahlungen mit vertretbarem Aufwand erreicht werden könne oder ob diese Aufgabe wirtschaftlicher durch mehrere Systeme mit jeweils spezifischen Systemausprägungen realisiert werden soll. Als Gründe werden beispielsweise genannt, dass nicht alle Behörden über das Behördennetz Zugang zu BayZeit haben. Weiter bestünden unterschiedliche Anforderungen an ein Zeitwirtschaftssystem zwischen dem Polizeibereich und der übrigen Verwaltung. Im Hinblick darauf und ohne eingehende Untersuchung könne das Finanzministerium keine näheren Aussagen oder Festlegungen treffen.

Das Justizministerium stimmt hinsichtlich des Pilotprojekts bei den JVA den Ausführungen grundsätzlich zu, weist aber darauf hin, dass die Ursache für die Verzögerung der Projekte in höher priorisierten Aufgaben gelegen habe.

Zur Klärung der fachlichen Probleme sei eine Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Ergebnisse die Grundlage für die Festlegung einheitlicher Standards im Justizvollzug bilden sollen. Inzwischen seien die für einen Einsatz in den JVA geeigneten Verfahrensteile aus dem Verfahren BayZeit-Polizei in die Version für die JVA übernommen worden und würden erprobt. Das Verfahren werde voraussichtlich im ersten Halbjahr 2016 für den Einsatz in allen JVA freigegeben.

Auch das in der Basiskomponente BayZeit integrierte Modul zur automationsunterstützten Dienstplanung befinde sich bereits in der Erprobung in den JVA Bamberg, Ebrach und München.

Das Finanzministerium weist in Bezug auf das Pilotprojekt bei den JVA darauf hin, dass es grundsätzlich für die kundenspezifischen Anpassungen und die Einführung von BayZeit zuständig sei, mit Ausnahme der Personaleinsatzplanung. Diese liege vereinbarungsgemäß ausschließlich beim Justizministerium, da nur dort die spezifischen fachlichen Anforderungen erhoben werden können. Da im Geschäftsbereich des Finanzministeriums das notwendige Wissen über das Thema Personaleinsatzplanung fehle, solle das Justizministerium dauerhaft die Pflege und Betreuung des Moduls zur Dienstplanung übernehmen.

28.5 Schlussbemerkung

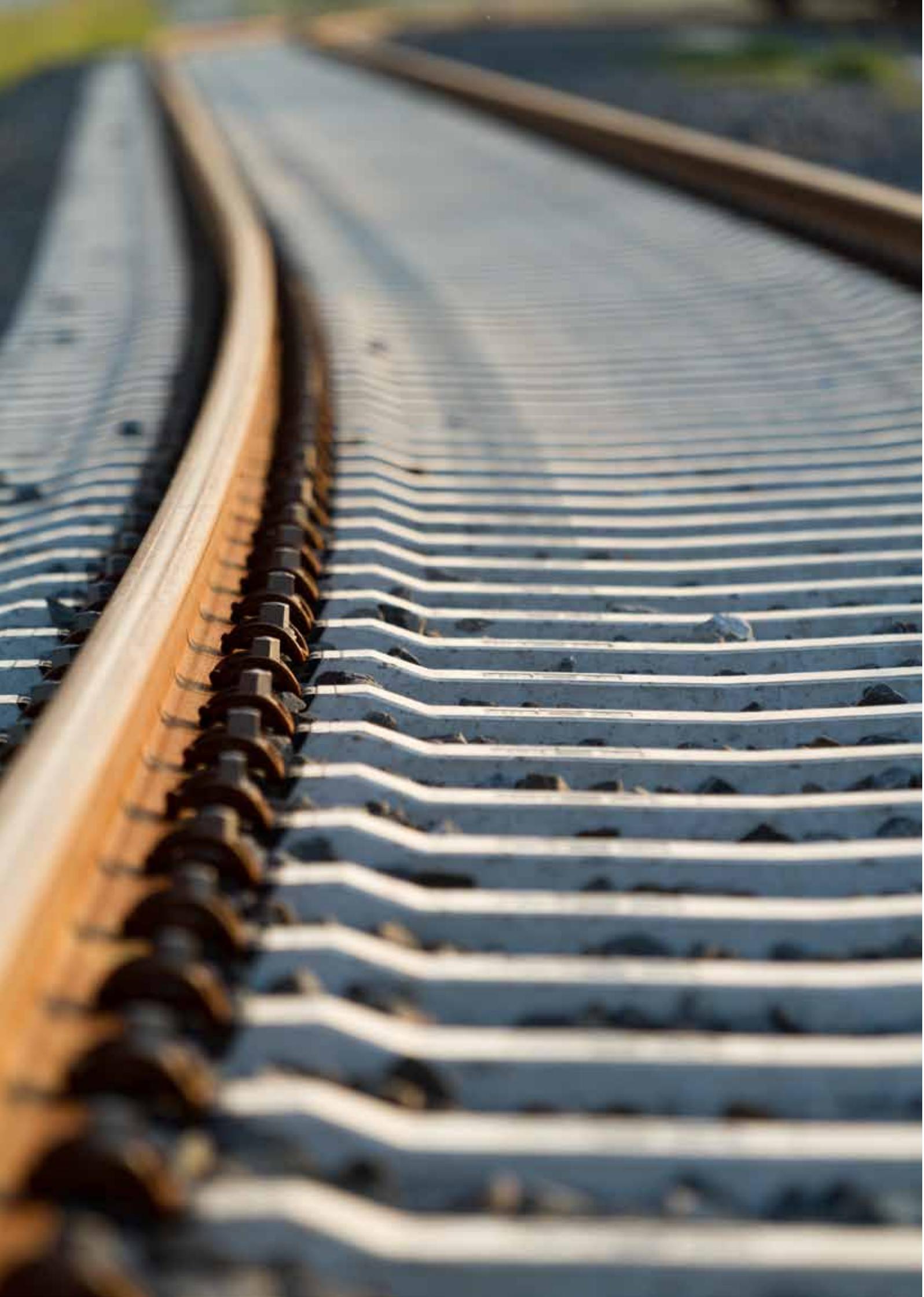
Der ORH hält es für erforderlich, für die Massenzahlungen arbeitszeitabhängiger Bezügebestandteile bayernweit eine automatisierte Abrechnung einzuführen und damit die Qualität der für die Bezügezahlungen relevanten Daten sicherzustellen.

Der ORH fordert, dass bei allen JVA eine erweiterte Basiskomponente als integriertes Zeitmanagementsystem für Zeiterfassung, Dienstplanung und Zulagenberechnung mit Schnittstelle zum Bezügeabrechnungsverfahren VIVA eingesetzt wird.

Dieses System kann dann auch anderen staatlichen Verwaltungen, die arbeitszeitabhängige Bezügebestandteile zahlen, zur Verfügung gestellt werden (z. B. Autobahn- und Straßenmeistereien, Universitätskliniken, staatliche Theater und Museen oder die Schlösserverwaltung).

Die notwendigen weiteren Untersuchungen sollte das Finanzministerium schnellstmöglich abschließen.







STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND VERKEHR

29 Nachtragsmanagement bei Staatlichen Hochbaumaßnahmen

Nachträge bei Bauaufträgen verursachen zusätzliche Kosten. Um dem entgegenzuwirken, bedarf es eines professionellen Nachtragsmanagements seitens der Staatlichen Bauverwaltung und der freiberuflich Tätigen. Dazu müssen die Bauämter mit ausreichend und entsprechend qualifiziertem Personal ausgestattet werden.

Von 2012 bis 2014 hat der ORH zusammen mit drei Rechnungsprüfungsämtern das Nachtragsmanagement bei Staatlichen Hochbaumaßnahmen geprüft.

29.1 Ausgangslage

Im Staatlichen Hochbau werden rd. 70 % der Bauleistungen durch freiberuflich Tätige (FBT) und rd. 30 % durch die Bauverwaltung ausgeschrieben, abgewickelt und abgerechnet. Die Bauleistungen umfassen die Hauptaufträge sowie eventuell notwendige weitere Leistungen, die nach Erteilung des jeweiligen Hauptauftrags anfallen.

Von 2008 bis 2011 wurden lt. Oberste Baubehörde (OBB) Hauptaufträge von 3,5 Mrd. € beauftragt. Die Summe aller schlussgerechneten Hauptaufträge in diesem Zeitraum betrug lt. elektronischem Haushaltsvollzugsverfahren-Bau (HHV) rd. 1,35 Mrd. €. Bei schlussgerechneten Hauptaufträgen von 732 Mio. € wurden keine Nachträge beauftragt. Bei schlussgerechneten Hauptaufträgen von rd. 603 Mio. € wurden Nachträge in Höhe von rd. 125 Mio. € (rd. 21 %) beauftragt. Nachträgliche Leistungen wurden aber zum Teil auch über Bestellscheine beauftragt. Hinzu kamen Leistungen ohne schriftlichen Auftrag, die mit der Schlussrechnung bezahlt wurden, jedoch nicht eigens im HHV ausgewiesen waren. Die tatsächliche Gesamtsumme der nachträglich angefallenen Leistungen war daher noch höher.

Eine intensive Prüfung von Nachträgen kann zu erheblichen Kosteneinsparungen führen. So wurde z. B. bei der Baumaßnahme „Museum Sammlung Brandhorst“ eine Sondergruppe bei der Bauverwaltung gebildet, die rd. 220 Nachträge geprüft hat.⁷⁴ Diese Prüfung führte zu einer Kosteneinsparung von rd. 7 % bei den Nachträgen.

29.2 Umfang der Prüfung

Der ORH hat bei allen 22 Staatlichen Bauämtern in einer Stichprobe 374 Hauptaufträge mit einem Auftragswert von rd. 84,6 Mio. € erfasst. Zu diesen Hauptaufträgen wies das HHV rd. 1.000 Nachträge im Wert von 15,7 Mio. € aus. Die Gesamtauftragssumme einschließlich aller Nachträge betrug somit 100,3 Mio. €. Geprüft wurde daraus je ein Nachtrag pro Hauptauftrag. Der Auftragswert dieser geprüften Nachträge betrug ins-

⁷⁴ 220 Nachträge mit einer Auftragssumme von rd. 3,04 Mio. €. Nach der Prüfung wurden diese mit 2,83 Mio. € abgerechnet.

gesamt 6,3 Mio. €.⁷⁵ Die geprüften Maßnahmen umfassten Neubauten, Erweiterungen, Sanierungen und Bauunterhaltsleistungen.

Neben den Ursachen und den Kosten der nachträglichen Leistungen wurden auch die bauamtsinternen Abläufe und die Verwendung der bereitgestellten Hilfsmittel, die zur Prüfung von Nachträgen notwendig sind, untersucht.

29.3 Feststellungen

29.3.1 Dokumentation der Nachträge

Bei rund der Hälfte der Stichprobe war die Dokumentation nicht vollständig oder ungenau. Teilweise waren die Grundlagen für Mengenänderungen oder Veränderungen der Vergütung nicht dokumentiert und stichhaltige Begründungen fehlten. Bei rund einem Viertel der Stichprobe war die Notwendigkeit des Nachtrags nicht nachgewiesen.

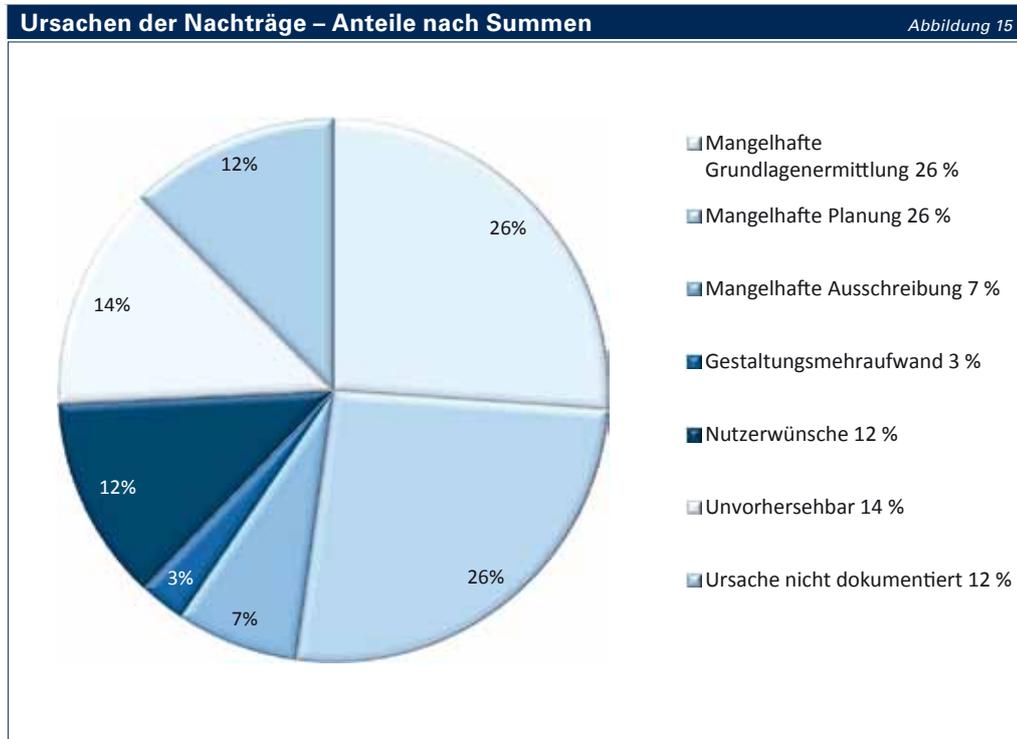
Viele Nachträge wurden mit Standardformulierungen begründet wie z. B. „war notwendig“, „war nicht vorhersehbar“ oder „Ursache erst nach Baubeginn erkennbar“. Die konkreten Ursachen bzw. nachvollziehbare Begründungen für Nachträge, für Änderungen der Leistung und zusätzliche Leistungen wurden meist nicht genannt.

⁷⁵ Staatlicher Hochbau, Kostengruppe 200 bis 600.



29.3.2 Ursachen der Nachträge

Die Erhebungen des ORH ergaben folgende Nachtragsursachen:⁷⁶



Über die Hälfte der Nachträge hat ihre Ursache in einer mangelhaften Grundlagenermittlung bzw. einer mangelhaften Planung.

29.3.3 Mängel bei der Bearbeitung von Nachträgen

29.3.3.1 Beauftragung nach Ausführungsbeginn

Bei rd. 31 % der Stichprobe mit einem Auftragswert von rd. 1,9 Mio. € wurde der Nachtrag erst beauftragt, nachdem mit der Ausführung der nachträglichen Leistung bereits begonnen worden war, zum Teil erst mit der Rechnungsstellung.

29.3.3.2 Nachträge statt Ausschreibung

Zusätzliche Leistungen, die ein Ausschreibungsverfahren erfordert hätten, wurden zum Teil ohne Wettbewerb als Nachtrag vergeben. Die Stichprobe des ORH ergab, dass 26 % der Nachtragssummen (rd. 1,6 Mio. €) nicht entsprechend den Regelungen des Vergaberechts ausgeschrieben und vergeben wurden.

⁷⁶ Weitere Ursachen für Nachträge wie z. B. Preissteigerungen, geänderte Rechtslage, Standardanhebungen und Bauzeitveränderungen wurden wegen Geringfügigkeit nicht dargestellt bzw. traten innerhalb der Stichprobe nicht auf. Diese Ursachen können ebenfalls Nachträge begründen.

29.3.3.3 Mengenänderungen

Selten wurde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, bei einer Überschreitung der vertraglich vereinbarten Mengen um mehr als 10 % eine neue Preisvereinbarung zu verlangen.

29.3.3.4 Stundenlohnarbeiten

Die Beauftragung als Stundenlohnarbeiten kann mit erheblichen Mehrkosten verbunden sein und ist nach vergaberechtlichen Vorschriften nur in bestimmten Ausnahmefällen zulässig. In einigen Fällen wurden teilweise umfangreiche Nachtragsleistungen als Stundenlohnarbeiten mit der Schlussrechnung abgerechnet. Teilweise wurden Leistungen auch als Stundenlohnarbeiten beauftragt, in der Schlussrechnung aber als pauschale Leistungsposition abgerechnet. Damit war die Beauftragung als Stundenlohnarbeiten in der Schlussrechnung nicht ersichtlich.

29.3.3.5 Abgerechnete Leistungen ohne schriftlichen Auftrag

Die Summe des Gesamtauftrags (Hauptauftrag plus Nachträge) kann von der eingereichten Schlussrechnung abweichen. Wenn die Schlussrechnung höher als die Summe des Gesamtauftrags ist, werden Leistungen abgerechnet, für die es keinen schriftlichen Auftrag gibt. Das HHV weist die Differenz zwischen Gesamtauftrag und Schlussrechnung als sog. UB-Summe aus. Die Stichprobe enthielt bei rd. 52 % aller Aufträge solche UB-Summen. Bei rd. 10 % der Stichprobe betrug die UB-Summe mehr als die Hälfte der Summe des Hauptauftrags.

In einem Fall belief sich z. B. der Hauptauftrag für Baumeisterarbeiten auf rd. 560.000 €. Hinzu kamen neun beauftragte Nachträge in Höhe von 590.000 € (Summe Gesamtauftrag: 1,15 Mio. €). Die Schlussrechnung belief sich auf 1,42 Mio. €. Das HHV wies daher eine UB-Summe von 270.000 € aus.

Den Verantwortlichen an den Bauämtern war teilweise nicht bekannt, dass mit ihrer Zustimmung zur Auszahlung auch Leistungen beglichen wurden, die nicht schriftlich beauftragt waren.

29.3.3.6 Differenz zwischen Auftrag und Abrechnung der Nachträge

Auch zwischen der Beauftragung und der Abrechnung der Nachträge wurden Differenzen festgestellt. Insgesamt betrug die Differenz zwischen Nachtragsaufträgen und -abrechnungen rd. 9 %. Hinzu kommen die erst nach Abschluss der Arbeiten beauftragten Nachträge, für die die Differenz nicht bezifferbar ist.



29.3.3.7 Wertung und Prüfung des Vergütungsanspruchs

In den meisten Fällen wurden die Nachtragsangebote nur mit einem Vermerk wie z. B. „Preise sind wirtschaftlich und angemessen“ oder „Die Preise des Nachtragsangebotes entsprechen den Preisen des LV“ versehen. Von allen Nachtragsbeauftragungen der Stichprobe konnte nur in 5 % der Fälle festgestellt werden, dass die Prüfung des Vergütungsanspruchs zu neuen Preisen geführt hat.

29.3.3.8 Nachtragsbearbeitung durch die FBT

Die Nachtragsbearbeitung durch die FBT erfolgte nicht mit der gebotenen Sorgfalt. Von FBT geprüfte Nachträge wurden meist nicht mehr einer Nachprüfung durch die Bauverwaltung unterzogen.

29.3.3.9 Ablauf der Nachtragsbearbeitung

Die Abläufe für die Bearbeitung und Beauftragung von Nachträgen sind in der Bauverwaltung nicht einheitlich geregelt. Manche Bauämter orientieren sich am Leitfaden des Vergabehandbuch (VHB), andere achten nur auf eine formale Vollständigkeit. Eine Mitzeichnung bei der Beauftragung des Nachtrags durch eine Leitungsebene richtet sich nach unterschiedlichen Wertgrenzen oder ist nicht geregelt.

29.3.3.10 Verwendung von EDV-Programmen und anderen Hilfsmitteln

Der Bauverwaltung steht für Ausschreibung, Abrechnung und als Preisdatenbank die Software ArchiText-Pallas zur Verfügung. Zur Preisprüfung wird diese Datenbank jedoch nur selten angewendet. Manche Bauämter arbeiten mit anderen Programmen oder Loseblattsammlungen mit aktuellen Baupreisen.

29.3.3.11 Fachkunde des Personals

Bei den Staatlichen Bauämtern fehlt i. d. R. Personal, das vertiefte Kenntnisse im Bereich der Preiskalkulation und Nachtragsprüfung hat. Lediglich in einem Bauamt ist ein Mitarbeiter beschäftigt, der über Spezialwissen zur Preiskalkulation von Bauleistungen verfügt.

29.4 Einsparpotenzial

Auf Grundlage der Stichprobe kommt der ORH zu dem Ergebnis, dass bei gründlicher Prüfung der Nachtragsangebote kostengünstigere Preise erzielt werden könnten. Der ORH schätzt ein durchschnittliches Einsparpotenzial von mindestens 10 % bei den beauftragten Nachträgen. Er sieht dieses Einsparpotenzial auch bei den nicht schriftlich beauftragten Nachträgen (UB-Summen) sowie den im Bestellscheinverfahren vergebenen Leistungen.⁷⁷

Einsparpotenzial		<i>Tabelle 38</i>
	Nachträge¹/Jahr in Mio. €	
Nachtragsaufträge	74,1	
Bestellscheine	58,5	
UB-Summen	30,4	
Summe	163,0	
10 % Einsparpotenzial	16,3	

¹ Durchschnitt aller Nachträge und Bestellscheine der Jahre 2008 bis 2010 zzgl. UB-Summen zu schlussgerechneten Aufträgen.

Anhand der durchschnittlichen Kosten pro Jahr⁷⁸ für nachträgliche Leistungen rechnet der ORH mit einem jährlichen Einsparpotenzial von mindestens 16 Mio. € für den Staatlichen Hochbau in Bayern.

29.5 Würdigung

Viele Nachträge könnten bereits bei einer sorgfältigen Grundlagenermittlung und Planung vermieden werden. Soweit Nachträge unvermeidlich sind, hält der ORH Verbesserungen des Verfahrens zur Prüfung und Beauftragung bei den Staatlichen Bauämtern und den FBT für dringend erforderlich.

Die Bauverwaltung muss sicherstellen, dass die FBT ihre vertraglichen Verpflichtungen auch bei der Nachtragsprüfung erfüllen. Insbesondere sind von den FBT die Vorgaben des VHB zu beachten und alle vergaberelevanten Prüfungen, Nachweisungen, Mengenermittlungen und Protokollierungen, die für einen Nachtrag notwendig sind, vorzulegen.

Die Bauämter müssen personell so ausgestattet werden, dass sie auch mit Bauunternehmen, die über hohe Fachkompetenz und Ressourcen im Nachtragsmanagement verfügen, auf Augenhöhe verhandeln können.⁷⁹

Bestellscheine sollten auf Ausnahmefälle beschränkt sowie UB-Summen durch nachträgliche Leistungen ohne schriftliche Beauftragung möglichst vermieden werden. Unvermeidbare Nachträge sind gründlich zu prüfen. Dabei ist Folgendes zu beachten:

⁷⁷ Sonderbericht des Bundesrechnungshofs „Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes“ vom 09.02.2012.

⁷⁸ Die Summen wurden von der LBD Nürnberg (zuständig für das Programm Haushaltsvollzug in der Bayerischen Bauverwaltung HHV) zur Verfügung gestellt.

⁷⁹ LT-Drucksache 15/10908 Nr. 2 o.



- ▶ Nachträge müssen begründet, Anspruchsgrundlagen geklärt, Verursacher benannt und gemäß den Vorgaben des VHB lückenlos und sachgerecht dokumentiert werden. Nachtragsangebote müssen auf stimmigen und nachvollziehbaren Mengenermittlungen basieren.
- ▶ Um unangemessene Preisforderungen abzuwehren, sind Nachtragsvereinbarungen vor Ausführungsbeginn zu treffen. Ungeklärte Nachtrags Sachverhalte stehen im Widerspruch zu einer wirksamen Kostenkontrolle.
- ▶ Gemäß der VOB/A ist zu prüfen, ob eine Beauftragung überhaupt als Nachtrag erfolgen kann oder ein neues Vergabeverfahren durchzuführen ist.
- ▶ Bei Mengenänderungen gem. § 2 Abs. 3 VOB/B ist zu prüfen, ob ein neuer Einheitspreis vereinbart werden muss.
- ▶ Jede Nachtragsposition ist zu prüfen und zu werten. Der Prüfung sind die preisbegründenden Faktoren wie z. B. Leistungsansätze, Stoffpreise oder Zuschläge zugrunde zu legen. Die für die Prüfung von Nachträgen zur Verfügung stehenden Hilfsmittel sollten genutzt werden.
- ▶ Stundenlohnarbeiten sind i. d. R. besonders kostenintensiv und schwer prüfbar. Als Stundenlohnarbeiten dürfen nur Leistungen geringen Umfangs mit überwiegender Lohnkostenanteil beauftragt werden.

Weiter empfiehlt der ORH:

- ▶ Die Bearbeitung von Nachträgen sollte in allen Bauämtern einheitlich sein. Für ein qualitativ hohes Nachtragsmanagement sind spezielle Kenntnisse der Mitarbeiter notwendig. Der ORH empfiehlt deshalb, das Nachtragsmanagement zentral bei der technischen Geschäftsleitung in den Bauämtern anzusiedeln und das Personal entsprechend zu qualifizieren.
- ▶ Im Haushaltsverfahren der Staatsbauverwaltung sollten Kontrollmechanismen Zahlungen ohne schriftlichen Auftrag offenlegen.

29.6 Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung teilt mit, sie habe das Themenspektrum Nachtragsmanagement bereits früh als wichtigen Baustein in der Vertragsabwicklung erkannt. Es sei schon in seiner heutigen Form als professionell zu bezeichnen und könne nur mit zusätzlichem Personal verbessert werden.

Nicht richtig sei es, die im Bestellscheinverfahren erteilten Aufträge mit dem Nachtragsmanagement zu vermischen. Das Bestellscheinverfahren sei nicht der Regelfall

und außerdem vergaberechtlich bis 10.000 € zulässig. Weiter sei es nicht hinreichend geklärt, in welchem Umfang tatsächlich Nachtragsleistungen auf diesem Weg beauftragt würden.

Ebenfalls nicht zu beanstanden sei es, wenn Schlussrechnungen höher ausfielen als der Gesamtauftrag, wenn die Abweichung nicht über 10 % hinausgehe. Die Aussage, 52 % aller Aufträge wiesen UB-Summen auf, unterscheide nicht zwischen völlig unbedenklichen, vergaberechtlich zulässigen, und sonstigen Abweichungen.

Im Übrigen verweist die Verwaltung darauf, dass bereits eine Arbeitsgruppe unter der Federführung der OBB begonnen habe, Vorschläge zur Verbesserung bei der Prüfung von Nachträgen zu machen. Außerdem bestünden im VHB Regelungen und Anwendungsverpflichtungen zum Nachtragsmanagement. Schulungen im Bereich Nachtragsmanagement würden durchgeführt, und ein Programm zur Prüfung der Preisermittlung sei vorhanden.

Die Bauverwaltung beabsichtige insbesondere:

- ▶ eine Qualifizierungsoffensive in der Beamtenausbildung sowie erweiterte Schulungsangebote zum Thema Nachtragsmanagement und Kalkulation für eigenes Personal, auch für FBT in Zusammenarbeit mit den Architekten- und Ingenieurekammern,
- ▶ jeweils ein Kompetenzzentrum Nord und Süd zu bilden sowie in jedem Bauamt mindestens einen Nachtragsmanager bei der Abteilung technische Geschäftsleitung zur Beratung und zentralen Qualitätssicherung einzustellen,
- ▶ den Leitfaden zur Vergütung von Nachträgen im VHB zu aktualisieren und den Projektleitfaden Abschnitt Nachtragsmanagement auszubauen,
- ▶ im Rahmen der Fach- und Dienstaufsicht die bestehenden Vergabe- und Vertragsregelungen konsequenter umzusetzen,
- ▶ die Beauftragung von Nachträgen mittels Bestellschein zu vermeiden,
- ▶ die Fachkunde im Bereich des Nachtragsmanagements in den Kriterienkatalog zur Eignungsprüfung von FBT mit aufzunehmen,
- ▶ das vorhandene Programm ArchiText-Pallas um die Module Ausgleichsberechnung und Nachtragsbearbeitung zu erweitern sowie
- ▶ das neue Haushaltvollzugsprogramm HaSta so auszustatten, dass bei Zahlungen, die über die beauftragte Summe hinausgehen, eine Warnmeldung erfolgt.



Jedoch könne die Umsetzung der genannten Maßnahmen mit dem jetzt vorhandenen Personal nicht mehr bewältigt werden. Für die angedachte Einrichtung der Kompetenzzentren Nord und Süd und die zwingende personelle Unterstützung an den Bauämtern seien zusätzlich 39 Mitarbeiterkapazitäten erforderlich. Bei entsprechend geschultem Personal mit ausreichend Erfahrungshintergrund ergäben sich dafür Personalvollkosten von jährlich 4,1 Mio. €, die den vom ORH errechneten Einsparungen gegenüberzustellen seien. Weitere Einsparmöglichkeiten im Bundeshochbau und im Straßenbau seien dabei noch nicht berücksichtigt.

29.7 Schlussbemerkung

Aus Sicht des ORH ist es ureigenes Bauherreninteresse, durch speziell geschultes Personal die Notwendigkeit von Nachträgen zu beurteilen, die Ursachen festzustellen und die Prüfung der Nachträge vorzunehmen. Der Hinweis der Verwaltung zur Vergabe von Nachtragsleistungen über Bestellscheinverfahren und UB-Summen ändert nichts an der Tatsache, dass die Preise für diese Leistungen i. d. R. einem Wettbewerb bzw. einer eingehenden Preisprüfung entzogen sind. Abgesehen von kleineren Differenzbeträgen zwischen Aufträgen und Abrechnungen besteht somit jedenfalls ein Einsparpotenzial, das im Rahmen eines intensiveren Nachtragsmanagements ausgeschöpft werden könnte. Es ist daher dringend erforderlich, kurzfristig geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit die staatlichen Aufträge ordnungsgemäß und wirtschaftlich vergeben und abgerechnet werden.

Der ORH teilt die Auffassung der Bauverwaltung, dass eine nachhaltige Nachtragsprüfung nur mit ausreichend und entsprechend qualifiziertem Personal sowie einer effektiven IT möglich ist. Hohe Einsparpotenziale rechtfertigen zusätzliche Ausgaben.

30 Förderung des S-Bahn-Ergänzungsnetzes Nürnberg

(Kap. 07 07 Tit. 892 03 und Kap. 13 10 Tit. 883 09)

Unzureichende Planungen und Nachträge führten beim S-Bahn-Ergänzungsnetz Nürnberg zu erheblichen Mehrkosten. Kartellrechtswidrige Absprachen der Schienenhersteller verursachten zusätzliche Kosten. Die Mehrkosten trägt im Wesentlichen die öffentliche Hand, die das Verkehrsprojekt fördert.

Der Freistaat Bayern muss sicherstellen, dass die Planungen der DB hinreichend konkret sind und die Bauvorhaben wirtschaftlich umgesetzt werden. Dies ist insbesondere bei der Vertragsgestaltung mit der DB zu berücksichtigen.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Augsburg haben 2012 und 2013 einzelne Baurechnungen der Vorhaben „S1 Verlängerung Lauf - Hartmannshof“ und

„S3 Nürnberg - Neumarkt“ geprüft. Diese sind förderrechtlich derzeit noch nicht abgeschlossen.

30.1 Ausgangslage

Im Rahmen des „Gesamt-Verkehrsplans Großraum Nürnberg“ wurde das S-Bahn-Grundnetz um die Strecken „S1 Lauf - Hartmannshof“, „S3 Nürnberg - Neumarkt“ und „S4 Nürnberg - Ansbach“ erweitert. Hierbei wurden u. a. die eingleisigen Streckenabschnitte der „S1 zwischen Lauf l. d. P. - Hersbruck l. d. P.“ sowie der „S3 Fischbach - Feucht“ zweigleisig ausgebaut.

Die Finanzierung der Grundlagenermittlung, Vorplanung, Entwurfs- und Genehmigungsplanung⁸⁰ wurde in der Planungsvereinbarung zwischen dem Freistaat Bayern und der DB⁸¹ 2005 geregelt. Hinsichtlich Bau und Finanzierung wurde 2007 ein Bau- und Finanzierungsvertrag abgeschlossen. Nach § 3 Abs. 4 dieses Vertrages fördert der Freistaat Bayern Baukosten, soweit sie nach dem Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (BayGVFG) zuwendungsfähig sind.

Für eine Förderung nach dem BayGVFG⁸² ist u. a. Voraussetzung, dass das Vorhaben bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant ist. Daher finden die Bestimmungen des Vergaberechts Anwendung. Nach § 7 VOB/A sind Leistungen eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, sodass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnen können.

Das Ergänzungsnetz ging am 12.12.2010 in Betrieb.

Die zuwendungsfähigen Kosten wurden bis 2008 ausschließlich durch den Freistaat gefördert. Ab 01.01.2009 beteiligte sich der Bund mit einem Anteil von 60 % der förderfähigen Baukosten an der Förderung der Maßnahmen. Damit werden die beiden S-Bahn-Vorhaben überwiegend vom Bund bezuschusst. Im Ergebnis wurden die Baukosten immer zu 100 % gefördert. Dazu kam eine pauschalierte Förderung der Planungskosten von 7 % der förderfähigen Baukosten.

Für die Fördermaßnahmen „S-Bahn Lauf - Hartmannshof“ und „S-Bahn Nürnberg - Neumarkt“ betragen die Gesamtkosten 117,7 Mio. €. Entsprechend der einschlägigen Zuwendungsbescheide aus dem Jahr 2009 betragen die zuwendungsfähigen Kosten 98,3 Mio. €. Bis einschließlich 2011 förderte der Freistaat Bayern die Maßnahmen mit insgesamt 40,1 Mio. €.

Abschließende Verwendungsnachweise liegen noch nicht vor. Der ORH hat im Interesse einer zeitnahen Prüfung nicht die außerordentlich langwierige Verwendungsnachweisprüfung abgewartet, sondern die Zwischenverwendungsnachweise geprüft.

⁸⁰ Leistungsphasen 1 bis 4 der Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI).

⁸¹ DB Netz AG, DB Station & Service AG und DB Energie GmbH.

⁸² Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c BayGVFG.



30.2 Feststellungen und Bewertung

30.2.1 Qualität der Planung und Baudurchführung

Die DB hat die Bauleistungen für die Strecken Lauf - Hartmannshof und Nürnberg - Neumarkt über zehn Vergabepakete vergeben. Der ORH hat aus vier Vergabepaketten einzelne Maßnahmen geprüft und dabei die Anteile der Nachträge an den Abrechnungssummen ermittelt. Bei zwei Vergabepaketten betragen die Nachträge über 50 % der Abrechnungssummen.

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen				
S-Bahn-Strecke	Lauf - Hartmannshof	Nürnberg - Neumarkt		
Vergabepaket	2	3	4	7
Abrechnungssumme (Mio. €)	5,8	2,0	5,8	3,8
Hauptvertrag (Mio. €)	2,8	1,2	4,8	1,8
Nachtrag (Mio. €)	3,0	0,8	1,0	2,0
Anteil Nachtrag	52 %	40 %	17 %	53 %

Tabelle 39

Die stichprobenweise Prüfung ergab, dass die von der DB ausgeschriebenen Bauleistungen unzureichend geplant waren. In der Folge mussten bei laufendem Baubetrieb zahlreiche Planänderungen und zusätzliche Maßnahmen über Nachträge vergeben werden. Beispiele dafür sind:

- Geplant war, eine Eisenbahnüberführung zurückzubauen. Stattdessen musste sie entsprechend dem Planfeststellungsverfahren saniert und verbreitert werden. Geplante Böschungen konnten nicht angelegt werden, weil sonst eine angrenzende Straße überschüttet worden wäre.
- Übersehen wurde die Notwendigkeit, eine Hochspannungsleitung zu verlegen sowie einen Schuppen und eine Stützwand zu beseitigen. Ein Gleis musste in Lage und Höhe verschoben werden.
- Zwei Wochen nach Montagebeginn wurde die Konstruktion für zwei Treppeneinhausungen geändert.
- In verschiedenen Fällen meldeten die Auftragnehmer ausdrücklich Bedenken an (Behinderungsanzeigen), weil die Arbeiten nicht ausführbar waren. Dies führt vertraglich i. d. R. zu höheren Entgelten.
- Maßnahmen wurden ohne rechtskräftigen Planfeststellungsbeschluss vergeben. Dies führte in einem Fall zu einer Verschiebung des Baubeginns von 6 Monaten und zu Mehrkosten von 175.000 €.

Im Rahmen der Bauüberwachung stellte das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) massive Verstöße gegen die anerkannten Regeln der Technik bzw. die Vorschriften der Eisenbahn-

Bau- und Betriebsordnung fest. Bei der Baumaßnahme „Neubau Haltepunkt Fischbach, Mittelbahnsteig und Bahnsteigunterführung“ wurden aufgrund des hohen Gefährdungspotenzials für Leib und Leben sogar zeitweilig die Bauarbeiten eingestellt.

Bewertung durch den ORH

Für einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Bauablauf wäre es notwendig gewesen, auf der Basis der Ausführungsplanung die Bauleistungen auszuschreiben. Die DB hat dagegen auf Basis einer unzureichenden Entwurfsplanung ausgeschrieben. Dies entsprach nicht den rechtlichen Vorgaben für die Finanzierung.

Aufgrund der notwendigen Umplanungen und Bauzeitverschiebungen entstanden zwangsläufig Mehrkosten. Auch wegen des fehlenden Wettbewerbs führen Nachträge zu Mehrkosten, die erfahrungsgemäß um mindestens 10 % über den submittierten Preisen liegen.

Die Praxis, Ausschreibungen vor Fertigstellung der Ausführungsplanung durchzuführen, ist unwirtschaftlich. Der ORH fordert, dass die Verwaltung ihrer Steuerungsfunktion bei der Förderung stärker gerecht wird und auf eine Änderung der derzeitigen Planungsabläufe bei der DB hinwirkt.

Zu knappe Inbetriebnahmetermine sollten nicht vereinbart werden.

Die Verwaltung muss auch bei der Bauausführung dafür sorgen, dass die entsprechenden Vorschriften und die Richtlinien des EBA eingehalten werden. Diese Verpflichtungen sind in den neueren Verträgen zwischen dem Freistaat und der DB ausdrücklich enthalten. Insbesondere wird darin auf die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), die besonderen technischen Vorschriften, die Richtlinien für Eisenbahninfrastrukturunternehmen und die vergaberechtlichen Vorschriften Bezug genommen. Diese vertraglichen Regelungen müssen in der Praxis beachtet werden.

30.2.2 Schienenkartell

Das Bundeskartellamt verhängte wegen wettbewerbswidriger Absprachen zulasten der DB 2012 gegen vier Schienen-Hersteller Bußgelder von insgesamt 124,5 Mio. € und 2013 gegen acht Unternehmen weitere Bußgelder von insgesamt 97,6 Mio. €. Damit wurden Preis-, Quoten- und Kundenschutzabsprachen zulasten von Nahverkehrsunternehmen, Privat-, Regional- und Industriebahnen sowie Bauunternehmen im Zeitraum 2001 bis Mai 2011 geahndet.

Die DB schloss bisher mit zwei Kartellanten einen Vergleich zur Schadensregulierung ab. Die Schadensrechnung der DB berücksichtigte die Kartellschäden nur in den Fällen, in denen sie die Schienen direkt von den Herstellern bezogen hatte. Unberücksichtigt



blieben Fälle, in denen die Schienen über die Generalunternehmen (Bauunternehmen) beschafft wurden.

Die DB überwies einen Betrag von 179.062 € als Anteil an den Freistaat. Nach Auffassung des damals zuständigen Wirtschaftsministeriums war die Annahme des Vergleichs zweckmäßig und wirtschaftlich im Sinne des Haushaltsrechts (Art. 58 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayHO).

In einem Fall wurden Kosten für Schienen des S-Bahn-Netzes Nürnberg in den Vergleich einbezogen. Für drei weitere vom Freistaat geförderte, „kartellbetreffene“ Maßnahmen im S-Bahn-Netz Nürnberg konnten jedoch noch keine Vergleiche erzielt werden.

Der Anteil der jeweiligen Fördermaßnahmen an der insgesamt mit den beiden Kartellanten erzielten Vergleichssumme lässt sich im Einzelnen nicht nachvollziehen. Ebenso ist es ohne weitere Daten nicht möglich, den Anteil kartellbetreffener Schienen an einzelnen Baumaßnahmen zu prüfen. Auch sind die Kosten, welche die DB für Rechtsverfolgung absetzt, nicht transparent.

Völlig offen ist vor allem noch, wie mit den Ansprüchen gegen die Hersteller zu verfahren ist, die keinen freiwilligen Schadensausgleich angeboten haben. Laut Aussage der DB sind mit diesen Herstellern bisher nur verjährungshemmende Vereinbarungen getroffen worden. Eine freiwillige Schadensregulierung im Verhandlungswege ist dabei nach Kenntnis des ORH bisher nicht erreicht worden.

Dies macht hinreichend deutlich, welche tatsächlichen Probleme bereits eine einigermaßen zuverlässige Erfassung von Schadensersatzansprüchen bei gesetzwidrigen Absprachen aufwirft. Auch die Höhe der Kartellschäden ist schwer zu greifen. Sie lässt sich nur über die Differenz zwischen den tatsächlich an die Kartellanten bezahlten Entgelten und hypothetisch angenommenen Wettbewerbspreisen abschätzen.

Bewertung durch den ORH

Der ORH sieht die Notwendigkeit, bei Kartellverstößen dort einen Schlussstrich zu ziehen, wo annehmbare Vergleichsangebote vorliegen. Bereits die Frage, welche Schäden im Einzelnen reguliert werden sollten, hat die Verwaltung vor eine Fülle von Nachweis- und Dokumentationsproblemen gestellt.

Bei den Kartellanten, die sich bisher einer vergleichsweisen Regulierung verschlossen haben, muss der Ausgang der zivilrechtlichen Schadensersatzklagen der DB abgewartet werden.

Die DB hat auf die offensichtlich gewordenen Probleme bei der Vergabe reagiert. So ist sie dazu übergegangen, Materialien direkt von den Herstellern zu beziehen. Eine nachträgliche Kartellschadensberechnung kann dadurch vereinfacht werden. Außerdem legt

die DB seit 2013 für den Kartellfall über ihre allgemeinen Einkaufsbedingungen einen pauschalierten Schadensersatz von 15 % des Auftragswerts fest.

Auch für den Freistaat ist zu prüfen, ob geeignete allgemeine Geschäftsbedingungen bzw. Nebenbestimmungen in Förderbescheiden über pauschalierte Schadensersatzzahlungen hilfreich sind. In diese Prüfung sollten möglichst alle Fallkonstellationen, wie auch der Einsatz von Generalunternehmern, einbezogen werden.

30.2.3 Prüfungsschriftwechsel

Die Prüfungsmitteilung des ORH vom 10.03.2014 ist von der Verwaltung noch unbeantwortet.

Anstatt zumindest zu den wesentlichen Gesichtspunkten der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen, leitete die Regierung die Prüfungsmitteilung an das EBA mit der Bitte um Stellungnahme weiter. Das EBA sagte unwidersprochen zu, der Bitte im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nachzukommen. Die verwaltungsinterne Prüfung des Verwendungsnachweises hängt dabei entscheidend von der Vorlage der Unterlagen der DB beim EBA ab. Nach Aussage des EBA sei die Verwendungsnachweisprüfung durch das EBA nicht vor 2016 zu erwarten. Nach Einschätzung des ORH ist mit einer deutlich längeren Bearbeitungszeit zu rechnen.

Durch die verzögernde Vorgehensweise nimmt sich die Verwaltung selbst die Möglichkeit, zeitnah Konsequenzen zu ziehen. Sie hat als zugewandungsgewährende Stelle im Interesse des Freistaates auf wirtschaftlichere Planungs- und Bauabläufe bei der DB zu achten und diese auch erforderlichenfalls durchzusetzen.

30.3 Stellungnahme der Verwaltung

Die Oberste Baubehörde weist darauf hin, dass sich die DB wegen der Bedeutung dieser beiden geprüften Vorhaben für den Schienenpersonennahverkehr im Großraum Nürnberg zu einer Fertigstellung Ende 2010 gegenüber dem Freistaat zumindest faktisch habe verpflichten müssen. Ein Bauzeiten- und Finanzierungsplan sei als Anlage zum Vertragsbestandteil erklärt worden.

Ende 2008 habe der Bund aufgrund der entsprechenden Verhandlungen des Freistaates entschieden, die für den Großraum Nürnberg nahverkehrlich dringend notwendigen Vorhaben ab 2009 in eine unmittelbare Förderung aus dem GVFG-Bundesprogramm zu überführen. Die beiden S-Bahn-Vorhaben seien seitdem überwiegend (60 % der förderfähigen Baukosten) vom Bund gefördert worden. Der Freistaat werde dadurch spürbar entlastet. Um Doppelprüfungen (auch mit unterschiedlichen Ergebnissen und Folgen) zu vermeiden, seien sowohl in den Zuwendungsbescheiden des Bundes als auch in einem mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen geschlossenen Nachtrag zum Bau- und Finanzierungsvertrag im Ergebnis u. a. festgelegt worden, dass für die Verwen-



dungsnachweisprüfung ausschließlich das EBA zuständig ist und der Freistaat dessen Prüfungsergebnisse anerkennt.

Bei Zuwendungen nach dem GVFG-Bundesprogramm würde es sich um Mischfinanzierungen handeln. Bund und Land seien anteilige Fördergeber. Die Prüfung der Verwendungsnachweise zunächst durch das EBA und konform hierzu nachgelagert durch den Freistaat entspreche dem Regelfall.

Dem EBA liege zwischenzeitlich eine Stellungnahme der DB zur Prüfungsmitteilung vor. Darin würden einzelne TNrn. ganz bzw. teilweise anerkannt. Die sich hieraus ergebenden Kürzungen durch das EBA und durch den Freistaat seien - soweit Überzahlungen vorlagen - erfolgt. Hinsichtlich der nicht anerkannten TNrn. erfolge zurzeit die Prüfung durch das EBA. Nach den Angaben des EBA sei vorgesehen, diese 2016 abzuschließen. Eine Stellungnahme der Verwaltung zu den wesentlichen Gesichtspunkten - wie vom ORH gefordert - sei dagegen nicht möglich, ohne der Prüfung des EBA vorwegzugreifen.

Die Verwaltung stimme zu, dass im Interesse des Freistaates auf wirtschaftliche Planungs- und Bauabläufe bei der DB geachtet werden müsse.

Im Übrigen habe die Regierung von Mittelfranken als Reaktion auf die Prüfungsmitteilung des ORH einem Antrag der DB auf eine Erhöhung der für das Haushaltsjahr 2014 bewilligten Zuwendungen mit Schreiben vom 31.10.2014 nicht entsprochen. Die Regierung von Mittelfranken habe daher - ohne einer erforderlichen Auswertung des EBA vorzugreifen - unmittelbare Konsequenzen aus der Prüfung des ORH gezogen.

Die Arbeiten für die vom ORH gerügten Nachträge und Mehrmengen seien dem Grunde nach für die beiden S-Bahn-Vorhaben erforderlich gewesen. Sie seien zu einem Großteil auch auf die Vorgaben des Freistaates zum Fertigstellungszeitpunkt zurückzuführen. Ob sie der Höhe nach gleichwohl vollumfänglich gefördert werden können, müsse der abschließenden Prüfung des für die Förderung federführenden EBA vorbehalten bleiben. Unabhängig hiervon haben sich gegenüber den veranschlagten Kosten aber auch deutliche Kostenminderungen ergeben. Eine Gesamtbetrachtung von Kostenmehrungen aufgrund der Nachträge und der sich ergebenden Kostenminderungen zeige, dass die beiden S-Bahn-Vorhaben im vereinbarten und geprüften Kostenrahmen liegen werden.

Zum Schienenkartell

Die Verwaltung erkenne die Sinnhaftigkeit einer vertraglichen Regelung zur künftigen Entschädigung des Freistaates bei Kartellverstößen, die nicht von einer praktisch undurchführbaren nachträglichen Kartellschadensberechnung abhängt, an.

Die Oberste Baubehörde habe daher die Thematik bei der letzten Sitzung des Arbeitskreises Bahnpolitik am 27.08.2015 eingebracht und sich für die Aufnahme einer Scha-

densersatzklausel in die mit der DB bestehenden Musterverträge ausgesprochen. Der AK Bahnpolitik habe daraufhin eine Arbeitsgruppe bestehend aus den Ländern Bayern, Sachsen und Hessen beauftragt, hierzu mit der DB in Verhandlungen zu treten. Auch die Entwicklung einer eigenständigen vertraglichen Regelung für Kartellfälle werde derzeit geprüft.

30.4 Stellungnahme der DB

Die DB weist darauf hin, dass die Prüfung ihrer Stellungnahme durch die EBA-Außenstelle Schwerin noch nicht abgeschlossen sei. Die DB gehe aber davon aus, dass das EBA seiner Bewertung folgt und daher keine wesentlichen Rückforderungen zu erwarten seien.

Weiter wendet sich die DB gegen die „pauschale Mutmaßung“ des ORH, dass Nachträge „kostentreibend“ seien. In den Bauverträgen der DB würde stets vereinbart, dass Nachträge auf Grundlage des Hauptvertrags und in Fortschreibung des Vertragsniveaus abgewickelt werden müssten.

Ebenfalls weist die DB den Vorwurf, dass die Planung der DB mangelhaft sei, zurück. Die Ausführungsplanung werde nach der gängigen Praxis in die Ausschreibungen mit einbezogen. Ausschreibungen auf der Grundlage einer bis ins Detail durchgeplanten Lösung würden kostengünstige Ausschreibungsergebnisse verhindern. In jedem Fall würden sich die Planungszeiten verlängern und die Projektkosten erhöhen.

30.5 Schlussbemerkung

Die Prüfungserfahrung des ORH zeigt immer wieder, dass nur durch eine sorgfältige Planung und Ausschreibung Mehrkosten zu vermeiden sind.⁸³ Auch die unter TNr. 30.2.1 aufgeführten Beispiele machen dies hinreichend deutlich. Der ORH kann daher der Argumentation der DB nicht folgen. Im Übrigen weist der ORH darauf hin, dass entsprechend dem Bau- und Finanzierungsvertrag zwischen der DB und dem Freistaat nur die nach dem BayGVFG zuwendungsfähigen Baukosten gefördert werden.

Die Prüfungserkenntnisse des ORH und die Ausführungen der DB zeigen, dass die DB häufig auf Basis von unzureichenden Entwurfsplanungen ausschreibt. Dies entspricht nicht den rechtlichen Vorgaben und muss förderrechtlich Konsequenzen haben.

Die Vereinbarung der DB mit ihren Auftragnehmern, bei Nachträgen die kalkulatorischen Ansätze des Hauptvertrags anzusetzen, geht spätestens dann ins Leere, wenn Kalkulationsgrundlagen im Hauptvertrag nicht enthalten waren oder Preise aufgrund von beträchtlichen Massenänderungen nicht mehr richtig kalkuliert sind. Im Übrigen bleiben

⁸³ Besonders instruktiv auch das Beispiel im ORH-Bericht 2013 TNr. 22, bei dem aufgrund von Planungsmängeln die fehlende Tragfähigkeit des Bodens nicht erkannt wurde.



Form und Inhalt einer Urkalkulation dem Anbieter überlassen. Weiter ist zwischen vermeidbaren und nicht vermeidbaren Kosten zu unterscheiden. Die Argumentation der Verwaltung, dass zahlreiche Arbeiten dem Grunde nach erforderlich waren, überzeugt nicht. Häufig enthalten Abrechnungen über Nachträge wegen des fehlenden Wettbewerbs vermeidbare Kosten. Die Annahme des ORH, dass Nachträge zu 10 % höheren Preisen führen, ist ein Durchschnittswert, der auf einer Vielzahl von Prüfungen basiert.⁸⁴

Der Freistaat sollte allerdings auch vermeiden, zu knapp bemessene Termine für die Fertigstellung zu vereinbaren und dadurch selbst zu vermeidbaren Kostensteigerungen beizutragen. Die Verwaltung muss die Verträge mit der DB so gestalten, dass die Vorhaben wirtschaftlich umgesetzt werden können.

⁸⁴ Vgl. hierzu ORH-Bericht 2016 TNr. 29: Nachtragsmanagement.





STAATSMINISTERIUM DER JUSTIZ

31 Arbeitszeitabhängige Bezüge bei den Justizvollzugsanstalten ordnungsgemäß ermitteln

(Kap. 04 05)

Bei den Justizvollzugsanstalten kommt es bei den arbeitszeitabhängigen Bezügen zu beträchtlichen Fehlzahlungen. Ursachen hierfür sind unterschiedliche Systeme für die Zeiterfassung und Abrechnung, fehlerhafte Rechtsanwendungen, mangelnde Steuerung, fehlende interne Kontrolle sowie unzureichende Qualitätssicherung und Verfahrenssicherheit.

Das Justizministerium muss sicherstellen, dass die dienst- und arbeitszeitrechtlichen Normen korrekt angewendet werden und schnellstmöglich ein ordnungsgemäßes IT-Verfahren zur Dienstplangestaltung und Abrechnung eingesetzt wird.

Der ORH hat 2014 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach die Abrechnung der arbeitszeitabhängigen Bezüge bei allen JVA geprüft, bei 14 JVA wurde auch vor Ort erhoben.

31.1 Ausgangslage

Bayern verfügt über 36 JVA (21 selbstständige und 15 angegliederte Anstalten).

Im Justizvollzug muss die Sicherheit rund um die Uhr an allen Tagen des Jahres gewährleistet sein. Dies führt für Beamte zu Dienst zu ungünstigen Zeiten⁸⁵ bzw. für Tarifbeschäftigte zu Sonderformen der Arbeit⁸⁶ und arbeitszeitabhängigen Bezügen. Von 5.405 Stellen der JVA sind betroffen 4.410 Stellen (rd. 82 %) aus dem uniformierten Dienst (allgemeiner Vollzugs-, Krankenpflege- und Werkdienst).

31.2 Feststellungen

2013 leisteten in allen JVA 3.969 Beamte Dienst zu ungünstigen Zeiten. Für 1,4 Mio. Stunden erhielten sie 3,7 Mio. € Zulagen ausbezahlt. 11 JVA stellten die zulagefähigen Zeiten mit unterschiedlichen Zeiterfassungssystemen fest. 3 JVA ermittelten diese Zeiten ohne technische Unterstützung manuell oder mit selbst entwickelten Anwendungen auf Excel- oder Access-Basis (Hilfssysteme).

2013 wurden 438 Tarifbeschäftigten als Ausgleich für Sonderformen der Arbeit⁸⁷ 124.000 Stunden (ohne Überstunden) mit 422.000 € vergütet. Für mehr als 26.000 Überstunden wurden 173.000 € gezahlt. Die zuschlagsfähigen Zeiten und die entsprechenden Zeitzuschläge haben 10 von 14 geprüften Anstalten manuell oder mit unterschiedlichen Hilfssystemen festgesetzt.

⁸⁵ § 11 Abs. 2 BayZuIV.

⁸⁶ § 7 TV-L.

⁸⁷ Sonderformen der Arbeit nach § 8 Abs. 1 TV-L sind: Überstunden, Nachtarbeit, Feiertagsarbeit, Arbeit am 24. und 31.12., für Arbeit an Samstagen von 13.00 bis 21.00 Uhr, soweit diese nicht im Rahmen von Wechselschicht oder Schichtarbeit anfällt.

31.2.1 Arbeitszeitabhängige Bezüge

31.2.1.1 Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten für Beamte bzw. Ausgleich von Sonderformen der Arbeit für Tarifbeschäftigte

Die JVA wendeten für die gleichen Dienst- und Arbeitszeiten die beamten- und tarifrechtlichen Bestimmungen⁸⁸ unterschiedlich an. Die Mitarbeiter, die in den JVA für die Abrechnung zuständig sind, verfügten nicht über ausreichende Kenntnisse, um die jeweils einschlägigen Lohnartschlüssel vorgeben zu können, die im Bezügeabrechnungsverfahren VIVA verwendet werden. Dies führte zu Fehlzahlungen.

Soweit die Anstalten den Dienst zu ungünstigen Zeiten mit Zeiterfassungsgeräten ermittelten, wurden die Daten elektronisch in das Bezügeabrechnungsverfahren VIVA übertragen. Dennoch kam es zu Fehlzahlungen bzw. fehlerhaften steuerrechtlichen Bewertungen. Wurde Dienst an besonderen Tagen⁸⁹ geleistet, wurden nicht die entsprechenden beamten- und tarifrechtlichen Folgerungen gezogen.

JVA ohne Zeiterfassungsgerät haben die Zulagenansprüche manuell bzw. mit Hilfssystemen berechnet. Fehlerhafte Anwendungen der beamten- und tarifrechtlichen Regelungen und Übertragungsfehler infolge von Medienbrüchen führten zu Fehlzahlungen. Unterschiedliche Rechtsanwendung und verschiedene elektronische bzw. manuelle Verfahren hatten zur Folge, dass Zuschläge für Tarifbeschäftigte abweichend von den Bestimmungen des TV-L vergütet wurden, z. B.:

- ▶ Für Arbeit an Samstagen wurden 2013 tarifwidrig rd. 6.600 € an Zeitzuschlägen zusätzlich neben Wechselschicht- und Schichtzulagen gezahlt.
- ▶ 5 der 14 geprüften JVA zahlten generell keine Zuschläge für Nachtarbeit, falls bereits ein Zuschlag für Sonntags- und Feiertagsarbeit bzw. Arbeit am 24. oder 31.12. anfiel.
- ▶ In einem Teil einer großen JVA führte eine fehlerhafte Programmierung des Zeiterfassungssystems zu Doppelzahlungen bei Sonn- und Feiertagsarbeit.

31.2.1.2 Überstunden/Mehrarbeit

Für Beamte und Tarifbeschäftigte bestehen verschiedene Rechtsgrundlagen mit unterschiedlichen Inhalten.

Bei Beamten setzt die Vergütung von angeordneter oder genehmigter Mehrarbeit voraus, dass sie mehr als fünf Stunden im Monat beträgt und sich auf konkrete, zeitlich abgrenzbare und messbare Dienste bezieht. Darüber hinaus muss im Einzelnen nachgewiesen sein, dass eine Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht innerhalb eines Jahres möglich war.⁹⁰

⁸⁸ § 11 BayZulV bzw. § 8 TV-L.

⁸⁹ Z. B. für Arbeit am 24.12. und am 31.12.; Oster- bzw. Pfingstsonntag sind keine besonderen Tage.

⁹⁰ Art. 87 Abs. 2 BayBG, Art. 61 BayBesG.



Bei Tarifbeschäftigten entstehen Überstunden, wenn die auf Anordnung des Arbeitgebers geleisteten Arbeitsstunden über die regelmäßige Arbeitszeit von Vollbeschäftigten hinausgehen. Weitere Voraussetzung ist, dass sie nicht bis zum Ende der folgenden Woche bzw. bei Wechselschicht- und Schichtarbeit nicht bis zum Ende des Schichtplannurnus ausgeglichen werden.⁹¹ Sollten Überstunden nicht innerhalb von drei Monaten ausgeglichen werden, entsteht neben den Zeitzuschlägen ein Anspruch auf Überstundenvergütung. Demgegenüber fällt lediglich Mehrarbeit an, wenn ein Teilzeitbeschäftigter über seine regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit hinaus bis zur regelmäßigen Arbeitszeit eines Vollbeschäftigten tätig ist. Mehrarbeiten von Teilzeitbeschäftigten sind keine Überstunden.

Trotz vergleichbarer Sachverhalte sind die JVA unterschiedlich verfahren. Überstunden und Mehrarbeit wurden generell nicht gesondert dokumentiert. Ansprüche konnten nicht nachvollzogen werden.

Mehrarbeit von Beamten ist nicht rechtmäßig abgerechnet worden, weil beispielsweise Mehrarbeit nicht nachgewiesen war oder zwischen Mehrarbeit und anderen Zeitguthaben nicht unterschieden wurde.

Überstunden von Tarifbeschäftigten wurden unterschiedlich festgesetzt und vergütet. Beispielsweise haben 12 der 36 JVA Überstunden generell nicht vergütet, um Zeitguthaben abzubauen bzw. am Ende von Beschäftigungsverhältnissen auszugleichen. Als Überstunden wurde z. B. nicht tarifkonform behandelt der positive Wert des Monatssaldos (Differenz Monats-Soll und Monats-Ist der Arbeitszeit) im Zeitkonto des Beschäftigten.

Durch diese Praxis konnten sämtliche Zeiten - auch unberechtigte Zeitgutschriften und Reisezeiten- zur Vergütung von Überstunden führen.

Eine JVA hat über Jahre Überstunden mit Zeitzuschlägen (30 %) und als Überstunden (100 %) vergütet. Zusätzlich wurden die vergüteten Überstunden in den Zeitkonten als Arbeitszeit gutgeschrieben. Seit 2007 wurden dort für rd. 14.800 Stunden annähernd 260.000 € ausgezahlt. Diese Stunden wurden außerdem mit rd. 1.800 Arbeitstagen in die Zeitkonten gebucht und erhöhten so die Summe der noch nicht ausgeglichenen Zeitguthaben. Im Juli 2014 waren bei dieser JVA Zeitguthaben im Umfang von 828 Tagen nicht ausgeglichen.

Die Zeitguthaben haben sich landesweit von Januar 2013 bis Juli 2014 um 30 % erhöht.⁹²

31.2.1.3 Wechselschicht- und Schichtzulagen⁹³

Die Festsetzung der Wechselschicht- und Schichtzulagen bereitete den JVA allgemein Probleme. Beispielsweise hat eine JVA keine Wechselschicht-, sondern nur Schichtzulagen gezahlt. Ursache war eine nicht rechtskonforme Programmierung des Zeiterfassungssystems, was zu Fehlzahlungen führte.

⁹¹ § 7 Abs. 7 und 8 TV-L.

⁹² Vgl. Antwort des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 05.09.2014 zu Nr. 2 der schriftlichen Anfrage des Abgeordneten Markus Rinderspacher (LT-Drucksache 17/3047).

⁹³ Beamte: § 12 BayZuLV; Tarifbeschäftigte: § 7 Abs. 1 und 2 i. V. m. § 8 Abs. 7 und 8 TV-L.

31.2.1.4 Auswirkungen auf Jahressonderzahlung und Entgeltfortzahlung bei Krankheit und Urlaub nach dem TV-L⁹⁴

Die Vergütungen von Zeitzuschlägen und für geplante Überstunden wirken sich auch auf die Jahressonderzahlung und die Entgeltfortzahlung bei Krankheit, Urlaub und Sonderurlaub aus. Die Fehler führten zusätzlich auch dort zu Fehlzahlungen.

31.2.2 Arbeitszeit

Für die Bediensteten des uniformierten Dienstes bestand ein einheitliches Zeitkonto, in das ohne weitere Differenzierung alle Plus- und Minusstunden gebucht wurden. Das Zeitkonto wurde bis zum Ausscheiden des Bediensteten fortgeschrieben und stellte den jeweiligen Stand des Rückstandes an dienstfreien Tagen dar.

Auf die Zeitkonten wurden auch Zeitgutschriften ohne Rechtsgrund gebucht. Beispielsweise erhielt bei einer JVA jeder Bedienstete am „lumpigen Donnerstag“ eine vom Arbeitszeitrecht nicht gedeckte Zeitgutschrift von 4 Stunden. Diese Zeitgutschrift erhielten sogar Bedienstete, die an diesem Tag nicht zum Dienst eingeteilt waren, dienstfrei oder Urlaub hatten oder wegen Krankheit fehlten. Insgesamt wurden so unberechtigte Zeitgutschriften von rd. 1.400 Stunden oder 175 Arbeitstagen pro Jahr gebucht. Die Rückstände an dienstfreien Tagen erhöhten sich.

Infolge der Rückführung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 40 Stunden wurde der Anspruch auf Zusatzurlaub für Schichtdienst mit Wirkung vom 01.01.2014 generell um zwei Tage gekürzt. Die Änderung ist bei den JVA erst ab 01.01.2015 vollzogen worden. Dadurch wurde 2014 rd. 2.100 Beamten rd. 4.200 Tage Zusatzurlaub für Schichtdienst zu Unrecht bewilligt. Das Justizministerium hat diesen Zusatzurlaub nach einem Hinweis des ORH während der Prüfung wieder gestrichen.

31.2.3 Dienstplanungs- und Arbeitszeitabrechnungssysteme

Die Dienstplanung haben die JVA teilweise manuell, teilweise mit unterschiedlichen IT-Systemen oder Hilfssystemen vorgenommen. Schnittstellen zu den Zeiterfassungssystemen bestanden nicht. Bei der Arbeitszeitabrechnung wurde unterschiedlich verfahren und teilweise gegen beamten- und tarifrechtliche Bestimmungen verstoßen. Weiter waren die Dienstplanungs- und Arbeitszeitabrechnungssysteme nicht so ausgestaltet, dass innerhalb eines bestimmten (Ausgleichs-)Zeitraums⁹⁵ die regelmäßige Wochenarbeitszeit im Durchschnitt erreicht wurde. Überstunden und Mehrarbeit waren nicht gesondert dokumentiert. Die Systeme boten auch keine Unterstützung, um durch die Dienstplanung Vergütungen für Überstunden oder Mehrarbeit möglichst zu vermeiden. Finanzielle Auswirkungen der Dienstplanung waren in den Systemen nicht abgebildet.

⁹⁴ §§ 20 und 21 TV-L.

⁹⁵ § 6 Abs. 2 TV-L, § 9 Abs. 2 AzV.



Insgesamt fehlten durchgängige, einheitliche Prozesse und Vorgaben des Justizministeriums. Vollzugshinweise, Fortbildungen und Ausstattung mit den einschlägigen Vorschriften waren unzureichend. Interne Kontrollen fanden nicht statt.

31.3 Würdigung

Der Vollzug des Arbeitszeit-, Besoldungs- und Tarifrechts bei den JVA ist uneinheitlich und teilweise fehlerhaft. Die Mängel beruhen darauf, dass Steuerung, interne Kontrolle und Qualitätssicherung unzureichend wahrgenommen wurden und die Verfahrenssicherheit der eingesetzten Systeme nicht vorab geprüft wurde.

Die JVA verwenden statt eines einheitlichen IT-Systems für die Dienstplanung sowie für die Ermittlung von Arbeitszeit, Urlaubsansprüchen und Bezügebestandteilen für Beamte und Tarifbeschäftigte unterschiedliche Hilfssysteme (z. B. drei Zeiterfassungssysteme von privaten Anbietern, Eigenentwicklungen in Form von Tabellenkalkulationen mit Excel, Office Libre oder Datenbanklösungen auf der Basis von Excel-Tabellen).

Systeme oder Hilfssysteme wurden nicht entsprechend den beamten- und tarifrechtlichen Regelungen eingerichtet und bei Rechtsänderungen nicht angepasst. Dies und fehlerhafte Anwendungen führten zu fehlerhaften Ergebnissen und teilweise zu erheblichen Fehlzahlungen.

Der ORH hält eine einheitliche IT-Unterstützung in Anbetracht der Komplexität der Regelungen für unverzichtbar. Es dürfen nur Programme eingesetzt werden, die die Mindestanforderungen erfüllen.⁹⁶ Den Mindestanforderungen genügen die bei den geprüften JVA eingesetzten Verfahren nicht.

Nach Auffassung des ORH besteht bereits jetzt dringender Handlungsbedarf, um weitere Fehlzahlungen zu vermeiden. Die Verfahren sind umgehend zu überprüfen. Soweit sie zu nicht rechtskonformen Ergebnissen führen, dürfen sie nicht mehr eingesetzt werden und müssen rasch durch andere Lösungen ersetzt werden.

31.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Justizministerium erhebt keine Einwände und weist darauf hin, dass bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Situation ergriffen worden seien.

Ein im Februar 2013 eingerichtetes Competence-Team „Dienstplanung“ solle als Wissens- und Handlungspool Erkenntnisse über die theoretischen Grundlagen und die praktische Anwendung einer Dienstplanung sammeln und bewerten. Das Competence-Team diene als beratendes und unterstützendes Fachgremium und solle die Vollzugseinrichtungen bei der konkreten Gestaltung der Dienstplanung vor Ort im Sinne des „Best Practice“ begleiten.

⁹⁶ Nr. 3 der Anlage 3 zu den VV zu Art. 79 BayHO (HKR-ADV-Best).

Die Ergebnisse der Arbeit des Competence-Teams würden 2016 in schriftliche Anweisungen umgesetzt. Ergänzend zu der 2015 angelaufenen tarifrechtlichen Schulung sollen 2016 verstärkt Fortbildungen und Workshops angeboten werden, um eine ordnungsgemäße und sachgerechte Diensterteilung zu stärken. Grundlage hierfür würden die Erkenntnisse des Competence-Teams sein.

Das in der Basiskomponente BayZeit integrierte Modul zur automationsunterstützten Diensterteilung befindet sich bereits bei 3 JVA in der Erprobung und solle voraussichtlich im ersten Halbjahr 2016 für einen Einsatz in allen JVA freigegeben werden. Das Justizministerium beabsichtigt, das Verfahren im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ausgabemittel und Personalressourcen flächendeckend einzuführen.

31.5 Schlussbemerkung

Nach Auffassung des ORH besteht über die bereits 2013 eingeleiteten Maßnahmen hinaus nach wie vor dringender Handlungsbedarf, um weitere Fehlzahlungen zu vermeiden. Das Justizministerium muss sicherstellen, dass die dienst- und arbeitszeitrechtlichen Normen korrekt angewendet werden. Der ORH hält eine einheitliche IT-Unterstützung in Anbetracht der Komplexität der Regelungen für unverzichtbar.







STAATSMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND KULTUS, WISSENSCHAFT UND KUNST

32 Ganztagsangebote an Schulen

Die Betreuung von Schulkindern an staatlichen Grund- und Mittelschulen verursacht einen erheblichen Koordinierungs- und Verwaltungsaufwand. Die Ausdehnung der offenen Ganztagschule auf den Bereich der Grundschulen wird den Aufwand weiter erhöhen.

Das Ministerium sollte den Verwaltungsaufwand reduzieren und den Vollzug vereinheitlichen.

Der ORH hat 2013 und 2014 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach gebundene und offene Ganztagsangebote sowie die Mittagsbetreuung an 18 staatlichen Schulen - 9 Grund- und 9 Mittelschulen - an 14 Standorten und 4 Regierungen geprüft.

Der ORH hat insbesondere untersucht, ob die vom Ministerium festgelegten Genehmigungsvoraussetzungen für das jeweilige Ganztagsangebot vorlagen und die Richtlinien zur Personalausstattung und zur Finanzierung eingehalten wurden.

32.1 Ausgangslage

Der Freistaat bietet an Grund- und Mittelschulen den gebundenen und den offenen Ganztags sowie die Mittagsbetreuung an. Der gebundene Ganztags sieht die verpflichtende Anwesenheit der Schüler an mindestens vier Nachmittagen pro Woche vor. Die Unterrichtsgestaltung ist rhythmisiert (Phasen der Anstrengung und der Erholung). Der offene Ganztags an Mittelschulen wird ebenfalls an vier Tagen angeboten. Jedoch erstreckt sich die Teilnahmeverpflichtung nur auf mindestens zwei Nachmittage.

Die Mittagsbetreuung ist auf die Grundschule beschränkt.

32.1.1 Gebundener Ganztags in der Grund- oder Mittelschule

Grund- und Mittelschule haben für die Errichtung einer gebundenen Ganztagsklasse bestimmte Genehmigungsvoraussetzungen zu erfüllen, wie u. a. zeitliche Mindestanforderung (an mindestens vier Wochentagen von 08.00 bis 16.00 Uhr), rhythmisierte Tages- und Unterrichtsgestaltung, tägliche Mittagsverpflegung, Wahlfreiheit der Schüler zwischen Ganztagsklasse und Regelangebot, Kostenfreiheit des gebundenen Ganztags mit Ausnahme der Mittagsverpflegung.

Der Antrag auf Einrichtung eines gebundenen Ganztagsangebotes ist bei staatlichen Grund- und Mittelschulen durch den Schulaufwandsträger⁹⁷ (Kommune) zu stellen; die Genehmigung wird vom Kultusministerium erteilt.

⁹⁷ Vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BaySchFG.

Das gebundene Ganztagsangebot findet in der Verantwortung der Schule und unter Aufsicht der Schulleitung statt. Zur Abdeckung des zusätzlichen Personalaufwands einer Ganztagsklasse an Grund- und Mittelschulen werden zwölf zusätzliche Lehrerstunden zugewiesen.⁹⁸ Weiterhin stand im Schuljahr 2013/14 je gebundener Ganztagsklasse und Schuljahr zur Abdeckung des zusätzlichen Personalaufwands ein Budget in Höhe von 6.000 €⁹⁹ zur Verfügung. Dieses Budget ist für den Abschluss von Kooperations- und Einzelverträgen mit externem Personal bzw. externen Kooperationspartnern einzusetzen.¹⁰⁰

Der Schulaufwandsträger leistet eine Pauschale zur Mitfinanzierung der Personalkosten in Höhe von 5.000 € je gebundener Ganztagsklasse und Schuljahr an den Freistaat Bayern.

32.1.2 Offener Ganztag in der Mittelschule

Das offene Ganztagsangebot stellte im Prüfungszeitraum ein Angebot für Schüler der Jahrgangsstufen fünf bis zehn dar. In begründeten Ausnahmefällen konnten auch Schüler der Jahrgangsstufen eins bis vier aufgenommen werden. Das offene Ganztagsangebot in der Mittelschule setzt voraus, dass an mindestens vier Wochentagen ein ganztägiges Angebot bereitgestellt wird, das wöchentlich mindestens zwölf Stunden umfasst und eine Betreuung bis mindestens 16.00 Uhr gewährleistet.

Der Antrag auf Einrichtung eines offenen Ganztagsangebotes ist bei staatlichen Mittelschulen durch den Schulaufwandsträger zu stellen; die Genehmigung wird von der Regierung erteilt.

Die Zahl der Gruppen bestimmt sich nach der Zahl der angemeldeten Schülerinnen und Schüler, die entsprechend den gebuchten Teilnahmetagen ganz oder anteilig berücksichtigt werden. Die Bildung einer Gruppe ist bei mindestens 14 bis 25 Schülern, zwei Gruppen bei 26 bis 45 Schülern, drei Gruppen bei 46 bis 65 Schülern usw. möglich.¹⁰¹ Abgestellt wird auf die verbindliche Anmeldung durch ihre Erziehungsberechtigten und Teilnahme der Schülerinnen und Schüler.

Der Freistaat Bayern stellte im Schuljahr 2013/14 für jede gebildete Gruppe im offenen Ganztage in der Mittelschule pro Schuljahr ein Budget in Höhe von 26.500 € für den zusätzlichen Personalaufwand zur Verfügung.¹⁰²

Die Bewirtschaftung der Mittel obliegt der zuständigen Regierung. Die Durchführung der Bildungs- und Betreuungsangebote kann der Kommune oder einem freien gemeinnützigen Träger als Kooperationspartner übertragen werden. Der Kooperationsvertrag wird auf Vorschlag der Schule zwischen dem Träger und dem Freistaat, vertreten durch die jeweils zuständige Regierung, geschlossen.

Der Schulaufwandsträger leistet eine Pauschale zur Mitfinanzierung der Betreuungskosten in Höhe von 5.000 € je Gruppe und Schuljahr an den Freistaat.

⁹⁸ Nr. 2.3.1 Abs. 1 der KMBek. vom 08.07.2013 (Gz. II.5-5 O 4207-6a.70 200) zum GGT (KWMBI. S. 238).

⁹⁹ Für die 1. und 2. Jahrgangsstufe werden um 4.500 bzw. 3.000 € erhöhte Budgets gewährt.

¹⁰⁰ Zum Schuljahr 2014/15 haben sich die staatlichen Finanzierungsanteile an den Budgets um rd. 10 % erhöht.

¹⁰¹ Nr. 2.5.1 der KMBek. vom 07.08.2013 (Gz. III.5-5 O 4207-6a.70 201) zum offenen Ganztage (KWMBI. 2013, S. 247).

¹⁰² Zum Schuljahr 2014/15 haben sich die staatlichen Finanzierungsanteile an den Budgets um rd. 10 % erhöht.



32.1.3 Mittagsbetreuung in der Grundschule

Die Mittagsbetreuung soll die Erziehungsarbeit des Elternhauses und der Schule unterstützen und eine Betreuung von Schülerinnen und Schülern der Grundschule mit sozial- und freizeitpädagogischer Zielrichtung ermöglichen. Sie ist eine eigenständige Einrichtung des Schulaufwandsträgers oder eines privatrechtlichen Trägers. Die festgelegte Mindestgröße von Mittagsbetreuungsgruppen liegt bei zwölf Schülern.

Die Mittagsbetreuung (an mindestens vier Schultagen der Unterrichtswoche) wird in drei Formen angeboten:

- ▶ Mittagsbetreuung bis etwa 14.00 Uhr
(Zuschuss pro Gruppe: 3.323 €).
- ▶ Verlängerte Mittagsbetreuung bis mindestens 15.30 Uhr
(Zuschuss pro Gruppe: 7.000 €).
Dieses Angebot sieht zusätzlich eine verlässliche Hausaufgabenbetreuung vor.
- ▶ Verlängerte Mittagsbetreuung bis mindestens 16.00 Uhr
(Zuschuss pro Gruppe: 9.000 €).
Hier müssen Gelegenheit zu einem Mittagessen gegeben und Lern- und Förderangebote eingerichtet sein. Bei Antragstellung ist ein vom Träger mit der Schulleitung abgestimmtes pädagogisches Konzept der Betreuungsangebote vorzulegen.

32.1.4 Betreuung von Schulkindern in Horten, Kindergärten und Häusern für Kinder

Die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen nach dem Bayerischen Kinderbildungs- und Betreuungsgesetz (BayKiBiG) liegt in der Zuständigkeit des Sozialministeriums. Kindertageseinrichtungen sind außerschulische Tageseinrichtungen wie Kindergärten, Horte oder Häuser für Kinder. Horte sind Kindertageseinrichtungen, deren Angebot sich überwiegend an Schulkinder richtet. Häuser für Kinder sind Kindertageseinrichtungen, deren Angebot sich an Kinder verschiedener Altersgruppen richtet.

Nach Art. 7 BayKiBiG entscheiden die Gemeinden, welchen örtlichen Bedarf sie unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Eltern und ihrer Kinder für eine kindgerechte Bildung, Erziehung und Betreuung sowie sonstiger bestehender schulischer Angebote anerkennen.

Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe¹⁰³ tragen nach Art. 6 BayKiBiG die Gesamtverantwortung für die Versorgung mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen. Die Planung der Plätze für Schulkinder ist seit dem 01.01.2013 mit der Schulaufsicht abzustimmen.

¹⁰³ Kreisjugendamt bzw. Stadtjugendamt.

32.1.5 Neuerungen ab dem Schuljahr 2015/16

Staatsregierung und kommunale Spitzenverbände haben am 24.03.2015 vereinbart,¹⁰⁴ dass ab dem Schuljahr 2015/16 u. a. die offene Ganztagschule auf die Grundschule ausgedehnt wird. Zunächst sind in einer Modellprojektphase 300 Gruppen, ab dem Schuljahr 2016/17 1.000 Gruppen geplant. Zudem sollen neue Kombi-Modelle die Betreuung nach 16.00 Uhr und in den Ferien ermöglichen.

32.2 Feststellungen

32.2.1 Gruppenbildung im offenen Ganzttag und in der Mittagsbetreuung

Bei 11 von 18 der geprüften Schulen wurden mehr offene Ganztagsgruppen bzw. mehr Mittagsbetreuungsgruppen genehmigt und finanziert als aufgrund der tatsächlich teilnehmenden Schüler erforderlich gewesen wären.

Die Ursachen waren beispielsweise:

- Schüler wurden für den offenen Ganzttag oder die Mittagsbetreuung gemeldet, die bereits eine gebundene Ganztagsklasse besuchten.
- Es gab eine hohe Fluktuation bei den Schülern sowohl zu Schuljahresbeginn als auch während des Schuljahres.
- Die tatsächliche Anwesenheitszeit der Kinder erfüllte nicht die Mindestbetreuungszeit der einzelnen Formen der Mittagsbetreuung.

Anwesenheits- bzw. Abwesenheitslisten wurden von den Kooperationspartnern z. T. nicht geführt, obwohl für die Schüler Anwesenheits- und Teilnahmepflicht entsprechend der Schulordnung besteht.

32.2.2 Bewirtschaftung der Budgets

Das Budget für den offenen und gebundenen Ganzttag steht ausschließlich zur Abdeckung des zusätzlichen Personalaufwands für die Ganztagsklassen bzw. -gruppen zur Verfügung. Beim Abschluss der Kooperationsverträge hat die jeweilige Regierung zu berücksichtigen, dass das Budget vom Kooperationspartner ausschließlich für Bildungs- und Betreuungsangebote verwendet werden darf und dieser - dem verfügbaren Budget entsprechend - adäquates Personal einsetzt.

Beim offenen Ganzttag z. B. beträgt das Budget höchstens 26.500 € je Gruppe. Das Kultusministerium sieht einen Orientierungswert von 1.000 € pro Jahreswochenstunde¹⁰⁵ vor. Rechnerisch genügt ein Angebot des Kooperationspartners im Umfang von 26,5 Wochenstunden, um das Budget auszuschöpfen. Die Qualifikation des eingesetzten Personals findet dabei i. d. R. keine Berücksichtigung.

¹⁰⁴ http://www.km.bayern.de/download/11467_informationen_zum_ganztagsgipfel_2015_final.pdf

¹⁰⁵ Stunde à 60 Minuten x Anzahl Schulwochen pro Jahr.



Die Regierungen wenden diesen Orientierungswert nicht einheitlich an:

- ▶ Teilweise wurde in der Leistungsbeschreibung nicht die erforderliche Mindestanzahl an Wochenstunden angeboten, gleichwohl kürzte nur eine Regierung das Budget.
- ▶ Personal, das von Kooperationspartnern im Rahmen eines freiwilligen sozialen Jahres bzw. eines Bundesfreiwilligendienstes eingesetzt wurde, wurde bei einer Regierung mit rd. 150 € für die Jahreswochenstunde, bei den übrigen geprüften Regierungen mit 1.000 € berücksichtigt.
- ▶ Von den Kooperationspartnern geltend gemachte Zeiten für Verwaltung, Vor- und Nachbereitung wurden von den Regierungen in unterschiedlichem Umfang berücksichtigt.

32.2.3 Kooperationsverträge

Der Umfang der tatsächlich vom Kooperationspartner erbrachten Leistungen stimmte in mehreren Fällen nicht mit den geschlossenen Verträgen überein. Insbesondere wichen die Angaben in den Leistungsbeschreibungen (Bestandteil der Verträge) oft zeitlich und inhaltlich vom Angebot vor Ort ab.

So wurde beispielsweise festgestellt, dass

- ▶ die in der Leistungsbeschreibung benannten Personen überhaupt nicht/noch nicht oder zum Prüfungszeitpunkt nicht mehr im Ganztagsangebot der Schule eingesetzt waren.
- ▶ die tatsächliche Dienstaufnahme und Dienstbeendigung einzelner Personen nicht den in den Leistungsbeschreibungen festgelegten Beschäftigungszeiträumen entsprach.
- ▶ Personal in den Leistungsbeschreibungen für den Ganzttag aufgeführt war, welches in den angegebenen Zeiträumen vom Kooperationspartner (teilweise) auch anderweitig (z. B. in der Mittagsbetreuung) oder ausschließlich zur Essensausgabe eingesetzt wurde.

Es ist nicht eindeutig geregelt, wer überwacht, ob die im Kooperationsvertrag vereinbarten Leistungen an der Schule tatsächlich erbracht werden.

32.2.4 Konkurrenzsituation der Ganztagsangebote

Die Bedarfsermittlung findet je nach Organisationsstruktur des Schulträgers teilweise gemeinsam für die Bereiche Kinderbetreuung und Schulen statt oder wird jeweils eigenständig erhoben. Die 2013 neu eingeführte Abstimmung mit der Schulaufsicht erfolgte

bei rd. 50 % der im Rahmen der Prüfung abgefragten Schulträger. Die anderen Schulträger gaben an, dass dies zukünftig vorgesehen sei.

Bei den geprüften Schulen traten Konkurrenzsituationen zwischen schulischen Ganztagsangeboten, aber auch zwischen schulischen und außerschulischen Angeboten auf. Das BayKiBiG sieht eine Kooperation der Kommunen mit der Schulaufsicht vor. Eine Abfrage bei 13 Schulträgern zum Thema Betreuungskonkurrenzen hat ergeben, dass es in vier Fällen im Zusammenhang mit dem Ausbau des gebundenen Ganztags zu Hortgruppenschließungen kam. Auch die umgekehrte Entwicklung, nämlich die rückläufige Entwicklung des gebundenen Ganztags zugunsten der anderen Angebote, war festzustellen.

32.3 Würdigung

32.3.1 Gruppenbildung im offenen Ganztag und der Mittagsbetreuung

Aus Sicht des ORH sollten klarere Regeln geschaffen werden. Insbesondere ist festzulegen, wie mit sich verändernden Gruppenstärken verfahren werden soll und ab wann Änderungen zu melden sind, die sich auf die Form und/oder Anzahl der Gruppen auswirken.

Ebenso sollten Kooperationspartner verpflichtet werden, Anwesenheitslisten zu führen. Es ist auch festzulegen, wer die Verantwortung für die abgerechneten Schülerzahlen der Regierung gegenüber trägt.

32.3.2 Bewirtschaftung des Budgets

Bei der Abwicklung der Budgets für die Ganztagsangebote besteht bei den Regierungen kein einheitlicher Vollzug.

Aus Sicht des ORH sind die für den offenen und gebundenen Ganztag maßgeblichen Regelungen anzupassen, um einen bayernweit einheitlichen Vollzug zu ermöglichen. Insbesondere sind

- Voraussetzungen festzulegen, um Kürzungen des Budgets zu regeln und
- Regelungen zur Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands der Kooperationspartner zu treffen.

32.3.3 Kooperationsverträge

Aus Sicht des ORH sind Zuständigkeiten, beispielsweise bezüglich Abrechnung, Koordination und Aufsicht durch Schulleitungen, staatliche Schulämter und Regierungen konkret festzulegen.



32.3.4 Konkurrenzsituation

Um eine ausreichende Auslastung der verschiedenen Betreuungsangebote zu erzielen, empfiehlt der ORH, auf eine verbesserte Abstimmung vor Ort hinzuwirken.

32.4 Haltung des Kultusministeriums

Das Kultusministerium hat Verbesserungspotenzial im Verwaltungsvollzug und bei der Durchführung der Ganztagsangebote grundsätzlich eingeräumt. Die im Jahr 2009 neu geschaffene Struktur der Ganztagsangebote an Schulen habe zunächst einige Jahre erprobt werden müssen, bevor grundlegende Anpassungen vorgenommen werden.

32.5 Schlussbemerkung

Die Vielfalt der Angebote führt zu unterschiedlichsten Arbeitsprozessen und verursacht einen erheblichen Koordinierungsaufwand. Die Ausdehnung der offenen Ganztagschule auf den Bereich der Grundschulen verschärft die aufgezeigte Situation.

Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und den einheitlichen Vollzug bei den Regierungen zu erreichen, sollte das Kultusministerium die Regeln klarer fassen, insbesondere zur Gruppenbildung, zu den Budgets und zu den Kooperationsverträgen.

33 Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung beim Staatstheater am Gärtnerplatz (Kap. 15 83)

 **Das Kunstministerium muss seine Aufgabe zur Steuerung, Planung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel beim Staatstheater am Gärtnerplatz (GPT) besser wahrnehmen.**

Der ORH hat 2014 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth die Verwendung der staatlichen Mittel beim GPT geprüft.

33.1 Ausgangslage

Das GPT ist eine Behörde des Freistaates. Es ist unmittelbar dem Kunstministerium unterstellt.

Die Aufgaben, Strukturen und Grundsätze der Aufgabenerfüllung der Staatstheater sind in einer Grundordnung geregelt. Die Staatstheater sind u. a. verpflichtet, die geltenden Rechts- und insbesondere Haushaltsvorschriften einzuhalten.

Das Gebäude des GPT wird seit Mai 2012 generalsaniert. Die Verwaltung und die Werkstätten sind während der Sanierungsphase im ehemaligen Gebäude der Hochschule für Fernsehen und Film in München-Giesing untergebracht, der Spielbetrieb findet in Ausweichspielstätten in München statt. Trotz dieser schwierigen Situation erreichte das GPT durch ein ansprechendes Programm gute Auslastungszahlen.

33.2 Feststellungen

33.2.1 Haushaltsansätze, Ausgabereste und Mittelverstärkung

Die Entwicklung der Haushaltsansätze, Einnahmen, Ist-Ausgaben und Ausgabereste (ohne Mittel für die Generalsanierung in der Anlage S) stellt sich wie folgt dar:

Einnahme, Ausgaben und Ausgabereste						<i>Tabelle 40</i>
	2010	2011	2012	2013	2014	
	in Mio. €					
Soll-Ausgaben lt. HH-Plan	31,3	31,7	31,8	33,4	33,7	
zzgl. Vorjahresreste	1,3	1,2	2,2	3,4	4,9	
Gesamtausgaben Soll	32,7	32,8	34,0	36,8	38,6	
zzgl. zusätzlicher Einnahmen ¹	1,0	1,2	1,3	1,5	1,3	
zzgl. Verstärkungsmittel	1,0	0,4	0,5	0,3	0,5	
Ausgabebefugnis	34,6	34,5	35,7	38,6	40,4	
abzgl. Gesamtausgaben Ist	32,6	32,3	32,2	32,5	35,5	
abzgl. haushaltstechnischer Bereinigungen ²	0,7	0,1	0,2	0,1	-0,1	
nicht verausgabte Mittel	1,2	2,2	3,4	5,9	5,0	
Einzug Finanzministerium	-	-	-	1,0	-	
übertragene Ausgabereste	1,2	2,2	3,4	4,9	5,0	

¹ Gemäß den ausgebrachten Haushaltsvermerken.

² Deckungen in andere Kapitel, Abgleich der Personalausgaben und haushaltsgesetzliche Sperre.

Im Prüfungszeitraum (2010 bis 2013) wurden die Soll-Ausgaben des GPT - ohne die Mittel für die Generalsanierung - lt. Haushaltsplan von 31,3 Mio. auf 33,4 Mio. € erhöht. Zusätzlich verblieben dem GPT Einnahmen von durchschnittlich 1,3 Mio. € und erhöhten dessen Ausgabebefugnis. Die Ausgabebefugnis 2013 betrug einschließlich Vorjahresreste und Verstärkungsmittel 38,6 Mio. €. Dies sind 4 Mio. € mehr als 2010. Die tatsächlichen Ausgaben im gesamten Prüfungszeitraum blieben bei jährlich rd. 32 Mio. €. Dadurch entstanden innerhalb von vier Jahren Ausgabereste von 5,9 Mio. €. Das Finanzministerium zog 2013 davon 1 Mio. € ein.

2014 wurden die Soll-Ausgaben weiter auf 33,7 Mio. € erhöht. Einschließlich zusätzlicher Einnahmen und Verstärkungsmittel standen dem GPT somit insgesamt rd. 40 Mio. € zur Verfügung. Obwohl sich die tatsächlichen Ausgaben im Jahr 2014 um 3 auf 35,5 Mio. € erhöhten, verblieb zum Jahresende ein Ausgaberest von 5 Mio. €.



Für diese stetig steigenden Ausgabereste existierten bis zum Jahr 2013 seitens des GPT keine konkreten, auf einzelne Projekte bezogene, Planungen. Trotz dieser hohen Ausgabereste und fehlender Planungen gewährte das Ministerium im Haushaltsjahr 2013 auf Antrag des Theaters Verstärkungsmittel von 77.278 € für Gastspiele und Koproduktionen.

33.2.2 Vergabe- und Vertragswesen

Der ORH hat im Rahmen seiner Erhebungen stichprobenweise 28 Aufträge des GPT geprüft. Oberhalb der Wertgrenze von 25.000 € müssen diese grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden. Unterhalb der Wertgrenze sollen gem. § 3 Abs. 1 Unterabs. 2 VOL/A grundsätzlich mindestens drei Bewerber zu einer Angebotsabgabe aufgefordert werden. In jedem Fall sind Vergabevermerke i. S. d. § 20 VOL/A, welche die Vergabeverfahren fortlaufend dokumentieren oder die Entscheidungen über die Wahl der Vergabeart und die Entscheidung über die Angebote begründen, zu fertigen.

Das GPT hat Aufträge vielfach auch oberhalb der Wertgrenze freihändig vergeben. Unterhalb der Wertgrenze wurde i. d. R. nur ein Anbieter angesprochen. In keinem Fall lagen die erforderlichen Vergabevermerke vor.

Das GPT hat zudem keine Listen zu Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben mit einem Auftragswert ab 2.500 € geführt und damit gegen Nr. 7.1.4 der Korruptionsbekämpfungsrichtlinie (Korrur)¹⁰⁶ verstoßen.

Zudem konnte das GPT zu laufenden Zahlungen zur Gebäudereinigung (Auftragsvolumen 95.955 €) und zur Anmietung von Kraftfahrzeugen keine Verträge vorlegen. Beispielsweise wurde ein Fiat Scudo (Erstzulassung 05/2001) angemietet, dessen jährliche Miete (3.570 €) den Zeitwert des Fahrzeugs bereits überstieg.

33.3 Würdigung

Aus Sicht des ORH hat das Kunstministerium seine Steuerungsaufgaben beim GPT nicht ausreichend wahrgenommen. Trotz steigender Ausgabereste wurden weder die Haushaltsansätze angepasst noch eine konkrete Planung für diese Reste eingefordert. Vielmehr wurden dem GPT 2013 trotz Ausgaberesten in Millionenhöhe zusätzliche Verstärkungsmittel für Gastspielreisen gewährt. Dies ist nach Ansicht des ORH auf eine mangelnde Übersicht über die verfügbaren Mittel zurückzuführen.

Das GPT hat gegen das Vergaberecht, zu dessen Einhaltung es als staatliche Behörde verpflichtet ist, verstoßen.

Laufende Zahlungen ohne schriftliche Verträge zu leisten, verstößt sowohl gegen das Haushaltsrecht¹⁰⁷ als auch gegen den Grundsatz nachvollziehbaren Verwaltungshandelns.¹⁰⁸ Dies zeigt sich insbesondere bei der Autoanmietung. Die Anmietung

¹⁰⁶ Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung v. 13.04.2004 (AIIIMBI. 2004 S. 87) i. d. F. vom 14.09.2010 (AIIIMBI. S. 243).

¹⁰⁷ Vgl. Nrn. 10.1 und 10.2.2 der VV zu Art. 70 BayHO.

¹⁰⁸ Vgl. § 4 Abs. 3 Satz 1 AGO.

eines zwölf Jahre alten Fahrzeugs zu einer jährlichen Miete, die den Zeitwert übersteigt, ist unwirtschaftlich und nicht nachvollziehbar.

33.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Die Auffassung des ORH, das Kunstministerium habe seine Steuerungsaufgaben nicht ausreichend wahrgenommen und es insbesondere versäumt, für eine Beseitigung der Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des GPT zu sorgen, hält das Staatsministerium für nicht gerechtfertigt. Die Zuweisung von Verstärkungsmitteln für Gastspielreisen im Jahr 2013 sei trotz vorhandener Ausgabereste geboten gewesen. Das Kunstministerium habe die festgestellten Mängel im Beschaffungswesen umgehend nach Bekanntwerden moniert und entsprechende Maßnahmen ergriffen.

Das Kunst- und das Finanzministerium hätten im Zuge der Haushaltsaufstellung 2015/16 reagiert: Die Veranschlagung der Einnahmen aus den Übergangsspielstätten wurde angepasst und die im Haushalt 2013/14 für die Besonderheiten des Ausweichspielbetriebs gewährten zusätzlichen Ausgabemittel wieder gestrichen. Zur Bedarfsdeckung sollen in den Jahren 2015 und 2016 in erster Linie die vorhandenen Reste verwendet werden.

33.5 **Schlussbemerkung**

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung. Das Kunstministerium hat zum Zeitpunkt der Prüfung seiner Aufgabe zur Steuerung nicht ausreichend Rechnung getragen. Es hat dafür Sorge zu tragen, dass die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden und die Planung der Haushaltsmittel realistischer erfolgt.

34 **Bayerische Staatsgemäldesammlungen: Fehlzahlungen in Millionenhöhe durch fehlerhafte tarifliche Eingruppierung**

(Kap. 15 70)

 **Das Kunstministerium muss sicherstellen, dass die Beschäftigten der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen rasch tarifgerecht eingruppiert werden. Fehlzahlungen sind zu korrigieren. Andernfalls werden weiterhin Zahlungen in erheblicher Höhe (jährlich rd. 560.000 €) unberechtigt geleistet.**

Der ORH hat 2014 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg die Personalwirtschaft der Direktion der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen geprüft. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der tarifgerechten Eingruppierung der Beschäftigten. Zudem wurde die Einhaltung der beamtenrechtlichen bzw. arbeitsvertraglichen Vorschriften überprüft. Die in die Prüfung einbezogenen Fälle wurden risikoorientiert ausgewählt.



34.1 Ausgangslage

Die Bayerischen Staatsgemäldesammlungen betreuen einen wesentlichen Teil des Gemälde- und Kunstbesitzes des Freistaates mit mehr als 30.000 Objekten sowie die dazugehörigen Münchener Museen: die Alte Pinakothek, die Neue Pinakothek, die Sammlung Moderne Kunst in der Pinakothek der Moderne, die Sammlung Schack und darüber hinaus ein Dutzend Zweigmuseen in ganz Bayern. Die Bayerischen Staatsgemäldesammlungen sind dem Kunstministerium nachgeordnet. Ihre Direktion übernimmt u. a. zentrale Verwaltungsaufgaben wie die gesamte Personalbewirtschaftung der 1.000 Mitarbeiter der staatlichen Museen und Sammlungen.

34.2 Feststellungen

34.2.1 Monetäre Auswirkungen

Überprüft wurden rd. 200 Personalfälle seit Bestehen des jeweiligen Arbeitsverhältnisses. Insgesamt gab es 277 Beanstandungen.¹⁰⁹ Hauptursache dafür waren die mangelhaften Feststellungen der Entgeltgruppen.

Verglichen mit der tarifgerechten Eingruppierung errechnete der ORH Fehlzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 5,8 Mio. € (Über- und auch in geringem Umfang Unterzahlungen).

Die monatlichen Fehlzahlungen betragen zum Zeitpunkt der Prüfung rd. 48.000 €.

34.2.2 Eingruppierungspraxis und befristete Arbeitsverhältnisse

Die Eingruppierungspraxis der Direktion der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen entspricht in den beanstandeten Fällen nicht den tarifrechtlichen Anforderungen. Für eine richtige Eingruppierung müssen insbesondere die tatsächlich ausgeübte Tätigkeit und die persönliche Qualifikation berücksichtigt werden.

Um die Entgeltgruppen zuverlässig feststellen zu können, müssen die Tätigkeiten in Arbeitsvorgängen abgebildet werden. Dies ist i. d. R. nicht geschehen. Weiter wurde nicht oder nur unzureichend festgestellt, ob die Voraussetzungen für die einzelnen Eingruppierungen erfüllt waren. So fehlte beispielsweise in 56 Fällen eine Begründung, ob die Tätigkeiten selbstständig im Sinne des Tarifrechts erledigt werden.

Für die Eingruppierungen von „sonstigen Beschäftigten“, die nicht über die eigentliche tariflich geforderte Qualifikation verfügen, wurde z. B. nicht geprüft, ob sie vergleichbare Fähigkeiten vorweisen können wie Beschäftigte mit originärer Technikerausbildung oder Bachelorabschluss. Beispielsweise wurde ein Handwerksmeister zunächst einem Techniker und dann einem Diplom-Ingenieur (FH) gleichgestellt.

¹⁰⁹ Personalfälle wurden oft mehrfach beanstandet.

Bei befristeten Arbeitsverhältnissen wurden tarifliche und arbeitsrechtliche Vorgaben nicht beachtet, insbesondere das Teilzeit- und Befristungsgesetz. Daueraufgaben, wie z. B. das zeitliche Bestimmen von Fundstücken, wurden in Arbeitsverträgen als Projekte bezeichnet. Dies kann zu unbefristeten Arbeitsverhältnissen führen, für die die haushaltsgesetzlich notwendigen Stellen nicht vorhanden sind. Vielfach wurden auch notwendige Eintragungen im elektronischen Personalverwaltungsverfahren falsch eingegeben, das Grundlage für die Entgeltzahlungen ist.

Dies alles führte zu den beträchtlichen Fehlzahlungen, unter Umständen auch zulasten der betroffenen Beschäftigten.

34.2.3 Keine Mitarbeiterschulungen

Die Direktion der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen setzte im Personalreferat überwiegend angelernte Kräfte ein. Die Mitarbeiter wurden vorwiegend aus dem Museumsdienst (beispielsweise Aufsicht) gewonnen und bis zur Prüfung durch den ORH kaum für ihre neuen Aufgaben fortgebildet oder weiter qualifiziert. Insbesondere erhielten sie keine Schulung zu der neuen Entgeltordnung des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder, die seit dem 01.01.2012 gilt.

34.3 Würdigung

Das Personalreferat bei der Direktion der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen besteht aus wenigen Mitarbeitern, die für ihre Arbeitsaufgaben in den meisten Fällen intern angelernt wurden.

Das notwendige Fachwissen für die anspruchsvollen und vielfältigen Aufgaben einer Personalstelle kann bei einem kleinen Personalkörper erfahrungsgemäß nicht intern, sondern nur durch zusätzliche externe Fortbildungen und Schulungsmaßnahmen erworben werden. Der ORH sieht einen deutlichen Nachholbedarf für fachliche Fortbildungen und Qualifikation im Tarif- bzw. Arbeitsrecht für die damit betrauten Mitarbeiter in der Personalabteilung.

Eine ausreichende Qualität in der Personalsachbearbeitung muss gewährleistet sein, damit Fehlzahlungen im Interesse des Staatshaushalts und der Mitarbeiter vermieden und die persönlichen Haftungsrisiken (Regress) ausgeschlossen werden.

Gut qualifizierte sowie weitergebildete Mitarbeiter in der Personalstelle leisten einen wesentlichen Beitrag dafür, dass Konflikte wegen der Entgeltzahlungen mit den Beschäftigten vermieden und die für die Staatlichen Museen und Sammlungen benötigten Fachkräfte auch langfristig gebunden werden.



34.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Direktion der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen räumt in ihrer Stellungnahme ein, die Prüfung des ORH habe deutlich gemacht, dass die bisherige Eingruppierungspraxis im Bereich der Staatlichen Museen und Sammlungen Mängel und Schwächen aufweise und nicht in allen Punkten den tarifrechtlichen Anforderungen entspreche.

Das Kunstministerium stellt in seiner Stellungnahme fest, dass die Sicherstellung der tarifgerechten Eingruppierung der Beschäftigten der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen für alle Beteiligten oberste Priorität genieße, der Handlungsbedarf erkannt und Maßnahmen zur tarifgerechten Eingruppierung angelaufen seien.

Die monetären Auswirkungen von jährlich mindestens 560.000 € hält das Kunstministerium für derzeit noch nicht verifizierbar. Das Ergebnis werde erst nach der vollständigen Evaluation der Stellen im Kap. 15 70 vorliegen. Bisher gebe es kaum belastbare Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen. Zur externen Unterstützung habe man einen erfahrenen Dienstleister ins Haus geholt.

Nach Auffassung der Direktion sei das Ergebnis der Prüfung u. a. auch Ausfluss eines bestehenden und tradierten Struktur Mangels. Seit der Zusammenlegung der Museums- und Sammlungsverwaltung im Jahr 2000 und auch bereits davor seien die Stellen für die staatlichen Museen bzw. staatlichen Sammlungen zu keiner Zeit beschrieben und bewertet worden. Daher konnten die Mitarbeiter des neu gebildeten zentralen Personalreferates auf keine belastbaren Stellenbeschreibungen bzw. Stellenbewertungen zurückgreifen und diese auch nicht in die Feststellungen der Entgeltgruppen einfließen lassen. Erschwerend komme hinzu, dass die Mitarbeiter des zentralen Personalreferates überwiegend nicht einschlägig qualifiziert und für ihre Arbeitsaufgaben i. d. R. nur intern angelernt worden seien. Externe Fortbildungen und Schulungsmaßnahmen hätten in der Vergangenheit leider nicht im erforderlichen Umfang gewährleistet werden können.

Vor diesem Hintergrund und den Empfehlungen der Rechnungsprüfung seien als erste Sofortmaßnahme alle Mitarbeiter des zentralen Personalreferates durch einen externen Fortbildungsträger in einem zweitägigen In-House-Seminar erstmals zur Thematik der Eingruppierungen eingehend geschult worden. Im Übrigen habe die Zentralverwaltung Einzelmaßnahmen in den Bereichen Kettenarbeitsverträge, Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz, Zeitzuschläge für Überstunden und Beteiligung des Personalrats durchgeführt.

34.5 Schlussbemerkung

Dem Kunstministerium und der Direktion der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen sind die Prüfungsergebnisse seit Ende 2014 bekannt. In den Stellungnahmen wird angeführt, die tarifgerechte Eingruppierung habe oberste Priorität und dafür werde ein exter-

ner Dienstleister in Anspruch genommen. Dennoch kann zu der monetären Auswirkung noch immer nicht Stellung genommen werden. Das bedeutet, dass immer noch keine tarifgerechte Eingruppierung erfolgt ist.

Das Kunstministerium muss sicherstellen, dass die Beschäftigten der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen rasch tarifgerecht eingruppiert werden.

Andernfalls werden weiterhin Zahlungen in erheblicher Höhe (jährlich rd. 560.000 €) unberechtigt geleistet. Zudem besteht das Risiko, dass diese wegen der tarifrechtlichen Ausschlussfrist von sechs Monaten nicht mehr zurückgefordert werden können.





STEUER
FAHNDUNG

VERWEIGERUNGSPERSON DER STAATSAUFWARTUNG



STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN, FÜR LANDESENTWICKLUNG UND HEIMAT

35 Keine gleichmäßige Besteuerung von Renteneinkünften

(Kap. 13 01)

Die gleichmäßige Besteuerung der Renteneinkünfte ist nicht gewährleistet. Die Steuerverwaltung wertet die ihr vorliegenden Rentenbezugsmitteilungen unvollständig aus und nutzt vorhandene Informationen unzureichend. Der ORH sieht darin ein erhebliches Steuerausfallrisiko.

Der ORH fordert, vor allem die IT-Unterstützung effizienter zu gestalten und die Bearbeitungsqualität deutlich zu verbessern.

Der ORH hat 2014 und 2015 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach die Auswertung der Rentenbezugsmitteilungen für 2005 bis 2011 bei den FÄ Schwandorf, Neu-Ulm, Straubing, Garmisch-Partenkirchen sowie der Bearbeitungsstelle Eichstätt für das FA München, Abteilung V, untersucht.

35.1 Ausgangslage

Bis 2004 unterlagen gesetzliche Altersrenten mit einem Anteil zwischen 25 und 30 % der Besteuerung. Das Alterseinkünftegesetz vom 05.07.2004 führte zu einer nachhaltigen Änderung der Besteuerung. Danach sind Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung bei Rentenbeginn 2005 oder früher nunmehr mit einem Besteuerungsanteil von 50 % anzusetzen. Dieser Anteil steigt mit späterem Rentenbeginn jährlich an. Bei Renteneintritt im Jahr 2015 beläuft er sich auf 70 %, bis im Jahr 2040 die vollständige Besteuerung erreicht wird. Leistungen aus Altersvorsorgeverträgen und privaten Rentenversicherungen sind ebenfalls anteilig zu versteuern.

Zur Sicherung des Steueranspruchs hat der Gesetzgeber das sog. Rentenbezugsmitteilungsverfahren eingeführt. Gemäß § 22a EStG sind die Versicherungsträger alljährlich zur Datenübermittlung an die zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) verpflichtet. Dieser Datensatz beinhaltet neben den persönlichen Angaben zur Identifikation der Betroffenen den Betrag und den Zeitraum der jeweiligen (Renten-)Leistung sowie gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherungsaufwendungen. Die ZfA übermittelt die ihr übersandten Daten an das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Nach einem maschinellen Abgleich beim BZSt mit den dort verfügbaren steuerlichen Informationen werden die Rentenbezugsmitteilungen (RBM) anschließend an die Länder verteilt. Auf Bayern entfielen für 2005 knapp 4,1 Mio. RBM. Die Anzahl erhöhte sich in den folgenden Jahren regelmäßig und lag 2013 bei über 5 Mio. RBM.

35.2 Feststellungen

Bei steuerlich erfassten Personen werden die übermittelten RBM zeitnah im Rahmen der Steuerfestsetzungen einbezogen.

Bei steuerlich nicht erfassten Personen, auf die über die Hälfte¹¹⁰ der RBM entfielen, nahm das LfSt eine EDV-gestützte Auswertung der RBM (Relevanzlauf) mit einer von KONSENS¹¹¹ bereitgestellten Software vor. Als bundeseinheitliche Vorgehensweise der Referatsleiter AO der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder war aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen vorgegeben,

- ▶ nur Fälle aufzulisten, deren prognostizierte steuerliche Nachzahlung mindestens 200 € jährlich beträgt und
- ▶ zunächst nur den Veranlagungszeitraum 2010 für die Auswertungen zugrunde zu legen.

Die FÄ erhielten dazu im Oktober 2012 vom LfSt umfangreiche elektronische Listen mit einer Vielzahl von Datensätzen für 2005 bis 2010, die manuell auszuwerten waren. Für 2010 waren rd. 74.000 Datensätze von den FÄ einzelfallbezogen zu überprüfen. Für 2011 erhielten die FÄ im März 2015 rd. 27.000 Datensätze zur Auswertung. Nicht mehr einbezogen wurden die 2010 als erledigt gekennzeichneten Fälle. Die personelle Auswertung der RBM musste in den Veranlagungsstellen neben der alltäglichen Arbeit sowie weiteren Aufgaben ohne zusätzliches Personal geleistet werden.

Für jeden Datensatz war - soweit möglich - das Ergebnis einer Proberechnung zur steuerlichen Auswirkung ausgewiesen. Diese erfolgte auf der Grundlage der RBM sowie evtl. vorhandener Lohn Daten.

35.2.1 Fehlerhafte Proberechnungen

Grundlage für die Auswertung durch die FÄ waren die Proberechnungen des LfSt. Der ORH stellte in rd. 33 % der geprüften Fälle Mängel fest. Dies betraf im Wesentlichen die unzureichende Berücksichtigung vorliegender Daten. Insbesondere wurden die steuer-mindernden Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge sowie weitere Sonderausgaben nur mit Pauschbeträgen berücksichtigt, obwohl sie elektronisch vorlagen. Häufig lagen Lohn Daten oder Versorgungsbezüge mit einem Steuerabzug für Verheiratete nach der Steuerklasse III vor. Bei der Steuerberechnung wurde trotzdem die Grundtabelle für Alleinstehende angewandt.

Die Mängel in den Proberechnungen führten zu einer erheblichen Mehrarbeit. Die Auswertung in den FÄ erfolgte nur lückenhaft und nicht mit der gebotenen Sorgfalt.

¹¹⁰ Schätzung des Landes Nordrhein-Westfalen: 57 %.

¹¹¹ **Ko**ordinierte **n**eue **S**oftware**e**ntwicklung der **S**teuerverwaltung.



35.2.2 Prüfung einer Besteuerung unterblieb

Um die außerordentliche Arbeitsbelastung bei der Auswertung zu reduzieren, verständigten sich etliche FÄ darauf, Ermittlungen erst ab einem prognostizierten steuerlichen Ergebnis von mehr als 500 € bzw. mehr als 1.000 € durchzuführen. Das LfSt akzeptierte diese „verwaltungsökonomische“ Vorgehensweise und räumte dem Veranlagungsfortgang Vorrang ein. Dies hatte zur Folge, dass die Rentner in diesen Fällen nicht zur Abgabe einer Steuererklärung aufgefordert wurden.

Des Weiteren gestand das LfSt den FÄ zu, Steuererklärungen für 2005 bis 2009 nur anzufordern, wenn für 2010 eine Einkommensteuer festzusetzen war.

Bei seinen örtlichen Erhebungen stellte der ORH fest, dass selbst bei zutreffenden Probeberechnungen in rd. 50 % der Fälle die Bearbeitung fehlerhaft war. Obwohl nach Aktenlage die Voraussetzungen für eine Steuerfestsetzung gegeben waren, forderten die FÄ keine Steuererklärungen an. Einkommensteuerfestsetzungen wurden weder für 2010 noch für die Vorjahre vorgenommen. Auch die Folgejahre blieben einer Überprüfung entzogen.

35.2.3 Unzureichende Bearbeitung

Der ORH hat in einer Reihe von Fällen festgestellt, dass Einkünfte aus Kapitalvermögen außer Acht gelassen wurden. Vielfach lagen neben den Renten zusätzlich Versorgungsbezüge oder andere nichtselbstständige Einkünfte vor. In diesen Fällen reichte der vorgenommene Lohnsteuerabzug zur Deckung der Steuerschuld nicht aus.

35.2.4 Ehrliche Steuerzahler

Im Gegensatz dazu standen Steuerpflichtige, die aufgrund der geänderten Rechtslage ihren steuerlichen Verpflichtungen nachkamen:

Ein bis dahin steuerlich nicht erfasster Steuerpflichtiger reichte z. B. im Mai 2006 seine Einkommensteuererklärung für 2005 ein. Die Einkommensteuer betrug 212 €. Für 2006 bis 2009 ergingen regelmäßig Steuerbescheide, für 2010 wurde eine Einkommensteuer von 122 € festgesetzt. Dieser Fall wäre nach der „200 €-Mindestgrenze“ im Relevanzlauf nicht enthalten gewesen.

Wäre der Steuerpflichtige seiner gesetzlichen Pflicht zur Erklärungsabgabe nicht nachgekommen, hätte das FA von dem Steuerfall nichts erfahren, obwohl den Steuerbehörden eine RBM vorlag. Eine Besteuerung hätte über Jahre hinweg nicht stattgefunden.

35.2.5 Späte Festsetzungen

Durch die erheblich zeitlich verzögerten Auswertungen war für 2005 vielfach die Fest-

setzungsverjährung eingetreten.

Die zeitliche Abwicklung der steuerlich nicht geführten Fälle im Oktober 2012 betreffend die Jahre 2005 bis 2010 wurde sowohl von FÄ als auch von Steuerbürgern fast als Zumutung betrachtet. Bei den aufzugreifenden Fällen waren oftmals Steuererklärungen für bis zu sechs Jahre anzufordern und umfangreiche Ermittlungen für Jahre zurückliegende Sachverhalte auch von den Steuerbürgern veranlasst. Durch die deutlich verspäteten Festsetzungen mussten diejenigen Steuerbürger, die nunmehr von den FÄ erfasst wurden, erhebliche Zinsbeträge nach § 233a AO entrichten. Zusammen mit den Steuerbeträgen für mehrere Jahre ergab dies erhebliche Steuerforderungen „auf einen Schlag“, die vor allem bei weniger gut bemittelten Steuerbürgern zu Problemen führten.

Die gesamte Auswertungsaktion bis zu einer Einkommensteuerfestsetzung rief bei den Steuerpflichtigen Unverständnis hervor. In der Folge entstand den FÄ insbesondere durch umfangreiche telefonische Beanspruchung sowie erhöhten Besucherandrang ein erheblicher Mehraufwand.

35.3 Würdigung

Die Rentenbesteuerung hat sich ab 2005 grundlegend geändert. Sowohl der nunmehr höhere steuerpflichtige Anteil als auch die demografische Entwicklung führen zu einer wesentlich größeren Bedeutung dieser Einkünfte.

35.3.1 IT-Unterstützung verbessern

Die manuell nachzuprüfenden Steuerfälle könnten durch einen verstärkten IT-Einsatz deutlich verringert werden. Hierzu sollten alle bei der Steuerverwaltung verfügbaren Informationen maschinell in die Proheberechnung einbezogen werden. Zeitnähere Auswertungen und Steuerfestsetzungen sind dringend geboten und würden das Verständnis für die Maßnahmen erhöhen. Um die Auswertungsarbeiten wesentlich früher zu beginnen, sollte der Relevanzlauf so bald wie möglich durchgeführt werden.

35.3.2 Bearbeitung optimieren

Die festgestellte Beanstandungsquote von 50 % ist deutlich zu hoch. Bearbeitungsfehler entfalten auch Wirkung für die Zukunft, da die Ergebnisse der Überprüfung Grundlage für die Folgejahre darstellen können. Dauerhafte Steuerausfälle, die durch Mängel in der Bearbeitung entstehen, sind nicht hinnehmbar.



35.3.3 Gleichmäßigkeit der Besteuerung herstellen

Die FÄ haben die Steuern gem. § 85 AO gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Die lückenhafte Überprüfung und mangelnde Prüfungsdichte führt im Ergebnis dazu, dass der Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung nicht beachtet wurde. Von diesem Rechtsgrundsatz wird hier nach Auffassung des ORH abgewichen. Es liegt eine Ungleichbehandlung zu denjenigen Rentnern vor, die ihrer Verpflichtung zur Abgabe der Einkommensteuererklärung von selbst nachkommen und regelmäßig Einkommensteuer zahlen.

35.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium trägt vor, dass die anfangs noch mangelhafte Qualität und Unvollständigkeit der elektronisch übermittelten Datensätze eine effektive Bearbeitung erschwert habe. Bei einem Systemwechsel und der Einführung neuer Verfahren bestünden regelmäßig Schwierigkeiten bei allen Beteiligten.

Eine umfassende Untersuchung der Steuerpflicht im Einzelfall erachtet auch das LfSt für notwendig. Eine entsprechende Arbeitsanweisung zur Gesamtfallbearbeitung für 2011 sei an die FÄ ergangen.

Es betont, dass die in KONSENS enthaltenen Schwellenwerte bundeseinheitlich abgestimmt seien und landesintern nicht geändert werden könnten. Die „200 €-Mindestgrenze“ habe auf einer Entscheidung der AO-Referenten des Bundes und der Länder beruht. Die von verschiedenen FÄ eingeräumten Nichtaufgriffsgrenzen seien keine organisatorische Vorgabe des LfSt gewesen. Auch hält es daran fest, dass dem Veranlagungsfortgang Vorrang einzuräumen sei. Verjährungsfälle seien in Kauf genommen worden.

Als Verbesserung bei der IT-Auswertung seien bei den Proberechnungen 2011 bereits die tatsächlichen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge einbezogen worden. Weitere Optimierungen würden angestrebt, seien aber aufgrund der bundeseinheitlichen Abstimmungen in KONSENS kurzfristig nicht umsetzbar. Im Übrigen fänden regelmäßig Restantenläufe statt, die eine Auswertung der bislang unberücksichtigt gebliebenen RBM gewährleisten sollen.

35.5 Schlussbemerkung

Bei der Rentenbesteuerung handelt es sich um Dauersachverhalte. Das Steuerausfallrisiko ist erheblich und wirkt auch in der Zukunft fort.

Die o. a. Veränderung bei der IT-Unterstützung reicht noch nicht aus. Es müssen alle der Steuerverwaltung zur Verfügung stehenden Informationsquellen einbezogen werden,

um zeitnah und differenziert Steuererklärungen anfordern und Steueransprüche realisieren zu können.

Der ORH hält an seiner Forderung fest, die bisherigen Ungleichheiten zu beseitigen, die durch eine unzureichende Auswertung der RBM entstanden sind. Dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung ist im Hinblick auf die ehrlichen Steuerzahler Priorität einzuräumen.

36 Steuererklärungen mit Nachdruck einfordern und Dauerschätzungsfälle reduzieren

(Kap. 13 01)

 **Zahlreiche Steuerpflichtige, auch mit hohen Einkünften, geben über viele Jahre hinweg keine Steuererklärungen ab. Die Finanzämter müssen alle ihre Möglichkeiten (z. B. Zwangsgeld, Verspätungszuschlag, Schätzung an der oberen Grenze des Schätzungsrahmens) nutzen, damit die Steuerpflichtigen eine Steuererklärung abgeben.**

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Augsburg haben 2014/2015 bei sechs FÄ das Verfahren bei der Schätzung von Besteuerungsgrundlagen wegen Nichtabgabe der Einkommensteuererklärungen untersucht. Schwerpunkt dieser Prüfung waren Steuerpflichtige, die seit mehreren Jahren keine Steuererklärungen mehr abgegeben haben.

36.1 Ausgangslage

Zur Veranlagung der Einkommensteuer sind grundsätzlich jährliche Erklärungen bis zum 31. Mai des Folgejahres abzugeben. Diese gesetzliche Abgabefrist kann verlängert werden. Falls die Steuererklärungen bis Fristablauf nicht abgegeben werden, stehen den FÄ verschiedene Maßnahmen zur Verfügung: Erinnerungen, Festsetzung von Verspätungszuschlägen (bis zu 10 % der festgesetzten Steuer, höchstens 25.000 €) sowie Androhung und Festsetzung von Zwangsgeldern. Das einzelne Zwangsgeld darf 25.000 € nicht übersteigen, kann aber wiederholt festgesetzt werden. Wenn die Steuererklärungen dennoch nicht eingehen, müssen die Besteuerungsgrundlagen geschätzt werden.

Bei der Schätzung der Besteuerungsgrundlagen haben die FÄ grundsätzlich alle Erkenntnisse, deren Beschaffung und Verwertung zumutbar und möglich sind, einzubeziehen. Bei fehlenden Erklärungen dienen regelmäßig die Daten der Vorjahre als Schätzungsgrundlage.



36.2 Feststellungen

36.2.1 Fallzahlen

In den Jahren 2008 bis 2012 wurden in den Veranlagungsstellen (ohne Arbeitnehmerbereich) jährlich durchschnittlich bei 134.800 Veranlagungen zur Einkommensteuer die Besteuerungsgrundlagen geschätzt, weil die Steuererklärungen nicht oder nicht rechtzeitig eingingen. Dies entsprach 6,2 % aller Einkommensteuerveranlagungen ohne Fälle der Arbeitnehmerstellen. Die Summe der Steuerfestsetzungen dieser Fälle betrug jährlich durchschnittlich 1.159 Mio. €.

Bei 58 % dieser Schätzungsveranlagungen gingen nachträglich noch Steuererklärungen ein. Bei den verbleibenden 42 % (jährlich über 56.000 Fälle) mit durchschnittlich 292 Mio. € Steuern pro Jahr verblieb es bei der Steuerfestsetzung aufgrund geschätzter Besteuerungsgrundlagen. Zwei Drittel dieser Steuern entfielen auf über 7.000 Einzelfälle mit festgesetzten Steuern von jeweils mehr als 10.000 €.

36.2.2 Zwangsgelder und Verspätungszuschläge

In den Jahren 2008 bis 2012 wurden durchschnittlich 1.300 Zwangsgelder festgesetzt; das entsprach knapp 1 % der jährlichen Schätzungsveranlagungen. Das durchschnittlich festgesetzte Zwangsgeld betrug dabei 460 €. In mehr als zwei Dritteln der geprüften Schätzungsfälle mit hohem Einkommen wurden die festgesetzten Zwangsgelder bezahlt, eine Erklärung ging dennoch nicht ein. Eine wiederholte Festsetzung von Zwangsgeldern konnte der ORH nicht feststellen.

Bei durchschnittlich 72 % der Schätzungsfälle wurden Verspätungszuschläge festgesetzt. Die Verspätungszuschläge betragen durchschnittlich 1,8 % der festgesetzten Steuer. Bei den Steuerfestsetzungen über 10.000 € sank dieser Wert auf 1,2 %. Bei nahezu einem Drittel dieser Fälle betrug der festgesetzte Verspätungszuschlag höchstens 100 €.

36.2.3 Dauerschätzungsfälle

Bei der Prüfung der Schätzungsveranlagungen fielen 33.558 Steuerpflichtige auf, die im untersuchten Zeitraum 2008 bis 2012 für mindestens drei Jahre keine Steuererklärungen abgegeben hatten. Dies sind rd. 60 % aller Schätzungsfälle, bei denen keine Steuererklärungen eingegangen sind.

Dauerschätzungsfälle				<i>Tabelle 41</i>
Festgesetzte ESt je Schätzung	Fallzahl	Anteil in %	Summe der festgesetzten ESt pro Veranlagungszeitraum	
0 €	3.103	9,3	0 €	
1 bis 1.000 €	9.374	27,9	3.944.842 €	
über 1.000 bis 5.000 €	12.350	36,8	31.508.268 €	
über 5.000 bis 10.000 €	4.537	13,5	31.978.739 €	
über 10.000 bis 25.000 €	3.131	9,3	47.317.724 €	
über 25.000 bis 50.000 €	780	2,3	26.048.053 €	
über 50.000 €	283	0,9	28.649.735 €	
Gesamt	33.558	100,0	169.447.361 €	

In 7.021 Fällen wurden sogar während des gesamten untersuchten Zeitraums von fünf Jahren keine Erklärungen abgegeben. Das Steueraufkommen dieser Fälle betrug jährlich über 40 Mio. €. Es wurden sogar Einzelfälle festgestellt, bei denen mehr als zehn Jahre lang wegen fehlender Erklärungen die Besteuerungsgrundlagen geschätzt wurden. Bei mehr als zwei Dritteln der untersuchten Einzelfälle wurden die festgesetzten Steuern und ggf. die festgesetzten steuerlichen Nebenleistungen bezahlt.

36.2.4 Schätzung der Besteuerungsgrundlagen

Bei Dauerschätzungsfällen werden die Anhaltspunkte für eine Schätzung im Lauf der Zeit immer unsicherer, je länger die letzte Steuererklärung zurückliegt. Häufig enthielten die Steuerakten keine ausreichenden Angaben über die Erwerbstätigkeit und die Einkommensquellen der Steuerpflichtigen. Zusätzliche Ermittlungen der FÄ über die Art und Höhe der Einkünfte hat der ORH nicht festgestellt.

Bei den Dauerschätzungsfällen wurden die Einkünfte häufig in nur geringem Maß erhöht, auch wenn die aufgrund der vorhergehenden Schätzung festgesetzte Steuerschuld bezahlt wurde. In Einzelfällen wurden die Gewinne ohne erkennbaren Grund sogar niedriger geschätzt als in den Vorjahren. Grundsätzlich stellte der ORH fest, dass die Gewinne sehr zurückhaltend geschätzt wurden.

Die Schätzung der Besteuerungsgrundlagen erfolgt i. d. R. unter dem Vorbehalt der Nachprüfung. Die unter dem Vorbehalt stehende Steuerfestsetzung ist bei der Veranlagung für das Folgejahr zu überprüfen. Bei den untersuchten Fällen erschöpfte sich die



abschließende Prüfung nahezu ausschließlich auf die formelle Aufhebung dieses Vorbehalts. Eine Überprüfung auf Fehler und neue Erkenntnisse und ggf. Abänderung unterblieben.

36.2.5 Überwachung des Erklärungseingangs nach Schätzung

In den Schätzungsbescheiden wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung zur Abgabe der Steuererklärungen bestehen bleibt, auch wenn die Besteuerungsgrundlagen geschätzt wurden. Nach den Feststellungen des ORH wurde die Fallbearbeitung mit der Durchführung der Schätzung aber regelmäßig abgeschlossen. Maßnahmen zur Beibringung ausstehender Steuererklärungen, z. B. durch Zwangsmittel, wurden nach der Schätzungsveranlagung nur noch in äußerst wenigen Einzelfällen ergriffen.

36.3 Würdigung

Mit 6,2 % kommen zu viele Steuerpflichtige mit Gewinneinkünften ihrer gesetzlichen Pflicht zur Abgabe der Steuererklärungen nicht nach. Die FÄ müssen in diesen Fällen die Besteuerungsgrundlagen schätzen. Schätzungen bergen eine hohe Gefahr von unzutreffenden Steuerfestsetzungen und verursachen zudem für die FÄ in erheblichem Umfang Mehrarbeit.

36.3.1 Maßnahmen zur Vermeidung von Schätzungen nicht ausreichend

Insbesondere bei Steuerpflichtigen mit hohen Einkünften, die keine Steuererklärungen abgeben, müssen die gesetzlichen Möglichkeiten zur Einforderung der Erklärungen wirkungsvoller eingesetzt werden. Die bisher festgesetzten Zwangsgelder und Verspätungszuschläge sind aus Sicht des ORH deutlich zu niedrig. Damit lässt sich der notwendige Druck zur Abgabe von Steuererklärungen nicht ausüben.

36.3.2 Zahl der Dauerschätzungsfälle besorgniserregend hoch

Die hohe Zahl der Steuerpflichtigen, die über einen langen Zeitraum keine Steuererklärungen abgeben, ist besorgniserregend. Dies widerspricht dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Es muss vermieden werden, dass sich Steuerpflichtige ihrer Pflicht zur Abgabe von Steuererklärungen entziehen können. Dadurch können sie möglicherweise auch noch ein steuerlich günstiges Ergebnis erreichen.

36.3.3 Zurückhaltende Schätzung der Besteuerungsgrundlagen

Die Gewinne wurden in den meisten Fällen nur sehr zurückhaltend geschätzt. Der Bundesfinanzhof hat bestätigt, dass sich das FA bei Schätzung der Besteuerungsgrundlagen wegen Nichtabgabe der Erklärungen an der oberen Grenze des Schätzungsrahmens orientieren kann, weil der Steuerpflichtige möglicherweise Einkünfte verheimlichen will.¹¹²

¹¹² BFH-Urteil vom 20.12.2000, BStBl. 2001 II S. 381.

Im Zuge der Aufhebung des Vorbehalts der Nachprüfung für den Schätzungsbescheid des Vorjahres ist eine abschließende Bearbeitung mit nochmaliger Prüfung der Schätzungsgrundlagen und der Verwertung von zwischenzeitlich eingegangenen neuen Erkenntnissen unerlässlich. In Zweifelsfällen muss durch erneute Anwendung von Zwangsmaßnahmen auf die Abgabe der Steuererklärungen hingewirkt werden.

36.3.4 Einforderung von Erklärungen trotz Schätzung

Bisher wird nach einer Schätzungsveranlagung der Erklärungseingang nicht mehr überwacht. Dadurch wird weitgehend den Steuerpflichtigen überlassen, für welchen Veranlagungszeitraum sie nach der Schätzung noch Steuererklärungen abgeben. Der ORH hält es für geboten, dass grundsätzlich die Abgabe der Steuererklärungen weiterverfolgt wird. Zumindest sollte dabei zwischen Schätzungsfällen mit hohen Einkünften und Fällen mit absehbar geringem Steuerausfallrisiko unterschieden werden.

36.3.5 Arbeitsentlastung durch Risikomanagement und EDV-Unterstützung

Zur Bewältigung der erforderlichen Mehrarbeit empfiehlt der ORH, auch die Schätzungsfälle in das maschinelle Risikomanagementsystem einzubeziehen. Durch die Aussteuerung der risikoarmen Fälle könnten Ressourcen zur intensiveren Bearbeitung insbesondere der Dauerschätzungsfälle mit hohem Steuerausfallrisiko geschaffen werden.

Auch bei den Überwachungs- und Zwangsmaßnahmen hält der ORH eine mehr risikoorientierte Verfahrensweise mit einer Unterscheidung zwischen einmaligen Versäumnissen und notorischen Abgabeverweigerungen für sinnvoll.

Mit IT-Unterstützung könnte bei den Schätzungsveranlagungen eine deutliche Arbeits erleichterung und Zeitersparnis eintreten, wenn die für die Schätzung bekannten und relevanten Daten den Bearbeitern auf einem Datenblatt elektronisch bereitgestellt würden.

36.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das LfSt teilt in seiner Stellungnahme mit, dass ein Teil der Empfehlungen des ORH durch Verbesserungen bei der EDV-Unterstützung, insbesondere beim Erinnerungs- und Zwangsgeldverfahren, bereits umgesetzt sei. Weitere technische Neuerungen seien geplant und kurz- bis mittelfristig einsetzbar.

Das LfSt beabsichtigt zudem, die Bearbeitungsempfehlungen des ORH in die Verwaltungsanweisungen zur Schätzung der Besteuerungsgrundlagen aufzunehmen.

36.5 Schlussbemerkung

Die Zahl der Fälle, in denen die Besteuerungsgrundlagen nur geschätzt werden, muss



deutlich reduziert werden. Dies gilt insbesondere für Dauerschätzungsfälle mit hoher steuerlicher Relevanz. Die Verwaltung muss alle ihre Möglichkeiten nutzen, damit die Steuerpflichtigen eine Steuererklärung abgeben.

Sie muss mögliche Anreize für eine Nichtabgabe vermeiden. Bei Nichtabgabe der Erklärungen sollte sie konsequent Zwangsgelder festsetzen und sich an der oberen Grenze des Schätzungsrahmens orientieren. Dies gilt insbesondere, wenn der Steuerpflichtige wiederholt keine Steuererklärung abgibt.

37 Defizite bei der Außenprüfung von bargeldintensiven Betrieben

(Kap. 13 01)

Die Betriebseinnahmen bargeldintensiver Betriebe werden in jedem dritten Fall unzureichend geprüft. Es bestehen große Unterschiede in der Bearbeitungsqualität zwischen einzelnen Betriebsprüfungsstellen. Steuerverkürzungen bleiben so unentdeckt.

Der ORH hat 2014/2015 in sechs Finanzämtern Arbeitsweise und Arbeitsqualität bei der Außenprüfung von bargeldintensiven Betrieben untersucht.

37.1 Ausgangslage

In vielen Branchen und Unternehmen zahlen Kunden überwiegend bar, etwa in der Gastronomie, im Einzelhandel oder im Taxi- bzw. Friseurgewerbe. Die meisten Unternehmer nutzen Registrierkassen oder PC-Kassensysteme. Für die Kassenführung gelten gesetzliche Vorschriften, die in mehreren Verwaltungsanweisungen konkretisiert sind.

Anders als z. B. Banküberweisungen lassen sich Bargeschäfte nicht ohne Weiteres nachverfolgen. Die Erfassung kann nur anhand eigener Aufzeichnungen des Unternehmers (elektronisch oder manuell) und mittelbar durch Plausibilisierungen kontrolliert werden. Neben dem schlichten Nichtverbuchen von Bareinnahmen bieten moderne elektronische Kassensysteme die Möglichkeit, in die Programmierung einzugreifen und Erlösdaten zu manipulieren. In den Medien wurde in letzter Zeit verstärkt auf diese Art des Steuerbetrugs hingewiesen.

Um Erlösverkürzungen aufzudecken, setzt die Finanzverwaltung vermehrt auf die digitale Prüfung von Kassendaten. Ein 2010 in Bayern gestartetes spezielles Schulungskonzept „Neue Prüfungstechnik“ soll den Außenprüfern die hierbei notwendigen Fertigkeiten vermitteln.

Bei Betrieben bargeldintensiver Risikobranchen handelt es sich häufig um Klein- und Mittelbetriebe. 2014 betrug der Prüfungsturnus bei diesen Betriebsgrößen in Bayern 40,6 bzw. 22,4 Jahre.¹¹³

¹¹³ Vgl. hierzu auch schon ORH-Bericht 2011 TNr. 19: „Nach wie vor Defizite in der betriebsnahen Veranlagung“.

37.2 Feststellungen

Der ORH untersuchte 647 abgeschlossene Außenprüfungen von bargeldintensiven Betrieben. Allein bei 40 % dieser Fälle hatte die Betriebsprüfung die Betriebseinnahmen durchschnittlich um etwa 50.000 € erhöht.

37.2.1 Beanstandungen

In jedem dritten Fall beanstandete der ORH Ergebnisse und Abläufe bei der Außenprüfung durch die Steuerverwaltung. Mögliche Steuerausfälle wurden nicht quantifiziert, da für entsprechende Schätzungen Anhaltspunkte fehlten.

- ▶ Voraussetzung für eine qualifizierte Prüfung ist, dass die grundlegenden Strukturen des Betriebs bekannt sind. Bei jedem fünften Fall war aus den Akten das betriebliche Geschehen nicht erkennbar. Es waren keine Ermittlungen hierzu dokumentiert, z. B. eine Besichtigung des Betriebs.
- ▶ Nur eine formell ordnungsmäßige Buchführung der Betriebe und entsprechende Aufzeichnungen haben Beweiskraft. In 16 % der Fälle war in den Akten nicht dokumentiert, ob alle erforderlichen Aufzeichnungen vorgelegt worden waren.
- ▶ Systemprüfungen von elektronischen Registrierkassen durch eine sog. Kassenauswertung wurden selten vorgefunden. Insoweit war z. T. vermerkt, dass eine Auswertung nicht möglich gewesen sei. Nach Aussage der Steuerpflichtigen sei die während des Prüfungszeitraums eingesetzte Kasse zum Zeitpunkt der Außenprüfung nicht mehr vorhanden gewesen.
- ▶ Die Aufzeichnungen sind auf Schlüssigkeit zu prüfen. Bei jedem vierten Fall waren hierzu entweder keine entsprechenden Kontrollrechnungen oder aber keine aussagekräftigen Schlussfolgerungen dokumentiert.
- ▶ Wird die Beweiskraft der Aufzeichnungen im Zuge der Außenprüfung widerlegt, hat das FA die Befugnis zur Schätzung. In fast jedem vierten Fall waren die Schätzungsgrundlagen nicht dokumentiert. Nicht selten war ein Sicherheitszuschlag vorgenommen worden, dessen Höhe im Verhältnis zu den festgestellten Mängeln willkürlich und unangemessen niedrig erschien.

Die Prüfungsqualität zwischen den einzelnen Betriebsprüfungsstellen war auffällig unterschiedlich. Dies wurde sowohl in den Änderungsquoten der Betriebsprüfungsstellen von 24 bis 51 % als auch in den Beanstandungsquoten des ORH von 21 bis 49 % deutlich.

Zwei Drittel aller Fälle wurden von den vorgesetzten Sachgebietsleitern mitgezeichnet. Eine Qualitätsverbesserung bei deren Einbindung konnte der ORH nicht feststellen.



37.2.2 Neue technische Standards

Im Mai 2014 wurde auf Beschluss der Finanzminister von Bund und Ländern eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Ordnungsmäßigkeit digitaler Grundaufzeichnungen eingerichtet. In der Finanzministerkonferenz Ende 2014 befürworteten die Finanzminister der Länder folgende Maßnahmen zur Bekämpfung der Manipulation von Buchführungs- und Kassendaten:

- gesetzliche Konkretisierung der Aufzeichnungspflichten
- gesetzliche Standards für die Führung des Nachweises der ordnungsgemäßen Aufzeichnung einzelner Geschäftsvorfälle
- gesetzliche Einführung einer Kassen-Nachschau
- Verschärfung von Sanktionsmöglichkeiten

Das unter Leitung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt entwickelte INSIKA-Verfahren gilt als ein mögliches technisches Konzept gegen Datenmanipulationen. Dieses basiert auf einer digitalen, von einer Smartcard erzeugten Signatur. Die Smartcard kann in Registrierkassen, Taxameter und ähnliche Systeme eingebunden werden. Die signierten, fortlaufend nummerierten Buchungsdaten können nicht unerkannt verändert werden. Die Signatur wird außerdem auf dem zugehörigen Beleg abgedruckt und beweist die ordnungsgemäße Erfassung des Umsatzes.

37.3 Würdigung

Die Vollständigkeit der Betriebseinnahmen sollte bei der Außenprüfung bargeldintensiver Betriebe einen besonderen Prüfungsschwerpunkt darstellen. Dabei geht es nicht nur darum, in den geprüften Fällen Steuerverkürzungen aufzudecken. Ebenso wichtig ist die Präventionswirkung, die angesichts der geringen Prüfungsdichte bei kleineren Betrieben notwendig ist. Eine solche lässt sich nur mit einer qualitativ guten, effektiven Außenprüfung erreichen.

In vielen Fällen sind die Betriebseinnahmen jedoch nicht ausreichend und zu oberflächlich geprüft worden. Die großen Unterschiede in der Bearbeitungsqualität zwischen einzelnen Betriebsprüfungsstellen sind auch aus Gründen der Steuergerechtigkeit nicht akzeptabel.

Der ORH hat daher Folgendes empfohlen:

37.3.1 Qualitätssicherung in den Betriebsprüfungsstellen intensivieren

Die Sachgebietsleiter sollten ihre Mitarbeiter stärker für die Thematik sensibilisieren und für die Umsetzung der „Neuen Prüfungstechnik“ Sorge tragen. Entscheidend hierbei ist eine gut strukturierte Prüfungsmethodik, die von einer genauen Analyse der Betriebsabläufe ausgeht (z. B. Betriebsbesichtigung) und sich an den individuellen Verhältnissen und Risiken des Betriebs ausrichtet.

Die Prüfungsqualität kann durch intensivere Kommunikation zwischen den Außenprüfern verbessert werden. Zum einen sollte der Wissenstransfer durch die in der „Neuen Prüfungstechnik“ geschulten Prüfer gestärkt werden, indem sie häufiger bei der Prüfung bargeldintensiver Risikobranchen eingesetzt werden. Zum anderen sollten die Betriebsprüfungsstellen untereinander besser vernetzt werden.

37.3.2 Qualitätskontrolle verbessern

Die Unterschiede in der Bearbeitungsqualität sollten verringert werden. Das LfSt als Dienst- und Fachaufsichtsbehörde sollte bei den internen Geschäftsprüfungen künftig verstärkt die materiellrechtliche Arbeitsqualität der Betriebsprüfungsstellen untersuchen. Dies sollte sich nicht nur auf Einzelfälle beziehen, sondern strukturiert und damit vergleichbar durchgeführt werden.

37.3.3 Gesetzgeberische Maßnahmen unterstützen

Die Bekämpfung der Manipulation von Kassendaten sollte durch gesetzgeberische Maßnahmen unterstützt werden. Die Finanzminister des Bundes und der Länder haben hierzu bereits Vorschläge entwickelt. Die Staatsregierung sollte sich nachdrücklich für deren gesetzliche Umsetzung einsetzen.

37.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Steuerverwaltung ist bereit, die Forderungen des ORH zur Qualitätssicherung und zur Qualitätskontrolle umzusetzen. Branchenspezifische Workshops zur Prüfung von Warenwirtschaftssystemen bei Apotheken, von Gewinnspielgerätebetreibern sowie von Taxiunternehmen würden angeboten bzw. seien in der Planungsphase. Mittelfristig würden sich auch Kommunikationsnetzwerke unter den Experten ausbilden. Es sei zudem beabsichtigt, künftig vermehrt und in kürzeren Abständen Geschäftsprüfungen bei den FÄ durchzuführen, die sich ausschließlich mit der Abwicklung und Durchführung von Prüfungen von bargeldintensiven Betrieben auseinandersetzen.

Die Beratungen zu möglichen gesetzgeberischen Maßnahmen gegen Kassenmanipulationen seien noch nicht abgeschlossen. An einem mit dem Bundesministerium der Finanzen abgestimmten Bericht werde noch gearbeitet. Eine abschließende Bewertung der Vorschläge könne erst bei Vorliegen der endgültigen Entscheidungsgrundlage



getroffen werden. Das INSIKA-Verfahren verpflichtend als einzig zulässiges Verfahren vorzugeben, begegne im Hinblick auf die Wettbewerbsfreiheit Bedenken. Weitere Gespräche auf Fachebene auf Grundlage der Offenheit eines technischen Konzepts seien vorgesehen.

37.5 Schlussbemerkung

Die Verkürzung von Betriebseinnahmen führt zu hohen Steuerausfällen. Die Manipulation von Kassendaten ist sehr schwer nachweisbar. Daher muss die Qualität der Außenprüfungen gesteigert und die Außenprüfung auch durch zielführende gesetzliche Maßnahmen unterstützt werden. Die Staatsregierung sollte auf eine zügige gesetzgeberische Lösung drängen.

38 Umsatzsteuer bei Ärzten - vom Finanzamt oft nicht geprüft

(Kap. 13 01)

Bei Ärzten wird die umsatzsteuerliche Unterscheidung zwischen steuerpflichtigen Leistungen und steuerfreier Heilbehandlung von den Finanzämtern nicht ausreichend geprüft. Der ORH fordert, die Mängel abzustellen.

Der ORH hat 2015 in sechs Finanzämtern die Besteuerung von Ärzten geprüft. Dabei hat er auch die Umsatzbesteuerung bei 265 Zahnärzten untersucht.

38.1 Ausgangslage

Jeder Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuergesetzes ist grundsätzlich verpflichtet, eine Umsatzsteuererklärung elektronisch beim FA einzureichen. Ärzte erbringen bei rein ärztlichen Behandlungen umsatzsteuerfreie Leistungen. In diesen Fällen verzichtet die Finanzverwaltung auf die Abgabe von Umsatzsteuererklärungen.

Das Leistungsspektrum der Ärzte hat sich jedoch in den vergangenen Jahren erweitert. Zunehmend werden Leistungen von Ärzten angeboten und auch im Internet beworben, die keine Heilbehandlungen und daher definitiv umsatzsteuerpflichtig sind. Darunter können z. B. individuelle Gesundheitsleistungen, Schönheitsoperationen oder reine Wellnessangebote fallen. Zahnärzte erbringen mit ihren Laborleistungen bei der Herstellung von Zahnprothesen umsatzsteuerpflichtige Leistungen.¹¹⁴ Dentalschmuck und Sportzahnschutz sind ebenfalls umsatzsteuerpflichtig, wie i. d. R. auch kosmetische Zahnaufhellung (sog. Bleaching, Zahnsolarium).

Unternehmer können Umsatzsteuerbeträge, die ihnen von anderen Unternehmern für erhaltene Leistungen in Rechnung gestellt werden, als Vorsteuer vom FA zurückfordern. Ein Arzt darf nur die Vorsteuern erstattet bekommen, die unmittelbar

¹¹⁴ Das Umsatzsteuergesetz unterwirft die Herstellung und die Reparatur von Zahnersatz der Umsatzsteuer, auch wenn diese Arbeiten in einer Zahnarztpraxis erfolgen (§ 4 Nr. 14 Buchstabe a Satz 2 UStG).

mit steuerpflichtigen Leistungen, etwa der Herstellung und Reparatur von Zahnersatz, in Zusammenhang stehen. Für steuerfreie Heilbehandlungen erhalten Ärzte dagegen keine Vorsteuern vom FA zurück.

38.2 Feststellungen

38.2.1 Fehlende Erklärungen und Steuerfestsetzungen

Nur 129 der 265 Zahnärzte wurden zur Umsatzsteuer veranlagt. Die Abgabe einer Umsatzsteuererklärung wurde vom FA von den restlichen 136 nicht zur Umsatzsteuer veranlagten Zahnärzten nicht angefordert bzw. nicht überwacht. Soweit keine Erklärungen vorlagen, griff auch kein Risikomanagement.

104 der 265 Zahnärzte hatten kein eigenes Zahnlabor, in 64 Fällen war dem FA nicht bekannt, ob ein Zahnlabor betrieben wurde. In 97 Fällen (36,6 %) wusste das FA, dass der Zahnarzt ein Eigenlabor betrieb und dadurch steuerpflichtige Umsätze erzielte. Allerdings wurden nur 83 dieser Zahnärzte auch umsatzsteuerveranlagt. In 14 Fällen (jedem siebten) erfolgte keine Umsatzsteuerveranlagung.

Auch die Höhe der umsatzsteuerpflichtigen Umsätze wurde selten auf Plausibilität geprüft, wie folgendes Beispiel zeigt: Ein Zahnarzt (selbst Zahntechnikermeister) betrieb ein eigenes Zahnlabor mit zwei angestellten Zahntechnikerinnen. Erklärt wurden jährlich 6.000 bis 8.000 € umsatzsteuerpflichtige Einnahmen. Die Gründe für die geringen Umsätze wurden nicht hinterfragt.

38.2.2 Vorsteueraufteilung

Von den 83 zur Umsatzsteuer veranlagten Zahnärzten mit Eigenlabor war in 2/3 dieser Fälle nicht erkennbar, wie die beantragte und erstattete Vorsteuer ermittelt wurde.

Beispiel: Ein Zahnarzt setzte im Zusammenhang mit seinen Laborleistungen Betriebsausgaben von 45.000 € ab. Er erklärte lediglich 3.000 € umsatzsteuerpflichtige Einnahmen aus Laborleistungen. Eine Erklärung zur Aufteilung in abzugsfähige und nicht abzugsfähige Vorsteuern fehlte. Rückfragen waren nicht dokumentiert.

38.2.3 Kein Prüfungsschwerpunkt

Bei Betriebsprüfungen von Ärzten wurden die Abgrenzung zwischen steuerpflichtigen und steuerfreien Umsätzen sowie die Überprüfung der abzugsfähigen Vorsteuern regelmäßig nicht geprüft.

Bei der Auswertung von 130 Betriebsprüfungsfällen im Gesundheitsbereich wurde in 75 Fällen (57 %) die Umsatzsteuer nicht in die Prüfungsanordnung aufgenommen. Nur in 18 Fällen (13,8 %) erfolgten überhaupt Feststellungen zur Umsatzsteuer. Meist handelte es sich um Folgewirkungen aus Feststellungen zur Ertragsteuer.



Eine (ausreichende) Dokumentation zur Vollständigkeit der Umsätze konnte meist nicht gefunden werden. Selbst Meldungen der Veranlagungsstellen zum Goldkauf mit der Bitte um Prüfung wurden im Rahmen der Betriebsprüfung nicht aufgegriffen. In den Unterlagen der Betriebsprüfung waren Vermerke wie „Arzt ► keine USt“ erkennbar.

Offensichtlich umsatzsteuerpflichtige Angebote im Internet führten mangels Prüfung der Umsatzsteuer nicht zu Steuerfestsetzungen. Internetrecherchen wurden nicht routinemäßig durchgeführt und als Informationsquelle genutzt. Umsatzsteuerpflichtige Leistungen blieben deshalb unbesteuert.

38.3 Würdigung

Eine systematische Überprüfung der Umsatzsteuerpflicht von Ärzten durch die FÄ unterbleibt in zu vielen Fällen.

Die Steuerverwaltung sollte verstärkt auf der Verpflichtung zur Abgabe der Umsatzsteuererklärung bestehen. Die Aufforderung zur Abgabe von Umsatzsteuererklärungen ist nach Ansicht des ORH auch ein geeigneter Weg, die Ärzte selbst für die Umsatzsteuer zu sensibilisieren. Im Übrigen sollte geprüft werden, ob in den ersten Jahren einer unternehmerischen Tätigkeit zwingend eine Umsatzsteuer-Jahreserklärung anzufordern wäre.

Die Umsatzsteuer findet in der Betriebsprüfung keine ausreichende Beachtung. Internetrecherchen sollten routinemäßig durchgeführt und verstärkt als Informationsquelle genutzt werden. Die Betriebsprüfung muss ihre Prüfungstätigkeit bei der Umsatzsteuer verbessern. Verstärkt geprüft werden sollte auch in dem derzeit prüfungsfreien Bereich der Abgrenzung zwischen steuerfreien Heilbehandlungen und steuerpflichtigen Umsätzen (z. B. für Prothetik).

38.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das LfSt analysiere zurzeit flächendeckend, ob es durch den Verzicht auf die Abgabe von Umsatzsteuererklärungen 2015 zu Steuerausfällen komme. Dazu würden von allen Unternehmern, die nach FAs internen Daten im Bereich des Gesundheitswesens tätig sind, Umsatzsteuererklärungen für 2015 angefordert. Anhand der erklärten Daten der bisher nicht zur Umsatzsteuer veranlagten Fälle werde das Steuerausfallrisiko zentral über datenbankgestützte Auswertungsroutinen ermittelt und bewertet. Aufgrund der Ergebnisse der Analysen werde dann entschieden, ob auch künftig i. d. R. auf die Abgabe von Umsatzsteuererklärungen bei Gesundheitsfachberufen verzichtet werden solle.

Die Anregungen des ORH zur Internetrecherche würden in einen Leitfaden für die Betriebsprüfung von Heilberufen aufgenommen. Über umsatzsteuerlich relevante Feststellungen solle der Innendienst im Wege von Kontrollmitteilungen informiert werden.

Die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsdienste seien bei Dienstbesprechungen über diese Problematik informiert, dafür sensibilisiert und in die Analyse der Steuerausfallrisiken eingebunden worden.

In der nächsten Aktualisierung des Leitfadens zur Umsatzsteuerbefreiung für Heilbehandlungen im Bereich der Humanmedizin würden die Prothetik-Umsätze berücksichtigt.

38.5 Schlussbemerkung

Der ORH fordert, die festgestellten Mängel bei der Umsatzbesteuerung von Ärzten abzustellen. Dazu müssen konsequent Steuererklärungen von Ärzten, die umeatzsteuerpflichtige Leistungen erbringen, angefordert und die Prüfungen der Außendienste in diesem Bereich verbessert werden.

39 Zusammenarbeit von Steuerfahndung und Betriebsprüfung verbessern

 **Anzeigen und Meldungen bei den Steuerfahndungsstellen werden nicht ausreichend geprüft. Die Bearbeitungsqualität muss verbessert werden.**

Meldungen durch Betriebsprüfer an die Steuerfahndung führen zu hohen durchschnittlichen Mehrsteuern. Die Anzahl dieser Meldungen ist zu niedrig. Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen Steuerfahndung und Betriebsprüfung sind zu verbessern.

Der ORH hat 2014/2015 in einer Querschnittsuntersuchung die bei neun FÄ in Bayern eingerichteten Steuerfahndungsstellen und ihre Tätigkeit in den Jahren 2006 bis 2014 geprüft.

39.1 Ausgangslage

Die Steuerfahndung hat den Auftrag, Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten zu erforschen und die Besteuerungsgrundlagen in diesen Fällen zu ermitteln. Außerdem soll sie unbekannte Steuerfälle aufdecken (§ 208 AO).

Die örtliche Zuständigkeit der Steuerfahndung richtet sich nach unterschiedlichen Anknüpfungspunkten. Diese sind u. a. der Tatort, die Tatentdeckung, der Wohnsitz oder der Sachzusammenhang. Es kann demnach eine mehrfache Zuständigkeit gegeben sein. Grundsätzlich besteht eine vorrangige Zuständigkeit für den Ort der ersten Einleitung eines Strafverfahrens. Gemäß § 390 Abs. 2 AO hat eine andere zuständige Finanzbehörde die Strafsache zu übernehmen, wenn dies für die Ermittlungen sachdienlich erscheint.



39.2 Feststellungen

39.2.1 Arbeitsanfall

Bei den Steuerfahndungsstellen gingen von 2006 bis Mitte 2015 rd. 119.000 Meldungen der Verwaltung und Anzeigen durch Steuerbürger ein. Sie waren auf das Vorliegen eines steuerstrafrechtlichen Anfangsverdachts hin zu prüfen. Hierin waren Massenverfahren enthalten, die insbesondere durch Informationen über ausländische Kapitalerträge ausgelöst worden sind (sog. CD-Fälle).

90 % der Vorgänge wurden an die örtlich zuständigen FÄ zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet. In rd. 13.200 Fällen wurden Fahndungsprüfungen durchgeführt. Diese führten seit 2006 bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen 2014/2015 in Bayern zu vorläufigen steuerlichen Mehrergebnissen von 3,4 Mrd. €. Im Großraum München waren dies pro Prüfungsfall durchschnittlich 452.000 €, bei den übrigen bayerischen Fahndungsstellen 161.000 €. Ähnlich verhielt es sich mit dem durchschnittlichen jährlichen Mehrergebnis pro Prüfer von 2,2 Mio. € in München und 830.000 € im übrigen Bayern.

Zum Zeitpunkt der jeweiligen örtlichen Erhebungen waren rd. 7.700 Meldungen und Anzeigen unerledigt und rd. 1.200 Fahndungsprüfungen nicht abgeschlossen. Gegenüber der Vorprüfung¹¹⁵ stellt dies einen Rückgang um 4.000 Vorgänge dar. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren 24 % der unerledigten Meldungen und Anzeigen in München und 18 % bei den übrigen Steuerfahndungsstellen älter als zwei Jahre. Bei Meldungen aus der eigenen Verwaltung und der Betriebsprüfung wurde in Einzelfällen eine Bearbeitungsdauer von bis zu sechs Jahren festgestellt.

39.2.2 Personalausstattung

Die Personalausstattung der bayerischen Steuerfahndungsstellen verbesserte sich seit der letzten Prüfung des ORH im Jahr 2007 von 340 auf 371 Fahndungsprüfer. 41 Arbeitskräfte befanden sich zur Vorbereitung ihrer künftigen Tätigkeit als Fahndungsprüfer zur Ausbildung in der Betriebsprüfung.

39.2.3 Einleitung von Fahndungen

Ist nach Auffassung der Steuerfahndungsstelle bei einem gemeldeten Fall ein Strafverfahren nicht einzuleiten, wird er an die zuständige Stelle weitergegeben. Der ORH sichtete 2.800 dieser weitergegebenen Anzeigen und Meldungen aus den Kalenderjahren 2010 und 2011. Um das Ergebnis zu verifizieren, sah er davon 276 Vorgänge detailliert an und untersuchte unter Vorlage der Steuerakten, ob diese Vorgänge berechtigt zurückgegeben wurden oder von der Steuerfahndung weiter zu bearbeiten gewesen wären.

¹¹⁵ ORH-Bericht 2007 TNr. 23: „Steuerfahndungsstellen der FÄ“.

In 41 % dieser Fälle wären weitere Maßnahmen der Steuerfahndung veranlasst gewesen, z. B. Zeugenbefragungen bei Dritten, Auskunftersuchen an Behörden oder Ortsbesichtigungen. Die nicht ausreichende Bearbeitung wurde von den Fahndungsstellen mit mangelnden Prüferkapazitäten begründet.

39.2.4 Meldungen von Betriebsprüfern

Nur 2 % der Meldungen erfolgten durch Betriebsprüfer. Fahndungen, die aufgrund dieser Meldungen erfolgten, führten zu steuerlichen Mehrergebnissen von 452 Mio. €. Das Mehrergebnis pro Prüfungsfall ist um durchschnittlich 90.000 € höher als bei den übrigen Meldungen.

Die Meldequote der Betriebsprüfung aufgrund eines strafrechtlichen Anfangsverdachts war gering. Betriebsprüfer meldeten der Steuerfahndungsstelle in den Jahren 2006 bis 2014 im Durchschnitt 1,5 Prüfungsfälle. Im wirtschaftsstarken Großraum München wurde weniger als ein Fall pro Betriebsprüfer gemeldet. Die Bandbreite der Meldungen lag - je Steuerfahndungsstelle - bei 0,7 bis 4,0 Meldungen pro Prüfer.

39.2.5 Fälle außerhalb Bayerns

Seit 2004 ermittelten bayerische Fahndungsprüfer in 888 Fällen gegen Steuerpflichtige außerhalb Bayerns. Die Prüfungsberichte ergingen an FÄ in anderen Bundesländern. Die vorläufigen Mehrsteuern aus diesen Prüfungen betrugen 259 Mio. €. Bei 45 % der vom ORH geprüften 121 Fälle wäre auch eine Bearbeitung durch die örtlich zuständigen außerbayerischen Steuerfahndungsstellen möglich gewesen.

So bearbeiteten bayerische Steuerfahndungsstellen u. a. Fallkomplexe mit Steuerpflichtigen in mehreren Bundesländern, ohne vor Einleitung des Strafverfahrens die Zusammenarbeit mit den örtlich zuständigen Steuerfahndungsstellen zu suchen bzw. auf Übernahme der entsprechenden Ermittlungen in ihrem Zuständigkeitsbereich hinzuwirken. Beispielsweise wurden in einem Fallkomplex 20 Fahndungsberichte erstellt, die ausschließlich an FÄ außerhalb Bayerns gingen.

39.3 Würdigung

Eine effektive Steuerfahndung ist nach Auffassung des ORH unverzichtbar. Allerdings stellte er Mängel bei der Bearbeitung von Anzeigen und Meldungen fest. Der Bearbeitungsqualität ist deutlich mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

Bei Meldungen aus der eigenen Verwaltung und der Betriebsprüfung ist eine vorrangige und zeitnahe Bearbeitung erforderlich. Eine zügige Rückmeldung an den Ersteller der Meldung ist für die Bearbeitung der Steuererklärung in den Folgejahren wichtig. Zudem wird dadurch die Motivation des Erstellers gestärkt, auch in anderen geeigneten Fällen eine Meldung an die Steuerfahndung zu fertigen.



Die Anzahl der Meldungen durch die Betriebsprüfungsstellen bewegt sich auf niedrigem Niveau. Solche Meldungen führen zu Fahndungsprüfungen mit deutlich höheren durchschnittlichen Mehrsteuern als andere Fahndungsprüfungen. Sowohl seitens der Fahndung als auch der Betriebsprüfung sind verstärkte Anstrengungen erforderlich, um eine verbesserte Zusammenarbeit zu erreichen. Dies gilt unabhängig davon, dass die nicht der Steuerfahndung gemeldeten Fälle von der Betriebsprüfung meist mit Mehrergebnissen geprüft werden.

Die Erhebungen zu Meldungen und Anzeigen zeigen, dass bearbeitungswürdige Fälle in Bayern zur Verfügung stehen, die aus Kapazitätsgründen nicht oder nicht ausreichend bearbeitet werden. Gleichzeitig bearbeiten die Steuerfahndungsstellen Steuerfälle aus anderen Bundesländern. Es wird Personal gebunden, das für die Bearbeitung der eigenen Meldungen und Anzeigen nicht mehr zur Verfügung steht.

39.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung habe in einem Projekt „Strategische Neuausrichtung der Bußgeld- und Strafsachenstelle und der Steuerfahndungsstelle in Bayern“ ein abgestuftes Kontrollsystem erarbeitet, um eine effizientere Überwachung der Fallbearbeitungsdauer zu erreichen. Hiernach seien zeitlich und nach Ansprechpartner gestufte Nachfragen vorgesehen.

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass die Steuerfahndungsstellen bei der Auswahl von Prüfungsfällen dem strafrechtlichen Inhalt und der Art der Fahndungsmaßnahmen hohe Bedeutung beizumessen hätten. Fälle ohne strafrechtlichen Inhalt seien durch andere Prüfungsdienste oder die Veranlagungsstellen zu bearbeiten.

Die Steuerfahndung sei im Strafverfahren für die „Herrin des Strafverfahrens“ tätig, nämlich für die Staatsanwaltschaft oder für die Bußgeld- und Strafsachenstelle. Dabei werde oftmals die vollständige Übernahme eines Fallkomplexes von der Staatsanwaltschaft vorgegeben. Dies sei insbesondere bei Großverfahren mit Beteiligten im ganzen Bundesgebiet der Fall. Auch wenn eine solche Vorgabe im Einzelfall nicht vorliege, diene die Übernahme eines komplexen Falles regelmäßig der Verfahrensbeschleunigung. Geldauflagen, -bußen und -strafen würden in diesen Fällen dem bayerischen Staatshaushalt zufließen. Andernfalls müssten bayerische Steuerbehörden ggf. im Wege der Amtshilfe tätig werden. Auch hierfür fielen Kosten an.

Bei der nächsten Fachtagung würden die Feststellungen des ORH für eine weitere Optimierung der Fallauswahl dargestellt werden.

Das Finanzministerium teilt mit, dass eine Steigerung der Fallmeldungen durch die Betriebsprüfung angestrebt werde. Dazu seien verschiedene Maßnahmen ergriffen worden, um insbesondere die Kommunikation untereinander zu intensivieren.

39.5 Schlussbemerkung

Das Personal der Steuerfahndung sollte - angesichts der noch immer angespannten Personalsituation - vorrangig innerhalb Bayerns zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität eingesetzt werden. Die Finanzverwaltung muss die Maßnahmen intensivieren, um die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen Steuerfahndung und Betriebsprüfern zu verbessern.

40 Finanzamt München: Arbeitsrückstände abbauen

(Kap. 13 01)

 **Beim Finanzamt München bestehen in einzelnen Bereichen erhebliche Arbeitsrückstände. Bei verzögerter Abarbeitung drohen Verjährungseintritt und Steuerausfälle.**

Der ORH hat 2015 beim FA München in verschiedenen Bereichen den Stand der Bearbeitung geprüft.

40.1 Ausgangslage

Durch Zusammenlegung der bisher sieben Finanzämter in München entstand 2009 das größte FA Deutschlands mit rd. 3.500 Mitarbeitern. Es wird bei laufendem Dienstbetrieb zu einem einheitlichen Amt umstrukturiert.

Das neue FA ist für die Festsetzung und Erhebung der Steuern von rd. 850.000 natürlichen und juristischen Personen in der Landeshauptstadt sowie dem Landkreis München zuständig. Im Jahr 2014 erhob es über 31 Mrd. € (ohne Berücksichtigung der für den Bund lediglich kassenmäßig vereinnahmten Steuern). Dies entspricht 36 % des bayerischen Steueraufkommens (ohne Bundessteuern).

Die Neustrukturierung erfolgt nach einem 2012 vom Finanzministerium genehmigten Gesamtkonzept. Es sieht eine zügige und soweit möglich von den langfristigen Baumaßnahmen abgekoppelte Umstrukturierung vor. Ziel sind eine Zentralabteilung, drei Fachabteilungen für Veranlagung und Festsetzung, zwei Abteilungen für Qualitätssicherung und Betriebsprüfung sowie eine Abteilung für Erhebung.

Die Zentralabteilung, die Betriebsprüfung, die Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle mit der Lohnsteueraußenprüfung sowie die Abteilung Erhebung arbeiten bereits in der neuen Struktur.

Derzeit verteilen sich die Fachabteilungen auf sechs Standorte in München sowie acht Standorte außerhalb Münchens. Letztere werden beibehalten.



Nunmehr soll die Baumaßnahme für das neue zentrale Amt (sog. Steuercampus an der Deroystraße) - im Wesentlichen wie bereits 2008 geplant - realisiert werden. Mit vorbereitenden Baumaßnahmen wurde im November 2014 begonnen.

Das Finanzierungsvolumen für die auf 20 Jahre angelegte Gesamtmaßnahme beläuft sich auf mehr als 300 Mio. €. Für den ersten Bauabschnitt, der 2018 abgeschlossen sein soll, sind Gesamtkosten in Höhe von 66 Mio. € genehmigt.

40.2 Feststellungen

Der ORH hat bei der Prüfung des Arbeitsstands in mehreren Bereichen Rückstände festgestellt:

40.2.1 Steuerfestsetzungen unter Vorbehalt der Nachprüfung

Ein tendenziell schwierigeres Arbeitsfeld sind die unter dem Vorbehalt der Nachprüfung veranlagten Fälle. Die qualifizierte Abarbeitung dieser Fälle kann erhebliche Arbeitskapazität binden. Rund 42.000 unter Vorbehalt der Nachprüfung stehende Steuer- und Feststellungsbescheide der Jahre 2012 und früher waren im Juli 2015 noch nicht abschließend überprüft. Ein Viertel davon stand vor der Festsetzungsverjährung.

40.2.2 Einsprüche

Zu Beginn des Jahres 2015 waren 141.000 Einsprüche unerledigt. Die Abarbeitung dieses hohen Bestands würde nach einer Berechnung des LfSt 22 Monate dauern. 9 % der offenen Einsprüche waren bereits älter als vier Jahre. Die Altfallquote ist um ein Drittel höher als im Durchschnitt der bayerischen FÄ. In einer Abteilung lag der Anteil der Altfälle um 70 % über dem bayerischen Durchschnitt.

40.2.3 Lohnsteuerprüfung

Die vom ORH wiederholt festgestellte zu geringe Prüfungsdichte bei kleinen und mittelgroßen Betrieben bis 500 Arbeitnehmer¹¹⁶ hat sich weiter verschlechtert. Mittlerweile ist die gleichmäßige Prüfung im erweiterten Wirtschaftsraum München nicht mehr gewährleistet. Die NachbarFÄ Freising und Fürstenfeldbruck prüften 2014 mehr als doppelt so viele Arbeitgeber mittlerer Größe (100 bis 500 Arbeitnehmer) wie das FA München.

40.3 Würdigung

Die festgestellten Arbeitsrückstände sind zu hoch und müssen abgebaut werden. Eine verzögerte oder wegen Verjährungseintritt ganz unterbleibende Abarbeitung der Fälle birgt Steuerausfallrisiken.

¹¹⁶ Vgl. ORH-Bericht 2013 TNr. 18 und ORH-Bericht 2006 TNr. 25.

Steuerfälle, die nicht endgültig veranlagt sind, enthalten häufig zusätzliches Steuerpotenzial. Die Verjährung wird durch den Vorbehalt der Nachprüfung nicht gehemmt. Damit ausreichend Zeit zur Klärung bleibt, muss mit der Überprüfung rechtzeitig begonnen werden.

Auch bei den Einsprüchen können Bearbeitungsverzögerungen die Realisierung des strittigen Steueranspruchs gefährden. Die lange Bearbeitungsdauer verursacht zudem Mehrarbeit und behindert oft das Besteuerungsverfahren der nachfolgenden Jahre.¹¹⁷

Bei der Lohnsteuer führt die geringe Prüfdichte bei mittleren und kleineren Arbeitgebern zu jährlichen Steuerausfällen in Millionenhöhe. Die Prüfungsquote ist in den letzten Jahren weiter zurückgegangen. Eine Verbesserung ist dringend geboten.

40.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die festgestellten Arbeitsrückstände versuche man zu verringern. Auf die rechtzeitige und qualifizierte Abarbeitung der noch nicht abschließend geprüften Fälle werde zusammen mit der Betriebsprüfung geachtet. Das Controlling hierzu werde intensiviert.

Mit der Reduzierung der offenen Einsprüche, insbesondere der Altfälle, beschäftige sich eine neu installierte Arbeitsgruppe. Durch Analyse und Optimierung von Arbeitsabläufen sowie fachliche Spezialisierungen der Bearbeiter sollen höhere Erledigungszahlen und ein Abbau der Rückstände erreicht werden.

Bei der Lohnsteuerprüfung sei eine größere Prüfungsdichte nur mit personeller Verstärkung möglich. Das Personal der Arbeitgeberstelle sei nach der ORH-Prüfung um 14,5 Vollzeitkräfte verstärkt worden. Ein Teil der neuen Kräfte arbeite zwischenzeitlich im Prüfungsdienst.

40.5 Schlussbemerkung

Die festgestellten Arbeitsrückstände müssen zügig abgebaut werden. Das FA München vereinnahmt 36 % des bayerischen Steueraufkommens.

¹¹⁷ Vgl. ORH-Bericht 2015 TNr. 33.







STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

41 Alterssicherungskonzept Bayerische Staatsforsten

Die Bayerische Staatsforsten AöR (BaySF) muss für die vom Freistaat übernommenen Beamten die bei ihr selbst erworbenen Versorgungsansprüche tragen. Sie sollte in Abhängigkeit von der Ertragslage auch über 2017 hinaus zusätzliche Mittel für die Aufstockung des Alterssicherungsfonds verwenden.

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Regensburg und Ansbach haben im Zeitraum November 2014 bis Januar 2015 die Finanzierung der Altersversorgung der Beamten bei der BaySF geprüft.

41.1 Ausgangslage

41.1.1 Versorgungsverpflichtungen der BaySF

Die BaySF als Anstalt des öffentlichen Rechts des Freistaates ging zum 01.07.2005 aus der Reform der Bayerischen Staatsforstverwaltung hervor. Sie hat den Auftrag, den Staatswald in vorbildlicher Weise zu bewirtschaften.

Die BaySF hat bei der Gründung 778 Forstbeamte des Freistaates übernommen und trägt ab diesem Zeitpunkt als Dienstherr grundsätzlich die Versorgungslasten für diese Beamten. Ansprüche aus früheren ruhegehaltstfähigen Dienstzeiten werden nach wie vor vom Freistaat getragen.¹¹⁸

Die entsprechenden Grundsätze gelten ebenso für nach dem 01.07.2005 bis zum 31.12.2010 übernommene oder abgegebene Beamte im Verhältnis zu deren früheren Dienstherrn. Ab dem 01.01.2011 werden die Ausgleichsansprüche in Form einer einmaligen Abfindungszahlung abgegolten.¹¹⁹

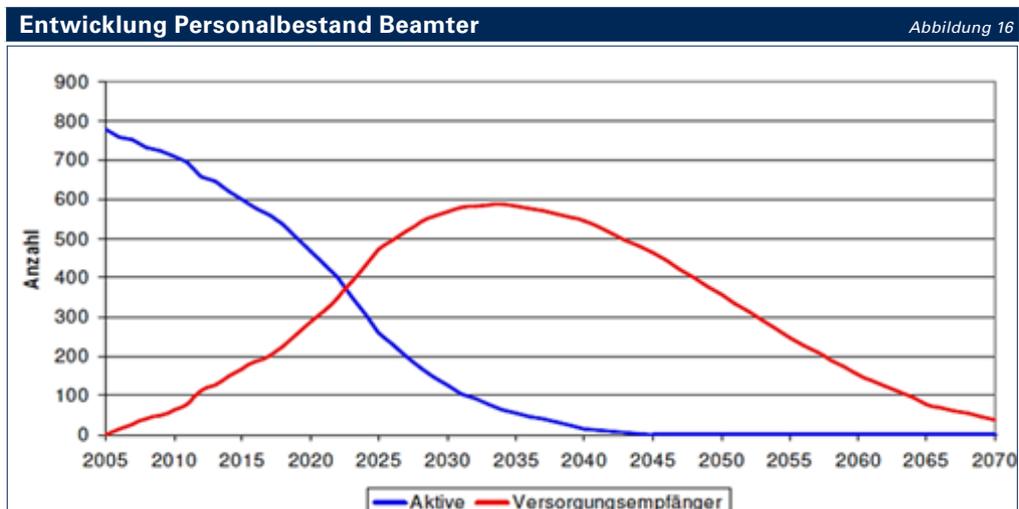
Die Ausgleichsansprüche der BaySF gegen den früheren Dienstherrn der Beamten betreffen nur die Pensionsleistungen. Eine Teilung der künftigen Beihilfeleistungen erfolgt im Gegensatz zu den Pensionsleistungen nicht. Die BaySF trägt somit die Beihilfeverpflichtungen im vollen Umfang.

Bei den Versorgungsberechtigten handelt es sich um einen annähernd festen Personenkreis. Neueinstellungen von Mitarbeitern durch die BaySF erfolgen ab dem 01.07.2005 generell nicht mehr im Beamtenverhältnis. Lediglich in Einzelfällen sind noch Zugänge und Abgänge im Rahmen gegenseitiger Übernahmen zwischen der BaySF und dem Freistaat möglich.

¹¹⁸ Der Anteil ergibt sich gem. Art. 109 BayBeamtVG aus dem Verhältnis der ruhegehaltstfähigen Dienstzeiten, die beim abgebenden und beim aufnehmenden Dienstherrn geleistet wurden.

¹¹⁹ Art. 96 des Bayerischen Beamtenversorgungsgesetzes (BayBeamtVG) vom 05.08.2010, GVBl. S. 410, 528.

Im Gegensatz zu den Sozialversicherungsbeiträgen für Arbeitnehmer werden Leistungen an die Versorgungsempfänger¹²⁰ teilweise erst Jahrzehnte nach der aktiven Dienstzeit fällig und enden voraussichtlich erst nach 2070 (vgl. Abbildung 16). Die BaySF muss für derartige Verbindlichkeiten in der Zukunft Rückstellungen in dem Geschäftsjahr bilden, in dem die Ansprüche begründet wurden.



41.1.2 Alterssicherungskonzept

Das von der BaySF beschlossene Alterssicherungskonzept¹²¹ sieht vor, etwa die Hälfte der künftig anfallenden Versorgungsleistungen durch laufende Einzahlungen in einen Alterssicherungsfonds in liquiden Mitteln vorzuhalten. Die andere Hälfte der künftigen Leistungen soll aus den laufenden Erträgen des jeweiligen Geschäftsjahres finanziert werden. Der Aufsichtsrat sieht diese Variante als beste Kombination aus Vorsorge und gleichmäßiger finanzieller Belastung für das Unternehmen.

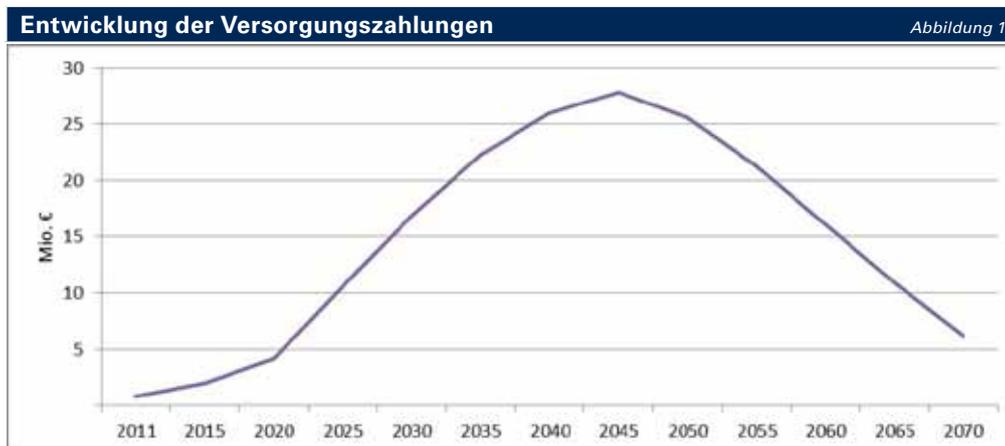
Gemäß dem Alterssicherungskonzept sollen dem Fonds planmäßig, neben einer Erstanlage von rd. 30 Mio. € und den aus dem Fondsvermögen erwirtschafteten Zinsen, bis zum Jahr 2018 p. a. 6,6 Mio. € und danach bis 2036 p. a. 6,5 Mio. € zugeführt werden. Sofern es die wirtschaftlichen Verhältnisse erlauben, können die Zuführungen mit Zustimmung des Aufsichtsrats auf bis zu 10 Mio. € p. a. erhöht werden. Dem Fonds würden somit planmäßig ohne Zinsen mindestens 199,6 Mio. € zufließen.

¹²⁰ Alters- und Hinterbliebenenversorgung, Beihilfeleistungen.

¹²¹ Beschluss des Aufsichtsrats in der Aufsichtsratssitzung vom 28.03.2008.



Die BaySF erwartet zwischen 2025 und 2065 Pensions- und Beihilfezahlungen für Versorgungsempfänger von jährlich 10 Mio. bis zu 28 Mio. € (siehe Abbildung 17).



41.2 Feststellungen

Die zeitliche Verschiebung zwischen dem Entstehen und der Fälligkeit der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen wird in der Handelsbilanz der BaySF durch die Bildung von „Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen“ abgebildet.

Entsprechend des Alterssicherungskonzeptes zahlt das Unternehmen jedoch nur etwa die Hälfte der bilanziellen Rückstellungen für Pensions- und Beihilfezahlungen in den Alterssicherungsfonds ein. Die andere Hälfte sowie die planmäßige Einzahlung in den Alterssicherungsfonds sollen aus den künftigen laufenden Erträgen der BaySF gedeckt werden. Dafür sind nach den Berechnungen der BaySF im Zeitraum von 2024 bis 2055 Erträge von jährlich 10 Mio. bis zu 18 Mio. € zu erwirtschaften.

Die BaySF führte nach dem Konzept von 2008 dem Alterssicherungsfonds deutlich weniger zu, als sie für vergleichbare Beschäftigte an die gesetzliche Rentenversicherung abführen müsste.¹²²

41.3 Würdigung

Die BaySF muss ihren Aufwand, also auch die Versorgungslasten, aus ihren Erträgen decken.¹²³ Die lediglich hälftige finanzielle Abdeckung der Alterssicherung bedeutet eine Verlagerung von Lasten in die Zukunft. Dies ist mit Risiken behaftet. Die BaySF muss als Unternehmen am Markt agieren und erwirtschaftet ihre Erträge nahezu ausschließlich aus dem Holzverkauf. Allein ein Absinken des aktuellen durchschnittlichen Holzpreises um etwa 20 % würde nach der derzeitigen Lage den Jahresüberschuss vollständig aufzehren.¹²⁴

¹²² Geschäftsjahr 2013/2014: planmäßige Zuführung zum ASF 6,6 Mio. €; rechnerische Abführung für vergleichbare sozialversicherungspflichtige Beschäftigte 9,6 Mio. € (gem. Berechnung ORH).

¹²³ Art. 16 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes zur Errichtung des Unternehmens „Bayerische Staatsforsten“ (Staatsforstengesetz - StFoG) vom 09.05.2005, GVBl S. 138.

¹²⁴ Prämisse: Verkauf von 5 Mio. Festmeter (fm) Holz; durchschnittlicher Holzpreis 80 €/fm.

Der ORH hat folgende Maßnahmen empfohlen:

- Die Versorgungszahlungen sollten aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage, zumindest bis zum Jahr 2020, voll aus den laufenden Erträgen¹²⁵ und nicht zur Hälfte aus dem Alterssicherungsfonds finanziert werden.
- Der vom Aufsichtsrat beschlossene Spielraum für Einzahlungen in den Alterssicherungsfonds sollte zumindest in den kommenden Jahren in Abhängigkeit von der Ertragslage ausgeschöpft werden.

Nach Auffassung des ORH erlaubt es die wirtschaftliche Lage der BaySF derzeit, die künftigen Versorgungslasten stärker durch entsprechende Zuführungen zum Alterssicherungsfonds abzubilden. Dies sollte wenigstens in einem Umfang erfolgen, wie die BaySF aktuell Mittel für vergleichbare sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer abführen müsste. Auch aus Gründen der kaufmännischen Vorsicht sollten Belastungen möglichst zeitnah durch Finanzmittel abgedeckt werden.

- In ertragsstarken Jahren sollten Teile des Jahresüberschusses nicht ausgeschüttet, sondern zur generellen Absicherung von Zukunftsrisiken den Gewinnrücklagen zugeführt werden.

41.4 Umsetzung durch die BaySF

Der Aufsichtsrat der BaySF hat die Empfehlungen des ORH von Mai 2015 positiv aufgenommen und zeitnah entsprechende Beschlüsse gefasst:

- Zunächst für drei Geschäftsjahre sollen keine Entnahmen aus dem Alterssicherungsfonds erfolgen. Die Option zur Verlängerung dieser Maßnahme über 2018 hinaus besteht grundsätzlich und kann bei Bedarf mittels Überprüfung der jährlichen Rahmenbedingungen nach 2018 in die Wege geleitet werden.
- Zusätzliche Zuführungen zum Alterssicherungsfonds von 20 Mio. € im Geschäftsjahr 2015 sowie von 15 Mio. € im Geschäftsjahr 2016 und weitere 10 Mio. € im Geschäftsjahr 2017 werden vorgenommen.

Die BaySF befürwortet die Zuführung von Teilen des Jahresüberschusses zu den Gewinnrücklagen in ertragsstarken Jahren. Im Geschäftsjahr 2015 wird ein Betrag von 1,1 Mio. € sowie im Geschäftsjahr 2016 weitere 0,5 Mio. € den Gewinnrücklagen zugeführt.

¹²⁵ Der durchschnittliche Jahresüberschuss der letzten 5 Geschäftsjahre betrug 72,1 Mio. €. Hiervon wurden im Durchschnitt 70,7 Mio. € pro Jahr (98 %) an den Freistaat ausgeschüttet.



41.5 Schlussbemerkung

Der ORH ist der Auffassung, dass die BaySF in Abhängigkeit von der Ertragslage auch über 2017 hinaus zusätzliche Mittel für die Aufstockung des Alterssicherungsfonds verwenden soll.

42 Staatliche Motorsägekurse

(Kap. 08 40)

Die Forstverwaltung bietet flächendeckend Motorsägekurse an. Dies ist keine staatliche Aufgabe. Das Angebot sollte eingestellt und das Personal für seine ursprünglich vorgesehenen Aufgaben eingesetzt werden.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Würzburg haben 2014 die waldpädagogischen Einrichtungen (Walderlebniszentren) der Bayerischen Forstverwaltung geprüft. Ein Schwerpunkt der Prüfung waren die flächendeckend angebotenen Motorsägekurse der Forstverwaltung.

42.1 Ausgangslage

Zu den Aufgaben der Forstbehörden gehört nach dem Bayerischen Waldgesetz¹²⁶ auch die Waldpädagogik. Dieser Bildungsauftrag soll für Grundschul Kinder flächendeckend durch die Revierleiter an den 47 Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ÄELF) erfüllt werden. Darüber hinaus betreibt die Forstverwaltung an ausgewählten ÄELF neun Walderlebniszentren und ein Jugendwaldheim, an denen weitere Zielgruppen angesprochen und besondere Programme angeboten werden sollen.¹²⁷ Die Mitarbeiter der Walderlebniszentren verfügen häufig über langjährige waldpädagogische Erfahrung und werden für diese Aufgabe speziell aus- und fortgebildet.

42.2 Feststellungen

Die Prüfung durch den ORH ergab, dass die Walderlebniszentren ihr Angebot nur in geringem Umfang auf ihre eigentlichen Zielgruppen - Jugendliche an weiterführenden Schulen oder Lehrer und Erzieher - ausrichten. Vielmehr stellen sie auf die gleichen Zielgruppen ab wie die ÄELF, nämlich vor allem auf Grundschul Kinder. Für anspruchsvollere Aufgaben fehlen den Walderlebniszentren nach Aussage ihrer Leiter häufig die personellen Kapazitäten. Die Mitarbeiter der Walderlebniszentren wenden nach ihrer eigenen Einschätzung nahezu die Hälfte ihrer Arbeitszeit für Tätigkeiten außerhalb der Waldpädagogik im engeren Sinn auf. Obwohl auch viele der dort beschäftigten Forstwirtschaftsmeister und Waldarbeiter spezielle waldpädagogische Qualifikationen erworben haben, werden sie kaum für waldpädagogische Führungen eingesetzt.

¹²⁶ Art. 28 Abs. 1 Nr. 8 BayWaldG.

¹²⁷ Richtlinie für Waldpädagogik in der Bayerischen Forstverwaltung vom 27.06.2007 Nr. F5-NL 103-519.

Auf der anderen Seite führen die Walderlebniszentren nach den Feststellungen des ORH in erheblichem Umfang Motorsägekurse durch. Hierfür werden keine Teilnehmerentgelte erhoben. Dies nahm der ORH zum Anlass, sich über das generelle Angebot derartiger Kurse in der Forstverwaltung zu informieren. Dabei ergab sich, dass es an 19 der insgesamt 47 ÄELF Schulungsteams für sog. Wanderschulungen gibt, die auch an den benachbarten ÄELF eingesetzt werden. Diese Schulungen umfassen neben gemeinwohlorientierten Kursen zum Bildungsprogramm Wald oder Waldumbau im Klimawandel auch in großem Umfang entgeltfreie produktionstechnisch ausgerichtete Kurse zur Handhabung der Motorsäge.

In den Jahren 2011 bis 2013 hat die Forstverwaltung jährlich etwa 1.600 bis 1.750 Wanderschulungen für Waldbesitzer durchgeführt. Davon waren mehr als zwei Drittel Motorsägekurse.

Auf der Basis der Daten des Forstministeriums hat der ORH für die Motorsägekurse die Anzahl der eingesetzten Vollarbeitskräfte sowie die dabei entstandenen Personalkosten errechnet.

Personalvollkosten für Motorsägekurse			
	2011	2012	2013
Anzahl an Kursen	1.223	1.090	1.047
Arbeitsstunden hierfür	29.333	27.377	25.999
errechnete Vollarbeitskräfte	17,3	16,1	15,3
errechnete Personalvollkosten¹	1.092.068 €	1.083.034 €	1.065.439 €

Tabelle 42

¹ TV-L Entgeltgruppe E8 für die jeweiligen Jahre.

Zusätzlich hat die Forstverwaltung im untersuchten Zeitraum jährlich zwischen 110 und 140 Kurse mithilfe externer Kursleiter durchgeführt. Ungeachtet des damit verbundenen zusätzlichen finanziellen Aufwands von 46.000 bis 72.000 € wurde auch dafür kein Teilnehmerentgelt erhoben.

42.3 Würdigung

Nach Auffassung des ORH ist es nicht Aufgabe einer staatlichen Verwaltung, Privatpersonen in Theorie und Praxis der Handhabung technischer Geräte zu unterweisen. Es handelt sich nicht um eine gemeinwohlorientierte Beratung nach dem Bayerischen Agrarwirtschaftsgesetz (BayAgrarWiG), die einen entgeltfreien Kurs ermöglichen würde.¹²⁸ Motorsägekurse können mindestens ebenso gut von qualifizierten privaten Anbietern durchgeführt werden. Durch ihr unentgeltliches Kursangebot erschwert die Forstverwaltung jedoch den Marktzutritt für private Anbieter. Dies ist europarechtlich mit Risiken verbunden. Aus Sicht des ORH könnte das entgeltfreie Angebot von Motorsägekursen eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV¹²⁹ darstellen und müsste dann bei der EU-Kommission angemeldet werden. Das entgeltfreie Angebot sollte aus haushaltsrechtlichen Gründen¹³⁰ eingestellt und das Personal für seine ursprünglich vorgesehenen Aufgaben eingesetzt werden.

¹²⁸ Art. 9 Abs. 1 Satz 3 BayAgrarWiG.

¹²⁹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

¹³⁰ Art. 6 i. V. m. Art. 7 BayHO



42.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Forstministerium will Motorsägekurse weiterhin entgeltfrei durchführen und begründet dies mit der hohen Unfallgefahr im Umgang mit der Motorsäge. Die Schulungen würden i. d. R. in Kooperation mit der gesetzlichen Unfallversicherung abgehalten. Die Kurse „Sichere Waldarbeit mit der Motorsäge“ dienen in vollem Umfang der Unfallverhütung und seien folglich gemeinwohlorientiert. Deshalb sei die Entgeltfreiheit nach BayAgrarwiG gegeben.

Die Forstverwaltung stimmt dem ORH zu, dass eine Schulung technischer Fähigkeiten für betriebliche Arbeiten keine Aufgabe einer staatlichen Verwaltung sei. In den Schulungen der Forstverwaltung würden insofern keine praktischen Fähigkeiten erworben, als ein dafür erforderliches eigenständiges Üben nicht stattfände. Die Zeiten, die auf die Handhabung der Motorsägen entfielen, seien gegenüber den gemeinwohlorientierten Beratungszeiten untergeordnet. Um die Unfallverhütung als Ziel dieser Kurse noch deutlicher herauszustellen, würden sie künftig als „Grundkurs - Sichere Waldarbeit mit der Motorsäge“ angeboten. Über Sicherheitsaspekte hinaus würden zudem wichtige Beratungsthemen zu Waldpflege und Durchforstung vermittelt. Im Übrigen erleichterten die Kurse den Zugang zu Privatwaldbesitzern für weiter reichende Beratungen.

Schon bei der Entscheidung über die Personalausstattung der Walderlebniszentren vor der Forstreform sei vorgesehen gewesen, die Forstwirtschaftsmeister und Forstwirte auch in erheblichem Umfang für waldpraktische Schulungen einzusetzen. Der Umfang des Einsatzes in Führungen variere - je nach Personalausstattung - sowohl von Einrichtung zu Einrichtung als auch jahreszeitlich.

42.5 Schlussbemerkung

Motorsägekurse sind keine originäre Aufgabe des Staates. Sie fallen auch nicht unter den Begriff gemeinwohlorientierte Beratung oder die Aufgabe Waldpädagogik.

Entgegen der Aussage der Forstverwaltung,¹³¹ es würden mittlerweile kaum praktische Fähigkeiten vermittelt, konzentriert sich der zweitägige Grundkurs „Sichere Waldarbeit mit der Motorsäge“ weiter auf die praktische Arbeit und Handhabung der Motorsäge: Den Teilnehmern wird bestätigt, dass sie im Grundkurs für Motorsägeführer u. a. „Grundfertigkeiten in der Handhabung von Motorsägen“ sowie „Einblicke (mit Praxis teil) in die Schneide- und Fälltechnik“ entsprechend den Richtlinien der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) erworben haben.¹³² Dieser „Motorsägeführerschein“ ist die Voraussetzung u. a. für die Aufarbeitung von Schwach- und Brennholz in zertifizierten Wäldern.¹³³

Der ORH hält es daher für geboten, dass die Forstverwaltung ihre Motorsägekurse einstellt. Das Personal sollte für seine ursprünglich vorgesehenen Aufgaben eingesetzt werden.

¹³¹ LMS vom 10.09.2015 Nr. F2-7751.1-1/97: Koordination der Wanderschulungen und Mindeststandard für den Grundkurs „Sichere Waldarbeit mit der Motorsäge“.

¹³² Inhalt der Teilnahmebestätigung: Die vermittelten Inhalte entsprechen dem Modul A der DGUV Information 214-059 (ehemals Module 1 und 2 der GUV-I 8624).

¹³³ PEFC-Standard für nachhaltige Waldbewirtschaftung D 1002-1:2014 und Deutscher FSC®-Standard, Merkblatt zum Einsatz privater Selbstwerber F000213.

Vom Großen Kollegium des ORH am 26.01.2016 beschlossen.

A handwritten signature in black ink, reading "Fischer-Heidberger". The script is cursive and fluid, with the first name "Fischer" and the last name "Heidberger" connected by a hyphen.

Dr. Heinz Fischer-Heidberger
Präsident



Bildnachweise

- S. 88 Fotolia.com - Ulf Dressen
- S. 106 Fotolia.com - parallel_dream
- S. 114 Fotolia.com - contrastwerkstatt
- S. 130 ORH/Robert Ilg
- S. 156 Fotolia.com - Thaut Images

IMPRESSUM

Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9
80539 München
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

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

www.orh.bayern.de