



JAHRESBERICHT 2017



JAHRESBERICHT 2017



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	5
Vorbemerkung	6

BERICHT GEMÄSS ART. 97 BAYHO

I. Prüfungsergebnis

II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsrechnung 2015	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 mit Ausnahme für Investitionen	35
7	Investitionen	37
8	Rücklagen und Sondervermögen	39
9	Verschuldung	42
10	Staatsbürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung für die BayernLB	45
11	IT-Einsatz in der Staatsverwaltung	51

III. Einzelplanbemerkungen

12	Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)	55
13	Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)	56
14	Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Einzelplan 03A)	58
15	Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr - Staatsbauverwaltung (Einzelplan 03B)	59
16	Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)	61
17	Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 05 - Bildung und Kultus)	63
18	Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Einzelplan 06)	64
19	Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (Einzelplan 07)	66
20	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 08)	68
21	Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (Einzelplan 10)	69
22	Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)	71
23	Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)	72
24	Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)	73
25	Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)	75
26	Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 15 - Wissenschaft und Kunst)	76

INHALTSVERZEICHNIS

Seite-

IV. Einzelne Prüfungsergebnisse

STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND VERKEHR

27 Barrierefreie S-Bahn 81

STAATSMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND KULTUS, WISSENSCHAFT UND KUNST

28 Zahnmedizin am Universitätsklinikum Regensburg 91

STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN, FÜR LANDESENTWICKLUNG UND HEIMAT

29 Festsetzung der Versorgungsbezüge 97

30 Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge 101

31 Besteuerung von beschränkt Steuerpflichtigen 103

32 Besteuerung bei dauerhaften Verlusten und möglicher Liebhaberei 107

33 Körperschaftsteuer-Zerlegung 112

34 Auswertung der Selbstanzeigen zu ausländischen Kapitalerträgen 116

35 Erwerb einer gebrauchten Immobilie 120

36 Olympiabewerbung München 2018 127

STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND MEDIEN, ENERGIE UND TECHNOLOGIE

37 Fördermittelcontrolling 135

STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

38 „LEADER-Förderprogramm“: Zielerreichung bei nichtstaatlichen Museen 143

39 Soforthilfe Wirbelsturmschäden 149

STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES, FAMILIE UND INTEGRATION

40 Freiwilliges Soziales Jahr 155

STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT- UND VERBRAUCHERSCHUTZ

41 Neubau „Haus der Berge“ 165

STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND PFLEGE

42 Landesstelle Glücksspielsucht 177

JURISTISCHE PERSONEN DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

43 LfA Förderbank Bayern 185



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AO	Abgabenordnung
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Epl.	Einzelplan
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
kw-Vermerk	Planstelle ohne nähere Angabe als künftig wegfallend bezeichnet
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
LfA	LfA Förderbank Bayern
LfF	Landesamt für Finanzen
LfSt	Landesamt für Steuern
LT	Bayerischer Landtag
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
OBB	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
OGr.	Obergruppe
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
RLBAU	Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern
SGB	Sozialgesetzbuch
TG	Titelgruppe
Tit.	Titel (Haushaltsstelle)
TNr.	Textnummer
VZK	Vollzeitkräfte

Anmerkung:

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen im Jahresbericht gelten für die männliche und weibliche Form gleichermaßen.

VORBEMERKUNG

Der Bayerische Oberste Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates einschließlich der Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen. Ferner prüft er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, jedoch nicht die Träger der Sozialversicherung und die Kommunen.

Der vorliegende Bericht enthält entsprechend Art. 97 BayHO Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Staatsregierung durch den Landtag für das Haushaltsjahr 2015 von Bedeutung sein können (Art. 80 BV, Art. 114 BayHO). Er wird im Landtag zunächst vom Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen beraten. Auf der Grundlage der Beschlussempfehlungen des Ausschusses und des Berichts entscheidet dann der Landtag über die Entlastung der Staatsregierung. Dabei kann der Landtag die Staatsregierung ersuchen, im Interesse einer geordneten Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 90 BayHO) bestimmte Maßnahmen einzuleiten und Termine bestimmen, zu denen diese über die eingeleiteten Maßnahmen zu berichten hat.

Der Bericht enthält einleitend im Abschnitt I das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2015.

Abschnitt II befasst sich mit Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2015. Neu hinzugekommen ist ein Bericht über den IT-Einsatz in der Staatsverwaltung.

Abschnitt III enthält Ausführungen zu den Einzelplänen des Landtags, der Staatskanzlei, aller Ressorts und des ORH. Diese Einzelplanbemerkungen beschreiben zunächst den jeweiligen Aufgabenbereich. Sie bieten ferner einen Überblick über wesentliche Finanzdaten der Haushaltsrechnung 2015 sowie das Personalsoll. Größere Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Einzelplans sind dargestellt und erläutert.

Einzelne Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts finden sich in Abschnitt IV. Dieser ist keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des ORH. Viele Beanstandungen und Anregungen des ORH werden bereits im Prüfungsverfahren mit der geprüften Stelle erledigt. Der ORH muss sich bei seinen Prüfungen zudem auf ausgewählte Bereiche beschränken, wobei er darauf achtet, keine prüfungsfreien Räume entstehen zu lassen. Die Anzahl der Beiträge in diesem Bericht und deren Zuordnung zu den Geschäftsbereichen lassen deshalb keine allgemeinen Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ressorts zu.

Dem Landtag und den zuständigen obersten Staatsbehörden wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen. Deren Äußerungen und Einwendungen wurden in die Beratungen des ORH einbezogen und sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben (Art. 97 Abs. 1 Satz 2 BayHO).



Hinzuweisen ist darauf, dass der ORH im Februar 2016 auf Ansuchen der Staatsregierung (Art. 88 Abs. 3 Satz 1 BayHO) ein Gutachten zur Struktur und Organisation des amtlichen Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung vorgelegt hat.

Des Weiteren hat er der Staatsregierung zum Einsatz Neuer Steuerungsinstrumente in der Bayerischen Staatsverwaltung im März 2016 eine Beratende Äußerung (Art. 88 Abs. 2 BayHO) zugeleitet.

Ebenfalls im März 2016 hat der ORH dem Landtag über die finanzielle Entwicklung des Bayerischen Rundfunks berichtet (Art. 13 Abs. 4 BayRG). Dabei wurden auch wesentliche Ergebnisse der Prüfungen des ORH beim Bayerischen Rundfunk sowie von Beteiligungsgesellschaften des Bayerischen Rundfunks mitgeteilt.

Allgemeine Anmerkungen:

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen im Jahresbericht gelten für die männliche und weibliche Form gleichermaßen.

Die Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen. Dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.



Bericht gemäß Art. 97 BayHO



I. PRÜFUNGSERGEBNIS

- ▶ **Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse war die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Bayern im Haushaltsjahr 2015 insgesamt geordnet.**

II. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltsrechnung 2015

- Die Haushaltsrechnung 2015 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.

Anmerkung:

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



Das Finanzministerium legte mit Schreiben vom 24.10.2016¹ dem Landtag und dem Obersten Rechnungshof die Haushaltsrechnung 2015 vor.² Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2015/2016 vom 17.12.2014³ aufgestellt. Sie enthält alle in Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen, Übersichten sowie den Abschlussbericht.

1.1 Haushaltsabschluss

Die Buchführung für das Haushaltsjahr 2015 wurde am 18.04.2016 abgeschlossen. Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis.⁴ Für diese Berechnung wird auf die Ist-Ergebnisse und die Entwicklung der Haushaltsreste zurückgegriffen. Für 2015 weisen die Haushaltsrechnung und die Buchführung folgende Beträge aus:

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2015 (€)		Tabelle 1
Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2015		
Ist-Einnahmen		52.737.556.840,33
Ist-Ausgaben		- 54.354.876.831,39
1. Kassenmäßiges Jahresergebnis		- 1.617.319.991,06
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2014 übertragenen Reste		
Einnahmereste	5.881.820.039,24	
Ausgabereste	- 5.316.797.622,08	
2. Saldo der Vorjahresreste	565.022.417,16	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2016 übertragenen Reste		
Einnahmereste	7.573.267.326,40	
Ausgabereste	- 5.390.924.918,18	
3. Saldo der neuen Reste	2.182.342.408,22	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		1.617.319.991,06
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		0,00

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2015 ausgeglichen. Ein abzuwickelnder Überschuss oder Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO entstand nicht.

¹ LT-Drucksache 17/14096.

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

³ GVBl. 2014 S. 511.

⁴ Art. 83 Nr. 2 Buchst. d BayHO.

Die nach Haupt- bzw. Obergruppen gegliederte Übersicht stellt die im Haushaltsplan 2015 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2015 gegenüber:

Soll-Ist-Vergleich der Einnahmen und Ausgaben 2015 (Mio. €)				<i>Tabelle 2</i>
Haupt-/Obergruppen		Soll	Ist	Veränderung Soll/Ist
Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben sowie EU-Eigenmittel	40.374,3	42.142,9	+ 1.768,5
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	3.246,3	4.330,2	+ 1.083,9
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.093,3	6.267,4	+ 174,1
31-32	Schuldaufnahmen (Kreditmarkt und Bund)	-929,9	- 2.471,9	- 1.542,0
33-34	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.301,6	1.306,9	+ 5,4
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1.041,8	1.111,0	+ 69,1
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	15,0	51,0	+ 36,0
	Summe	51.142,5	52.737,6	+ 1.595,0
Ausgaben				
4	Personalausgaben	20.692,1	20.283,1	- 409,1
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2.972,9	3.271,0	+ 298,1
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	913,5	885,1	- 28,4
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	20.848,1	21.944,4	+ 1.096,3
7	Baumaßnahmen	1.364,9	1.302,5	- 62,4
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.650,8	4.163,9	- 486,8
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	131,0	2.453,1	+ 2.322,1
97	Globale Mehr- und Minderausgaben ¹	- 445,7	0,0	+ 445,7
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	15,0	51,7	+ 36,8
	Summe	51.142,5	54.354,9	+ 3.212,4

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

Die Einnahmen des Jahres 2015 entwickelten sich zum sechsten Mal in Folge deutlich besser als geplant. Allerdings überstiegen 2015 - wie bereits in den Vorjahren - die Ist-Ausgaben die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze erheblich. Bei 42,6 % dieser Ausgaben handelte es sich um Haushaltsüberschreitungen (vgl. TNr. 1.4). Im Übrigen wurden diese durch entsprechende Mehreinnahmen gedeckt. Auf die einzelnen Veränderungen wird in den TNrn. 3 bis 7 näher eingegangen.

1.2 Haushaltsreste

Aus dem Haushaltsjahr 2015 wurden **Einnahmereste von 7,6 Mrd. €** und **Ausgabereste von 5,4 Mrd. €** in das Haushaltsjahr 2016 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.⁵

Das Finanzministerium stimmte der Übertragung folgender Ausgabereste des Jahres 2015 in das Haushaltsjahr 2016 zu:

Ausgabereste (Mio. €)		Tabelle 3		
	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Allgemeiner Haushalt	5.007,3	5.208,6	+ 201,3	+ 4,0%
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 07, 13 08, 13 12 - 13 17)	77,4	30,1	- 47,3	- 61,1%
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klimaprogramm Bayern 2020 (Kap. 13 30, 13 31)	87,0	58,0	- 28,9	- 33,2%
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 - 13 44)	144,2	94,2	- 50,1	- 34,7%
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	0,8	0,0	- 0,8	- 100,0%
Summe	5.316,8	5.390,9	+ 74,1	+ 1,4%

⁵ Art. 45 und Art. 19 BayHO.

Die Ausgabereste verteilen sich folgendermaßen auf die verschiedenen Ausgabearten:

Ausgabereste nach Ausgabearten (Mio. €)			Tabelle 4	
	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalausgaben (HGr. 4)	627,8	611,6	- 16,2	- 2,6%
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54)	792,1	825,5	+ 33,4	+ 4,2%
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56-59)	68,0	102,5	+ 34,5	+ 50,7%
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	777,0	777,2	+ 0,2	+ 0,0%
Baumaßnahmen (HGr. 7)	553,1	626,7	+ 73,6	+ 13,3%
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81-82)	235,7	204,3	- 31,4	- 13,3%
Investitionsförderungsmaßnahmen (OGr. 83-89)	2.262,8	2.242,8	- 20,0	- 0,9%
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	0,3	0,4	+ 0,2	+ 68,5%
Summe	5.316,8	5.390,9	+ 74,1	+ 1,4%

Mehr als 100 Mio. € betragen die einschließlich des Haushaltsjahres 2015 aufgelaufenen Ausgabereste in folgenden Fällen:

- Schienenpersonennahverkehr (Kap. 03 67) 541,4 Mio. €
- Leistungen nach dem ÖPNV-Gesetz (Kap. 13 10 TG 81) 410,6 Mio. €
- Allgemeine Wirtschaftsförderung (Kap. 07 03) 188,3 Mio. €
- TU München - Sonstige Ausgaben zulasten Mittel Dritter
(Kap. 15 12 Tit. 547 41) 177,4 Mio. €
- Förderung der Breitbanderschließung (Kap. 06 03 TG 72) 146,6 Mio. €
- Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger
(Kap. 15 06 TG 86) 127,4 Mio. €
- Förderung der Errichtung von Krankenhäusern,
der Wiederbeschaffung mittelfristiger Anlagegüter
und des Ergänzungsbedarfs (Kap. 13 10 TG 71) 119,0 Mio. €



Wesentlich erhöhten sich die Ausgabereite im Haushaltsjahr 2015 in folgenden Fällen:

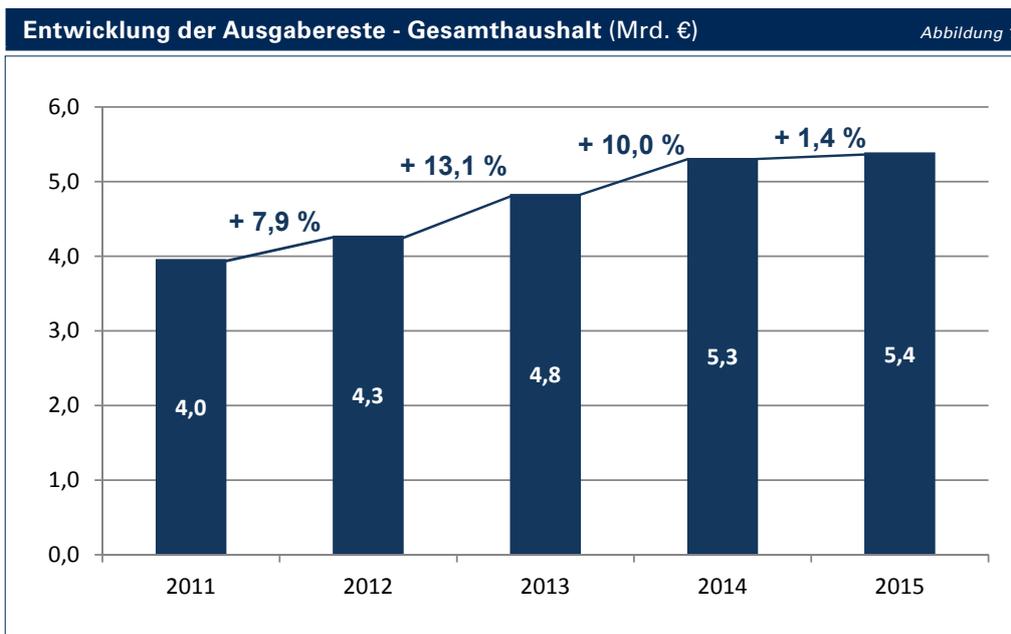
- Zur Schaffung möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen soll bis 2018 eine flächendeckende Versorgung mit „schnellem Internet“ erreicht werden. Mit der Förderung der **Breitbanderschließung** (Kap. 06 03 TG 72) sollen Anreize geschaffen werden, damit möglichst alle Kommunen die Breitbandinfrastruktur verbessern. Die Ausgabereite belaufen sich auf 146,6 Mio. € (**+ 68,2 Mio. €**) und sind zur Fortführung und zum Abschluss von Fördermaßnahmen festgelegt.
- Nach dem Gesetz über den **öffentlichen Personennahverkehr** gewährt der Freistaat den Aufgabenträgern Finanzhilfen (Kap. 13 10 TG 81). Wie bereits in den Vorjahren, erhöhten sich auch 2015 die Ausgabereite (**+ 46,5 Mio. €**). Diese beliefen sich auf insgesamt 410,6 Mio. €. Nach Darstellung der Verwaltung werde der Ausgabereite, soweit die Mittel nicht durch Bewilligungen bereits gebunden seien, für die Finanzierung anstehender bzw. bereits laufender Großprojekte (zweite Stammstrecke in München, U-Bahn-Verlängerung nach Martinsried bei München, große Teile der Verkehrsdrehscheibe Augsburg, neue Straßenbahnlinie in Würzburg) benötigt.
- Die Ausgabereite beim **Schienenpersonennahverkehr** nach dem Regionalisierungskonzept (Kap. 03 67) erhöhten sich von 502,3 Mio. € auf über 541,4 Mio. € (**+ 39,1 Mio. €**). 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.

Bei den **Baumaßnahmen der Anlage S** erhöhten sich Ende 2015 die Ausgabereite erneut deutlich um 47,4 auf 423,6 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 nochmals, obwohl deren Anstieg durch die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe von 200,0 Mio. €⁶ entgegengewirkt wurde. 2015 verblieben somit 5,4 Mrd. € Ausgabereite. Wie im Vorjahr beliefen sich allein im Bereich der Investitionen (HGr. 7 und 8) die Ausgabereite auf 3,1 Mrd. € (57,0 % aller Ausgabereite).

⁶ Kap. 13 03 Tit. 972 04.

Die Entwicklung der letzten Jahre stellt sich wie folgt dar:



Obwohl die Ausgabereste 2015 nur um 1,4 % anstiegen, sieht der ORH in dieser Entwicklung weiterhin 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 Ausgabereste vermieden werden, wenn das Instrument der Verpflichtungsermächtigung verstärkt genutzt würde.

1.2.2 Einnahmereste

Die vom Landtag bewilligten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme⁷ 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 2016 übertragen:

Einnahmereste (Mio. €)		Tabelle 5		
	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Kreditermächtigungen				
Allgemeiner Haushalt	5.619,1	6.142,9	+ 1.771,9	+ 31,5%
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,0	1.248,0		
Andere Einnahmereste				
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 07, 13 08, 13 12 - 13 17)	31,6	30,1	- 1,5	- 4,6%
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klimaprogramm Bayern 2020 (Kap. 13 30, 13 31)	87,0	58,0	- 28,9	- 33,2%
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 - 13 44)	144,2	94,2	- 50,1	- 34,7%
Summe	5.881,8	7.573,3	+ 1.691,4	+ 28,8%

Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1.971,9 Mio. € an. Da jedoch nicht mehr benötigte Kreditermächtigungen von 200,0 Mio. € eingezogen wurden, erhöhten sich die in das Jahr 2016 übertragenen Kreditermächtigungen per Saldo nur um 1.771,9 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 7.573,3 Mio. € war zulässig, da diese zur Deckung der Ausgabereste (5.390,9 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2015 sowie der Vorjahre (2.182,3 Mio. €)⁸ benötigt wurden.⁹

⁷ Art. 18 Abs. 3 BayHO und Art. 2 HG 2015/2016.

⁸ Vgl. Tabelle 1 Nr. 3.

⁹ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2015/2016.

1.3 Kreditermächtigungen

Der Landtag bestimmte in Art. 18 Abs. 3 BayHO i. V. m. Art. 2 HG 2015/2016¹⁰, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen und diese Kreditermächtigungen übertragen darf. Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigungen 2015 (Mio. €)		Tabelle 6
Kreditermächtigungen für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2015/2016)		0,0
Übertragene Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2014		
<i>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2014¹</i>	694,5	
<i>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen²</i>	4.924,6	5.619,1
Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2015/2016)		3.491,9
Kürzung der Kreditermächtigung um die Nettotilgung (Art. 2 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 HG 2015/2016)		- 500,0
Kreditermächtigungen 2015		8.610,9
Davon ab: Kreditaufnahme im Jahr 2015		- 1.020,0
Einzug alter, zum Abgleich der Haushaltsrechnung nicht mehr benötigter Kreditermächtigungen		- 200,0
Verbleibende Kreditermächtigungen		7.390,9
Davon ab: Übertragene Kreditermächtigungen auf das Jahr 2016		
<i>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2015¹</i>	494,4	
<i>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen³</i>	6.896,5	- 7.390,9
Rest		0,0

¹ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2015/2016 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“.

³ Art. 8 Abs. 3 HG 2015/2016 ermächtigt zur Übertragung „in die folgenden Haushaltsjahre“.

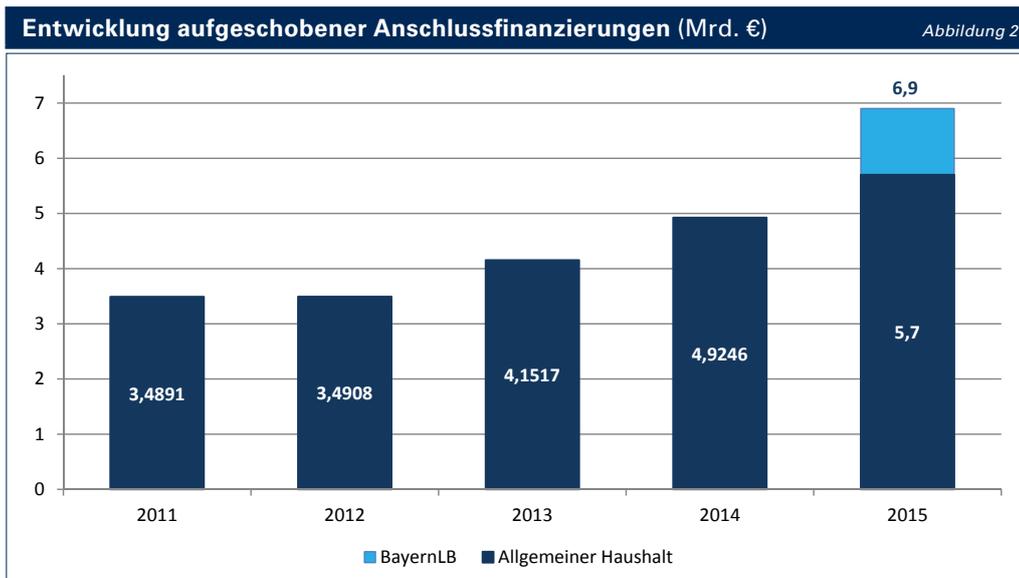
Seit dem Haushalt 2008¹¹ können nicht beanspruchte Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden.

Das Finanzministerium tilgte 2015 auslaufende Kredite von 3.491,9 Mio. € und benötigte zu deren Anschlussfinanzierung infolge der hohen Steuereinnahmen nur Kredite von 1.020,0 Mio. €, die sich ausschließlich auf die Verlängerung von Kreditrahmenverträgen und Aussetzungsfloatern¹² beschränkten. Dauerhaft getilgt wurden 500,0 Mio. €.

¹⁰ GVBl. 2014 (S. 511).

¹¹ Art. 8 Abs. 10 HG 2007/2008 i. d. F. d. 1. NHG 2008, danach Art. 8 Abs. 3 HG ab 2009/2010.

¹² Aussetzungsfloater sind variable Darlehen, deren Inanspruchnahme zinslos ausgesetzt werden kann.



Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich von 3,5 Mrd. € in 2011 auf 6,9 Mrd. € in 2015 (+ 97,7 %). 2015 wurden erstmals in Kap. 13 60 Kredtermächtigungen von 1,2 Mrd. € für eine spätere Anschlussfinanzierung übertragen. In Kap. 13 60 werden sämtliche Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Stabilisierung der BayernLB veranschlagt.

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 unvorhergesehene und unabweisbare Ausgaben ist nicht erforderlich, wenn die Ausgaben im Einzelfall 5 Mio. € nicht überschreiten oder Rechtsansprüche (z. B. Zahlungen aufgrund des Asylbewerberleistungsgesetzes) zu erfüllen sind.

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

¹³ Art. 37 BayHO.

Haushaltsüberschreitungen (Mio. €)				Tabelle 7	
	2014	2015	Veränderung 2014/2015		
Überplanmäßige Ausgaben	1.328,7	1.254,5	- 74,2	- 5,6 %	
Außerplanmäßige Ausgaben	2,8	98,2	95,4	+ 3.469,5 %	
Vorgriffe ¹	6,6	15,5	8,9	+ 134,2 %	
Summe	1.338,1	1.368,2	30,1	+ 2,3 %	

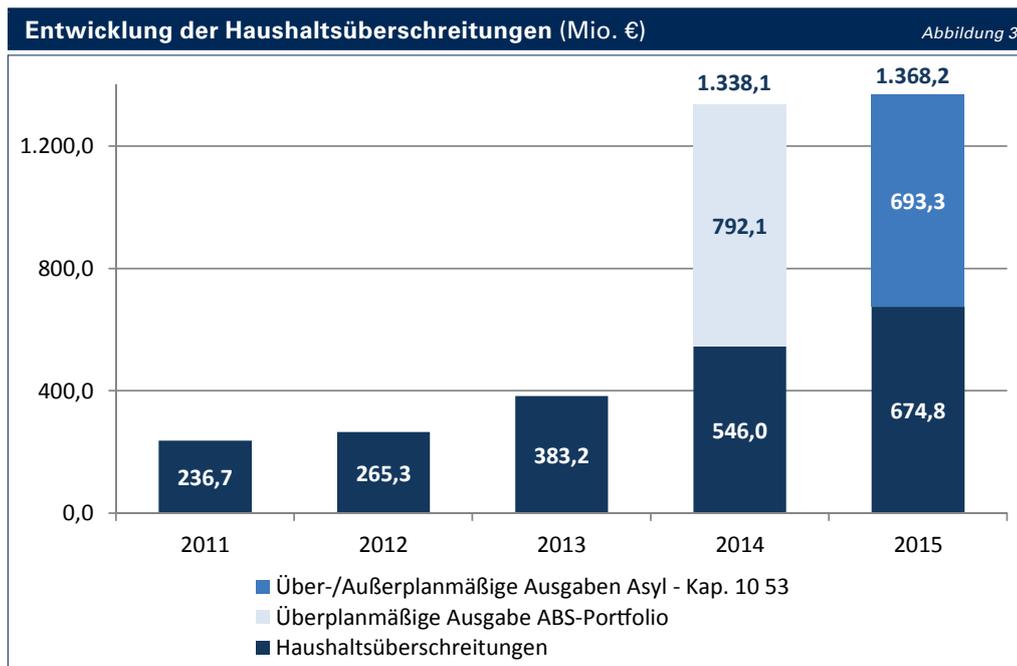
¹ Überplanmäßige Ausgaben, die auf das nächste Haushaltsjahr angerechnet werden.

Die Haushaltsüberschreitungen betragen wie im Vorjahr 2,7 % des Haushaltsvolumens. 2015 wurden in 5 Fällen über- und außerplanmäßige Ausgaben von 5 Mio. € und mehr geleistet. In allen Fällen mussten Rechtsansprüche erfüllt werden. Aufgrund der hohen Zugangszahlen Asylsuchender reichten auch 2015 die veranschlagten Haushaltsmittel für die gesetzlichen Leistungen zur Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern nicht aus. Allein hierfür entstanden über- und außerplanmäßige Ausgaben von 693,3 Mio. € (Vorjahr: 69,4 Mio. €). Für die Zahlungen Bayerns im Länderfinanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz fiel eine überplanmäßige Ausgabe von 434,1 Mio. € an. Zudem waren überplanmäßige Ausgaben von 195,2 Mio. € erforderlich, um den Mehrbedarf für die kindbezogene Förderung nach dem BayKiBiG zu decken.

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 Jahren 2011 bis 2013 zwischen 200 und 400 Mio. € 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 der BayernLB zurückzuführen (792,0 Mio. €). 2015 war die Hälfte der Haushaltsüberschreitungen auf die Mehrausgaben für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern zurückzuführen. Ohne diese Ausgaben hätten die jeweiligen Haushaltsüberschreitungen 1,1 % (2014) und 1,3 % (2015) des Haushaltsvolumens betragen.



1.5 Globale Veranschlagungen

Einnahmen und Ausgaben sind im Haushaltsplan nach Entstehungsgrund bzw. 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.

Die 2015 bei Kap. 13 03 Tit. 972 01 veranschlagte „Minderausgabe aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungsmaßnahmen in sämtlichen Einzelplänen“ betrug 220,0 Mio. €. Diese wurde über die haushaltsgesetzliche Sperre gem. Art. 4 HG 2015/2016 erbracht.

Zum Haushaltsabgleich 2015 wurde bei Kap. 13 03 Tit. 972 04 zusätzlich eine globale Minderausgabe von 200,0 Mio. € veranschlagt, um dem Anstieg der Ausgaberreste entgegenzuwirken (vgl. TNr. 1.2.1). Die Minderausgabe war durch Einsparungen bei den übertragbaren Ausgabeansätzen der Einzelpläne 02 bis 10 und 12 bis 15 zu erwirtschaften. Der Nachweis erfolgte bei den einschlägigen Haushaltsstellen und war in den Beiträgen zur Staatshaushaltsrechnung in der Anlage VI entsprechend zu belegen. Die Einsparungen wurden jedoch in den Bereichen des Landwirtschaftsministeriums (466.500 €) und der Staatskanzlei (27.000 €) aus nicht übertragbaren Ausgabeansätzen und damit entgegen dem Haushaltsvermerk erbracht.

¹⁴ Art. 17 Abs. 1 BayHO.

Die Staatsregierung beschloss am 20./21.11.2009 ein auf fünf Jahre angelegtes Strukturprogramm für die Region Nürnberg-Fürth. Dieses Programm wurde teilweise mit allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert. Um die erforderlichen Einsparungen nachzuweisen, wurden bis 2014 in den Einzelplänen 02 bis 10 und 12 bis 15 globale Minderausgaben veranschlagt. Eine 2014 unzureichende Einsparung im Bereich des Wissenschaftsministeriums von 0,4 Mio. € wurde 2015 nachgeholt.

In den Einzelplänen 03A und 15 wurden zum Haushaltsabgleich weitere globale Minderausgaben von 25,7 Mio. € veranschlagt. In der Haushaltsrechnung wurde deren Erbringung bis auf einen geringen Teilbetrag (44.600 €) im Bereich des Innenministeriums vollständig nachgewiesen.

Darüber hinaus wurde 2015 bei Kap. 13 03 Tit. 462 01 eine globale Minderung der gemeinsam bewirtschafteten Personalausgaben von 1,3 Mio. € veranschlagt.

1.6 Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

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

Die in der Haushaltsrechnung 2015 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 2015 über den Einzelplan 03A die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsführung nur eingeschränkt. Grund hierfür waren vom Polizeipräsidium Oberbayern Nord und erneut vom Polizeipräsidium München angezeigte Unregelmäßigkeiten. Die Ermittlungen beim Polizeipräsidium Oberbayern Nord sind abgeschlossen, die beim Polizeipräsidium München laufen noch.

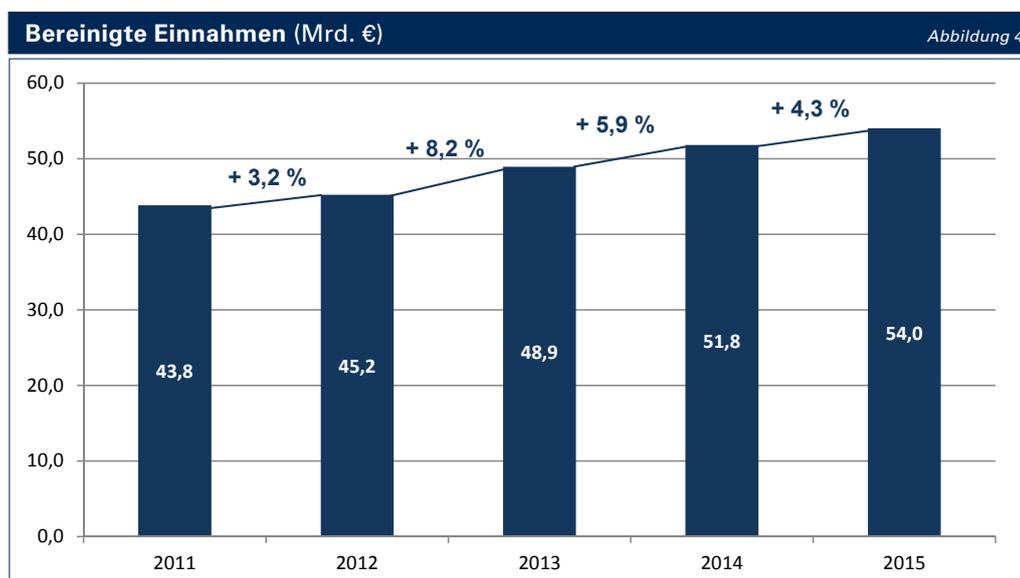
2 Entwicklung des Gesamthaushalts

Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen standen den Einnahmen von 54.047,5 Mio. € (+ 4,3 %) Ausgaben von 51.850,0 Mio. € (+ 3,3 %) gegenüber. Dies ergab einen positiven Finanzierungssaldo von 2.197,4 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 der BayernLB an den Freistaat. 2015 erhöhte - im Zusammenhang mit der BayernLB - die aufgrund der Umsetzungsvereinbarung von der Republik Österreich an den Freistaat geleistete Zahlung von 1,23 Mrd. € die Einnahmen.

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

Bereinigte Ausgaben (Mrd. €)

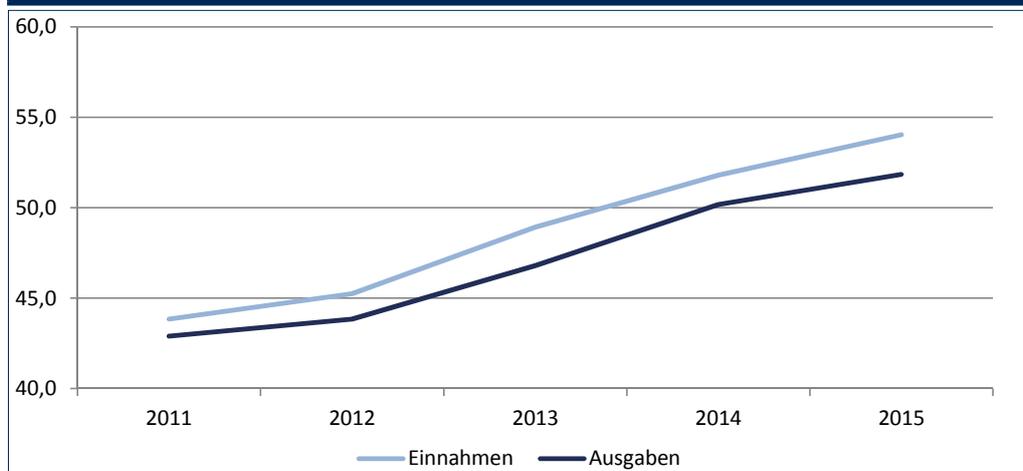
Abbildung 5



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).

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben (Mrd. €)

Abbildung 6



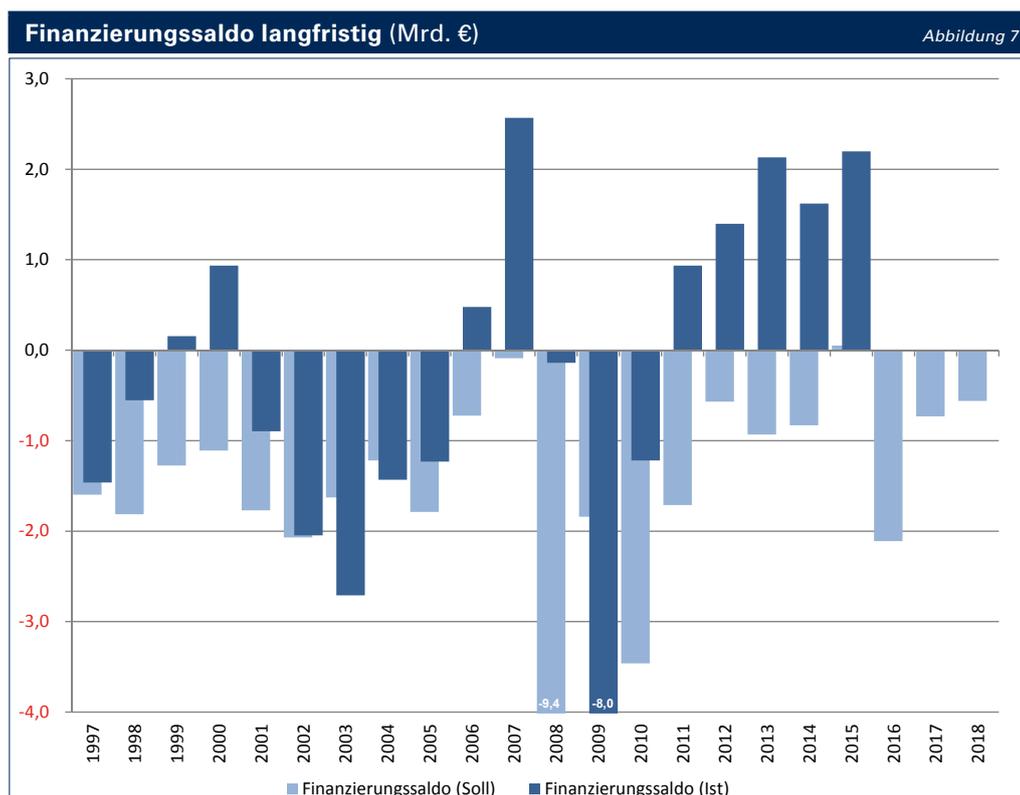
2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

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)
2011	- 1.711,5	935,7
2012	- 568,0	1.397,1
2013	- 932,4	2.132,3
2014	- 829,7	1.620,2
2015	19,1	2.197,4

Tabelle 8

Der für 2015 geplante Finanzierungssaldo verbesserte sich im Haushaltsvollzug um 2.178,3 auf 2.197,4 Mio. €. Ursachen hierfür waren hauptsächlich die günstige Entwicklung der Steuereinnahmen (vgl. TNr. 3) und die Einnahmen im Zusammenhang mit der BayernLB (vgl. TNr. 4).



Die Entwicklung des Finanzierungssaldos zeigt, dass - bis auf 2015 - der Haushalt stets mit einem negativen Finanzierungssaldo (Soll) geplant wurde. Das bedeutet, dass im

Haushaltsplan zum Ausgleich dieses Saldos Kreditaufnahmen (bis 2005 und in 2008) oder Entnahmen aus Rücklagen vorgesehen waren.

Tabelle 8 und Abbildung 7 zeigen auch, dass im Haushaltsvollzug in einigen Jahren ein positiver Finanzierungssaldo (Ist) 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 2015).

Der ORH hatte im letzten Jahresbericht zum wiederholten Mal empfohlen, künftig nicht auf unerwartete Einnahmeverbesserungen zu setzen, sondern insbesondere in konjunkturell guten Jahren mit einem positiven Finanzierungssaldo zu planen. Der Doppelhaushalt 2015/2016¹⁶ sah für beide Jahre einen positiven Finanzierungssaldo vor. Der Nachtragshaushalt 2016¹⁷ wurde mit einem negativen Finanzierungssaldo von 2,1 Mrd. € geplant, insbesondere aufgrund des nicht vorhersehbaren Mehrbedarfs im Asylbereich.

Der Doppelhaushalt 2017/2018 sieht für beide Jahre wieder einen negativen Finanzierungssaldo vor (2017: - 731,1 Mio. €, 2018: - 561,1 Mio. €)¹⁸. In Zeiten deutlich steigender Einnahmen sowie sinkender Ausgaben für Asyl¹⁹ wird ein positiver Finanzierungssaldo (Soll) nicht erreicht. Der ORH hält weiter an seiner Empfehlung fest, mit positivem Finanzierungssaldo zu planen.

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

¹⁷ NHG 2016 vom 22.12.2015 (GVBl. S. 477).

¹⁸ HG 2017/2018 vom 20.12.2016 (GVBl. S. 399).

¹⁹ DHH 2017/2018 Vorbemerkung zu Kap. 10 53.

3 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

 Die Steuereinnahmen sind 2015 um 2.425,4 Mio. € (+ 6,1 %) angestiegen, 2016 erhöhten sie sich um weitere 3.764,9 Mio. € (+ 8,9 %).

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. €)			Tabelle 9
Steuerarten	2014	2015	2016
Gemeinschaftsteuern			
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	37.622,2	40.071,8	41.691,0
Veranlagte Einkommensteuer	9.765,8	10.572,8	11.726,8
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	4.269,0	4.745,9	5.355,2
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.577,9	1.685,9	1.320,4
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	4.945,0	4.652,3	5.998,0
Umsatzsteuer	24.790,6	25.320,1	27.681,6
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.979,7	3.073,0	3.250,5
Gewerbsteuerumlage	1.588,2	1.586,6	1.691,9
Summe	87.538,3	91.708,4	98.715,4
Landessteuern			
Vermögensteuer	- 1,2	- 1,0	0,0
Erbschaftsteuer	1.357,3	1.570,0	1.723,1
Grunderwerbsteuer	1.425,2	1.570,4	1.779,2
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	243,9	253,6	259,6
Feuerschutzsteuer	70,6	73,5	73,2
Biersteuer	155,0	157,4	154,6
Summe	3.250,7	3.623,8	3.989,7
Gesamt	90.789,0	95.332,2	102.705,1

Das Steueraufkommen 2015 ist gegenüber dem Vorjahr um 4.543,2 Mio. € (+ 5,0 %) und 2016 nochmals um 7.372,9 Mio. € (+ 7,7 %) angestiegen.

3.2 Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen verbleibt dem Freistaat Bayern 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	2014	2015	Veränderung 2014/2015		2016	Veränderung 2015/2016		
Gemeinschaftsteuern								
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	13.663,7	14.639,7	+ 976,0	+ 7,1%	15.255,3	+ 615,6	+ 4,2%	
Veranlagte Einkommensteuer	4.150,4	4.493,4	+ 343,0	+ 8,3%	4.983,9	+ 490,5	+ 10,9%	
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1.951,6	2.253,4	+ 301,8	+ 15,5%	2.527,1	+ 273,7	+ 12,1%	
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	712,8	741,8	+ 29,0	+ 4,1%	581,0	- 160,8	- 21,7%	
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	2.472,5	2.326,2	- 146,3	- 5,9%	2.999,0	+ 672,8	+ 28,9%	
Umsatzsteuer	9.223,3	9.680,3	+ 457,0	+ 5,0%	10.926,6	+ 1.246,3	+ 12,9%	
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.979,7	3.073,0	+ 93,3	+ 3,1%	3.250,5	+ 177,5	+ 5,8%	
Gewerbesteuerumlage	1.254,4	1.253,0	- 1,4	- 0,1%	1.336,4	+ 83,4	+ 6,7%	
Summe	36.408,5	38.460,8	+ 2.052,4	+ 5,6%	41.859,8	+ 3.399,0	+ 8,8%	
Landessteuern								
Vermögensteuer	- 1,2	- 1,0	+ 0,2	+ 16,7%	+ 0,0	+ 1,0	--	
Erbschaftsteuer	1.357,3	1.570,0	+ 212,7	+ 15,7%	1.723,1	+ 153,1	+ 9,8%	
Grunderwerbsteuer	1.425,2	1.570,4	+ 145,2	+ 10,2%	1.779,2	+ 208,8	+ 13,3%	
Rennwett-, Lotter- und Sportwettensteuer	243,9	253,6	+ 9,7	+ 4,0%	259,6	+ 6,0	+ 2,4%	
Feuerschutzsteuer	70,6	73,5	+ 2,9	+ 4,1%	73,2	- 0,3	- 0,4%	
Biersteuer	155,0	157,4	+ 2,4	+ 1,5%	154,6	- 2,8	- 1,8%	
Summe	3.250,7	3.623,8	+ 373,1	+ 11,5%	3.989,7	+ 365,9	+ 10,1%	
Gesamt	39.659,2	42.084,6	+ 2.425,4	+ 6,1%	45.849,5	+ 3.764,9	+ 8,9%	

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2015 gegenüber dem Vorjahr um 2.425,4 Mio. € (+ 6,1 %) und 2016 um weitere 3.764,9 Mio. € (+ 8,9 %) angestiegen.

4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (HGr. 1) verringerten sich im Vergleich zu 2014 insgesamt um 684,9 (- 13,7 %) auf 4.330,2 Mio. €.

Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen (Mio. €)		Tabelle 11		
	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen)	2.290,0	2.186,8	- 103,2	- 4,5%
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mieten und Pachten, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien)	1.401,6	1.837,6	+ 435,9	+ 31,1%
Zinseinnahmen	79,3	74,0	- 5,2	- 6,6%
Darlehensrückflüsse	219,1	226,4	+ 7,3	+ 3,3%
Sonstige	1.025,1	5,4	- 1.019,7	- 99,5%
Summe	5.015,1	4.330,2	- 684,9	- 13,7%

Die Verwaltungs- und weiteren Einnahmen gingen um 0,7 Mio. € zurück, insbesondere da die Zahlungen im Zusammenhang mit der Beteiligung an der BayernLB gegenüber dem Vorjahr geringer waren. 2014 wurden hier noch knapp 1,8 Mrd. € - u. a. Kapitalrückzahlung und Gebühr für die übernommene Garantie der Verlustrisiken der BayernLB und der Absicherung des ABS-Portfolios - vereinnahmt. Dem standen 2015 Einnahmen von lediglich 1,2 Mrd. € gegenüber. Hierbei handelte es sich fast ausschließlich um die Zahlung der Republik Österreich an den Freistaat aufgrund der Umsetzungsvereinbarung.²⁰

²⁰ ORH-Bericht 2016 TNr. 11.2.

5 Personalausgaben und Entwicklung der Stellen

 Die Personalausgaben (HGr. 4) sind gegenüber 2014 um 478,7 Mio. € (+ 2,4 %) auf insgesamt 20.283,1 Mio. € angestiegen.

5.1 Personalausgaben

Die Zuführung zum Pensionsfonds wurde bis einschließlich 2014 in der HGr. 4 nachgewiesen. Seit 2015 erfolgt dies in HGr. 9 Kap. 13 20.

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)					Tabelle 12
	2014	2015	Veränderung 2014/2015		
Bezüge der Beamten und Richter ¹	9.753,9	9.923,0	+ 169,1	+ 1,7%	
Arbeitnehmer- und Beschäftigungsentgelte	3.935,4	4.003,3	+ 67,9	+ 1,7%	
Versorgungsbezüge ¹	4.427,3	4.654,3	+ 227,0	+ 5,1%	
Beihilfen und Fürsorgeleistungen ²	597,8	613,7	+ 15,9	+ 2,7%	
Beihilfen für Versorgungsempfänger	798,8	868,1	+ 69,3	+ 8,7%	
Sonstige Personalausgaben	214,1	220,7	+ 6,6	+ 3,1%	
Zuführung zum Pensionsfonds	77,1	0,0	- 77,1 ³	- ³	
Summe	19.804,4	20.283,1	+ 478,7	+ 2,4%	

¹ Ohne Zuführung an Versorgungsrücklage.

² Ohne Versorgungsempfänger.

³ Die Zuführung zum Pensionsfonds wird seit 2015 nicht mehr in der HGr. 4 nachgewiesen. 2015 wurden dem Pensionsfonds 110,3 Mio. € zugeführt.

Die Steigerung der Ausgaben für die aktiv Beschäftigten um 237,0 Mio. € (+ 1,7 %) gegenüber 2014 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.²¹

²¹ Vgl. Versorgungsbericht des Freistaates Bayern für die 17. Legislaturperiode (Dezember 2014), Abschnitt D IV, ab Seite 115.

5.2 Entwicklung der Stellen

Die Stellenentwicklung seit dem Jahr 2012 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), bei der Polizei, in den Finanzämtern und im Justizvollzug per Saldo wie folgt dar:

Stellenentwicklung						Tabelle 13	
	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2012 - 2015		
Stellen gesamt¹	278.625	281.984	282.567	283.083	4.458	+ 1,6%	
Davon							
Schulen Kap. (05 12 - 05 21, ohne Kap. 05 20)	106.121	107.388	106.972	106.457	336	+ 0,3%	
Hochschulen	31.876	33.384	33.382	33.718	1.842	+ 5,8%	
Polizei (Kap. 03 17 - 03 21)	39.104	39.666	40.166	40.351	1.247	+ 3,2%	
Finanzämter (Kap. 06 05)	17.193	17.596	17.982	17.978	785	+ 4,6%	
Justizvollzug (Kap. 04 05)	5.497	5.650	5.697	5.905	408	+ 7,4%	
übrige Verwaltung	78.834	78.300	78.368	78.674	- 160	- 0,2%	

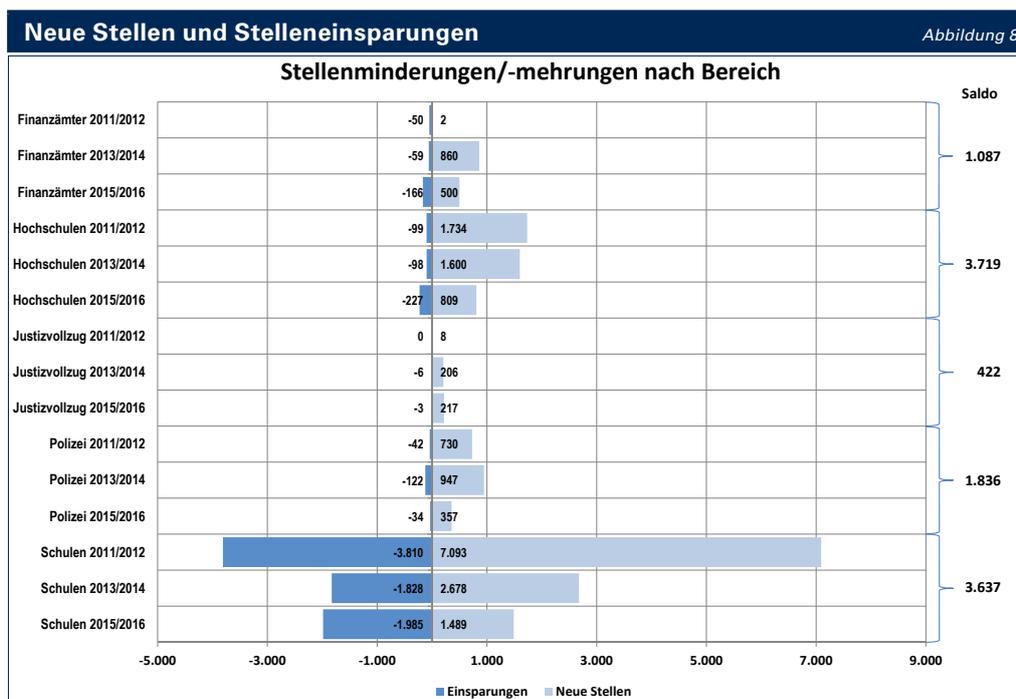
¹ Enthalten sind Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (2015: 7.357 Stellen) sowie Stellen für Referendare (2015: 15.515 Stellen).

Nach dem haushaltsgesetzlich vorgegebenen Stellenabbau (Art. 6b HG) wurden für den Zeitraum von 2012 bis 2015 2.030 Stellen abgebaut.²² Im Zeitraum 2012 bis 2015 hat sich trotz des haushaltsgesetzlichen Stellenabbaus (Art. 6b HG) die Zahl der Stellen seit dem Jahr 2012 im Ergebnis um 4.500 (+ 1,6 %) erhöht.

²² Die für das Jahr 2015 beschlossene Einsparung von 520 Stellen wird im Doppelhaushalt 2017/2018 dargestellt.

5.3 Vergleich neue Stellen und Stelleneinsparungen

In den Doppelhaushalten 2011/2012, 2013/2014 und 2015/2016 wurden in den ausgewählten Bereichen folgende Stellen und Beschäftigungsmöglichkeiten neu ausgebracht bzw. eingespart. Die nachfolgenden Zahlen geben die in den Stellenplänen als „neu“ bzw. „Einsparung“ ausgewiesenen Veränderungen wieder. Diese werden auch durch Stellenumsetzungen und Stellenumwandlungen beeinflusst. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Schulen²³.



Saldiert ergibt sich insgesamt eine Mehrung von 10.701 Stellen.

5.4 Altersstruktur in ausgewählten Bereichen

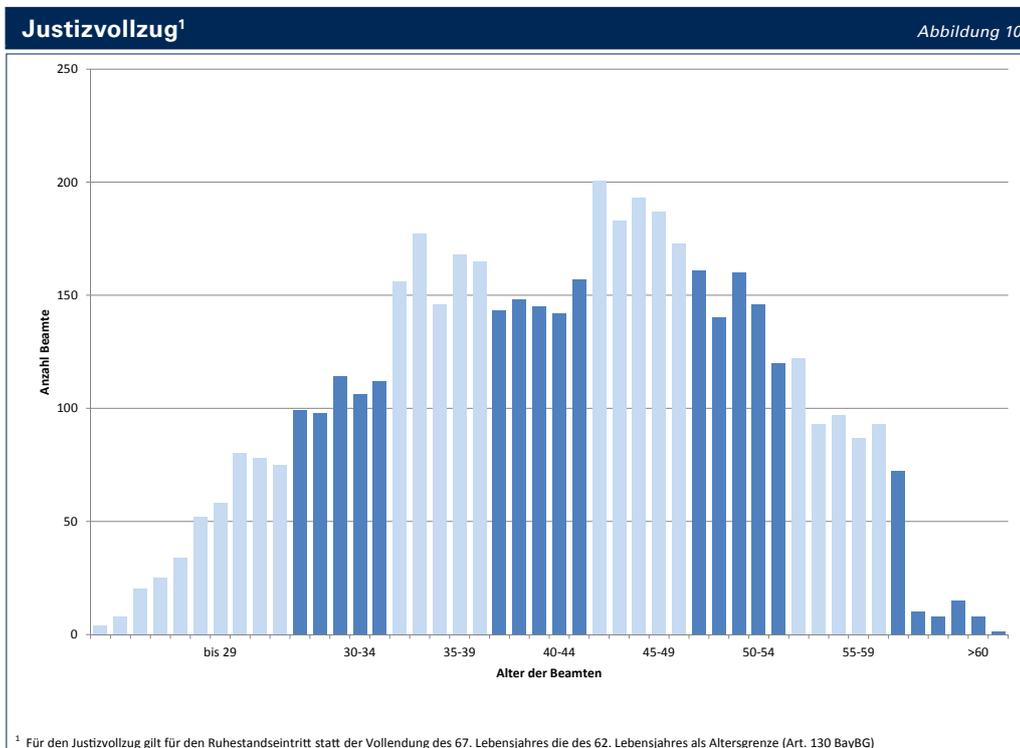
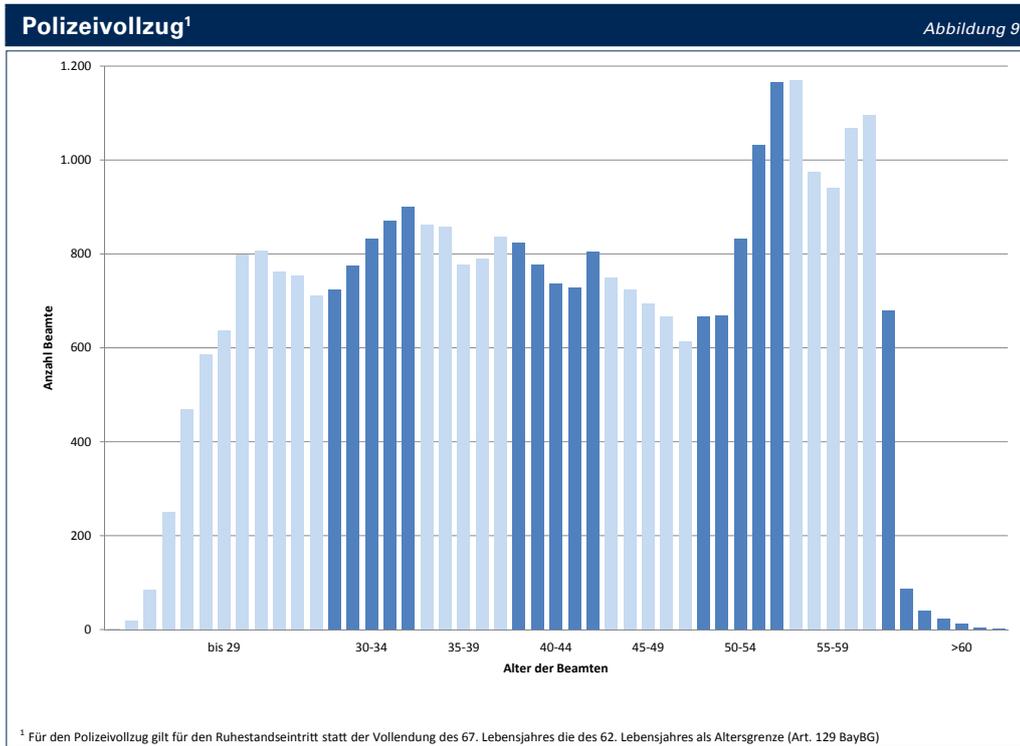
Der ORH hat die Altersstruktur der Beamten²⁴ näher betrachtet. Das Durchschnittsalter aller Beamten lag im Oktober 2016 bei 45,0 Jahren, in den vier ausgewählten Bereichen bei 44,4 Jahren.

²³ Im Schulbereich sind auch Stellenmehrunen bzw. Stellenminderungen für Referendare enthalten. Die Zahl der Stellen für Referendare hat im Stellenplan grundsätzlich nur nachrichtlichen Charakter.

²⁴ Ohne Beamte in Ausbildung.

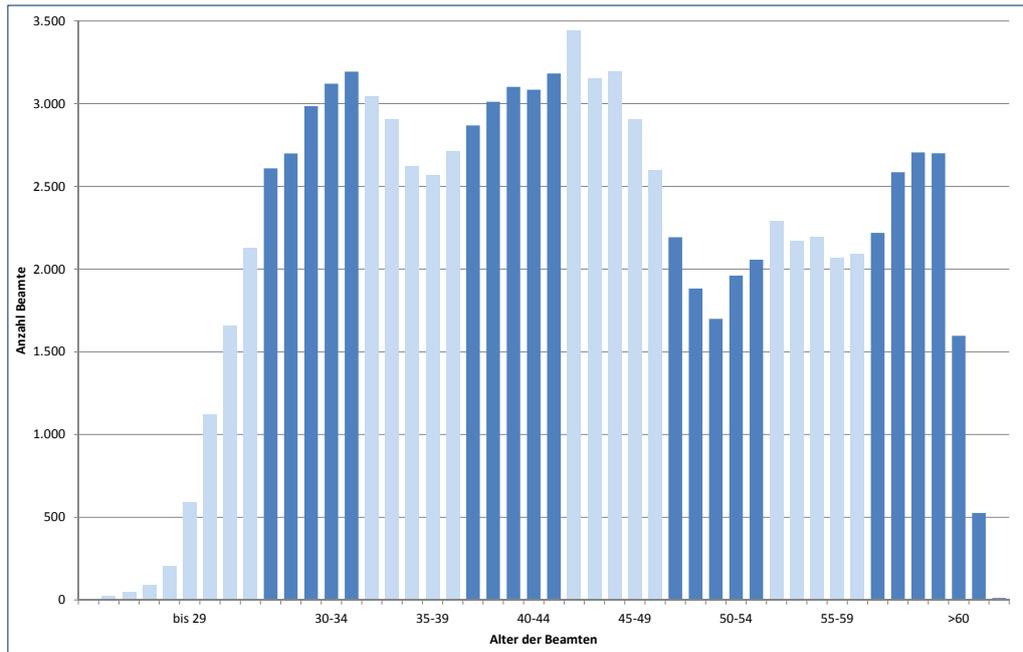


In den Bereichen Vollzugsdienst (Polizei- und Justizvollzug), Schulen und Finanzämter (Verwaltung) stellt sich diese Altersstruktur wie folgt dar:



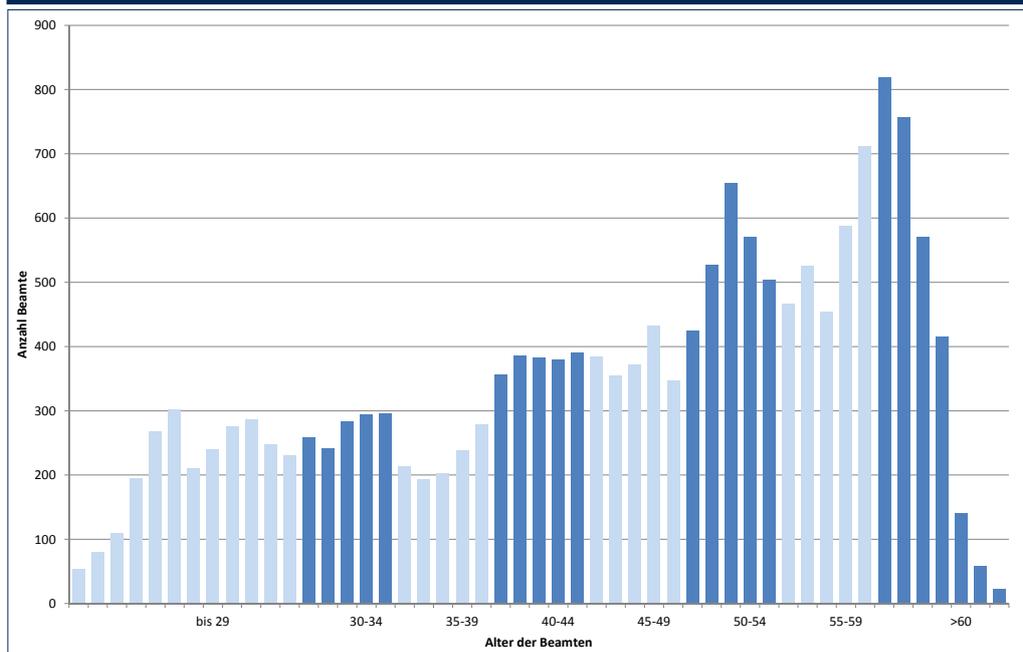
Schulen

Abbildung 11



Finanzämter

Abbildung 12



Die Auswertung nach Berufs- und Altersgruppen zeigt ein uneinheitliches Bild. Der ORH empfiehlt, die demographische Entwicklung in die weiteren Überlegungen mit einzubeziehen.

5.5 Behördenverlagerungen und Personalkosten

Mit dem Konzept „Regionalisierung von Verwaltung“ im Rahmen der „Heimatstrategie“ hat die Staatsregierung insbesondere beschlossen, innerhalb der nächsten 5 bis 10 Jahre über 50 Behörden und staatliche Einrichtungen mit 3.155 Personen sozialverträglich zu verlagern.

Das Personalrahmenkonzept zur „Heimatstrategie Regionalisierung von Verwaltung“ geht davon aus, dass für eine Übergangszeit unterstützende und verlagerungsbedingte Doppelstrukturen notwendig sind. Für die Umsetzung wies der Nachtragshaushalt 2016 in einem zentralen Stellenpool als erste Tranche 200 Planstellen aus, die zum 31.12.2025 wegfallen sollen.²⁵ Der Haushaltsplan 2017/2018 sieht eine Erweiterung des Stellenpools von 200 Stellen (2016) auf 450 (2017) und 750 (2018) vor; dies entspricht fast einem Viertel der zu verlagernden Stellen. Die dafür eingeplanten Personalausgaben sollen 27,8 Mio. € (2017) und 49,0 Mio. € (2018) betragen. Die tatsächlichen Personalausgaben hängen von der Stellenbesetzung ab.

5.6 Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds

Zum 01.01.2013 gingen die Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds²⁶ auf den Bayerischen Pensionsfonds²⁷ über. Im Jahr 2015 wurden dem neuen Sondervermögen 110,3 Mio. € zugeführt. Zum 31.12.2015 betrug das Vermögen im Bayerischen Pensionsfonds 2.318,1 Mio. €. Bis 2030 sind diesem Sondervermögen jährlich 100 Mio. € aus dem Staatshaushalt zuzuführen.²⁸

6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen

 **2015 wurden für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) 21.944,4 Mio. € verausgabt. Dies waren 782,4 Mio. € (+ 3,7 %) mehr als im Vorjahr.**

Der größte Einzelposten ist regelmäßig die Zahlung Bayerns in den **Länderfinanzausgleich** (Kap. 13 03 Tit. 612 01). 2015 betrug diese 5.384,1 Mio. €. Dieser Betrag umfasste die vorläufige Abrechnung 2014 sowie die Abschlagszahlungen 2015 und ist gegenüber dem Vorjahr um 561,1 Mio. € angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die gestiegenen Steuereinnahmen zurückzuführen (vgl. T Nr. 3). Nach der vom Bund erstellten vorläufigen Abrechnung beträgt der Ausgleichsbetrag 2015 für Bayern 5.449,3 Mio. €. Der bayerische Anteil belief sich 2015 auf 56,8 % (Vorjahr: 53,8 %) des gesamten Ausgleichsvolumens. 2008 hatte der bayerische Anteil noch 35,4 % betragen.

²⁵ Siehe kw-Vermerke in Kap. 13 03 Tit. 422 06.

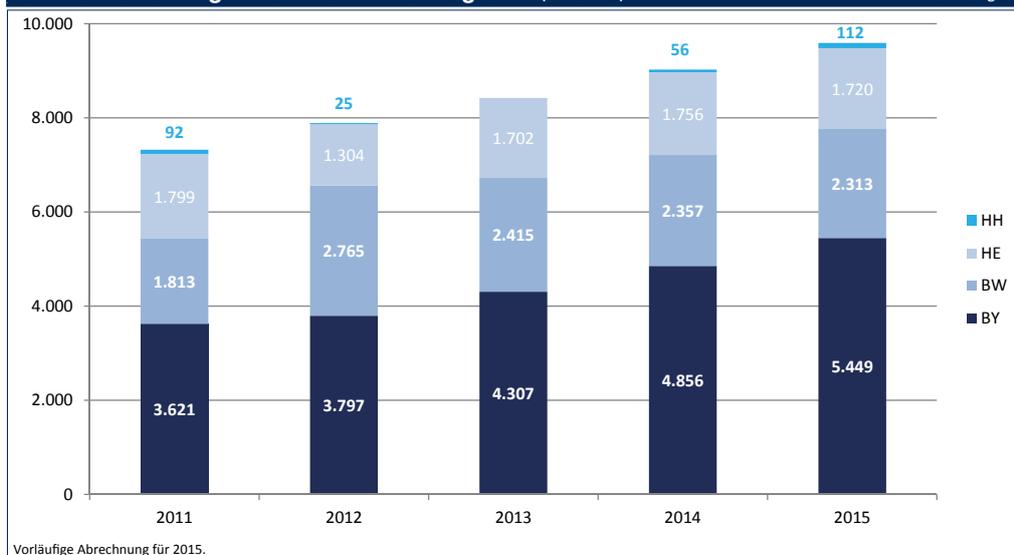
²⁶ Stand der Sondervermögen zum 31.12.2012: Versorgungsrücklage 1.406 Mio. €, Versorgungsfonds 270 Mio. €.

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.

Lastenverteilung im Länderfinanzausgleich (Mio. €)

Abbildung 13



Weitere wesentliche Veränderungen sind:

2015 waren die steigenden Ausgaben im Asylbereich für den Anstieg der Zuweisungen und Zuschüsse die wesentliche Ursache. Die gesetzlichen Ausgaben für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern²⁹ erhöhten sich um 482,3 auf 768,9 Mio. € (+ 168,3 %). Davon wurden allein für die Kostenerstattung der notwendigen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden 663,2 Mio. € (+ 133,5 %) verausgabt.³⁰

Auch die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sowie für die Beitragsentlastung der Eltern war ursächlich für den Anstieg. 2015 wurden Zuweisungen und Zuschüsse von 1.703,2 Mio. € an die Gemeinden und Gemeindeverbände verausgabt (Kap. 10 07 TG 88 - 92). Die Steigerung um 386,9 Mio. € betraf im Wesentlichen - wie im Vorjahr - die laufende Betriebskostenförderung und den Ausbaufaktor für Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren.

Die Leistungen an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (Kap. 13 10) sind größtenteils von der Entwicklung der Steuereinnahmen abhängig. Aufgrund der deutlich höheren Steuereinnahmen (vgl. TNr. 3) erhöhten sich die Zuweisungen an die Kommunen insgesamt um 230,3 Mio. € (3,7 %; Vorjahr 2,7 %) auf 6.414,5 Mio. €.

Die Sozialhilfeträger tragen die Aufwendungen für Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Der Bund übernimmt diese Kosten seit 2014 vollständig.³¹ Die Erstattungsleistungen des Bundes hierfür sind an die Träger der Sozialhilfe weiterzuleiten. Der Freistaat vereinnahmt die Bundesmittel (Kap. 10 03 Tit. 231 04) und leitet diese an die Gemeinden weiter (Kap. 10 03 Tit. 633 02). Die Erstattungsleistungen stiegen 2015 um 75,6 auf 703,6 Mio. € an.

²⁹ Kap. 10 53 ohne Tit. 633 03, 633 04, 684 01, 684 02 und TG 60.

³⁰ Art. 8 des Gesetzes über die Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 24.05.2002 (GVBl. S. 192).

³¹ Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen.

7 Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) stiegen 2015 gegenüber dem Vorjahr um 149,3 auf 5.466,5 Mio. € an.

7.1 Investitionsausgaben

Die Ausgaben für Investitionen stellen sich wie folgt dar:

Investitionsausgaben (Mio. €)				
	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Baumaßnahmen	1.296,9	1.302,5	+ 5,6	+ 0,4%
Erwerb von Sachen	369,2	450,3	+ 81,1	+ 22,0%
Investitionsförderung	3.651,0	3.713,6	+ 62,6	+ 1,7%
Summe	5.317,2	5.466,5	+ 149,3	+ 2,8%

Tabelle 14

Mit 67,9 % entfielen die meisten Ausgaben auf den Bereich der Investitionsförderung.

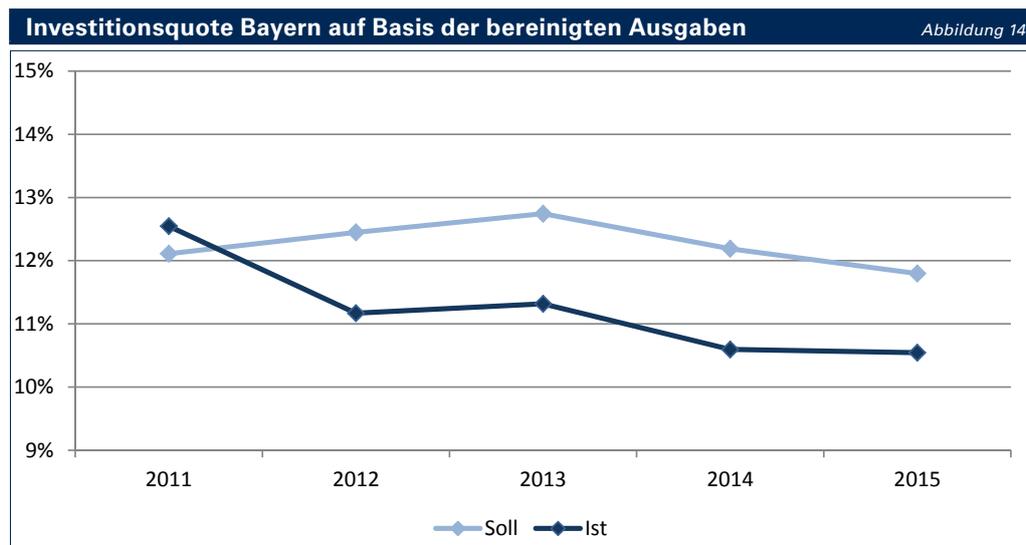
Größere Einzelposten bei der Investitionsförderung (Mio. €)				
Investitionsförderung ...	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
im Rahmen der allgemeinen Finanzzuweisungen (insbesondere FAG, FAG-ÖPNV, BayKrG,)	1.743,3	1.769,1	+ 25,8	+ 1,5%
der regionalen und strukturellen Wirtschaftsförderung	251,5	217,7	- 33,8	- 13,4%
zum Wohnungsbau	87,3	166,5	+ 79,2	+ 90,7%
für die Jugend-, Familien-, Frauen- und Altenhilfe sowie zur Kinderbetreuung	238,6	163,9	- 74,7	- 31,3%
im Bereich Wissenschaft	168,1	154,9	- 13,2	- 7,9%
zur Städtebauförderung	119,7	148,7	+ 29,0	+ 24,2%
im Bereich Landwirtschaft	151,3	117,0	- 34,3	- 22,7%
der allgemeinen Wirtschaftsförderung	57,5	100,7	+ 43,2	+ 75,0%
im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	84,2	86,6	+ 2,4	+ 2,9%
im Bereich der Wasserwirtschaftsämter	32,3	66,1	+ 33,8	+ 104,5%
im Rahmen der Ausgleichsabgabe (SGB IX)	67,2	64,0	- 3,1	- 4,7%
im Bereich der Leistungen nach dem BaySchFG	47,8	52,4	+ 4,7	+ 9,7%
für den Schienenpersonennahverkehr	72,0	48,4	- 23,6	- 32,8%
für die Breitbanderschließung	15,9	47,7	+ 31,8	+ 200,1%

Tabelle 15

7.2 Investitionsquote

Die Investitionsquote ist eine Kennzahl, mit der das Verhältnis der Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) zu den bereinigten Gesamtausgaben dargestellt wird.

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



Der Freistaat plante in den letzten Jahren mit einer Investitionsquote von etwa 12 %. Die tatsächliche Investitionsquote lag etwa 1,5 Prozentpunkte darunter; 2015 betrug sie 10,5 %.

8 Rücklagen und Sondervermögen

Rücklagen und Sondervermögen sind zweckgebunden mit Ausnahme der Haushaltssicherungsrücklage. Diese betrug Ende 2015 6,1 Mrd. €.

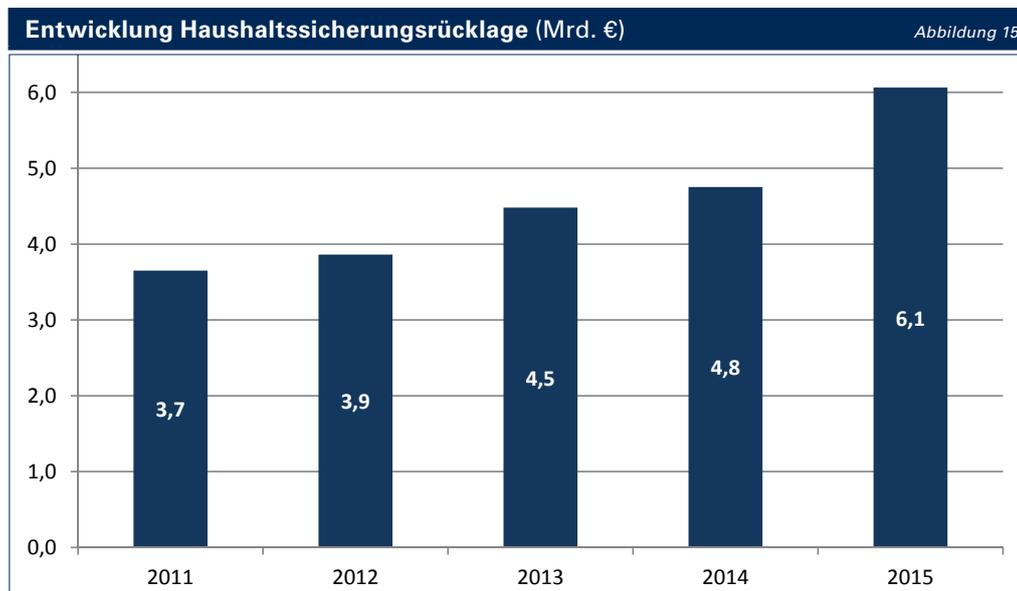
8.1 Bestand der Rücklagen und Sondervermögen

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

Rücklagen und Sondervermögen ohne Grundstock (Mio. €)					Tabelle 16
	2014	2015	Veränderung 2014/2015		
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	4.751,8	6.063,1	+ 1.311,2	+ 27,6%	
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	88,7	60,0	- 28,7	- 32,4%	
Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“	197,2	145,9	- 51,3	- 26,0%	
Bayer. Pensionsfonds (ehem. Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds) ¹	2.142,0	2.318,1	+ 176,1	+ 8,2%	
Sonstige Sondervermögen	173,0	178,5	+ 5,6	+ 3,2%	
Summe	7.352,6	8.765,6	+ 1.412,9	+ 19,2%	

¹ Anteil des Freistaates Bayern 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 2015 wurden der Haushaltssicherungsrücklage einerseits 1,0 Mrd. € entnommen. Aufgrund des positiven Verlaufs der Einnahmen konnten ihr andererseits 2,3 Mrd. € zugeführt werden. Darin enthalten war auch die im Zusammenhang mit der BayernLB erhaltene Erstattung der Republik Österreich an den Freistaat aufgrund der Umsetzungsvereinbarung von 1,2 Mrd. €. Die Rücklage stieg somit um 1,3 Mrd. €. Bis 2018 sind nach den Haushaltsplänen 2016 bis 2018 Entnahmen per Saldo von insgesamt 5,2 Mrd. € geplant. Unter Berücksichtigung der Haushaltsverbesserungen sowie der Steuermehreinnahmen 2016, die der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt werden sollen, wird der Bestand der Rücklage Ende 2018 voraussichtlich 2,3 Mrd. € betragen.

Die Rücklage „**Zukunft Bayern 2020**“ sichert die Finanzierung des gleichnamigen Programmpakets. Dieses umfasste ursprünglich 1,7 Mrd. € aus Steuermehreinnahmen der Jahre 2007/2008 und betrifft im Wesentlichen Investitionen mit Schwerpunkten in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, Arbeit sowie Klimaschutz. 2015 wurden für diese Zwecke 28,7 Mio. € aus der Rücklage entnommen.

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 9,0 Mio. € wurden insofern nicht mehr benötigt und der **Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“** zugeführt. Aus dieser so aufgebauten Rücklage wurden dann nicht grundstockkonforme Maßnahmen, insbesondere im Rahmen der o. g. Zukunftsprogramme finanziert (2015: 60,2 Mio. €).

2013 wurden die Versorgungsrücklage und der Versorgungsfonds zum **Bayerischen Pensionsfonds** zusammengefasst. Er dient frühestens ab 2023 für mindestens 15 Jahre der Mitfinanzierung künftiger Versorgungslasten des Staates und der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (vgl. TNr. 5.6).³²

Unter **sonstige Sondervermögen**³³ 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.

³² Art. 7 Abs. 1 BayVersRücklG.

³³ Details s. Haushaltsrechnung des Freistaates Bayern, Einzelpläne 03A, 08, 12, 13 und 15, jeweils Anlage II.

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 08.08.2002.³⁴

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 des Einzelplans 13 aufgeführt. Die tatsächlichen Entwicklungen werden dann in der Haushaltsrechnung in der Anlage II zum Einzelplan 13 nachgewiesen.

Das Sondervermögen Grundstock hat sich wie folgt entwickelt:

Sondervermögen Grundstock (Mio. €)				Tabelle 17	
	2014	2015	Veränderung 2014/2015		
Allgemeine Landesverwaltung	528,6	550,9	+ 22,3	+ 4,2%	
Forstgrundstock	4,5	4,7	+ 0,1	+ 3,1%	
Offensive Zukunft Bayern II	3,2	5,5	+ 2,3	+ 71,9%	
Offensive Zukunft Bayern IV - Bayernfonds II	0,7	0,4	- 0,4	- 50,5%	
Erlöse aus der Veräußerung weiterer Beteiligungen (insbesondere e-on) und von Grundstockvermögen	370,1	366,8	- 3,3	- 0,9%	
Summe	907,2	928,2	+ 21,1	+ 2,3%	

Der Grundstock gliedert sich verwaltungsmäßig in die Abteilungen „**Allgemeine Landesverwaltung**“ und „**Forstgrundstock**“. 2015 wurden im Bereich der „Allgemeinen Landesverwaltung“ Einnahmen von 39,0 Mio. € erwirtschaftet, insbesondere aus der Veräußerung von Grundstockvermögen. Für den Erwerb von Grundstockvermögen

³⁴ FMBl. S. 268.

bzw. für die Finanzierung von grundstockkonformen Maßnahmen wurden 16,6 Mio. € ausgegeben. Den Einnahmen des „Forstgrundstocks“ von 2,0 Mio. € standen Ausgaben von 1,9 Mio. € entgegen, insbesondere für den Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken (1,7 Mio. €).

In den **drei zusätzlichen Sondervermögen aus Privatisierungserlösen**³⁵ wurden u. a. die Erlöse aus der Veräußerung der Bayerischen Versicherungskammer bzw. von e.on-Anteilen des Freistaates erfasst (z. B. Offensive Zukunft IV - Bayernfonds II). Die Mittel hieraus werden für grundstockkonforme Maßnahmen verwendet. Deshalb verringert sich in der Regel der Bestand der zusätzlichen Sondervermögen.

9 Verschuldung

 **Es wurden 500,0 Mio. € Schulden getilgt. Die Schulden am Kreditmarkt am 31.12.2015 lagen somit bei 22,6 Mrd. €. Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich um 1.971,9 Mio. €. Werden diese in Anspruch genommen, können sich die Staatsschulden auf 29,5 Mrd. € erhöhen.**

9.1 Schuldenstand und Zinsen

Von 2011 bis 2015 haben sich der Schuldenstand des Freistaates und die Zinszahlungen wie folgt entwickelt:

Staatsschulden am Jahresende (Mio. €)					<i>Tabella 18</i>
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2011	2012	2013	2014	2015
1. Allgemeiner Haushalt					
- Kreditmarktschulden	19.076,6	18.074,9	16.414,0	15.101,1	13.877,2
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	3.489,1	3.490,8	4.151,7	4.924,6	5.648,5
Summe	22.565,7	21.565,7	20.565,7	20.025,7	19.525,7
2. Stabilisierungsfonds					
- Kreditmarktschulden	10.000,0	10.000,0	10.000,0	10.000,0	8.752,0
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen					1.248,0
Summe	10.000,0	10.000,0	10.000,0	10.000,0	10.000,0
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	32.565,7	31.565,7	30.565,7	30.025,7	29.525,7
davon Kreditmarktschulden	29.076,6	28.074,9	26.414,0	25.101,1	22.629,2
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	1.215,4	1.149,3	1.084,3	1.010,1	950,6

³⁵ Nr. 3.5.1 der Grundstockbekanntmachung vom 08.08.2002.

Zinsausgaben (Mio. €)					Tabelle 19
Zinsausgaben	2011	2012	2013	2014	2015
A. Kreditmarkt					
1. Allgemeiner Haushalt ¹	725,4	688,1	607,1	540,8	481,3
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	342,2	346,8	341,0	344,5	347,3
<i>Zwischensumme</i>	<i>1.067,6</i>	<i>1.034,9</i>	<i>948,1</i>	<i>885,4</i>	<i>828,6</i>
B. Bund	7,5	7,2	6,7	6,2	5,2
Summe	1.075,1	1.042,1	954,8	891,6	833,9

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

Bei den **Schulden am Kreditmarkt** handelt es sich um Schuldscheindarlehen, Landesschatzanweisungen und Rahmenkredite. 2015 umfassten die Rahmenkredite 805,0 Mio. €. Diese werden nur bei Bedarf zur kurzfristigen Liquiditätsbeschaffung in Anspruch genommen. 2015 war dies infolge der guten Liquidität nur sehr selten und nur in geringer Höhe notwendig.

Das Finanzministerium achtete in den vergangenen Jahren aufgrund der günstigen Zinsen darauf, bei der Anschlussfinanzierung gute Konditionen längerfristig zu sichern. 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 2015/2016 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. TNr. 1.3).

9.2 Schuldenabbau bis 2030

Die Schulden am Kreditmarkt sind bis 2030 abzubauen.³⁶ Bei der Schuldentilgung ist insbesondere die konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen; in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs ist mithin ein größerer Schuldenabbau anzustreben als in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs.

³⁶ Art. 18 Abs. 1 Satz 2 BayHO.

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

Der ORH hatte im letzten Jahresbericht zum wiederholten Mal empfohlen, bei der Haushaltsplanung nicht allein auf eine günstige Entwicklung im Haushaltsvollzug zu setzen. Ein langfristiger Schuldenabbau kann nur gelingen, wenn schon bei der Haushaltsaufstellung die Ausgaben unter den Einnahmen liegen. Zudem ist ein angemessener Anteil der Steuermehreinnahmen im Haushaltsvollzug zur Schuldentilgung heranzuziehen.

Der Schuldenstand des allgemeinen Haushalts (Kap. 13 06) wurde 2015 um 500 Mio. € verringert. Eine weitere Schuldentilgung aufgrund der zu erwartenden anhaltend hohen Steuereinnahmen ist hier jedoch 2017 und 2018 wie bereits 2016 nicht eingeplant.

Dem Anliegen des ORH, dass alle Rückzahlungen der BayernLB für die Tilgung der Kredite zugunsten des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) einzusetzen sind, wurde erstmals im Nachtragshaushalt 2016 Rechnung getragen; dort war ein Teilbetrag von 550,0 Mio. € für die Schuldentilgung eingeplant. Nach Aussage der Staatsregierung sollte bei weiteren Rückzahlungen ebenso verfahren werden.

Bis April 2016 hatte der Freistaat 2,0 Mrd. € beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) eingenommen, die als Rückzahlung der BayernLB zu werten sind. Der Doppelhaushalt 2017/2018 plant mit einer Schuldentilgung von jährlich 500,0 Mio. € zugunsten von Kap. 13 60. Damit sollen Ende 2018 1.550,0 Mio. € getilgt sein. Aus den 2016 vereinnahmten 2,0 Mrd. € werden damit Ende 2018 immer noch 450,0 Mio. € für die Schuldentilgung bereitstehen.

Der ORH vertritt weiterhin seine bisherige Haltung, die Einnahmen von der BayernLB vollständig für die Schuldentilgung bei Kap. 13 60 zu verwenden. Dies gilt insbesondere für die genannten 450,0 Mio. € und auch für die ausstehenden Beihilferückzahlungen von 1,0 Mrd. € bis Ende 2017.

Das Ziel „Schuldenabbau 2030“ lässt sich nur mit Ausgabendisziplin und Schuldentilgung erreichen. Der ORH wiederholt seine dringende Empfehlung, die Ausgabensteigerung im Gesamthaushalt für künftig aufzustellende Haushalte zu begrenzen und zugleich weiterhin Schuldentilgungen auch im allgemeinen Haushalt einzuplanen.

10 Staatsbürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung für die BayernLB

Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen des Freistaates sind 2015 um 245 Mio. € auf 6,6 Mrd. € zurückgegangen. Infolge der anhaltenden Niedrigzinsphase werden sich die zukünftigen Versorgungsverpflichtungen unter Gewährträgerhaftung bis 2021 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 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.

Der maximale Gesamthaftungsbetrag des Staates aus allen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (ohne Gewährträgerhaftung) verminderte sich 2015 im Vergleich zum Vorjahr um 245 Mio. € auf 6,6 Mrd. €.

Er ermittelt sich wie folgt:

Gewährleistungen (Mio. €)			Tabelle 20	
Bereich	Haftungsbeträge		Veränderung 2014/2015	
	2014	2015		
Bürgschaften nach dem BÜG	3.216,3	3.210,8	- 5,5	- 0,2%
Bürgschaften der LfA	1.198,0	1.104,2	- 93,8	- 7,8%
Rückbürgschaften und Garantien zugunsten der LfA	- 63,2	- 38,1	25,1	- 39,7%
Erfüllungsübernahme der LfA	134,0	126,3	- 7,7	- 5,7%
Bürgschaften gegenüber der BayernLB	2.144,0	2.001,4	- 142,6	- 6,7%
Sonstige Garantien und Gewährleistungen	264,3	244,1	- 20,2	- 7,6%
Summe	6.893,4	6.648,7	- 244,7	- 3,5%

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 999 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 bisher in Anspruch genommen wurde.

Staatsbürgschaften (Mio €; Bestand am 31.12.2015)					
Bereich	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag	Anrech- nungs- betrag	Ermächti- gungs- rahmen
Gewerbliche Wirtschaft	0	0,0	0,0	83,7	2.250,0
Sozialer, kultureller und wis- senschaftlicher Bereich	1	1,4	1,1	0,0	50,0
Wohnungswesen	55.860	3.942,6	3.206,3	20,7	5.000,0
Land- und Forstwirtschaft	0	0,0	0,0	0,0	25,0
Hilfsaktionen bei Natur- katastrophen	121	3,4	3,4	0,1	150,0
Summe	55.982	3.947,4	3.210,8	104,5	7.475,0

Das Finanzministerium errechnete für Ende 2015 einen Haftungsbetrag von 3.210,8 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 104,5 Mio. €.

Zugesagt, jedoch noch nicht ausgereicht wurden darüber hinaus weitere 161,1 Mio. €. Daraus ergab sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 3.998,6 Mio. €.

10.2 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern (LfA)

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

Bürgschaften der LfA (Mio. €; Bestand am 31.12.2015)			
			<i>Tabelle 22</i>
Bürgschaftsprogramme	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag
Bürgschaft für mittelständische Unternehmen	1.124	295,1	197,9
Exportgarantie (Konsortial)	78	23,9	9,7
Haftungsfreistellungen	13.372	1.001,6	640,3
Haftungsmäßige Unterbeteiligung	158	809,1	186,2
Inlandsaval	131	77,5	23,4
Rückbürgschaften für Kleinbürgschaft Bayerische Bürgschaftsbank (BBB)	3	0,1	0,0
Rückbürgschaften zugunsten anderer Länder (Banken und Nichtbanken)	7	2,7	1,0
Sonstige LfA-Bürgschaften und Garantien (Banken und Nichtbanken)	5	46,3	2,3
Vorfinanzierung Auslandsauftrag (Konsortial)	13	5,2	2,6
Vorfinanzierung Inlandsauftrag	35	16,4	8,2
BBP ¹ -Garantie für Verlängerungsfälle	26	8,6	3,4
BBP ¹ -Garantie für Wachstumsfälle (Banken und Nichtbanken)	55	66,9	26,1
Bürgschaft des Bayerischen Bankenfonds	3	0,2	0,1
Garantien zugunsten der Bayerischen Beteiligungs- gesellschaft mbH (BayBG)	12	15,2	3,0
Summe	15.022	2.368,8	1.104,2

¹ Bayerisches Bürgschaftsprogramm.

Der Haftungsbetrag aus den Bürgschaften der LfA belief sich auf 1.104,2 Mio. €. Er wird durch Rückgarantien von 38,1 Mio. € vermindert.

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 BBB übernommen hat. Dabei handelte es sich insgesamt um 557 Rückgarantien gegenüber der BGG über 194,8 Mio. € und 1.689 Fälle gegenüber der BBB über 437,9 Mio. € mit einem Haftungsbetrag von zusammen 126,3 Mio. €.

10.3 Bürgschaften gegenüber der BayernLB

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 3.000,0 Mio. € übernommen. Die Ausfallbürgschaft valutierte zum 31.12.2015 mit 2.001,4 Mio. €.

10.4 Sonstige Garantien und Gewährleistungen

Daneben bestehen noch weitere staatliche Garantien/Gewährleistungen aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen, die zum 31.12.2015 mit einem Gesamtbetrag von 543,8 Mio. € in Anspruch genommen wurden.

Hierin enthalten sind folgende Garantien und Gewährleistungen:



Sonstige Garantien und Gewährleistungen (Mio. €; Stand 31.12.2015)			
			<i>Tabelle 23</i>
lfd. Nr.	Gewährleistung	Gesamtinanspruchnahme der Ermächtigung	Tatsächliche Valutierung
1.	Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze Hof und Augsburg ¹	10,2	10,2
2.	Garantien i. Z. m. dem Vollzug des Atomgesetzes und mit dem Abkommen auf dem Gebiet der Atomkernenergie ²	18,9	18,9
3.	Absicherung von Risiken i. Z. m. der mitteleuropäischen Rohölleitung ³	40,9	40,9
4.	Patronatserklärung ggü. dem Eisenbahnbundesamt für die Hafent Nürnberg-Roth GmbH ⁴	22,0	11,5
5.	Bürgschaft zugunsten Staatsbad Bad Reichenhall Kur-GmbH Bad Reichenhall/Bayerisch Gmain ⁵	9,5	0,5
6.	Bürgschaft zugunsten GSB Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH ⁶	20,0	1,6
7.	Bürgschaft ggü. Bund i. Z. m. „New Town“ Eschenbach ⁷	83,0	0,0
8.	Rückbürgschaft/Garantie des Freistaats ggü. der LfA ⁸	200,0	25,6
9.	Patronatserklärung für das Bayerische Hauptmünzamt ⁹	2,0	1,8
10.	Gewährträgerhaftung für Verbindlichkeiten des Landesverbands für Ländliche Entwicklung ¹⁰	12,0	8,0
11.	Kapitaldienstgarantien/Wiedereinsatzgarantie i. Z. m. der Ausschreibung von Verkehrsleistungen („Dieselnetz Allgäu“) ¹¹	125,0	125,0
12.	Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Landeskraftwerke GmbH ¹²	0,2	0,2
	Gesamt	543,8	244,1

¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982.

² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2015/2016.

³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996.

⁴ Ermächtigung: 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.

⁵ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2005/2006.

⁶ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2005/2006.

⁷ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2007/2008.

⁸ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 10 HG 2009/2010 i. d. F. des NHG 2010 und Art. 8 Abs. 5 HG 2011/2012.

⁹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2011/2012.

¹⁰ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 14 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012.

¹¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 7 HG 2013/2014 i. d. F. des 2. NHG 2014 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2015/2016.

¹² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2015/2016.

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.

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 31.12.2015 insgesamt 1,0 Mrd. € (31.12.2014: 21,3 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 31.12.2015 beliefen sich die Verbindlichkeiten unter Gewährträgerhaftung auf insgesamt 15,8 Mrd. € (31.12.2014: 15,5 Mrd. €).

10.5.3 Versorgungsverpflichtungen

Die Versorgungsverpflichtungen unterliegen ebenfalls der entsprechenden Gewährträgerhaftung. Zum 31.12.2015 wiesen die Versorgungsverpflichtungen folgende Beträge auf:

- BayernLB (Bank Inland) 2.410 Mio. €
- BayernLabo 191 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 296 Mio. € freigestellt.

Die anhaltende Niedrigzinsphase hat erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der in der BayernLB bestehenden Versorgungsverpflichtungen. Maßgeblich hierfür ist der Barwert, der die abgezinste Summe aller zukünftig zu leistenden Zahlungen zum Bewertungsstichtag abbildet. Der Barwert und damit die Höhe der Versorgungsverpflichtungen steigt bei einem sinkenden Rechnungszinssatz und wird sich bis 2021 auf insgesamt 3.540 Mio. € erhöhen.

10.6 Absicherung der Risiken im Haushalt

Der Freistaat bildete für Risiken künftiger Haushalte eine Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage (Epl. 13, Anlage B, Kap. 80 01). Die Mittel dieser Rücklage können auch zur Abwendung von Schadensfällen und zur Realisierung von Sicherheiten für staatsverbürgte Kredite verwendet werden (Kap. 13 06 Tit. 870 01 - 6). Zur Entwicklung der Rücklage vgl. TNr. 8.1.

Die Bundesregierung hat 2008 auf die Finanzmarktkrise mit der Einrichtung des Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) reagiert. Nach der Abwicklung und Auflösung des Fonds sind etwa verbleibende Defizite zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 aufzuteilen.³⁷ Der Länderanteil ist begrenzt auf 7,7 Mrd. €. Der bayerische Anteil an der Länderquote beträgt maximal 1,28 Mrd. €. Nach Auskunft der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung fallen Zahlungen voraussichtlich frühestens ab 2020 an.

11 IT-Einsatz in der Staatsverwaltung

Im Bereich der Staatsverwaltung gab es 2015 143.000 IT-Arbeitsplätze und 132.000 IT-Nutzer.³⁸ Die größere Anzahl an IT-Arbeitsplätzen im Vergleich zu den IT-Nutzern ist nach Auskunft der Verwaltung auf Doppelausstattungen bei Telearbeitsplätzen, Funktionsgeräten in Besprechungsräumen und für Außendienstarbeit sowie auf mobile Endgeräte zurückzuführen. Den IT-Nutzern standen mehr als 1.700 Fachverfahren zur Verfügung. Damit werden Mitarbeiter in der Verwaltung bei der Erledigung ihrer Fachaufgaben (z. B. bei der Erstellung eines Steuerbescheides) unterstützt. Die Verwaltung verfügte über 614 Webauftritte. 213 E-Government-Anwendungen bot sie für die Verwaltung, Bürger und Unternehmen an.

Die Haushaltsaufstellungsrichtlinien (HaR) fordern im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung eine gesonderte Darstellung der IT-Ausgaben. Nach der Haushaltsrechnung 2015 entfielen auf den IT-Einsatz Sachausgaben von 362,6 Mio. €. Sie sind gegenüber 2014 um 19,8 Mio. € (5,5 %) gestiegen.

³⁷ § 13 Abs. 2 Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz.

³⁸ IT-Controlling-Ergebnisse 2015 (21. Sitzung der Ressort-CIO am 09.11.2016).

In der Haushaltsrechnung sind allerdings nicht alle auf den IT-Einsatz entfallenden Sachausgaben eindeutig zu identifizieren. Die Regelungen in den HaR lassen dabei Spielraum: Grundsätzlich sind IT-Ausgaben zwar in der Gruppe 815 zu veranschlagen.³⁹ Ausgaben für größere IT-Projekte können aber auch in der TG 99 („Kosten der Datenverarbeitung“) veranschlagt werden. Zum Teil werden die Ausgaben allerdings auch auf nicht IT-spezifischen Titeln gebucht. Dies bestätigen immer wieder Prüfungen des ORH.

Der Haushaltsplan 2015/2016 wies entsprechend der HaR⁴⁰ bei den Erläuterungen zur Titelgruppe 99 4.202 VZK als IT-Mitarbeiter aus. Die TG 99 ist aber zulässigerweise nicht in allen Einzelplänen gebildet.⁴¹ In einigen Einzelplänen ist trotz vorhandener Titelgruppe 99 das IT-Personal nicht angegeben.

Die IT-Sachausgaben und das IT-Personal sind im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung demnach nicht vollständig als solche zu erkennen. Auf diese Problematik wies 2005 schon die Bayerische IuK-Landesstrategie hin.⁴²

Vor diesem Hintergrund hat die Verwaltung 2010 ein IT-Controlling eingeführt. Dieses wies für 2015 neben Sachkosten IT-Personal von mehr als 3.500 VZK sowie Gesamtkosten von mehr als 550 Mio. € aus.⁴³ Das IT-Controlling erfasst allerdings nicht alle Kosten. Ausgeklammert sind einige Bereiche wie Hochschulen und Schulen.

Die tatsächlichen auf den gesamten IT-Einsatz entfallenden Ausgaben und Kosten sowie der Umfang des für die IT eingesetzten Personals sind also unbekannt, insbesondere weil das IT-Controlling nicht alle Bereiche und Kosten erfasst und aus den Haushaltsdaten nicht alle IT-Ausgaben und das gesamte IT-Personal erkennbar sind. Zudem geben weder die Haushaltsdaten noch das IT-Controlling darüber Aufschluss, auf welche Vorhaben und Projekte sich diese Ausgaben bzw. Kosten verteilen.

Auch bei IT-Großprojekten lassen sich die Gesamtkosten z. T. erst aus mehreren Haushaltsstellen und über mehrere Haushaltsjahre ermitteln; auch deren Projektbeschreibungen ergeben sich nicht aus dem Haushalt. Dabei betreibt die Verwaltung etwa folgende IT-Großprojekte/Vorhaben:

- ▶ die seit 2007 laufende bundesweite „Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“ (KONSENS; Gesamtbudget 2015: 99,5 Mio. €; Anteil Bayerns 13,8 Mio. €),⁴⁴

³⁹ Siehe HaR Nr. 20.1. Ab dem Haushaltsjahr 2017/2018 sind IT-Ausgaben nicht mehr bei der Gruppe 815, sondern beim Festtitel 812 35 zu veranschlagen.

⁴⁰ HaR Nr. 20.2.

⁴¹ HaR Nr. 20.1.

⁴² http://www.cio.bybn.de/imperia/md/content/cio/iuk_strategie_by.pdf (abgerufen am 28.11.2016).

⁴³ Die Zahlen für Sachausgaben und für das IT-Personal weichen erheblich von den Zahlen ab, die sich aus dem Haushalt ergeben.

⁴⁴ Vgl. dazu ORH-Bericht 2006 TNr. 26.



- die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akten bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit (5 Mio. € zusätzliche Beschaffungskosten⁴⁵ in 2015 und 2016),
- das Projekt „Amtliche Schuldaten - Amtliche Schulverwaltung - Schulartübergreifendes Schulverwaltungsprogramm“ (ASD/ASV⁴⁶ ; 2 Mio. € jährliche Erstattungen an das Landesamt für Statistik⁴⁷),
- das Projekt der OBB „Neues Haushaltsverfahren der Staatsbauverwaltung“ (HASTA; Verpflichtungsermächtigung über 21,5 Mio. €⁴⁸).

Das Finanzministerium, das ressortübergreifend für die strategische Steuerung des IT-Einsatzes zuständig ist, führt einen „vertraulichen IT-Gesamtplan“, der nicht Bestandteil des Haushaltsplans ist und die wichtigsten IT-Planungen und IT-Vorhaben enthält.

Es gibt keinen regelmäßigen Bericht der Staatsregierung an den Landtag zum IT-Einsatz; einen solchen hält der ORH für notwendig, zumal der IT-Beauftragte der Staatsregierung selbst feststellt: „Nur wer Sicht hat, kann steuern“.⁴⁹

⁴⁵ Lt. Haushaltsplan 2015/2016: 2 Mio. € bei Kap. 04 04 Tit. 511 99 und 3 Mio. € bei Kap. 04 04 Tit. 815 99. Vom elektronischen Rechtsverkehr sind auch die Fachgerichtsbarkeiten betroffen, entsprechende Aufwände für Softwarelösungen und Umbaumaßnahmen sind zu erwarten.

⁴⁶ Vgl. dazu ORH-Bericht 2004 TNr. 24.

⁴⁷ Lt. Haushaltsplan 2015/2016: Erstattung aus Kap. 05 02 Tit. 981 99 für die amtliche Schulstatistik sowie für die fachliche und technische Unterstützung des Verfahrens Amtliche Schuldaten.

⁴⁸ Lt. Haushaltsplan 2015/2016: Verpflichtungsermächtigung über 21,5 Mio. € bei Kap. 03 62 und Tit. 815 02. Geplante Ausgaben 2015 und 2016 je 1 Mio. €.

⁴⁹ IT-Beauftragter der Staatsregierung: Rahmenkonzept für das IT-Controlling in der bayerischen Staatsverwaltung (Stand Januar 2011), S. 1.

III. EINZELPLANBEMERKUNGEN

Anmerkung:

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



12 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)

Einzelplan 01		Tabelle 24		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	108,7	109,2	+ 0,5	+ 0,5 %
- darunter Personalausgaben	70,6	73,7	+ 3,1	+ 4,4 %
Ist-Einnahmen	0,5	0,6	+ 0,1	+ 19,3 %
Verpflichtungsermächtigungen	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	8,4	10,7	+ 2,2	+ 26,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	271	288	+ 17	+ 6,3 %

Der Bayerische Landtag ist die direkt gewählte Volksvertretung des Freistaates. In der 17. Legislaturperiode (2013 bis 2018) sind 180 Abgeordnete aus vier Fraktionen in diesem vertreten. Der Bayerische Landtag ist die gesetzgebende Gewalt in Bayern und entscheidet über den Haushaltsplan. Er wirkt bei der Bildung der Staatsregierung mit und kontrolliert deren Arbeit. Das Landtagsamt ist Verwaltungsbehörde des Bayerischen Landtags.

Für den Bayerischen Landtag wurde für 2015 mit einem Haushaltsvolumen von 122,5 Mio. € geplant. Die tatsächlichen Ausgaben bezifferten sich auf 109,2 Mio. €. Dies entsprach 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Der Einzelplan 01 wies 2015 insgesamt eine Ausgabensteigerung von 0,5 % aus, nachdem die Ausgaben in den Jahren 2013 und 2014 jeweils rückläufig waren.

Die Personalausgaben 2015 betragen 73,7 Mio. €, dies sind 67,5 % der gesamten Ausgaben. Die Aufwendungen für die Mitglieder des Landtags und deren Beschäftigte hatten daran einen Anteil von 53,7 Mio. €.

Für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen wurden 21,9 Mio. € aufgewendet. Der größte Anteil mit 15,0 Mio. € entfiel auf Zuschüsse an die Fraktionen nach dem Bayerischen Fraktionsgesetz. Die Parteien erhielten Mittel von 2,9 Mio. € nach dem Parteiengesetz und dem Landeswahlgesetz. Die Ausgaben für die Einführung von Jugend- und Erwachsenengruppen in die Parlamentsarbeit waren mit 1,0 Mio. € ebenfalls in diesem Posten erfasst.

Für Bauplanungs-, Bau- und Sanierungskosten für das Gebäude des Landtags wurden 1,8 Mio. € ausgegeben. Die Ausgaben für Baumaßnahmen sanken im Vergleich zum Vorjahr um 38,6 %.

Auch die Einnahmen und Ausgaben für die Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz gem. Art. 29 Abs. 4 Bayerisches Datenschutzgesetz werden im Einzelplan 01 veranschlagt. 2015 betragen die Ausgaben 2,1 Mio. €.

Die Ausgabereste des Einzelplanes erhöhten sich von 8,4 auf 10,7 Mio. € (+ 26,7 %). 4,2 Mio. € der übertragenen Ausgabereste sind für die Planung der Generalsanierung des Kellergeschosses einschließlich der haustechnischen Anlagen im Altbau notwendig. Zudem wurden Ausgabemittel für sächliche Verwaltungsausgaben von 2,8 Mio. € und für Sachinvestitionen von 2,0 Mio. € übertragen.

13 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)

Einzelplan 02		Tabelle 25		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	49,0	52,8	+ 3,9	+ 7,9 %
- darunter Personalausgaben	31,4	32,4	+ 1,1	+ 3,4 %
Ist-Einnahmen	0,9	1,1	+ 0,2	+ 23,4 %
Verpflichtungsermächtigungen	0,5	0,4	- 0,1	- 18,8 %
Ausgabereste	7,1	6,4	- 0,7	- 9,5 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	383	387	+ 4	+ 1,0 %

Die Staatskanzlei unterstützt den Ministerpräsidenten und die Staatsregierung bei der Durchführung der verfassungsmäßigen Aufgaben gem. Art. 52 der Bayerischen Verfassung. Dies umfasst insbesondere die Koordinierung von Politik und Rechtssetzung sowie die Repräsentation und Vertretung Bayerns. Zudem steuert die Staatskanzlei die bayerische Europapolitik und die Entwicklungszusammenarbeit.

Für die Aufgaben der Staatskanzlei war im Einzelplan 02 ein Haushaltsvolumen von 57,5 Mio. € bereitgestellt; davon wurden 52,8 Mio. € tatsächlich verausgabt. Dies entsprach 0,1 % der Ausgaben des gesamten Staatshaushaltes. Die Ausgaben erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 3,8 Mio. € (+ 7,9 %).

Der größte Ausgabeposten von 61,4 % entfiel auf Personalausgaben. 2015 wurden dafür 32,4 Mio. € aufgewendet. Die sächlichen Verwaltungsausgaben beliefen sich auf 30,2 % der Gesamtausgaben. Im Vergleich zu 2014 sind sie um 2,2 auf 16,0 Mio. € angewachsen (+ 16,3 %). Für Zuweisungen, Zuschüsse und Investitionen wurden 3,6 Mio. € eingesetzt. Dies entspricht einem Anteil von 6,8 %.



Nachdem sich die Ausgaben für repräsentative Verpflichtungen der Staatsregierung in den Jahren 2012 bis 2014 sukzessive von 4,2 auf 1,7 Mio. € verminderten, stiegen sie 2015 auf 1,8 Mio. € (+ 7,3 %). Im Gegensatz hierzu war bei den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit der Staatsregierung ein Rückgang von 50,8 % auf 0,9 Mio. € zu verzeichnen. Dieser ist insbesondere auf den Schwerpunkt G7-Gipfel zurückzuführen. Die damit verbundenen Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit wurden dem G7-Gipfel zugerechnet.

Für den G7-Gipfel am 07. und 08.06.2015 auf Schloss Elmau wurden aus dem Bereich der Staatskanzlei 2,3 Mio. € verausgabt.⁵⁰

Für die Aufgaben der Staatsministerin für Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen wurden 2015 insgesamt 3,8 Mio. € ausgegeben. 2,5 Mio. € wurden für Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen verwendet und dienten insbesondere der Förderung der internationalen Beziehungen Bayerns und der bayerischen Kulturarbeit im Ausland. Darin enthalten sind auch die Kosten der Vertretungen des Freistaates in Prag und Québec. Die restlichen 1,3 Mio. € entfielen auf die Vertretung des Freistaates bei der Europäischen Union in Brüssel.

Die Ausgaben für die Vertretung des Freistaates beim Bund in Berlin stiegen erneut und beliefen sich auf 2,5 Mio. € (+ 33,4 %). Dies lag größtenteils an den Ausgaben für Bauunterhalt, die 2015 abflossen.

Die Stiftung Wertebündnis Bayern wurde mit Wirkung zum 01.10.2015 mit einem verbrauchbaren Vermögen von 2,5 Mio. € für einen Zeitraum von zehn Jahren errichtet. 2015 wurden 0,3 Mio. € für die Stiftungsgründung aufgewendet. Die Stiftung geht zurück auf das Wertebündnis Bayern mit rd. 60 Bündnispartnern aus Kirchen, Organisationen und Verbänden. Die Staatskanzlei hatte dieses Bündnis 2010 ins Leben gerufen und bis einschließlich 2015 mit 0,1 Mio. € jährlich ausgestattet.

Die Ausgabereste des Einzelplans reduzierten sich von 7,1 auf 6,4 Mio. € (- 9,5 %). Davon entfielen 2,1 Mio. € (32,7 %) auf kleine Baumaßnahmen und Bauunterhalt. Gegenüber dem Vorjahr gingen diese um 0,6 Mio. € (- 23,6 %) zurück. Für die Vertretung des Freistaates beim Bund in Berlin wurden Ausgabereste von 0,7 Mio. € (- 51,4 %) übertragen. Diese sind fast ausschließlich für nicht abgeschlossene Baumaßnahmen zur Brandschutzsanierung notwendig. Auf die Kosten der Datenverarbeitung entfielen Ausgabe-
reste von 0,4 Mio. € (2014: 1,0 Mio. €).

⁵⁰ Zu den Gesamtausgaben siehe TNr. 14 (Einzelplan 03A).

Einzelplan 03A		Tabelle 26		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	3.959,8	4.092,3	+ 132,4	+ 3,3 %
- darunter Personalausgaben	3.219,8	3.311,3	+ 91,5	+ 2,8 %
Ist-Einnahmen	535,0	531,6	- 3,3	- 0,6 %
Verpflichtungsermächtigungen	449,7	429,8	- 19,8	- 4,4 %
Ausgabereste	380,5	322,0	- 58,5	- 15,4 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	51.596	51.418	- 178	- 0,3 %

Der Aufgabenbereich der Allgemeinen Inneren Verwaltung umfasst im Wesentlichen die Regierungen und Landratsämter, die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Landesanwaltschaft, die Landesämter für Statistik, für Datenschutzaufsicht und für Verfassungsschutz, die Versorgungskammer, den Bereich Rettungsdienst und Katastrophenschutz, die Feuerweherschulen sowie die Polizei.

Die Ist-Ausgaben 2015 des Einzelplans 03A von 4,1 Mrd. € entsprachen 7,5 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Im Haushaltsplan wurde der Großteil der Ausgaben bei der Polizei (3,2 Mrd. €) und der Allgemeinen Inneren Verwaltung (0,6 Mrd. €) veranschlagt.

Die Personalausgaben beliefen sich 2015 mit 3,3 Mrd. € auf 80,9 % der Ausgaben des Einzelplans. 2014 betrug dieser Anteil noch 81,3 %. Auf die personalstarke Polizei entfielen davon 1,8 Mrd. €.

Größere Ausgabensteigerungen finden sich 2015 in folgenden Bereichen:

Bei den Ausgaben für Neubau-, Umbau- und Sanierungsmaßnahmen für die drei staatlichen Feuerweherschulen war eine Steigerung um 5,7 Mio. € auf insgesamt 15,0 Mio. € zu verzeichnen.

Die für den G7-Gipfel am 07. und 08.06.2015 auf Schloss Elmau in verschiedenen Einzelplänen⁵¹ ausgewiesenen Ausgaben betragen 2015 insgesamt 107,3 Mio. €. Im Einzelplan 03A wurden dafür 101,5 Mio. € verausgabt. Diesen Ausgaben des Freistaates stehen auf der Einnahmenseite Erstattungen vom Bund in Höhe von 39,3 Mio. € gegenüber.

Die Einnahmen beliefen sich auf 0,5 Mrd. €. Der leichte Rückgang von 0,6 % ist insbesondere auf die wegfallende Erstattung aus dem EU-Solidaritätsfonds für die Hochwasserkatastrophe 2013 zurückzuführen.

⁵¹ Vgl. TNrn. (13, 19, 23, 24).

Bedingt durch zeitliche Verzögerungen im Projektverlauf sind bei Errichtung und Betrieb des Digitalfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in Bayern in den vergangenen Jahren hohe Ausgabereste aufgelaufen. Obwohl im Haushaltsjahr 2015 für den Aufbau des Digitalfunks insgesamt 116,5 Mio. € verwendet wurden, verblieben hier dennoch Ausgabereste von 55,3 Mio. €. Auch bei der Förderung der Erstausrüstung mit Digitalfunk-Endgeräten (zzgl. Zubehör) und nutzerseitiger Kosten bei nichtstaatlichen BOS bestehen inzwischen erhebliche Ausgabereste von insgesamt 47,3 Mio. €.

Die Ausgabereste bei den Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen und sonstigen Ausrüstungsgegenständen verblieben mit 66,9 Mio. € weiterhin auf hohem Niveau. Diese Ausgabereste dürfen kraft Gesetzes nur für Zwecke der Feuerwehr verwendet werden, da sie aus der Feuerschutzsteuer stammen.

Bei den Ausgaben für Rettungsdienst und Katastrophenschutz beliefen sich die Reste auf insgesamt 31,5 Mio. €. Davon entfielen 21,0 Mio. € auf Leistungen des Freistaates für Integrierte Leitstellen.

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

Einzelplan 03B		Tabelle 27		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	2.641,2	2.783,2	+ 141,9	+ 5,4 %
- darunter Personalausgaben	462,4	467,4	+ 5,0	+ 1,1 %
Ist-Einnahmen	1.711,9	1.703,2	- 8,7	- 0,5 %
Verpflichtungsermächtigungen	8.214,9	10.744,1	+ 2.529,2	+ 30,8 %
Ausgabereste	689,7	667,4	- 22,3	- 3,2 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	10.528	10.396	- 132	- 1,3 %

Zum Aufgabenbereich der Staatsbauverwaltung gehören der staatliche Hochbau, der Straßen- und Brückenbau, das Wohnungswesen, die Städtebauförderung sowie das Verkehrswesen und der Schienenpersonennahverkehr.

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 1,4 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 14.400 Brücken, 60 Tunneln und über 6.500 km Radwegen. Die Gesamtausgaben von Bund und Land für Straßenbauprojekte sowie Betriebsdienst und technische Verwaltung von Autobahnen, Bundesstraßen und Staatsstraßen beliefen sich auf 1,9 Mrd. €.

In Bayern besteht ein über 6.000 km langes Schienennetz mit mehr als 1.000 Bahnhöfen; dies ist das umfangreichste Bahnnetz aller Bundesländer.

Die Ausgaben des Einzelplans 03B beliefen sich 2015 auf 5,1 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 45,6 % der Ausgaben des Einzelplans 03B erfolgten für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, hauptsächlich für den Schienenpersonennahverkehr (1,0 Mrd. €). 16,8 % der Ausgaben entfielen auf Personal. 13,6 % der Ausgaben betrafen Baumaßnahmen. Im Wesentlichen handelte es sich hier um den Um- und Ausbau sowie die Bestandserhaltung der Staatsstraßen. Ein weiterer nennenswerter Teil der Ausgaben mit 407,4 Mio. € (14,6 %) betraf die Investitionsförderungsmaßnahmen. Hierfür wurden alleine für die Städtebauförderung 148,7 Mio. € und für die Wohnraumförderung 166,5 Mio. € verausgabt.

Für den Schienenpersonennahverkehr betragen die Ausgaben 2015 über 1 Mrd. €. Hierin sind Ausgaben von 48,4 Mio. € für Förderungen von Investitionen enthalten.

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

Der Großteil der Ausgabereste entstand beim Schienenpersonennahverkehr (541,4 Mio. €), 473,4 Mio. € davon für Investitionen. Bei weiteren Ausgaberesten handelte es sich um zweckgebundene Mittel zur Wohnraumförderung (46,6 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 7,4 Mio. € als Ausgabereste übertragen, um bereits durch Bescheid bewilligte Maßnahmen abfinanzieren zu können.

Die Verpflichtungsermächtigungen (10,7 Mrd. €, + 30,8 %) entfielen zum großen Teil auf Leistungen an die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH (BEG). Damit werden Ausgleichszahlungen an Eisenbahnverkehrsunternehmen gewährleistet, die Leistungen für den Schienenpersonennahverkehr erbringen. Die Höhe des Ansatzes ist bedingt durch die lange Laufzeit der Verkehrsverträge und verteilt sich auf Haushaltsjahre bis über 2020 hinaus.

Nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz fördern der Bund und das Land die Infrastruktur für die S-Bahnen.

Da aufgrund steigender Bevölkerungszahlen der Schienenverkehr in München und Region an seine Kapazitätsgrenzen stößt, ist der Bahnknoten München das bedeutendste und zugleich größte Schienenprojekt Bayerns. Hier ist besonders das Vorhaben der zweiten S-Bahn-Stammstrecke hervorzuheben. Der Bund und der Freistaat haben sich Ende Oktober 2016 über die Finanzierung der zweiten Stammstrecke geeinigt. Danach wird sich auch der Bund an der Finanzierung maßgeblich beteiligen, der Freistaat wird allerdings den Bundesanteil im Bedarfsfall vorfinanzieren.

16 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)

Einzelplan 04		Tabelle 28		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	2.088,1	2.131,0	+ 42,9	+ 2,1 %
- darunter Personalausgaben	1.321,7	1.361,2	+ 39,5	+ 3,0 %
Ist-Einnahmen	1.129,6	1.053,4	- 76,2	- 6,7 %
Verpflichtungsermächtigungen	115,0	92,6	- 22,4	- 19,5 %
Ausgabereste	78,8	93,9	+ 15,1	+ 19,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	22.746	23.256	+ 510	+ 2,2 %

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 wirkt bei der Gesetzgebung des Bundes und des Freistaates vor allem auf den Gebieten des Zivil- und Strafrechts sowie des Verfahrensrechts mit. Ferner ist es zu Entscheidungen und zur Mitwirkung in Gnadensachen befugt.

Zum Geschäftsbereich des Justizministeriums gehören 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 untergebracht.

Die Ausgaben des Einzelplans beliefen sich 2015 auf 3,9 % der staatlichen Gesamtausgaben. 63,9 % der Ausgaben des Einzelplans entfielen auf Personalausgaben.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen verringerten sich 2015 um 14,2 % auf 85,1 Mio. €.

Die drei größten Einzelbaumaßnahmen waren der Neubau der Justizvollzugsanstalt Augsburg-Gablingen (16,3 Mio. €), der Neubau eines Gebäudes für das Amtsgericht in Günzburg (7,3 Mio. €) und die Errichtung eines Sitzungssaalgebäudes für Verfahren mit höchster Sicherheitsstufe und einer Einfachturnhalle auf dem Gelände der Justizvollzugsanstalt München-Stadelheim (5,9 Mio. €). Daneben waren in zahlreichen Justizvollzugsanstalten und Gerichtsgebäuden Erweiterungen, Instandsetzungen und Sanierungen erforderlich.

Die drei größten Positionen bei den Auslagen in Rechtssachen ergaben sich bei den Vergütungen für Sachverständige (176,3 Mio. €, + 2,6 %), bei den Vergütungen und Aufwandsentschädigungen an Vormünder und Betreuer mittelloser Mündel und Betreuer (120,8 Mio. €, + 8,9 %) und bei den Entschädigungen der Rechtsanwälte und Patentanwälte bei Prozesskostenhilfe (48,1 Mio. €, - 1,7 %).

Eine Besonderheit des Einzelplans 04 ist der hohe Anteil an Einnahmen. 2015 beliefen sie sich auf über 1 Mrd. € und erreichten damit fast die Hälfte der Ausgaben. Ein wichtiger Bestandteil der Einnahmen sind die Gebühren (848,7 Mio. €), die insbesondere bei Zivilprozessen und vor allem durch die Verfahren bei den Grundbuchämtern und Nachlassgerichten anfallen. Dabei haben sich nicht zuletzt die höheren Immobilienpreise einnahmesteigernd ausgewirkt. Daneben fallen die Einnahmen aus Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgeldern ins Gewicht (128,4 Mio. €). Durch Großverfahren haben sich in den letzten Jahren insbesondere bei den Geldstrafen auch starke Schwankungen im Jahresvergleich ergeben.

Die Ausgabereise wuchsen um 15,1 Mio. € auf 93,9 Mio. € an. Davon entfielen 58,9 Mio. € auf Baumaßnahmen in der Anlage S. Die Mittel werden überwiegend für die Baumaßnahmen zur Unterbringung der Gerichte und Justizbehörden in München (Strafjustizzentrum) und bei den Justizvollzugsanstalten benötigt. Weitere 20,8 Mio. € wurden für die Bauunterhaltungs- und kleinen Baumaßnahmen übertragen.

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

Einzelplan 05			Tabelle 29	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	10.720,1	10.973,4	+ 253,3	+ 2,4 %
- darunter Personalausgaben	8.571,9	8.758,5	+ 186,6	+ 2,2 %
Ist-Einnahmen	74,2	69,0	- 5,1	- 6,9 %
Verpflichtungsermächtigungen	21,2	22,6	+ 1,4	+ 6,6 %
Ausgabereste	143,3	157,5	+ 14,1	+ 9,9 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	108.275	107.755	- 520	- 0,5 %

Das Kultusministerium und das Wissenschaftsministerium wurden im Oktober 2013 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 das Schul- und Bildungswesen, das außerschulische Bildungswesen (Erwachsenenbildung) sowie die Religions- und Kirchenangelegenheiten.

Im Schuljahr 2015/16 gab es in Bayern insgesamt 6.133 Schulen, davon 4.521 allgemeinbildende und 1.612 berufliche Schulen. Der Gesamtanteil der Schulen in privater Trägerschaft betrug 21,8 % (1.338 Schulen).⁵²

Die Ausgaben beliefen sich 2015 auf 11,0 Mrd. €. Das entsprach 20,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2014 ergab sich eine Ausgabensteigerung von 253,3 Mio. € (+ 2,4 %).

Der größte Anteil der Ausgaben entfiel mit 79,8 % auf die Personalausgaben. Rund drei Viertel der Ausgabensteigerung waren auf die Ausgaben für Personal zurückzuführen.

Die Ausgaben für kommunale Schulen und private Ersatzschulen nach dem BaySchFG⁵³ beliefen sich 2015 auf 1,9 Mrd. €. Das entsprach 17,3 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 05. Hinzu kommen die Ausgaben für die sechs kommunalen Schulen zur sonderpädagogischen Förderung (10,0 Mio. €), die zusammen mit den staatlichen Schulen dieser Schulart bei Kap. 05 13 verausgabt werden.

Im Gegensatz zu den Ausgaben gingen die Einnahmen um 5,1 Mio. € (- 6,9 %) zurück. 2015 beliefen sich die Einnahmen auf 69,0 Mio. €. Der größte Anteil hiervon entfiel auf die Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer Aufgaben

⁵² Bayerisches Landesamt für Statistik: Eckdaten der amtlichen Schuldaten in Bayern im Herbst 2015 (<https://www.statistik.bayern.de/statistik/schulen/index.php> - abgerufen am 12.12.2016).

⁵³ Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 31.05.2000 (GVBl. S. 455; ber. S. 633, BayRS 2230-7-1-K), das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 23.06.2016 (GVBl. S. 103) geändert worden ist.

als Jugendhelferträger im Rahmen der Ganztagsschulangebote. Die Kommunen beteiligen sich ab dem Schuljahr 2009/10 an der gebundenen und offenen Form der Ganztagsbetreuung mit 5.000 € je Klasse bzw. je Gruppe.⁵⁴

Insgesamt bestanden Ausgabereste von 157,5 Mio. € - eine Steigerung von 9,9 % gegenüber 2014. Hohe Ausgabereste gab es insbesondere bei der Förderung von Ganztagsangeboten und Mittagsbetreuung. Trotz verringerter Ansätze in diesem Bereich erhöhten sich die Ausgabereste um 15,5 % gegenüber dem Vorjahr. Zudem haben sich die Ausgabereste für private allgemeinbildende Schulen zur sonderpädagogischen Förderung (+ 29,4 %) und bei den Ausgaben für Baumaßnahmen (+ 23,6 %) erhöht.

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

Einzelplan 06		Tabelle 30		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	2.089,5	2.139,6	+ 50,1	+ 2,4 %
- darunter Personalausgaben	1.595,4	1.641,7	+ 46,3	+ 2,9 %
Ist-Einnahmen	554,0	496,6	- 57,3	- 10,3 %
Verpflichtungsermächtigungen	166,7	282,6	+ 115,9	+ 69,5 %
Ausgabereste	259,4	331,7	+ 72,3	+ 27,9 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	26.819	27.316	+ 497	+ 1,9 %

Das Finanzministerium koordiniert die Planung und den Vollzug des Staatshaushalts und verwaltet das Vermögen und die Schulden des Freistaates. Es legt dem Landtag Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben. Zudem ist es für das öffentliche Dienstrecht in Bayern und die IT-Angelegenheiten des Staates zuständig. Mit der Neugliederung der Geschäftsbereiche 2013 wurden die Aufgaben des Finanzministeriums um Heimat und Landesentwicklung einschließlich Breitbandausbau erweitert. Es führt neben seinem ersten Dienstsitz in der Landeshauptstadt einen zweiten Dienstsitz in Nürnberg.

Dem Geschäftsbereich gehören im Einzelplan 06 neben den Behörden der Steuer, Finanz- und Vermessungsverwaltung, der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen, dem Hauptmünzamt, dem Aufgabenbereich Landesentwicklung bei den Regierungen auch die Finanzgerichte an. Zum Ressort gehören die Landesfinanzschule Bayern und die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege mit den Fachbereichen Allgemeine Innere Verwaltung, Polizei, Archiv- und Bibliothekswesen, Finanzwesen, Sozialverwaltung und Rechtspflege.

⁵⁴ Der Mitfinanzierungsbetrag erhöhte sich ab dem Schuljahr 2016/17 auf 5.500 € je Gruppe.



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.

Das Haushaltsvolumen des Einzelplans 06 umfasste 2,1 Mrd. €, damit wie im Vorjahr 3,9 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben bildeten mit 1,6 Mrd. € (76,7 %) den größten Ausgabeposten. Die sächlichen Verwaltungsausgaben von 270,9 Mio. € nahmen einen Anteil von 12,7 % ein. Für Zuweisungen, Zuschüsse und Investitionen wurden 226,9 Mio. € eingesetzt. Dies entspricht einem Anteil von 10,6 %.

Für die flächendeckende Versorgung mit Breitbandnetzen wurden 47,7 Mio. € Investitionsmittel an die Gemeinden und Gemeindeverbände ausgereicht. Für den Erwerb von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Software investierte das Rechenzentrum Nord 30,3 Mio. € (+ 54,0 %). Im Bereich des IT-Dienstleistungszentrums wurden hierfür 10,6 Mio. € (+ 103,1 %) verausgabt.

2015 wurden im gesamten Geschäftsbereich für Baumaßnahmen 58,0 Mio. € (+ 10,7 %) ausgegeben. Für Bau-, Instandsetzungs-, Sanierungs- und Restaurierungsmaßnahmen im Bereich der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen wurden davon 28,6 Mio. € verausgabt (+ 10,9 %). Für die Finanzämter wurden Ausgaben von 18,8 Mio. € (+ 21,2 %) geleistet, u. a. für Baumaßnahmen zur Neuordnung und Unterbringung der Steuerverwaltung in München (4,5 Mio. €) sowie beim Finanzamt Fürth (4,2 Mio. €).

Die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen verzeichnete mit 26,3 Mio. € um 3,3 % rückläufige Einnahmen aus Eintrittsgeldern. Die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung erhöhten sich auf 28,4 Mio. € (+ 2,2 %).

Die Ämter für Digitalisierung, Breitband und Vermessung erwirtschafteten Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Entgelten von 96,7 Mio. € (+ 2,2 %). Auch die von den Nutzern der Amtlichen Geobasisdaten eingenommenen Gebühren erhöhten sich weiter auf knapp 15,0 Mio. € (+ 17,4 %).

Die deutlich gestiegenen Verpflichtungsermächtigungen (+ 69,5 %) entfielen zum großen Teil auf die geplanten Ausgaben im Zusammenhang mit der Förderung der Breitbanderschließung sowie auf die Baumaßnahmen in der Anlage S.

Die Ausgabereste im Geschäftsbereich des Finanzministeriums stiegen auf insgesamt 331,7 Mio. € (+ 27,9 %) an. Dies entsprach einem Anteil von 6,2 % an den gesamten Ausgaberesten 2015 des Freistaates.

Bei den Baumaßnahmen in der Anlage S entstanden Ausgabereste von 95,3 Mio. € (+ 10,8 %). Wie bereits im Vorjahr entfiel auch 2015 der größte Teil hiervon auf die Finanzämter mit 41,4 Mio. € (+ 4,4 %) und die staatliche Schlösser- und Seenverwaltung mit 37,7 Mio. € (+ 10,9 %).

Auch die übrigen Ausgabereste erhöhten sich erneut auf 236,5 Mio. € (+ 36,2 %). Insbesondere im Bereich des Breitbandausbaus entstanden Ausgabereste von 146,6 Mio. € (Vorjahr: 78,4 Mio. €). Im Bereich Landesentwicklung sind 12,1 Mio. € Ausgabereste zu verzeichnen (Vorjahr: 8,8 Mio. €).

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

Einzelplan 07		Tabelle 31		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	814,6	825,6	+ 11,0	+ 1,3 %
- darunter Personalausgaben	68,7	70,3	+ 1,7	+ 2,4 %
Ist-Einnahmen	198,5	195,4	- 3,1	- 1,6 %
Verpflichtungsermächtigungen	301,5	425,0	+ 123,5	+ 41,0 %
Ausgabereste	341,1	320,6	- 20,6	- 6,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	769	813	+ 44	+ 5,7 %

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

Der Anteil der Ausgaben des Einzelplans 07 am Gesamthaushalt belief sich wie im Vorjahr auf 1,5 %.

Zuschüsse und Zuweisungen mit Ausnahme für Investitionen stellen bei diesem Ressort die größte Ausgabengruppe mit einem Volumen von 390,0 Mio. € (47,2 %) dar. Deren Anteil an den Gesamtausgaben des Staatsministeriums ist im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert (nach einer Steigerung um 14,1 % von 2013 auf 2014).

Die Ausgabengruppe „sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“ belief sich auf ein Gesamtvolumen von 349,7 Mio. €. Hier erhöhten sich die Ausgaben v. a. für Investitionsmaßnahmen für Einrichtungen der angewandten Forschung um 33,4 Mio. €; dagegen verminderten sich die Ausgaben im Bereich der Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen und Leistungen im Rahmen des Mittelstandskreditprogramms um 29,2 Mio. €.



Der Anteil der Personalausgaben betrug 8,5 % der Gesamtausgaben des Staatsministeriums.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen in der Anlage S verminderten sich um 2,5 auf 3,5 Mio. € entsprechend dem Baufortschritt des Beschussamts Nordbayern in Mellrichstadt.

Die Einnahmen von 195,4 Mio. € stammten im Wesentlichen aus Zuweisungen des Bundes und der Europäischen Strukturfonds.

Der Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen um 41,0 % betraf im Wesentlichen geplante Ausgaben im Zusammenhang mit der Digitalisierung und die Zuwendung zur Errichtung eines Wachstumsfonds für die Beteiligung an technologieorientierten Start-ups in der Wachstumsphase.

Die Ausgabereste verminderten sich um 20,6 auf 320,6 Mio. €, davon betrafen 2,3 Mio. € anstehende Baumaßnahmen in der Anlage S.

Von den übrigen Ausgaberesten von 318,2 Mio. € entfielen 103,3 Mio. € (32,5 %) auf die gemeinsam finanzierten Forschungseinrichtungen nach Art. 91b GG und GWK-Abkommen (davon 85,1 Mio. € für Investitionsmaßnahmen der Fraunhofer-Gesellschaft), 75,7 Mio. € (23,8 %) auf EU-Fördermaßnahmen, 73,2 Mio. € (23,0 %) auf den Technologie- sowie 41,5 Mio. € (13,0 %) auf den Energiebereich (davon 21,9 Mio. € für die Förderung innovativer Energietechnologie und der Energieeffizienz). Die Mittel sind - wie bisher - fest verplant oder bereits durch Zuwendungsbescheide gebunden. Die Reste entstanden im Wesentlichen durch Verzögerungen im Bewilligungsverfahren, beim Projektbeginn bzw. bei der Projektdurchführung und entsprechend späteren Mittelabruf.

Einzelplan 08				
<i>Tabelle 32</i>				
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	1.288,9	1.143,5	- 145,4	- 11,3 %
- darunter Personalausgaben	542,6	549,6	+ 7,0	+ 1,3 %
Ist-Einnahmen	269,9	381,7	+ 111,7	+ 41,4 %
Verpflichtungsermächtigungen	391,5	395,3	+ 3,8	+ 1,0 %
Ausgabereste	98,8	92,1	- 6,7	- 6,8 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	7.058	6.918	- 140	- 2,0 %

Das Staatsministerium ist zuständig für Angelegenheiten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft sowie der ländlichen Entwicklung in Bayern. Zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums zählen u. a. die Bayerischen Landesanstalten für Landwirtschaft, für Wein- und Gartenbau, für Wald und Forstwirtschaft, die 47 Ämter für Ernährung, Landwirtschafts und Forsten sowie die 7 Ämter für ländliche Entwicklung.

Die Ausgaben beliefen sich 2015 auf 2,1 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Der Rückgang des Gesamtausgabevolumens um 11,3 % ist im Wesentlichen auf vorübergehend verringerte Auszahlungen von EU-Fördermitteln zurückzuführen.

277,6 Mio. € (24,3 % der Ausgaben) stellen Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen dar. Dabei handelte es sich hauptsächlich um Zuschüsse an Private (z. B. Zuwendungen nach dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).

217,3 Mio. € (19,0 %) 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 LEADER.

Ausgaben für Baumaßnahmen beliefen sich auf 10,2 Mio. € (0,9 %). Die drei größten Einzelbaumaßnahmen 2015 waren die grundlegende Sanierung des Gebäudes des Staatsministeriums (2,4 Mio. €), Planungen zur Unterbringung des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Kaufbeuren (0,6 Mio. €) und die Planungen zum Neubau von Büro- und Ausstellungsräumen beim Technologie- und Förderzentrum im Kompetenzzentrum für Nachwachsende Rohstoffe in Straubing (0,4 Mio. €).

Für den G7-Gipfel am 07. und 08.06.2015 auf Schloss Elmau wurden für Maßnahmen der Bayerischen Staatsforsten 0,3 Mio. € verausgabt.⁵⁵

Der vorübergehende Anstieg der Einnahmen um 111,7 Mio. € (+ 41,4 %) auf 381,7 Mio. € ist überwiegend auf eine ELER-Nachzahlung der EU für das Haushaltsjahr 2014 zurückzuführen.

Der erneute Rückgang der Ausgabereste um 6,7 Mio. € (- 6,8 %) war wiederum auf einen Abbau bereits zu einem früheren Zeitpunkt vereinnahmter EU-Vorschüsse zurückzuführen. Schwerpunkte bei den entstandenen Ausgaberesten bildeten nicht verausgabte Mittel der zweckgebundenen Fischereiabgabe (9,4 Mio. €) sowie Reste an Landes- und EU-Mitteln aus der ELER-Förderung (20,2 Mio. €).

Darüber hinaus verwaltet die EU-Zahlstelle des Staatsministeriums jährlich Direktzahlungen der EU an landwirtschaftliche Betriebsinhaber von 1,1 Mrd. €.

21 Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (Einzelplan 10)

Einzelplan 10		Tabelle 33		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	4.105,8	5.322,4	+ 1.216,5	+ 29,6 %
- darunter Personalausgaben	228,4	230,7	+ 2,3	+ 1,0 %
Ist-Einnahmen	1.183,5	1.358,8	+ 175,3	+ 14,8 %
Verpflichtungsermächtigungen	794,0	1.395,0	+ 600,9	+ 75,7 %
Ausgabereste	406,6	358,2	- 48,4	- 11,9 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	3.240	3.172	- 68	- 2,1 %

Das Staatsministerium ist für 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 hat 2015 gegenüber dem Vorjahr um 1,2 (+ 29,6 %) auf 5,3 Mrd. € zugenommen. Der Anteil des Einzelplans an den gesamten Ausgaben des Freistaates erhöhte sich dadurch von 7,7 auf 9,8 %. Der Haushaltsansatz für 2015 lag bei 4,4 Mrd. €. Die den Ansatz übersteigenden Ausgaben von 924,1 Mio. € wurden aus dem Gesamthaushalt gedeckt. Hiervon entfielen allein 693,3 Mio. € auf die Leistungen für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern.

⁵⁵ Zu den Gesamtausgaben siehe TNr. 14 (Einzelplan 03A).

Von den Gesamtausgaben entfielen 82,4 % auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen. Diese sind von 3,3 auf 4,4 Mrd. € (+ 32,4 %) angestiegen. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten davon 3,8 Mrd. € und damit 1 Mrd. € mehr als im Vorjahr (+ 37,5 %).

Die Personalausgaben beliefen sich nahezu unverändert auf 230,7 Mio. € und machten 4,3 % der Gesamtausgaben aus. Die Zahl der Stellen für die Beschäftigten im Geschäftsbereich verringerte sich dabei um 68 (- 2,1 %).

Der Ausgabenanstieg im Einzelplan 10 ist vor allem zurückzuführen auf

- ▶ Ausgaben für die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege, die um 387,2 Mio. € auf 1,7 Mrd. € (+ 29,4 %),
- ▶ Mehrausgaben für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern, die um 723,5 Mio. € auf 1,1 Mrd. € zunahmen (+ 174,2 %) sowie
- ▶ Bundeszuweisungen für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 46a SGB XII) sowie die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 46 SGB II), die als durchlaufender Posten jeweils an die Gemeinden und Gemeindeverbände weitergeleitet werden. Die Zahlungen erhöhten sich um 158,7 Mio. € auf 1,1 Mrd. € (+ 17,4 %).

Den Ausgaben standen um 14,8 % gestiegene Einnahmen von 1,4 Mrd. € gegenüber. Davon wurden allein 1,1 Mrd. € vom Bund geleistet (u. a. Leistungen der Grundsicherung von 703,6 Mio. € und Zuweisungen nach § 46 SGB II von 366,3 Mio. €). Arbeitgeber, die ihrer Beschäftigungspflicht von schwerbehinderten Menschen nicht nachkommen, sind zur Zahlung einer Ausgleichsabgabe verpflichtet. Die Einnahmen hieraus beliefen sich auf 98,0 Mio. €. Die zweckgebundenen Zuweisungen der EU erhöhten sich zum Start des neuen ESF-Förderzeitraumes 2014 - 2020 von 19,5 auf 37,8 Mio. €.

Der Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen um 600,9 Mio. € auf 1,4 Mrd. € (+ 75,7 %) geht zurück auf zusätzliche Anmietungen von Unterkünften für Asylbewerber, die aufgrund der hohen Zugangszahlen überplanmäßig erforderlich waren.

Die Ausgabereste haben sich um 11,9 % reduziert und betrugen 358,2 Mio. €. Dies entsprach 6,6 % der Ausgabereste im Gesamthaushalt (5,4 Mrd. €). Der größte Teil entfiel mit 149,1 Mio. € auf die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege einschließlich der Investitionsförderprogramme, gefolgt von den zweckgebundenen Mitteln aus der Ausgleichsabgabe von 92,8 Mio. €. Aus ESF-Mitteln wurden 28,4 Mio. € übertragen.

22 Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)

Einzelplan 11		<i>Tabelle 34</i>		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	31,8	31,7	-0,0	-0,1 %
- darunter Personalausgaben	29,8	30,1	+ 0,3	+ 0,9 %
Ist-Einnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Verpflichtungsermächtigungen	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	0,6	0,6	0,0	0,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	311	308	- 3	- 1,0 %

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 der ORH für die Prüfung weiterer Stellen zuständig (z. B. Bayerischer Rundfunk, Bayerisches Rotes Kreuz).

Der ORH gliedert sich in vier Prüfungsabteilungen mit insgesamt zwölf Prüfungsbereichen und in eine Präsidialabteilung. Zum Geschäftsbereich des ORH gehören die fünf Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Ansbach, Augsburg, Bayreuth, Regensburg und Würzburg.

2015 betrug der Anteil der Ausgaben (31,7 Mio. €) weniger als 0,1 % an den Gesamtausgaben des Freistaates. Aufgrund der besonderen Aufgabenstellung des ORH ist die Struktur des Einzelplans 11 geprägt von einem sehr hohen Personalausgabenteil von 90,8 %. Mittel für Baumaßnahmen in der Anlage S enthielt der Einzelplan 11 nicht.

Die Ausgabereste von 0,6 Mio. € sind insbesondere durch geplante, nicht abgeschlossene Bauunterhaltungsmaßnahmen (38,6 %) und durch begonnene IT-Projekte (61,0 %) entstanden.

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

Einzelplan 12		Tabelle 35		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	836,6	866,0	+ 29,4	+ 3,5 %
- darunter Personalausgaben	424,6	429,4	+ 4,8	+ 1,1 %
Ist-Einnahmen	159,7	187,8	+ 28,1	+ 17,6 %
Verpflichtungsermächtigungen	113,4	134,7	+ 21,2	+ 18,7 %
Ausgabereste	115,3	125,0	+ 9,7	+ 8,4 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	6124	6170	+ 46	+ 0,8 %

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

Die Ausgaben beliefen sich 2015 auf 1,6 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Der Anstieg des Ausgabevolumens beruhte neben einer Erhöhung der Personalausgaben auch auf gestiegenen Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen lagen bei 188,8 Mio. € (21,8 %). Der weit überwiegende Anteil betraf Hochwasserschutzmaßnahmen. An Baumaßnahmen in der Anlage S (2,1 Mio. €) sind insbesondere die Ausgaben für die Dienststellen des Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit in Erlangen (0,9 Mio. €) zu nennen.

Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stellten 5,0 % (43,7 Mio. €) der Ausgaben dar. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Zuweisungen und Zuschüsse im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen machten 12,4 % (107,1 Mio. €) des Ausgabevolumens aus. Hierbei betraf ein Teilbetrag von 33,3 Mio. € Zuweisungen von Hochwasserhilfen aus dem EU-Solidaritätsfonds im Rahmen des Aufbauhilfefonds des Bundes.

Für den G7-Gipfel am 07. und 08.06.2015 auf Schloss Elmau wurden für wasserwirtschaftliche Maßnahmen 0,8 Mio. € verausgabt.⁵⁶

⁵⁶ Zu den Gesamtausgaben siehe TNr. 14 (Einzelplan 03A).

Der Anstieg der Einnahmen um 28,1 Mio. € (+ 17,6 %) ist im Wesentlichen auf die - nach dem vorübergehenden Rückgang 2014 - erhöhten Zuweisungen der EU zur ELER-Förderung nach der Programmgenehmigung für den Förderzeitraum 2014 - 2020 zurückzuführen.

Von den Gesamteinnahmen des Einzelplans 12 (187,8 Mio. €) stammten 41,0 Mio. € (21,8 %) aus der Abwasserabgabe.

Der Anstieg der Ausgabereste um 9,7 Mio. € (+ 8,4 %) resultierte insbesondere aus einer Erhöhung der Reste der Fachmittel für Naturschutz und Landschaftspflege um 4,7 auf 9,1 Mio. € in 2015. Auch die Reste bei den zweckgebundenen Mitteln der Abwasserabgabe erhöhten sich um 2,6 auf 19,1 Mio. €. Wesentliche Ausgabereste ergaben sich bei den Fachausgaben für Bodenschutz, Altlasten und Abfallwirtschaft (13,0 Mio. €) sowie für Klimaschutz (12,1 Mio. €).

24 Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)

Einzelplan 13		Tabelle 36		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	18.491,9	17.480,2	- 1.011,7	- 5,5 %
- darunter Personalausgaben	95,0	89,5	- 5,5	- 5,8 %
Ist-Einnahmen	45.946,2	44.771,6	- 1.174,5	- 2,6 %
Verpflichtungsermächtigungen	210,8	155,5	- 55,4	- 26,3 %
Ausgabereste	1.218,8	1.207,7	- 11,1	- 0,9 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	451	346	- 105	- 23,3 %

Der Einzelplan 13 „Allgemeine Finanzverwaltung“ fasst hauptsächlich die Einnahmen und Ausgaben zusammen, die die Gesamtheit der Staatsverwaltung betreffen. Er unterscheidet sich so erheblich von den anderen Einzelplänen, die ausschließlich die Haushaltsmittel für die Aufgaben und Zuständigkeiten des jeweiligen Ressorts enthalten. Er wird grundsätzlich vom Finanzministerium bewirtschaftet. Für einzelne Titel wird die Bewirtschaftungsbefugnis an das jeweils fachlich zuständige Ressort übertragen.

Im Einzelplan 13 werden im Wesentlichen die Steuereinnahmen, die Gewinnablieferungen der Unternehmen des Freistaates, der Länderfinanzausgleich und der kommunale Finanzausgleich, der Schuldendienst sowie der Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB ausgewiesen. Neben diversen Investitionsprogrammen beinhaltet der Einzelplan 13 die Haushaltsmittel für den IT-Beauftragten der Staatsregierung.

Das Ausgabevolumen umfasste 17,5 Mrd. €; das sind 32,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Die Personalausgaben betragen davon 0,5 %. Hiervon entfielen 51,0 Mio. € auf die Kosten der Nachversicherung der ohne Versorgung ausgeschiedenen Mitglieder der Staatsregierung, Beamten, Richter und sonstigen rentenversicherungsfrei Beschäftigten.

Einen großen Anteil nahmen die Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich mit 8,2 Mrd. € (46,8 %) sowie für den Länderfinanzausgleich mit 5,4 Mrd. € (30,8 %) ein. Die Aufwendungen für Zinsen am Kreditmarkt reduzierten sich aufgrund der nach wie vor günstigen Zinssituation um 56,7 auf 828,6 Mio. € (- 6,4 %). Für die Geschädigten durch den Wirbelsturm in Teilen der Landkreise Augsburg und Aichach-Friedberg wurden 2015 außerplanmäßig 5,8 Mio. € bereitgestellt.

Für den G7-Gipfel am 07. und 08.06.2015 auf Schloss Elmau wurden im Bereich des Einzelplans 13 2,5 Mio. € verausgabt.⁵⁷ Die Mittel wurden vom Wirtschaftsministerium bewirtschaftet und umfassten gipfelbedingte Bauaufwendungen, Erdverkabelungsmaßnahmen, Tourismuswerbung und Handelsförderung.

Die Einnahmen beliefen sich mit 44,8 Mrd. € (- 2,6 %) auf 84,9 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben spielten hierbei die maßgebliche Rolle. 2015 wurden insgesamt 42,1 Mrd. € (+ 2,4 Mrd. €) vereinnahmt. Das entsprach 94,0 % der Einnahmen des Einzelplans und 79,8 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Einnahmen sanken im Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen, z. B. aus Gewinnausschüttungen. In 2015 gingen sie um 7,5 auf 287,5 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 Sondervermögen⁵⁸ ebenfalls zum Haushalt der Allgemeinen Finanzverwaltung.

Mehr als die Hälfte der übertragenen Ausgabereste (811,8 Mio. €) entfielen wie bereits im Vorjahr auf den Bereich der allgemeinen Finanzausweisungen. Hierzu zählen insbesondere die Leistungen aufgrund des FAG, des Bayerischen Krankenhausgesetzes (BayKrG) sowie des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (BayÖPNVG). Um die Kosten für eventuell ansteigende Zinsen und die Zinsen für die Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen auffangen zu können, wurden weitere 65,0 Mio. € als Ausgabereste übertragen.

Für die Investitions- und Zukunftsprogramme „Bayern 2020“, „Klimaprogramm Bayern 2020“, „Bayern 2020 plus“ und „Nord- und Ost-Bayern-Programm“ wurden 119,6 Mio. € (Vorjahr: 189,1 Mio. €) übertragen. Die Ausgabereste werden zur Abfinanzierung der laufenden Maßnahmen benötigt.

⁵⁷ Zu den Gesamtausgaben siehe TNr. 14 (Einzelplan 03A).

⁵⁸ Ausgenommen Forstgrundstock.

25 Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)

Einzelplan 14		<i>Tabelle 37</i>		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	77,7	87,3	+ 9,6	+ 12,3 %
- <i>darunter Personalausgaben</i>	45,2	49,6	+ 4,4	+ 9,8 %
Ist-Einnahmen	1,8	3,7	+ 1,9	+ 101,5 %
Verpflichtungsermächtigungen	27,8	35,4	+ 7,6	+ 27,3 %
Ausgabereste	33,6	34,1	+ 0,5	+ 1,5 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	641	728	+ 87	+ 13,6 %

Zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums gehören das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit, die Staatliche Gesundheitsverwaltung und auch die Landgerichtsärzte.

Die entsprechenden Haushaltsansätze aus den Einzelplänen 10 und 12 wurden mit dem 2. Nachtragshaushaltsplan 2014 erstmals in den neu geschaffenen Einzelplan 14 umgesetzt. Im Doppelhaushalt 2015/16 wurde der Einzelplan 14 neu strukturiert.

Das Haushaltsvolumen betrug 87,3 Mio. € und damit 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Gesamtausgaben des Einzelplans um 12,3 % gestiegen.

Die Personalausgaben betragen 49,6 Mio. €; dies entsprach 56,8 % der Gesamtausgaben.

Auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen entfielen 21,4 Mio. € (24,5 %). Für Investitionsförderungsmaßnahmen wurden 4,2 Mio. € ausgegeben.

Für Gesundheitsversorgung wurden 12,8 Mio. € verausgabt. Ein Schwerpunkt lag hier mit 5,1 Mio. € bei der Förderung der Gesundheitswirtschaft und der ärztlichen Versorgung.

Die Ausgaben im Bereich Pflege und Hospiz betragen 5,4 Mio. €, davon entfielen 1,7 Mio. € auf die Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen und der Pflege sowie 1,3 Mio. € auf die Familienpflege.

Für Prävention und Gesundheitsschutz wurden 14,7 Mio. € aufgewendet. Hiervon wurden 5,0 Mio. € für Suchtbekämpfung und Drogentherapie und 3,2 Mio. € zur Bekämpfung der Immunschwächekrankheit Aids ausgegeben.

Für die Staatliche Gesundheitsverwaltung bei den Landratsämtern und für Landgerichtsärzte wurden Ausgaben von 20,3 Mio. € getätigt, wobei davon die Personalkosten 20,0 Mio. € betragen.

Die gegenüber 2014 um 101,5 % gestiegenen Einnahmen sind zum Großteil auf eingeforderte Erstattungsleistungen Dritter für Verwaltungsausgaben des Landesprüfungsamtes für Sozialversicherung zurückzuführen. Die Erstattungen betragen 2,2 Mio. € gegenüber 0,6 Mio. € im Vorjahr.

Die 2015 entstandenen Ausgabereste beliefen sich auf 34,1 Mio. € (+ 1,5 %). Davon waren 10,3 Mio. € im Bereich Gesundheitswirtschaft und Förderung der ärztlichen Versorgung entstanden. Für das Förderprogramm „Umweltfreundliches Krankenhaus - Green Hospital“ wurden 4,6 Mio. € und für den Aufbau einer Krebsregistrierung 3,4 Mio. € übertragen.

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

Einzelplan 15		Tabelle 38		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Ist-Ausgaben	6.113,8	6.316,6	+ 202,8	+ 3,3 %
- darunter Personalausgaben	3.096,9	3.187,5	+ 90,6	+ 2,9 %
Ist-Einnahmen	1.889,0	1.982,9	+ 93,9	+ 5,0 %
Verpflichtungsermächtigungen	610,5	695,6	+ 85,1	+ 13,9 %
Ausgabereste	1.534,7	1.663,2	+ 128,5	+ 8,4 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2014	2015	Veränderung 2014/2015	
Personalsoll	43.355	43.812	+ 457	+ 1,1 %

Zu den Aufgaben des Staatsministeriums gehören neben den im Einzelplan 05 genannten Geschäftsbereichen auch die Angelegenheiten der Hochschulen (einschl. Universitätsklinika) sowie die Förderung von Wissenschaft, Forschung, Lehre, Kunst und Kultur, insbesondere

- 9 staatliche Universitäten, 17 staatliche Hochschulen für angewandte Wissenschaften - Fachhochschulen, 6 staatliche Kunsthochschulen sowie eine Reihe weiterer Hochschulen in kirchlicher oder privater Trägerschaft,
- die Angelegenheiten des Bibliotheks- und Archivwesens, der Pflege und Förderung des Brauchtums sowie der Volks- und Laienmusik, der wissenschaftlichen Sammlungen und der Kunstsammlungen, der Denkmalpflege,



- die berufliche Ausbildung und die Förderung im Bereich der Musik, des Balletts und des Theaters,
- die Aufsicht über das Rundfunkwesen,
- die Angelegenheiten der Stiftungen, die der Wissenschaft, Forschung, Kunst und Denkmalpflege gewidmet sind und
- das Haus der Bayerischen Geschichte.

Das Ausgabevolumen lag 2015 bei 6,3 Mrd. €. Das entsprach 11,6 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2014 erhöhten sich die Ausgaben um 202,8 Mio. € (+ 3,3 %). Gründe für die Erhöhung waren:

- die Sanierung von Hochschulbauten,
- der Aufbau eines Universitätsklinikums in Augsburg,
- das Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger,
- regionale wissenschaftliche Initiativen der Hochschulen für angewandte Wissenschaften zur Schaffung von Studienangeboten vor Ort in den Regionen und
- die Fortführung des Aktionsplans „Demografischer Wandel, ländlicher Raum“ sowie
- die der Energiewende dienenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Energieforschung und Energietechnologie.

Mit 50,5 % bildeten die Personalausgaben den größten Ausgabenblock des Einzelplans 15. Sie erhöhten sich gegenüber 2014 um 90,6 Mio. € (+ 2,9 %).

Die Ausgaben für Baumaßnahmen in der Anlage S nahmen um 35,0 Mio. auf 336,9 Mio. € (+ 11,6 %) zu. Damit soll dem erheblichen Sanierungsbedarf bei Hochschulbauten entsprochen werden.

Die Ausgabereste betragen 1,7 Mrd. €. Gegenüber 2014 bedeutet dies eine Steigerung um 128,5 Mio. € (+ 8,4 %). Der Großteil der Ausgabereste entstand bei zweckgebundenen Drittmitteln für Maßnahmen, die kassenmäßig 2015 nicht mehr abgewickelt werden konnten. Nach dem Innovationsbündnis des Freistaates mit den Hochschulen⁵⁹ werden Ausgabereste grundsätzlich übertragen.

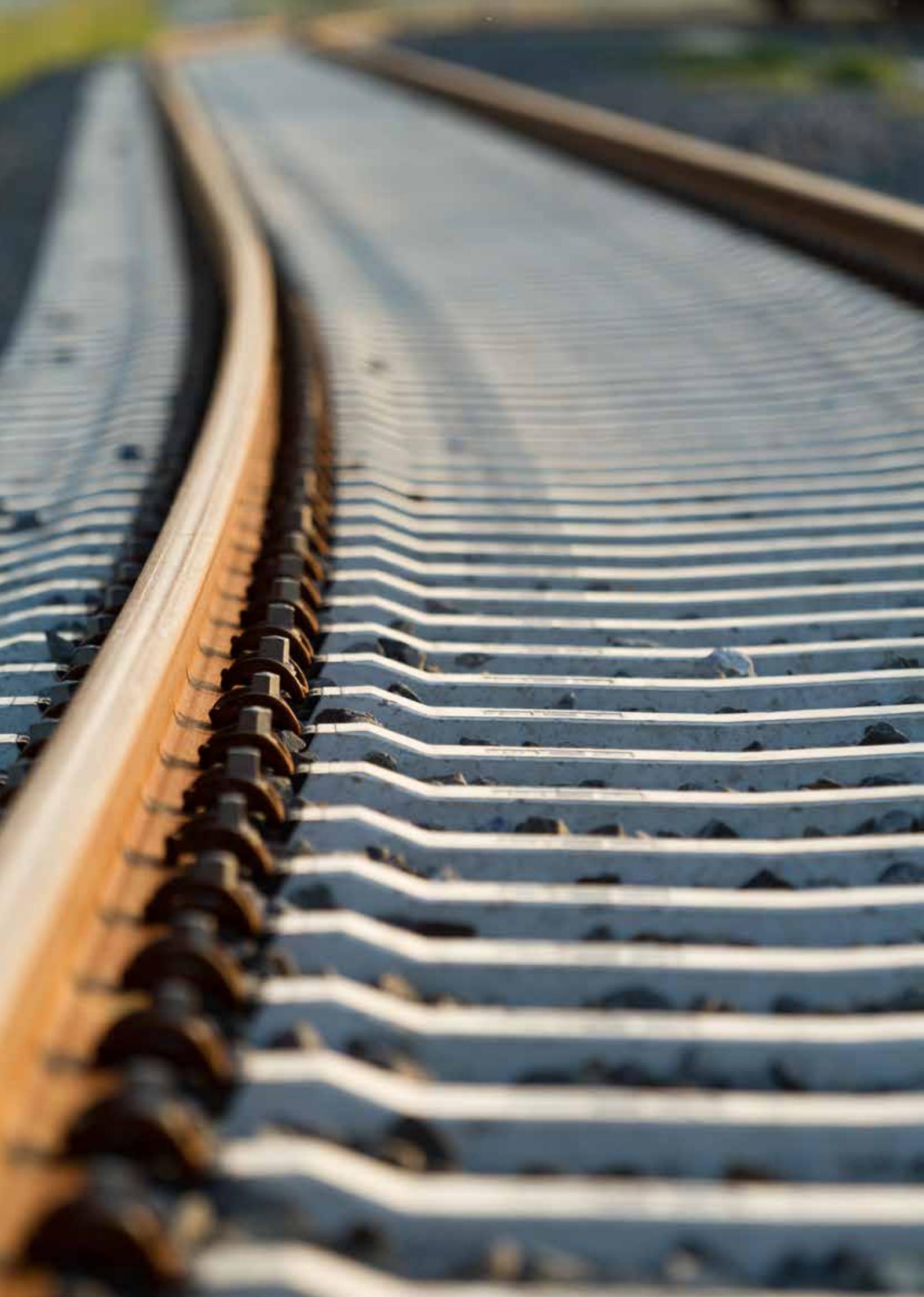
⁵⁹ LT-Drucksache 16/16211 vom 26.03.2013.



IV. EINZELNE PRÜFUNGSERGEBNISSE

Anmerkung:

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





STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND VERKEHR

27 **Barrierefreie S-Bahn** (Kap. 03 67 Tit. 892 05)

Ziel der bayerischen Staatsregierung ist es, prioritär den Öffentlichen Personennahverkehr bis 2023 barrierefrei zu gestalten. Trotz erheblicher Fördermittel endet die Barrierefreiheit im Bereich der S-Bahn München immer wieder an den Bahnsteigkanten. Der Abstand zum Schienenfahrzeug ist für mobilitätseingeschränkte Menschen an einer Reihe von Bahnhöfen zu groß. Um dieses Ziel bis 2023 zu erreichen, sind bauliche Maßnahmen und geeignete technische Lösungen etwa bei den Schienenfahrzeugen eng aufeinander abzustimmen.

Beim Neubau eines S-Bahnhofs in München wurden zwei auf Bahnsteigniveau führende Rampen errichtet, die nicht erforderlich und auch laut Beschilderung für Rollstuhlfahrer ungeeignet sind. Planungen müssen konsequent auf Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit hin ausgerichtet sein. Die Bewilligungsbehörden haben dies im Bewilligungsverfahren eingehend zu prüfen.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Ansbach haben ab 2015 u. a. verschiedene Maßnahmen zum barrierefreien Ausbau von Bahnhöfen geprüft, die nach dem „102-Millionen-Euro-Programm für die S-Bahn München“ gefördert wurden. Dazu gehörte auch die Erhöhung von Bahnsteigen, die allerdings das Problem von zum Teil verbleibenden erheblichen Spaltbreiten zwischen Bahnsteig und S-Bahn nicht löst.

Außerdem prüften der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Ansbach 2015 gesondert den Neubau des S-Bahn-Haltepunkts Freiam in München.

27.1 **Abstand zwischen Bahnsteigkante und S-Bahn-Tür**

27.1.1 **Ausgangslage**

Ziel der Bayerischen Staatsregierung ist es, in Bayern bis 2023 den öffentlichen Raum und den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) barrierefrei zu gestalten. Um ein niveaugleiches Ein- bzw. Aussteigen in bzw. aus den S-Bahnen zu ermöglichen, sieht das „102-Millionen-Euro-Programm für die S-Bahn München“ u. a. Bahnsteig-Aufhöhungen auf Niveau der S-Bahn-Einstiege vor. Die Aufhöhung der Bahnsteige löst allerdings nicht das Problem von verbleibenden Spaltbreiten zwischen Bahnsteigkante und S-Bahn. Damit ist auch nach Erhöhung der Bahnsteigkante ein barrierefreier Zugang zum Fahrzeug ohne weitere Einstiegshilfen nicht immer gegeben, so wie es Art. 4 Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz (BayBGG) vorsieht. Im Interesse etwa

von Rollstuhlfahrern befindet sich deshalb in jeder S-Bahn hinter den Fahrerkabinen jeweils eine zusammenklappbare Auffahrtrampe (Klapprampe). Bei Bedarf legt der Lokführer diese manuell zwischen Fahrzeugtür und Bahnsteig. Diese Hilfestellung nimmt regelmäßig mehrere Minuten in Anspruch und kann damit zu Abweichungen im dicht getakteten Münchner S-Bahn-Fahrplan führen.

Nach den „Empfehlungen für den S-Bahn Standard für die Bahnhöfe im Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVV)“ ist zwischen Bahnsteig und Fahrzeug eine Spaltbreite von maximal 5 cm anzustreben, wobei Bahnsteige möglichst in einer Geraden liegen sollten. Auch bei gekrümmten Bahnsteigen ist auf eine möglichst geringe Spaltbreite zu achten. Stufenhöhen und Spaltbreiten über jeweils 10 cm sollten für Rollstuhlfahrer vermieden werden.

27.1.2 Feststellungen

Der ORH stellte bei nach dem „102-Millionen-Euro-Programm für die S-Bahn München“ geförderten Bahnsteigerhöhungen immer wieder verbliebene Spaltbreiten fest, die für mobilitätseingeschränkte Fahrgäste hinderlich sind. Insbesondere bei den S-Bahn-Stationen Herrsching und Ebersberg waren auffallend große Spaltbreiten von teilweise mehr als 20 cm festzustellen. Ein erhöhtes Unfallrisiko besteht hier nicht nur für mobilitätseingeschränkte Fahrgäste.

27.1.3 Würdigung

Ziel muss sein, dass nicht nur Bahnsteige erhöht, sondern auch verbliebene Spaltbreiten zwischen Bahnsteig und Fahrzeug, insbesondere für mobilitätseingeschränkte Personen bestmöglich bewältigbar werden. Hierzu bedarf es zusätzlicher Maßnahmen. Erst wenn die durchgängige Barrierefreiheit auch in diesem Punkt erreicht ist, sind die Mittel für die Bahnsteigerhöhung effizient eingesetzt.

Um die Ziele der Staatsregierung auch für den Bereich des Schienenpersonennahverkehrs zu erreichen, ist es notwendig, bessere Lösungen für große Spaltbreiten zu erarbeiten. Beispielsweise könnten an Fahrzeugtüren schnellausfahrende Schiebetritte zur Spaltüberbrückung die erforderliche Barrierefreiheit erreichen. Diese Schiebetritte werden bereits flächendeckend bei der S-Bahn Nürnberg und bei einzelnen Fahrzeugen der U-Bahn Nürnberg eingesetzt. Auch in Wien sind entsprechende U-Bahnen im Einsatz. In Stuttgart sind allerdings die an allen Türen eingesetzten Schiebetritte aufgrund praktischer Probleme wieder außer Betrieb genommen worden.

27.1.4 Stellungnahme der Behindertenbeauftragten der Bayerischen Staatsregierung

Die Behindertenbeauftragte der Bayerischen Staatsregierung, die der ORH um Stellungnahme gebeten hat, führte dazu im Wesentlichen aus, dass die teilweise sehr hohe Spaltbreite immer wieder mündlich an sie herangetragen werde. Sie wies darauf hin,



dass die Lösung mit den vom Fahrzeugführer einzusetzenden Klapprampen erhebliche Nachteile habe und nicht dem Ziel der Barrierefreiheit entspreche. Ziel von Barrierefreiheit sei nach Art. 9 UN-Behindertenrechtskonvention und Art. 4 BayBGG die möglichst selbstständige Nutzung von Einrichtungen.

Der Vorgang des Einsetzens der Klapprampe wirke gerade in Stoßzeiten sogar stigmatisierend. Die Weiterfahrt verzögere sich im Vergleich zum normalen Betrieb. Für diese sei aus Sicht der anderen Fahrgäste der Mensch mit Behinderung „verantwortlich“. Ein automatisierter Spaltausgleich wäre daher nicht nur für Menschen mit Behinderung oder ältere Menschen, sondern für alle Fahrgäste eine sinnvolle Lösung.

27.1.5 Stellungnahme der Obersten Baubehörde

Die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH (BEG) plane, die Verkehrsleistungen der S-Bahn München im Zeitraum 01.01.2018 bis 14.12.2019 in Form eines Übergangsvertrages zu vergeben. Für die geplante Ausschreibung des ersten Münchner S-Bahn-Vertrags, der ab 15.12.2019 gelte, werde die Leistungsbeschreibung derzeit erstellt. Zum Start des Vertragszeitraums sollen weiterhin die Bestandsfahrzeuge eingesetzt werden. Zeitlich parallel zur Inbetriebnahme der zweiten S-Bahn-Stammstrecke sollen sukzessive Neufahrzeuge eingesetzt werden. Bei den Neufahrzeugen hätte die weitere Verbesserung der Barrierefreiheit hohe Priorität. Welche technische Lösung zur Reduzierung des Horizontalspaltes am besten den hohen betrieblichen Anforderungen des Münchner S-Bahn-Netzes gerecht werden könne, werde von der BEG noch untersucht. Eine Nachrüstung der heute eingesetzten Fahrzeuge zur Erreichung eines niveaugleichen Einstiegs sei in einem wirtschaftlich vertretbaren Rahmen nicht möglich.

Erst in einem späteren Gespräch des ORH mit der OBB und der BEG Anfang Oktober 2016 wurde zugesagt, den Vorschlag eines einzigen Schiebetritts jeweils hinter dem Fahrer zu prüfen und ggf. in die Verkehrsdurchführungsverträge aufzunehmen. Hingewiesen wurde allerdings in diesem Zusammenhang auf die enge Taktung der S-Bahn München und die höheren Beschaffungskosten.

27.2 Neubau S-Bahn-Haltepunkt Freiam

27.2.1 Ausgangslage

In Freiam wird derzeit ein etwa 350 ha großes Stadterweiterungsgebiet der Landeshauptstadt erschlossen. Insgesamt sollen 7.500 Arbeitsplätze und Wohnraum für ca. 20.000 Menschen geschaffen werden. Die Verkehrsanbindung erfolgt u. a. über den im September 2013 in Betrieb gegangenen S-Bahn-Haltepunkt Freiam.

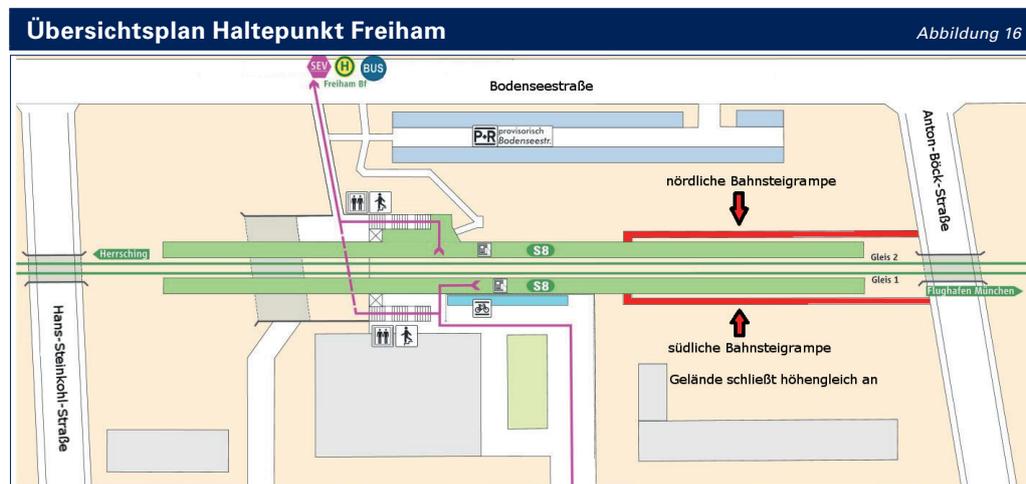
Die Baukosten für den Neubau des Haltepunkts Freiam betragen 5,0 Mio. €. Die Regierung von Oberbayern als zuständige Bewilligungsbehörde setzte hierfür zuwendungsfähige Kosten von rd. 4,3 Mio. € fest. Der Freistaat förderte die Maßnahme der

DB Station & Service AG (Zuwendungsempfängerin) mit einem Festbetrag von 2,3 Mio. €. ⁶⁰ Die Landeshauptstadt trug die weiteren Projektkosten.

Das angrenzende Gelände lag zum Zeitpunkt der Prüfung zum Teil einige Meter tiefer als die Bahnsteige. Damals war angekündigt, es auf Bahnsteigniveau anzuheben.

Die Anbindung der Bahnsteige erfolgt über

- zwei Aufzüge,
- eine barrierefreie Rampe, die den nördlichen Bahnsteig (Richtung Herrsching) an den Park + Ride Parkplatz anbindet (Rampe Parkplatz),
- einen höhengleichen Zugang zu den öffentlichen Verkehrsflächen (Abgang Süd),
- zwei 4,20 m breite Treppen und
- zwei 85 m lange, parallel zu den beiden Bahnsteigen angelegte Rampen (nördliche und südliche Bahnsteigrampe am östlichen Bahnsteigende). Diese beiden Bahnsteigrampen mit zuwendungsfähigen Kosten von 1,1 Mio. € förderte der Freistaat als Teil des Festbetrags. Die Rampen wurden auf Verlangen der Landeshauptstadt errichtet. Die Rampen wurden in einem Bau- und Finanzierungsvertrag zwischen Landeshauptstadt, Freistaat und DB Station & Service AG als Einzelmaßnahme im Rahmen des Bauvorhabens Ende 2010/Anfang 2011 aufgenommen, im Dezember 2011 von der Regierung von Oberbayern über den Zuwendungsbescheid mit einbezogen und schließlich so gebaut.



⁶⁰ Festbetrag nach BayGVFG 2,0 Mio. € und nach FAG 0,3 Mio. €.



27.2.2 Feststellungen

Nur Vorhaben, deren einzelne Bauteile bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant sind, dürfen gefördert werden. Zur Notwendigkeit der Rampen enthält der Bewilligungsbescheid keine näheren Ausführungen.

Der Haltepunkt Freiam ist auch ohne die nördliche und südliche Bahnsteigrampe ausreichend erschlossen. Im Übrigen sind diese Rampen unbefriedigend an die vorhandenen Verkehrswege angebunden, denn sie führen beide lediglich auf denselben östlichen Geh- und Radweg in der Unterführung „Anton-Böck-Straße“.

Neue Bahnhöfe müssen barrierefrei sein. Die Barrierefreiheit wird beim Haltepunkt Freiam bereits über die beiden Aufzüge, die Rampe Parkplatz und den Abgang Süd sichergestellt.

Die Landeshauptstadt und die Zuwendungsempfängerin wiesen im Prüfungsschriftwechsel dagegen darauf hin, dass die Bahnsteigrampen für Personen mit Kinderwagen, Gepäck oder Fahrrädern sowie ältere oder behinderte Personen leichter nutzbar seien als Treppen.

Nach Aussage der Landeshauptstadt und der Zuwendungsempfängerin seien die Bahnsteigrampen auch deshalb errichtet worden, weil im Gegensatz zu einer Treppenanlage die Kosten für den Unterhalt und Winterdienst einer Rampe nicht von der Landeshauptstadt zu tragen seien.

27.2.3 Würdigung

Der ORH hält die nördliche und südliche Bahnsteigrampe von Anfang an für unnötig. Der ORH folgert aus dem vorgelegten Rettungswegekonzept, dass auch ohne diese beiden Bahnsteigrampen ausreichende Fluchtwege gegeben sind. Wenn die Anforderungen im Notfall erfüllt sind, gilt dies umso mehr für die Anforderungen im Normalbetrieb. Die Errichtung dieser beiden Bahnsteigrampen hätte daher nicht gefördert werden dürfen; immerhin entfällt auf die beiden Rampen nach Berechnungen des ORH auf Basis des Bewilligungsbescheides ein Betrag von rechnerisch 0,5 Mio. € der Festbetragsförderung von 2,3 Mio. €.

Der ORH hält die errichteten Bahnsteigrampen als zusätzliche Zuwegungen für nicht erforderlich. Nicht mobilitätseingeschränkte Fahrgäste können die Bahnsteige über die 4,20 m breiten Treppen erreichen.

Im Übrigen sind die nördliche und südliche Bahnsteigrampe nicht barrierefrei, da insbesondere Zwischenpodeste fehlen. Diese wären alle 6 m mit einer jeweiligen Länge von 1,5 m erforderlich.⁶¹ Außerdem betragen die Längsneigungen jeweils 6,5 % statt DIN-gerechten 6,0 %. Zunächst wurde die Benutzung dieser Bahnsteigrampen für Rollstuhlfahrer durch Beschilderung verboten. Mittlerweile weisen die Schilder die Benutzung für Rollstuhlfahrer nur noch als ungeeignet aus.

Nördliche Bahnsteigrampe mit Hinweisschild

Abbildung 17



Die Argumentation der Landeshauptstadt lässt außer Acht, dass die Rampen wegen der fehlenden Zwischenpodeste ein höheres Unfallrisiko bergen. Die von der Landeshauptstadt zudem angeführten unterschiedlichen Unterhaltsregelungen beim Winterdienst für Treppen und Rampen sollten für Planungsentscheidungen nicht maßgeblich sein. Der ORH hat im Prüfungsschriftwechsel angeregt, die unterschiedlichen Unterhaltsregelungen für Treppen und Rampen zu überprüfen, da sie planerische Fehlanreize liefern.

Der ORH empfahl zu prüfen, ob der Festbetrag niedriger festgesetzt werden kann.

27.2.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die OBB stimmt dem ORH zu, dass neue Haltepunkte über einen barrierefreien Zugang verfügen und bei der Gestaltung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden müssen. Die konkrete Planung habe im Lichte der prognostizierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zu erfolgen.

Hier sei dem Gebot der Barrierefreiheit dadurch Rechnung getragen, dass - neben den als Fluchtwegen erforderlichen Treppen und dem höhengleichen Zugang zum südlichen Vorplatz - im westlichen Bereich der Bahnsteige jeweils ein Aufzug errichtet worden sei. Auf diese Weise sei auch der Park + Ride Parkplatz nördlich der Station umwegfrei angebunden.

⁶¹ Zum Zeitpunkt des Zuwendungsantrags aktuelle DIN 18024 Teil 1 (bzw. hinsichtlich der einschlägigen inhaltsgleichen Regelungen der derzeit aktuellen DIN 18040 Teil 3 i. V. m. Teil 1).



Aufgrund der vorhergesagten Entwicklung der Besiedelung des Ortsteils Freiham (20.000 Einwohner, 7.500 Arbeitsplätze) und des Verkehrs (11.000 Ein-/Aus-/Umsteiger pro Tag) sei am östlichen Ende der Bahnsteige eine weitere Zuwegung erforderlich gewesen. Diese stelle auch die Anbindung her zu der durch die Anton-Böck-Straße verlaufenden Buslinie 143 und ermögliche zudem eine optimale Verknüpfung mit der möglichen Verlängerung der Straßenbahnlinie 19. Eine spätere Herstellung hätte voraussichtlich zu erheblichen Mehrkosten geführt.

Angesichts der bestehenden Aufzüge im westlichen Bereich sei eine barrierefreie Gestaltung nicht zwingend notwendig. In der Abwägung sei einer barrierearmen Rampe der Vorzug gegeben worden, da diese auch von einem Großteil der mobilitätseingeschränkten Fahrgäste nutzbar sei und diese daher unter den gegebenen Rahmenbedingungen die wirtschaftlichste Lösung darstelle.

27.2.5 Stellungnahmen der Drittbetroffenen

Stellungnahme der Landeshauptstadt

Die Landeshauptstadt verweist darauf, dass die zusätzliche Anbindung der Anton-Böck-Straße an die S-Bahn-Station einer vorausschauenden und nachhaltigen Planung diene, da diese aufgrund einer nahegelegenen Schulbaumaßnahme künftig stärker frequentiert werde. Sie unterstreicht, dass hier mit dem Freistaat und der DB Station & Service AG ein Bau- und Finanzierungsvertrag geschlossen worden sei, auf dessen Einhaltung sie habe vertrauen können.

Stellungnahme der DB Station & Service AG

Die DB Station & Service AG legt Wert auf die Feststellung, dass die Bahnsteigrampen auf ausdrücklichen Wunsch der Landeshauptstadt errichtet worden seien. Die Rampen seien gegenüber Treppen leichter nutzbar und wiesen bei winterlicher Witterung ein geringeres Gefahrenpotenzial als Treppen auf.

Im Übrigen wird auch vonseiten der DB Station & Service AG auf die vertraglich vereinbarten Finanzierungsmodalitäten verwiesen.

27.3 Schlussbemerkung

27.3.1 Zu großer Abstand zwischen Bahnsteigkante und S-Bahn-Tür

Für das Ziel der Staatsregierung, den öffentlichen Raum und den ÖPNV noch bis 2023 barrierefrei zu gestalten, reichen die bisherigen geförderten baulichen Maßnahmen an den Bahnhöfen alleine nicht aus. Vielmehr ist eine enge Abstimmung von baulichen Maßnahmen und geeigneten technischen Lösungen zur Überwindung verbleibender Spaltbreiten notwendig.

Die OBB muss daher darauf achten, dass die notwendigen Schritte bei der Ausschreibung der Verkehrsdurchführungsverträge rechtzeitig ergriffen werden.

27.3.2 Neubau S-Bahn-Haltepunkt Freiham

Aus dem Rettungswegekonzept ergibt sich, dass auch ohne die beiden Bahnsteigrampen ausreichende Fluchtwege gegeben sind; damit ist eine Erschließung des Bahnsteigs auch ohne Rampen gesichert.

Die OBB räumt zudem selbst ein, dass diese beiden Bahnsteigrampen für eine barrierefreie Erschließung nicht notwendig waren. Die Bezeichnung „barrierearm“ verschleiert die Tatsache, dass sie für Rollstuhlfahrer nicht geeignet sind und für andere mobilitätseingeschränkte Fahrgäste ggf. die Unfallgefahr erhöhen.

Weitere Überlegungen zur Notwendigkeit der beiden Rampen wurden im Zuwendungsverfahren weder von der Landeshauptstadt noch von der Bewilligungsbehörde dokumentiert.

Der ORH unterstreicht die Notwendigkeit, dass die Bewilligungsbehörde vorgelegte Planungen im Zuwendungsverfahren sorgfältig prüft. Gerade bei der Festbetragsförderung ist hinsichtlich aller geförderten Bauteile dringend nötig zu prüfen, ob der Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewahrt ist;⁶² dies ist auch zu dokumentieren. Wesentlicher Aspekt dabei ist, dass nicht Notwendiges nicht wirtschaftlich und sparsam und damit auch nicht förderfähig ist.

⁶² Vgl. ORH-Bericht 2005 TNr. 36.







STAATSMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND KULTUS, WISSENSCHAFT UND KUNST

28 Zahnmedizin am Universitätsklinikum Regensburg

(Kap. 15 22)

Bei den Zahnkliniken des Universitätsklinikums Regensburg kam es nicht zu den Einsparungen, die dem Landtag 2009 nach einer vorhergehenden Prüfung des ORH angekündigt waren. Der Fehlbetrag der Zahnkliniken hat sich 2015 gegenüber 2004 sogar leicht erhöht.

Der ORH erneuert seine dringende Empfehlung, die Wirtschaftlichkeit der Zahnkliniken zu verbessern.

Der ORH hat 2016 die Entwicklung der Betriebsergebnisse der Geschäftsjahre 2013 bis 2015 sowie der Leistungsparameter in Forschung und Lehre der Kliniken für Zahnerhaltung und Parodontologie (ZEP), Zahnärztliche Prothetik (Prothetik), Kieferorthopädie (KOP) sowie Mund-, Kiefer- und Gesichtschirurgie (MKG) in Regensburg erneut untersucht. Prüfungsgegenstand war auch, ob die vom Wissenschaftsministerium im Zusammenhang mit dem Jahresbericht 2006 gegebenen Zusagen eingehalten worden sind.

28.1 Ausgangslage

Die Zahnmedizin am Regensburger Universitätsklinikum war bereits Gegenstand des Jahresberichts vor elf Jahren.⁶³ Der ORH hatte damals vorgeschlagen, nicht nur auf die in Regensburg geplante Sanierung der Zahnklinik zu verzichten. Er hatte auch gefordert, die zahnmedizinische Ausbildung in Regensburg auf mittlere Sicht einzustellen. Begründung war u. a. ein großer Zuschussbedarf.

Der Landtag hatte in seinem Beschluss von 2007 festgestellt, dass das Fach Zahnmedizin am Universitätsklinikum fortgeführt werden soll. Zugleich hatte er in seinen Beschlüssen 2007 und 2008 die Staatsregierung ersucht, über die Ergebnisse der Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit im Bereich der Zahnmedizin Regensburg zu berichten.⁶⁴ In der Folge hatte das Wissenschaftsministerium 2009 mitgeteilt, dass die Sachkostenbudgets der zahnmedizinischen Kliniken des Universitätsklinikums Regensburg ab 2007 um 2,5 % gekürzt worden wären. Mittelfristig würden nach der abgeschlossenen Sanierung Einsparungen von 400.000 bis 500.000 € pro Jahr angestrebt.

2009 hatte der Landtag zur Kenntnis genommen, dass die weitere Entwicklung Gegenstand künftiger Prüfungen des ORH sein werde. Zu diesem Zeitpunkt konnten nämlich die erhofften Kosteneinsparungen und Erlösverbesserungen bei der Zahnmedizin in Regensburg noch nicht beziffert werden. Der Landtag hatte den Fall damit abgeschlossen.

⁶³ ORH-Bericht 2006 TNr. 40.

⁶⁴ Beschluss des Landtags vom 17.04.2007 LT-Drs. 15/7950 Nr. 2 u).

Die Sanierungsarbeiten fanden von 2008 bis Ende 2011 bei laufendem Betrieb statt und hatten ein Kostenvolumen von 21,5 Mio. €.

Die Zahl der Zahnmedizinstudenten in Regensburg hat sich von 2004 bis 2015 um 67 erhöht (+ 17 %).

28.2 Feststellungen

28.2.1 Betriebsergebnisse der zahnmedizinischen Kliniken (ZMK) 2013 bis 2015

Trotz Steigerung der Erlöse und Erhöhung des Anteils am Staatszuschuss für Forschung und Lehre bleibt das Gesamtergebnis der ZMK defizitär.

Entwicklung der Erträge und Aufwendungen (€)			
	2013	2014	2015
Gesamterlöse	10.408.730	12.296.339	12.835.286
abzgl. Personalkosten	9.613.895	11.040.896	12.074.047
abzgl. Sachkosten	5.007.941	5.695.555	5.668.123
Fehlbetrag	- 4.213.106	- 4.440.112	- 4.906.884
abzgl. Gemeinkostenumlage	4.412.276	4.112.451	3.977.424
zzgl. Staatszuschuss für Forschung und Lehre	5.089.943	6.857.126	7.215.556
Betriebsergebnis	- 3.535.439	- 1.695.437	- 1.668.752

Tabelle 39

Die Steigerung der Gesamterlöse ist vor allem auf eine Erhöhung der Privatambulanzerlöse der ZMK und der stationären Erlöse der MKG zurückzuführen. 2014 und 2015 waren die Staatszuschüsse für Forschung und Lehre an die ZMK außergewöhnlich hoch (vgl. TNr. 28.2.4). Ohne diese Erhöhungen des Staatszuschusses lägen die Defizite 2014 und 2015 bei 3,5 bzw. 3,8 Mio. € und befänden sich damit auf einem vergleichbaren Niveau wie 2013.

28.2.2 Vergleich der Erlöse und Kosten 2004 mit 2015

Ein Vergleich der Erlöse und Kosten 2015 mit den Zahlen der vorangegangenen Prüfung zum Geschäftsjahr 2004 ist nur bezogen auf die Gesamterlöse und die Personal- und Sachkosten möglich. In der damaligen Prüfung konnten weder die Gemeinkostenumlage noch der anteilige Staatszuschuss für Forschung und Lehre den ZMK zugeordnet werden; beide Beträge waren damals im Einzelnen noch nicht ausgewiesen.



Betriebsergebnisse vor Gemeinkosten und Staatszuschuss (€)				Tabelle 40
	2004	2015	Veränderung 2015/2004	
Gesamterlöse	5.020.223	12.835.286	+ 7.815.063	+ 155,7 %
abzgl. Personalkosten	7.373.942	12.074.047	+ 4.700.105	+ 63,7 %
abzgl. Sachkosten	2.487.947	5.668.123	+ 3.180.176	+ 127,8 %
Fehlbetrag	- 4.841.666	- 4.906.884	- 65.218	+ 1,3 %

Trotz der erheblichen Erlössteigerung seit 2004 hat sich, bedingt durch die beträchtliche Erhöhung bei den Personal- und Sachkosten, der Fehlbetrag 2015 gegenüber 2004 sogar noch leicht erhöht.

28.2.3 Sachkostenbudgetierung

Den einzelnen Zahnkliniken wurden 2013 bis 2015 folgende Sachkostenbudgets zugewiesen:

Sachkostenbudgets der Zahnkliniken der ZMK (€)				Tabelle 41
	2013	2014	2015	
MKG	2.537.000	3.000.000	3.101.000	
ZEP	756.000	700.000	877.000	
Prothetik	1.052.000	1.200.000	1.199.000	
KOP	345.000	275.000	276.000	

Die Sachkostenbudgets aller Zahnkliniken wurden von 2013 zu 2015 um 763.000 € (+ 16,3 %) angehoben, wobei der größte Anteil der MKG zuzuordnen war (564.000 €).

Trotz der Anhebung der Sachkostenbudgets bei MKG, ZEP und Prothetik wurden diese, bis auf wenige Ausnahmen, regelmäßig überschritten.

Die KOP hat als einzige Klinik nicht nur ihr Sachkostenbudget um 20 % gesenkt, sondern auch die tatsächlichen Sachkosten um fast 34 % gemindert.

28.2.4 Staatszuschuss - Leistungsparameter in Forschung und Lehre

Laut Bayerischem Hochschulgesetz⁶⁵ ist ein Anteil des Staatszuschusses für Forschung und Lehre nach leistungsbezogenen Kriterien zu verteilen. Diese Verteilung erfolgt als leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM) auf der Grundlage von Leistungsparametern. Anerkannte Maßstäbe für die Evaluierung von Forschungsaktivitäten sind die Analyse der Publikationsdaten wissenschaftlicher Beiträge in den einschlägigen Fachzeitschriften (sog. Impact-Faktoren) und die Drittmittelwerbungen. Für den Bereich der Lehre wird die Zahl der Studenten zugrunde gelegt.

⁶⁵ Art. 5 Abs. 2 BayHSchG.

Die Impact-Faktoren (kumuliert über jeweils einen 4-Jahres-Zeitraum) als Gradmesser für die Publikationsleistungen haben sich seit 2004 um mehr als das Fünffache (von 94,8 auf 603,7) erhöht und zeigen den Aufwärtstrend in der wissenschaftlichen Arbeit der ZMK.

Die verausgabten Drittmittel für Forschungsprojekte der ZMK haben sich seit 2004 von 642.571 auf 1.384.553 € mehr als verdoppelt. Hervorzuheben ist die Wertigkeit der verausgabten Drittmittel 2013 bis 2015: Sie beruhen zur Hälfte auf Forschungsaufträgen der Drittmittelgeber wie Bund, Land, Deutsche Forschungsgemeinschaft (Sonderforschungsbereiche) und EU; damit wird dieser Teil der Drittmittel im Rahmen der LOM vierfach gewertet.

28.3 Würdigung

Der ORH erkennt an, dass sich die Leistungen in Forschung und Lehre positiv entwickelt haben, die durch gesteigerte Drittmittelausgaben, Impact-Faktoren und Erhöhung bei der Zahl der Studienanfänger dokumentiert sind. Infolgedessen hat sich bei der ZMK der Staatszuschuss für Forschung und Lehre 2015 auf nunmehr 7,2 Mio. € erhöht. Gleichwohl lagen die Betriebsergebnisse 2014 und 2015 immer noch bei jeweils - 1,7 Mio. €.

Trotz einer Erlössteigerung um das Eineinhalbfache seit 2004 hat sich der Fehlbetrag nicht verringert, da sich die Kosten gleichermaßen erhöht haben. Die angestrebte Kosteneinsparung von 400.000 bis 500.000 € pro Jahr wurde bei Weitem nicht erreicht.

Bei den Budgets für Sachkosten erfolgten - mit Ausnahme der KOP - von 2013 bis 2015 keine Einsparungen, vielmehr wurden sie weiter erhöht.

Das Sachkostenbudget der Zahnkliniken hat sich seit 2004 mehr als verdoppelt (+ 127,8 %). Dies entspricht nicht dem, was das Wissenschaftsministerium 2009 im Bericht an den Landtag zugesagt hatte.

28.4 Stellungnahmen

28.4.1 Stellungnahme des Universitätsklinikums

Das Universitätsklinikum verweist auf die deutlichen Mehraufwendungen für die zahnmedizinischen Kliniken, ohne dass diesen adäquate Positionen auf der Einnahmenseite gegenüberstünden. Diese seien:

- ein größerer Materialverbrauch bei der klinischen Ausbildung der Studenten durch mehrfaches Wiederholen der Behandlungsmaßnahmen und Nacharbeiten von Zahnersatz, der durch Studierende mangelhaft erstellt wurde,
- die bereitzustellenden Eigenanteile durch den jeweiligen Empfänger von Drittmitteln mit höherer Wertigkeit,



- notwendige Mehraufwendungen durch die Umstellung der tariflichen Vergütung der angestellten Ärzte von BAT auf TV-Ä und
- der Beginn der Optimierung der Hygieneprävention im Jahr 2015 und die dadurch entstandenen Mehraufwendungen bei den Sachkosten.

28.4.2 Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Das Wissenschaftsministerium sieht in der positiven Entwicklung der Leistungen in Forschung und Lehre eine Bestätigung, das Fach Zahnmedizin am Universitätsklinikum Regensburg fortzuführen.

Im Sinne der vom Landtag erbetenen Steigerung der Wirtschaftlichkeit müsse anstelle einer reinen Fehlbetragsbetrachtung (Erlöse abzüglich Kosten) die Ertrag-Aufwand-Relation betrachtet werden. Während die Gesamterlöse der ZMK zwischen 2004 und 2015 um 155,7 % gestiegen seien, hätten sich die Sachkosten im selben Zeitraum „nur“ um 127,8 % und die Personalkosten „nur“ um 63,7 % erhöht. Die Kosten seien also über den Vergleichszeitraum deutlich geringer gestiegen als die Erlöse gesteigert werden konnten.

Betriebsnotwendige Mehraufwendungen, sowohl tarifbedingt bei den Personalkosten als auch bei den Sachkosten (insbesondere Qualitäts- und Hygienestandards), hätten überkompensiert werden können. Die Wirtschaftlichkeit zwischen 2004 und 2015 sei signifikant verbessert worden.

Die verbesserte Wirtschaftlichkeit sei auch daran ablesbar, dass 2004 das Erlös-Kosten-Verhältnis 1:2 betragen habe, während es in 2015 auf rd. 1:1,38 verbessert worden sei. Dies entspreche einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit um 31 % und trage der Forderung des Landtags im Beschluss von 2007 Rechnung.

28.5 Schlussbemerkung

Die dem Landtag in Aussicht gestellten Kürzungen der Sachkostenbudgets sowie weitere Einsparungen wurden mit Ausnahme der kleinsten Klinik KOP nicht erreicht. Trotz der Sanierung haben sich die Sachausgaben im Vergleich zu 2004 um 127 % gesteigert, obwohl die Zahl der Studierenden sich lediglich um 17 % erhöht hat. Auch die angestrebte allgemeine Kosteneinsparung nach der Sanierung von jährlich 400.000 bis 500.000 € wurde bei Weitem nicht erreicht. Das relative Erlös-Kosten-Verhältnis ist nicht maßgebend, entscheidend ist die absolute Differenz zwischen Erlösen und Kosten. Diese blieb über Jahre deutlich negativ. Der absolute Fehlbetrag der ZMK hat sich seitdem sogar noch leicht erhöht und beträgt inzwischen 4,9 Mio. €.

Der ORH erneuert seine dringende Empfehlung, die Wirtschaftlichkeit der Zahnkliniken zu verbessern und den Fehlbetrag deutlich zu verringern.



MINISTERIUM DER FINANZIERUNG
STEUERFAHNDUNG
PERSONEN DER STAATSAUFWARTUNG



STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN, FÜR LANDESENTWICKLUNG UND HEIMAT

29 Festsetzung der Versorgungsbezüge

(Betroffen sind alle Einzelpläne)

Der ORH hat bei der Festsetzung von Versorgungsbezügen für 2012 bis 2015 Fehler festgestellt, die zu Fehlzahlungen von über 15 Mio. € geführt hätten.

Nach Ansicht des ORH muss die Qualität der Festsetzungen verbessert und eine wirksame Qualitätssicherung eingeführt werden.

Der ORH hat 2012 bis 2015 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg beim LfF⁶⁶ die Festsetzung der Versorgungsbezüge geprüft, die Beamte mit dem Beginn des Ruhestands erhalten.

29.1 Ausgangslage

Das LfF setzt Versorgungsbezüge⁶⁷ fest. Ihre Höhe hängt insbesondere von Bezügen⁶⁸ und Dienstzeit⁶⁹ ab, die allerdings nicht immer in vollem Umfang einzubeziehen sind. Andere Bezüge oder Einkünfte (z. B. Renten, weitere Versorgungsbezüge sowie Erwerbs- und Erwerbsersatzeinkommen) sind ggf. auf die Versorgungsbezüge anzurechnen.

Für die Berechnung zieht das LfF die Personalakten des Beamten bei. Ein Sachbearbeiter berechnet die Versorgungsbezüge und berücksichtigt ggf. andere Bezüge und Einkünfte. Bevor Versorgungsbezüge ausgezahlt werden, überprüft ein Arbeitsgruppenleiter diese Berechnung (Vier-Augen-Prinzip).

29.2 Feststellungen

Der ORH wählte Festsetzungen vor deren Bekanntgabe (im Folgenden: Festsetzungen) unter Risikogesichtspunkten aus und prüfte diese stichprobenhaft zeitnah. Ziel war, Fehlzahlungen und Neufestsetzungen mit aufwendigen Rückforderungen von überzahlten Versorgungsbezügen zu verhindern.

In den Jahren 2012 bis 2015 erstellte das LfF ca. 29.350 Festsetzungen für Versorgungsbezüge (Tabelle 42). In 2015 waren dabei aufgrund der sog. Mütterrente 4.200 Festsetzungen zu erstellen.⁷⁰ Die Rechnungsprüfung hat aus der Gesamtzahl der Festsetzungen 3.814 Fälle (ca. 13,0 %) nach Risikogesichtspunkten ausgewählt und geprüft. In 710 Fällen (ca. 18,6 %) der ausgewählten Festsetzungen wurden Fehler verschiedener Kategorien (Tabelle 43) festgestellt, die auch monetäre Auswirkungen haben.

⁶⁶ Dienststellen Ansbach, München und Regensburg.

⁶⁷ Ruhegehälter, Sterbe-, Witwen- und Waisengelder, Übergangsgelder.

⁶⁸ Art. 12, 13 BayBeamtVG.

⁶⁹ Art. 14 bis 25 BayBeamtVG.

⁷⁰ Art. 114a BayBeamtVG, Kindererziehungszuschlag für vor 1992 geborene Kinder.

Verteilung und Entwicklung der beanstandeten Fälle					Tabelle 42
Jahr	Festsetzungen	davon geprüft	Anteil (%)	davon beanstandet	Anteil (%)
2012	ca. 6.300	1.094	17,4	197	18,0
2013	ca. 6.100	958	15,7	174	18,2
2014	ca. 6.800	957	14,1	160	16,7
2015	ca. 10.150	805	7,9	179	22,2
Gesamt	ca. 29.350	3.814	13,0	710	18,6

Beanstandungen nach Fehlerkategorien			Tabelle 43
Fehlerkategorie	Anzahl	Anteil (%)	
Ruhegehaltfähige Dienstzeit/Ruhegehaltssatz ¹	428	60,3	
Kindererziehungszuschläge und vergleichbare Leistungen ²	78	11,0	
Kürzungen der Versorgungsbezüge (z. B. wegen des Bezugs anderer Geldleistungen) ³	77	10,8	
Ruhegehaltfähige Bezüge ⁴	63	8,9	
Beteiligung anderer Dienstherrn an der Versorgungslast ⁵	35	4,9	
Sonstiges	29	4,1	
Gesamt	710	100,0	

¹ Art. 14 bis 28 BayBeamtVG.

² Art. 71 bis 74 BayBeamtVG.

³ Art. 83 bis 87 und 92 BayBeamtVG.

⁴ Art. 12, 13 BayBeamtVG.

⁵ Art. 94 bis 99 sowie Art. 108 bis 112 BayBeamtVG.

Beispiele der zeitnahen Prüfung der Versorgungsbezüge:

Bei der Festsetzung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit für einen Beamten der Qualifikationsebene 4 (früher: höherer Dienst) wurden neben dem Studium und den Beamtenzeiten zusätzlich zu Unrecht zwei Jahre Promotionszeit sowie eine im Angestelltenverhältnis zurückgelegte Zeit von mehr als vier Jahren angesetzt. Das LfF berichtete aufgrund der Rechnungsprüfung die Festsetzung und verhinderte Überzahlungen von jährlich 5.200 €.

Ein Beamter schied wegen der Wahl zum berufsmäßigen ersten Bürgermeister einer Gemeinde aus dem Beamtenverhältnis zum Freistaat aus. Nach der Wahlperiode wurde er wieder in das Beamtenverhältnis beim Freistaat berufen. Bei der Festsetzung der Versorgungsbezüge wurde übersehen, dass sich die Gemeinde als früherer Dienstherr an der Versorgung beteiligen muss.⁷¹ Die Beteiligung an der Versorgung führt zu jährlichen Mehreinnahmen des Freistaates von 8.900 €.

⁷¹ Art. 109 BayBeamtVG.



Ein Professor wurde nach Eintritt in den Ruhestand im Angestelltenverhältnis weiterbeschäftigt. Diese Bezüge wurden auf das Ruhegehalt korrekt angerechnet.⁷² Der Ruhestandsbeamte hatte daneben auch einen Anspruch auf eine Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Rente war unzutreffend nicht auf das Ruhegehalt angerechnet worden.⁷³ Die Anrechnung vermeidet jährliche Überzahlungen von 12.600 €.

Bei der Festsetzung der ruhegehaltfähigen Bezüge eines Lehrers wurde eine Amtszulage ohne rechtlichen Grund nicht berücksichtigt. Durch die Berichtigung der Festsetzung ergaben sich jährliche Mehrausgaben in Höhe von 1.955 €.

In den Jahren 2012 bis 2015 wurden Fehlzahlungen⁷⁴ von über 900.000 € (Jahresbetrag) verhindert. Die Rechnungsprüfung hat diese für jeden Fall auf die jeweilige statistische Lebenserwartung⁷⁵ des Versorgungsempfängers hochgerechnet. Danach ergäbe sich für die zu erwartende Bezugsdauer ein Gesamtbetrag von über 15 Mio. € an Über- oder Unterzahlungen.

Verhinderte Fehlzahlungen in beanstandeten Fällen		
		<i>Tabelle 44</i>
Jahr	Jahresbetrag (€)	Gesamtbetrag (€)
2012	192.817	3.096.721
2013	304.714	4.925.453
2014	210.999	3.987.190
2015	194.081	3.215.928
Gesamt	902.611	15.225.292

Die hochgerechneten Auswirkungen verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Fehlerkategorien:

Fehlerkategorien und ihre hochgerechneten Auswirkungen		
		<i>Tabelle 45</i>
Fehlerkategorie	Gesamtbetrag	
	Einzelsummen (€)	Anteil (%)
Ruhegehaltfähige Dienstzeit/Ruhegehaltssatz	6.396.578	42,0
Kindererziehungszuschläge und vergleichbare Leistungen	524.408	3,4
Kürzungen der Versorgungsbezüge (z. B. wegen des Bezugs anderer Geldleistungen)	2.366.800	15,6
Ruhegehaltfähige Bezüge	1.605.447	10,5
Beteiligung anderer Dienstherrn an der Versorgungslast	2.715.495	17,8
Sonstiges	1.616.564	10,6
Gesamt	15.225.292	100,0

Die Rechnungsprüfung hat ihre Feststellungen für jeden geprüften Einzelfall dem LfF mitgeteilt. Zusätzlich übermittelt der ORH seit Mitte 2014 das Gesamtergebnis für jedes Jahr dem Finanzministerium.

⁷² Art. 83 BayBeamtVG.

⁷³ Art. 85 BayBeamtVG.

⁷⁴ Überzahlungen und Unterzahlungen.

⁷⁵ Sterbetafeln für das Land Bayern, Jahr 2008/2010, Stand 05.03.2012, Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung.

29.3 Würdigung

Die Anzahl der vor Bekanntgabe beanstandeten Festsetzungen der Versorgungsbezüge und die möglichen finanziellen Auswirkungen sind in den Jahren 2012 bis 2015 im Wesentlichen vergleichbar hoch geblieben.⁷⁶

In den kommenden Jahren werden die Anzahl der Versorgungsempfänger und damit die Festsetzungen der Versorgungsbezüge weiter ansteigen.⁷⁷ Im Hinblick auf finanzielle Risiken muss die Qualität der Festsetzungen der Versorgungsbezüge dringend verbessert werden.

Aufgrund der anhaltend hohen Fehlerquoten sind die Fortbildungen, Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für alle Sachbearbeiter und Arbeitsgruppenleiter zu verbessern. Einarbeitungsmaßnahmen für neue Mitarbeiter sollten verstärkt werden. Dies gilt insbesondere für Personal, das aus versorgungsfremden Bereichen kommt.

Die Rechnungsprüfung hat nun über Jahre mit geringem Personaleinsatz für die „zeitnahe Prüfung“ maßgeblich zur Qualitätsverbesserung bei der Festsetzung von Versorgungsbezügen beigetragen.

Überfällig ist, dass das LfF selbst eine wirksame Qualitätssicherung betreibt. Sogar ein verstärkter Personaleinsatz des LfF wäre wirtschaftlich für den Staatshaushalt und weniger belastend als langjährige Überzahlungen im Versorgungsbereich.

29.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das LfF habe die begründeten Beanstandungen der Rechnungsprüfung jeweils im Rahmen des Festsetzungsverfahrens berücksichtigt. Daher sei es in diesen Fällen nicht zu Fehlzahlungen gekommen. Trotz einer insgesamt guten Bearbeitungsqualität sei eine weitere Verbesserung des Qualitätsmanagements ein berechtigtes Anliegen. Hierzu hätten sowohl das Finanzministerium als auch das LfF die Ergebnisse der Rechnungsprüfung ausgewertet und daran anknüpfend Maßnahmen zur Unterstützung und Schulung der Sachbearbeiter ergriffen. So würden zum Beispiel im Rahmen einer Wissensplattform Informationen zur Verfügung gestellt und gezielte Fortbildungsmaßnahmen zu ausgesuchten Schwerpunkten angeboten.

Darüber hinaus werde das LfF weiterhin darauf achten, in den Bezügstellen Versorgung eine angemessene Personalausstattung sicherzustellen. Dies gelte insbesondere für die Anwärter der dritten Qualifikationsebene, die sich derzeit in Ausbildung befinden und dem Bedarf entsprechend zu einer personellen Verstärkung der Bezügstellen Versorgung beitragen würden.

⁷⁶ Vgl. oben Tabelle 42 „Verteilung und Entwicklung der beanstandeten Fälle“ und Tabelle 43 „Beanstandungen nach Fehlerkategorien“.

⁷⁷ Versorgungsbericht des Freistaates Bayern für die 17. Legislaturperiode vom Dezember 2014, S. 112 ff.



29.5 Schlussbemerkung

Die Fehler bei der Festsetzung der Versorgungsbezüge müssen reduziert werden. Deren lang wirkende finanzielle Auswirkungen sind beträchtlich. Durch die Rechnungsprüfung ausgewählter Fälle konnte nur ein Teil der Fehler erkannt und vermieden werden.

Der ORH fordert, die Qualität der Festsetzungen der Versorgungsbezüge zu verbessern. Hierfür müssen die Mitarbeiter besser eingearbeitet und das bereits eingesetzte Personal regelmäßig fortgebildet und geschult werden.

Es ist Aufgabe der Verwaltung, endlich nachhaltige Qualitätssicherung zu betreiben.

30 Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge

(Betroffen sind alle Einzelpläne)

Der ORH hat in zahlreichen Fällen festgestellt, dass die vorgeschriebene Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge unterblieben war. Die Überzahlungen beliefen sich auf über 2,5 Mio. €. Die Berichtigungen bedeuten eine jährliche Ersparnis für den Haushalt von über 380.000 €.

Der ORH empfiehlt, die Anrechnung von Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Versorgungsbezüge zu überprüfen und dazu insbesondere einen regelmäßigen Datenabgleich durchzuführen.

Der ORH hat 2015 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg beim LfF⁷⁸ geprüft, ob Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung zutreffend auf die Versorgungsbezüge angerechnet wurden.

30.1 Ausgangslage

Versorgungsbezüge für Beamte werden neben Renten nur bis zu einer bestimmten Höchstgrenze gezahlt.⁷⁹ Sofern die Summe aus der Beamtenversorgung und der Rente eine bestimmte Höchstgrenze⁸⁰ überschreitet, wird die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Versorgungsbezüge angerechnet und die Beamtenversorgung entsprechend gekürzt.

Versorgungsempfänger müssen dem LfF - Pensionsbehörde - anzeigen:⁸¹ den Bezug, die Höhe und jede Änderung von Einkünften, die für die Gewährung von Versorgungsbezügen relevant sind. Hierunter fällt u. a. der Bezug einer gesetzlichen Rente. Hat die Pensionsbehörde keine Kenntnis davon, kann dies zur Überzahlung von Versorgungsbezügen führen.

⁷⁸ Dienststellen Ansbach, München und Regensburg.

⁷⁹ Art. 85 Abs. 1 BayBeamtVG.

⁸⁰ Art. 85 Abs. 2 BayBeamtVG.

⁸¹ Art. 10 Abs. 2 BayBeamtVG.

30.2 Feststellungen

30.2.1 Datenabgleich

Die Rechnungsprüfung hat hinsichtlich der gesetzlichen Renten aus der Deutschen Rentenversicherung untersucht, ob die Versorgungsempfänger des Freistaates ihrer Anzeigepflicht nachgekommen sind. Dazu wurden die Daten der Versorgungsempfänger mit den bei der Deutschen Rentenversicherung gespeicherten Daten abgeglichen.⁸² Das LfF hatte einen Datenabgleich bislang nicht durchgeführt.

30.2.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Der ORH hat 965 Fälle geprüft, in denen Versorgungsempfänger auch eine gesetzliche Rente bezogen. In 492 Fällen wurde festgestellt, dass dem LfF der Rentenbezug nicht bekannt war. In 244 Fällen wurden Versorgungsbezüge ungekürzt ausgezahlt, obwohl sie wegen der Renteneinkünfte zu mindern gewesen wären. In Einzelfällen beliefen sich die insgesamt zurückforderbaren zu viel gezahlten Versorgungsbezüge auf bis zu 87.000 €. Für die Vergangenheit ergab sich insgesamt ein Rückforderungsbetrag von über 2,5 Mio. €.

Das LfF berücksichtigte in den 244 Fällen die Anrechnungen, sodass sich die Versorgungsausgaben um über 380.000 € jährlich verringern. In einzelnen Fällen reduzierten sich die Versorgungsbezüge um bis zu 800 € monatlich.

30.3 Würdigung

Der ORH hält es für erforderlich, dass das Verfahren für die Abrechnung der Versorgung im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen bei der Berücksichtigung von Renten verbessert wird. Hierzu sollte das LfF den Datenabgleich mit der gesetzlichen Rentenversicherung in einem regelmäßigen Abstand von drei Jahren durchführen.

30.4 Stellungnahme der Verwaltung

Finanzministerium und LfF haben angekündigt, der Empfehlung künftig zu folgen.

30.5 Schlussbemerkung

Der ORH empfiehlt, dass das LfF die Anrechnung von Renten auf die Versorgungsbezüge überprüft und dazu den Datenabgleich mit der Deutschen Rentenversicherung in Zukunft regelmäßig durchführt. Zusätzlich bedarf es eines regelmäßigen Abgleichs von Daten auch mit den anderen Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung.

⁸² Vgl. § 69 Abs. 5 SGB X.



31 Besteuerung von beschränkt Steuerpflichtigen

(Kap. 13 01)

Bei der Besteuerung von Einkünften beschränkt Steuerpflichtiger stellte der ORH Bearbeitungsdefizite fest. Die starke Zersplitterung der Zuständigkeit führt z. T. zu geringen Fallzahlen und dazu, dass Bearbeiter mit speziellen Rechts- und Sachverhaltsfragen zu wenig vertraut sind. Der ORH empfiehlt insbesondere die Bearbeitung derjenigen Fälle, für die nicht das Finanzamt München zuständig ist, möglichst weitgehend zusammenzufassen.

Der ORH hat 2015 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg in acht Finanzämtern die Besteuerung von Einkünften beschränkt Steuerpflichtiger untersucht.

31.1 Ausgangslage

Natürliche Personen ohne Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland sind grundsätzlich beschränkt steuerpflichtig, soweit sie inländische Einkünfte im Sinne des § 49 Einkommensteuergesetz (EStG) erzielen. Körperschaften sind mit solchen Einkünften gemäß § 2 Körperschaftsteuergesetz (KStG) beschränkt steuerpflichtig, wenn sie weder ihre Geschäftsleitung noch ihren Sitz im Inland haben.

Zuständig für die Besteuerung der Einkünfte beschränkt Steuerpflichtiger ist in der Regel das Finanzamt, in dessen Bezirk sich der wertvollste Teil des Vermögens befindet. In den Finanzämtern werden die beschränkt Steuerpflichtigen natürlichen Personen und Körperschaften jeweils in einer eigenen Veranlagungsstelle bearbeitet. Die Verwaltung begründet dies mit den für diesen Bereich erforderlichen Spezialkenntnissen.

Ein wesentlicher Unterschied zur unbeschränkten Steuerpflicht besteht darin, dass die persönlichen Verhältnisse nicht (z. B. außergewöhnliche Belastungen) oder nur sehr eingeschränkt (z. B. Sonderausgaben) berücksichtigt werden. Darüber hinaus enthalten die Steuergesetze eine Reihe weiterer Besonderheiten, die bei beschränkter Steuerpflicht zu beachten sind, wie beispielsweise umfangreiche und komplexe Zuordnungsregelungen für die Gewinnaufteilung bei Betriebsstätten.

Eine erweiterte beschränkte Steuerpflicht für deutsche Staatsangehörige besteht nach einem Wegzug in ein Niedrigsteuergebiet, wenn sie inländische Einkünfte über 16.500 € pro Jahr erzielen (§ 2 Außensteuergesetz).

31.2 Feststellungen

31.2.1 Geringe Fallzahlen außerhalb des Finanzamts München

2013 waren in den Veranlagungsstellen für beschränkt Steuerpflichtige landesweit 23.000 natürliche Personen und 2.300 Körperschaften erfasst. Etwa jeweils die Hälfte davon entfiel auf das Finanzamt München. Die übrigen Fälle verteilten sich bei den natürlichen Personen auf 78 andere Finanzämter. Viele von diesen führten weniger als 100 Fälle. Bei den Körperschaften verteilten sich die übrigen Fälle auf 38 andere Finanzämter, bei denen die Zahl der Fälle meistens unter 50 lag. Entsprechend gering waren die Zeitanteile, die den Beschäftigten - neben ihren anderen Aufgaben - für die Bearbeitung dieser Fälle zur Verfügung standen.

31.2.2 Steuerrisiken und Bearbeitungsdefizite

Die beschränkte Steuerpflicht resultierte häufig aus der Vermietung inländischer Immobilien, aus Beteiligungen an inländischen Gesellschaften und bei Körperschaften auch aus inländischen Betriebsstätten. Der ORH untersuchte 202 Körperschaftsteuerfälle und 227 Fälle natürlicher Personen auf eine erweiterte beschränkte Steuerpflicht. Bei etwa einem Drittel bzw. einem Viertel stellte der ORH Bearbeitungsmängel fest, meist unzureichende Sachverhaltsermittlungen.

Erhebliche Steuerrisiken sah der ORH vor allem bei der Gewinnaufteilung von Betriebsstätten und bei der Besteuerung ausländischer Kapitalgesellschaften mit inländischem Grundbesitz:

- Die Gewinnaufteilung zwischen Stammhaus im Ausland und inländischer Betriebsstätte ließ sich häufig nicht nachvollziehen. Die Steuerakten enthielten zum Teil keinerlei Informationen zum Stammhaus, zu dessen Tätigkeit und Aufgaben. Betriebswirtschaftliche Kennzahlen ließen sich nicht vergleichen, weil diese für das Stammhaus nicht vorlagen. Oft war unklar, wie bei der Verrechnung von Leistungen zwischen Stammhaus und Betriebsstätte verfahren wurde. Ohne ausreichende Sachverhaltsermittlung zu solch grundlegenden Informationen konnten die Veranlagungsstellen die Gewinnaufteilung auch nicht überschlägig prüfen.
- Bei ausländischen Immobiliengesellschaften wurden häufig hohe Zinsaufwendungen an verbundene Unternehmen unzureichend geprüft. Auch bei Darlehen in Millionenhöhe lagen Darlehensverträge nicht immer vor. In keinem Fall wurde geklärt, ob Darlehensgeber eine Domizilgesellschaft (Briefkastenfirma) war. Die Steuerpflichtige müsste dann nachweisen, wer die hinter der Gesellschaft stehenden Personen waren und wem die Zinserträge tatsächlich zuzurechnen sind.
- Bei mehreren Immobiliengesellschaften mit hohen Verlustvorträgen, teils in Millionenhöhe, waren die Beteiligungsverhältnisse nicht dokumentiert. In den Steuer-



erklärungen fehlten häufig Angaben zu den Anteilseignern. Die Beteiligungskette bis hin zum eigentlichen Investor war nur in wenigen Fällen ermittelt. Eine Änderung dereteiligungsverhältnisse kann dazu führen, dass bis dahin aufgelaufene Verluste nicht mehr abziehbar sind (schädlicher Beteiligungserwerb im Sinne des § 8c KStG). Ein schädlicher Beteiligungserwerb kann so leicht unerkannt bleiben.

Von den 227 untersuchten Fällen erweiterter beschränkter Steuerpflicht deutscher Staatsangehöriger, die in ein Niedrigsteuergelbiet gezogen sind, erkannten die Finanzämter in 53 Fällen die erweiterte beschränkte Steuerpflicht nicht oder prüften die Voraussetzungen nicht weiter. Die Vorschrift war den Beschäftigten oft nicht geläufig. Nur beim Finanzamt München fand der ORH konkrete Ermittlungen und Steuerfestsetzungen bei erweiterter beschränkter Steuerpflicht.

31.3 Würdigung

Die Besteuerung beschränkt Steuerpflichtiger beinhaltet eine Reihe spezifischer Prüffelder und birgt vor allem bei Körperschaften besondere Steuerrisiken. In den meisten Finanzämtern ist die Zahl der Fälle aber so gering, dass die Bearbeiter kaum Sicherheit und Routine im Umgang mit den speziellen Problemen entwickeln können. Um die Qualität der Bearbeitung zu verbessern, empfiehlt der ORH folgende Maßnahmen, auch mit dem Ziel möglichst qualifizierter Meldungen für die Außenprüfung:

31.3.1 Veranlagung beschränkt Steuerpflichtiger zentralisieren

Die Zuständigkeit für die Veranlagung beschränkt Steuerpflichtiger ist stark zersplittert. Sie verteilt sich für natürliche Personen auf 79 und für Körperschaften auf 39 Finanzämter.

Der ORH empfiehlt, die Bearbeitung derjenigen Fälle, für die nicht das Finanzamt München zuständig ist, möglichst weitgehend zusammenzufassen. So würden für natürliche Personen und Körperschaften ähnlich große Organisationseinheiten entstehen wie im Finanzamt München. Dies würde aus Sicht des ORH zu einer effizienteren und qualitativ besseren Bearbeitung der Veranlagung beschränkt Steuerpflichtiger führen. Spezialwissen würde gebündelt und die Bearbeiter könnten eine bessere Arbeitsroutine entwickeln. Die Zentralisierung würde auch eine engere Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen der Betriebsprüfung ermöglichen, z. B. in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe.

31.3.2 Betriebsstättengewinne genauer prüfen

Die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen sollten mit den Grundzügen der Gewinnaufteilung bei Betriebsstätten besser vertraut gemacht werden. Die wesentlichen Grundlagen für die Gewinnaufteilung sollten bereits bei erstmaliger Veranlagung ermittelt und wichtige betriebswirtschaftliche Kennzahlen regelmäßig mit dem Stammhaus verglichen werden.

31.3.3 Geschäftliche Verflechtungen bei Immobiliengesellschaften aufklären

Die Finanzämter sollten die geschäftlichen Verflechtungen regelmäßig mithilfe der Informationszentrale für steuerliche Auslandsbeziehungen des Bundeszentralamts für Steuern aufklären. Grundstückskauf- und Darlehensverträge sollten immer angefordert und Zinsaufwendungen gegenüber Unternehmen im Ausland gründlich geprüft werden. Bei Zahlungen an eine Domizilgesellschaft müssen die Steuerpflichtigen auch die hinter der Gesellschaft stehenden Personen benennen.

31.3.4 Änderung der Beteiligungsverhältnisse überwachen

Um einen schädlichen Beteiligungserwerb zu überwachen, sollten die Beteiligungsverhältnisse elektronisch gespeichert werden. Bei der Veranlagung muss die Anlage zur Steuererklärung mit den Angaben zu den Anteilseignern vorliegen, gegebenenfalls zusätzlich ein Organigramm, um auch Veränderungen bei mittelbaren Beteiligungen erkennen zu können.

31.3.5 Besteuerung erweitert beschränkt Steuerpflichtiger sicherstellen

Wohnt ein erweitert beschränkt steuerpflichtiger Deutscher in einem Niedrigsteuergebiet, wäre ein elektronischer Prüfhinweis auf den § 2 Außensteuergesetz sinnvoll. Die Prüfung der erweiterten beschränkten Steuerpflicht würde durch eine Checkliste erleichtert.

31.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Steuerverwaltung hat die Prüfungsfeststellungen des ORH bestätigt. Sie würden sich grundsätzlich mit deren eigenen Erkenntnissen decken.

- Eine Zentralisierung der Veranlagung beschränkt Steuerpflichtiger auf wenige Finanzämter nach Herkunftsländern sei angedacht. So könnten länderspezifische Kompetenzen (Mentalität, Sprache) in den Finanzämtern gezielt erworben und genutzt werden.
- Zur Gewinnaufteilung bei Betriebsstätten seien Fortbildungen geplant. Neue Bearbeitungshilfen und überarbeitete Formulare sollten die Prüfung dieser Fälle erleichtern und verbessern.
- Hilfreich sei, bei ausländischen Immobiliengesellschaften generell die Informationsmöglichkeiten des Bundeszentralamts für Steuern zu nutzen. Noch zu klären sei, inwieweit der Innendienst darüber hinaus Unterlagen anfordern sollte, wenn eine Außenprüfung vorgesehen ist.



- Die Finanzämter würden angewiesen, die unmittelbaren Beteiligungsverhältnisse in den dafür vorgesehenen „Festsetzungsnahen Daten“ zu erfassen. Mittelbare Anteilseignerwechsel könnten allerdings nicht grundsätzlich und umfassend überwacht werden, da entsprechende Ermittlungen nur bei Außenprüfungen oder konkreten Anhaltspunkten erfolgten.
- In den neuen Steuererklärungsvordrucken 2015 werde auch nach einem Wegzug in ein Niedrigsteuergelände gefragt. Die Prüfung der erweiterten beschränkten Steuerpflicht solle dabei durch einen Prüfhinweis angestoßen und durch eine Checkliste unterstützt werden.

31.5 Schlussbemerkung

Der ORH erwartet, dass die Steuerverwaltung die angedachte Zentralisierung der Veranlagung beschränkter Steuerpflichtiger und die vom ORH vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität zügig umsetzt.

32 Besteuerung bei dauerhaften Verlusten und möglicher Liebhaberei

(Kap. 13 01)

Verluste können steuerlich nicht berücksichtigt werden, wenn eine Tätigkeit ohne Einkunftserzielungsabsicht ausgeübt wird. Bei dauerhaften Verlusten müssen die Finanzämter die Verlustursachen klären und eine mögliche Liebhaberei prüfen. Der ORH hat in einer Stichprobe hierzu in jedem dritten Fall Bearbeitungsmängel festgestellt.

Der ORH hat 2016 in sechs Finanzämtern die Behandlung von Steuerfällen mit dauerhaften Verlusten und die Überwachung einer möglichen Liebhaberei geprüft.

32.1 Ausgangslage

Der Einkommensteuer unterliegen nur solche Tätigkeiten, die mit der Absicht betrieben werden, auf Dauer gesehen nachhaltig positive Einkünfte zu erzielen (Einkunftserzielungsabsicht). Entstehen dabei vor allem anfangs Verluste, können diese mit positiven Einkünften desselben Jahres ausgeglichen bzw. mit Einkünften anderer Jahre verrechnet werden, wodurch sich die festzusetzende Steuer reduziert. Fehlt es an der Einkunftserzielungsabsicht, dürfen Verluste steuerlich nicht anerkannt werden. In der Praxis wird in diesen Fällen von „Liebhaberei“ gesprochen.

Führt ein Steuerpflichtiger eine Tätigkeit trotz andauernder Verluste fort, kann dies ein Indiz für das Fehlen der Einkunftserzielungsabsicht sein. Bevor sie die Frage abschließend beurteilen können, müssen die Finanzämter die Geschäftsentwicklung und das Verhalten des Steuerpflichtigen über einen gewissen Zeitraum beobachten, wobei sie die Steuer vorläufig⁸³ festsetzen sollten.

In den Allgemeinen Veranlagungsstellen der Finanzämter waren im Oktober 2015 179.000 Einkommensteuer-Festsetzungen und Feststellungen von Einkünften vorläufig. Weitaus häufigster Grund hierfür war die zweifelhafte Einkunftserzielungsabsicht. Die vorläufigen Steuerbescheide überwachen die Finanzämter IT-gestützt.

Die Rechtsprechung zur Liebhaberei ist umfangreich und komplex. Das LfSt hat daher für die Prüfung der Einkunftserzielungsabsicht zwei ausführliche Leitfäden herausgegeben.

32.2 Stichprobe

Der ORH zog eine Stichprobe von insgesamt 954 Fällen, davon 831 mit Einkünften aus Gewerbebetrieb oder selbstständiger Arbeit (Gewinneinkünfte), 123 mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung.

Die Stichprobe zu den Gewinneinkünften, die Prüfungsschwerpunkt waren, umfasste 323 vorläufige Steuerfestsetzungen, 103 für endgültig erklärte Steuerfestsetzungen sowie 405 Fälle ohne Vorläufigkeitsvermerk. Bei letzteren wurden über mindestens drei Jahre Verluste mit anderweitigen positiven Einkünften verrechnet.

32.3 Feststellungen

In insgesamt 34 % der untersuchten Fälle stellte der ORH eine fehlerhafte Bearbeitung fest. Die Fehlerquote bei den geprüften sechs Finanzämtern lag zwischen 29 und 39 %. Die wesentlichen Fehlerursachen waren:

32.3.1 Unzureichende Prüfung der Einkunftsermittlung

Eine unzureichende Prüfung der Einkunftsermittlung hat der ORH in 214 Fällen und damit am häufigsten bemängelt. Drei Viertel der Feststellungen hierzu betrafen die Prüfung der Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten. Bei den restlichen vermisste der ORH Ermittlungen zur Vollständigkeit der Betriebseinnahmen.

Andauernde Verluste sind Anlass für das Finanzamt, eine mögliche Liebhaberei zu prüfen. Es muss dann aber auch prüfen, ob Kosten der privaten Lebensführung zu Unrecht in den betrieblichen Bereich verlagert worden sind. Eine fehlende Abgrenzung stellte der ORH häufig bei allgemeinen Aufwendungen fest, die bei Steuerpflichtigen ohnehin anfallen, wie Kfz-, Raum- und Telefonkosten.

⁸³ § 165 Abs. 1 Satz 1 AO.



Hohen Kfz-Kosten standen oft keine oder nur geringe Privatanteile gegenüber. Eine Immobilienmaklerin z. B. machte bei jährlichen Einnahmen zwischen 10.000 und 20.000 € Kfz-Kosten von 23.000 € geltend. Den Wert der Privatnutzung setzte sie nur mit 2.500 € an. In einem anderen Fall beantragte ein Steuerpflichtiger 2008 bis 2014 Verluste von über 40.000 € aus der Veranstaltung von Motorradtouren. Einnahmen erklärte er nur 2008. In allen Jahren erklärte er jedoch hohe Aufwendungen für hochwertige Motorräder (Abschreibungen, Verluste aus der Veräußerung). Den Privatanteil versteuerte er pauschal mit 1 % vom Listenpreis für sieben Monate.

Nicht nur überhöhte Betriebsausgaben, auch unvollständig erklärte Betriebseinnahmen können zu Verlusten führen. In mehreren Fällen beanstandete der ORH, dass kein Außenprüfungsdienst eingeschaltet worden war, um die Betriebseinnahmen zu prüfen.

32.3.2 Unzureichende Prüfung der Einkunftserzielungsabsicht

Von den 405 Verlustfällen ohne Vorläufigkeitsvermerk beanstandete der ORH gut ein Viertel, weil das Finanzamt die Verlustursachen und eine mögliche Liebhaberei nicht geprüft hatte.

In den meisten der beanstandeten Fälle liefen schon länger als drei Jahre Verluste auf, ohne dass das Finanzamt den Sachverhalt ermittelt hatte. In einem Viertel der Fälle dauerte die ungeprüfte Verlustphase mindestens zehn Jahre. Die Gesamtverluste lagen in 40 % der beanstandeten Fälle über 50.000 €, in mehreren Fällen sogar über 100.000 €. Dies zeigt die erheblichen Steuerausfallrisiken bei dieser Fehlergruppe.

Eine Gewinnerzielungsabsicht kann von Anfang an fehlen. Sie kann aber auch erst später wegfallen. Das fortgeschrittene Alter oder eine berufliche Veränderung sind mögliche Gründe, dass Steuerpflichtige eine früher gewinnorientierte Tätigkeit deutlich reduzieren und dadurch hohe Verluste auflaufen. Dies können Anzeichen sein, dass die Tätigkeit nur aus persönlichen Gründen fortgeführt wird, etwa aus ideellen Motiven oder für das Sozialprestige.

So erklärte ein über 80-jähriger pensionierter Hochschullehrer aus einer Tätigkeit als Designer sieben Jahre lang nur noch Verluste über insgesamt 210.000 €. Hohen Aufwendungen vor allem für Fremdleistungen und Personal standen keine entsprechenden Erlöse gegenüber.

32.3.3 Unzureichende Überwachung der Liebhaberei

Von den 323 vorläufig veranlagten Verlustfällen beanstandete der ORH rd. ein Fünftel, weil die Liebhaberei nicht oder nur ungenügend überwacht wurde.

Wesentliche Punkte der Überwachung sind in den Leitfäden des LfSt erläutert. Das Finanzamt soll den Steuerpflichtigen nach bestimmten Verlustperioden zu den Ursachen und seiner Reaktion hierauf befragen. In den beanstandeten Fällen versäumten

Finanzämter aber solche Sachverhaltsermittlungen. Die abschließende Entscheidung über den Verlustabzug kann dadurch schwieriger werden.

32.4 Würdigung

Führt eine Tätigkeit über Jahre ständig zu Verlusten, muss sich das Finanzamt mit den Verlustursachen und Steuerrisiken auseinandersetzen. Die Abgrenzung zur Liebhaberei ist häufig schwierig, arbeitsaufwendig und streitanfällig. Die Fälle lassen sich in der Regel nicht schematisch lösen. Jeder Einzelfall ist für sich mit seinen besonderen Umständen zu betrachten und zu entscheiden.

Die Prüfung des ORH zeigt, dass es in vielen Fällen - aus unterschiedlichen Gründen - noch Bearbeitungsdefizite gibt. Es bleibt daher die Aufgabe, weiter an einer Verbesserung der Qualität zu arbeiten.

Der ORH empfiehlt Folgendes:

32.4.1 Arbeitshilfen zur Prüfung der Gewinnerzielungsabsicht ergänzen

In potenziellen Liebhaberei-Fällen orientieren sich die Bearbeiter weitgehend an den Leitfäden des LfSt zur Prüfung der Gewinnerzielungsabsicht. Einige Prüfpunkte und -schritte bei Dauerverlusten sollten darin ergänzt oder deutlicher hervorgehoben werden, etwa die Vollständigkeit der Betriebseinnahmen oder der spätere Wegfall der Gewinnerzielungsabsicht.

32.4.2 Außenprüfungsdienste häufiger einsetzen

Bei Verlustfällen mit höheren Steuerrisiken sollten sich die Veranlagungsstellen häufiger an den Außendienst wenden. Notwendig ist eine Meldung zur Außenprüfung jedenfalls dann, wenn die anhaltenden Verluste auf unvollständig erklärte Betriebseinnahmen zurückzuführen sein könnten.

Auch bei hohen Betriebsausgaben und einer schwierigen Abgrenzung zu privaten Aufwendungen kann von Fall zu Fall eine Außenprüfung oder betriebsnahe Veranlagung sinnvoll sein.

Eine solche Prüfung vor Ort beim Steuerpflichtigen gibt auch genauere Einblicke in Art, Umfang und Organisation der Tätigkeit, zum Kundenkreis und zum Marketing.

32.4.3 Qualitätssicherung verbessern

Nach mehreren Verlustjahren muss sich der Bearbeiter intensiv mit dem Sachverhalt auseinandersetzen, über die Anerkennung von Anlaufverlusten befinden und die Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht vorbereiten. Der Sachgebietsleiter sollte



in diese Entscheidungsprozesse eingebunden sein. Der ORH hat daher empfohlen, die vorläufigen Veranlagungen ab dem sechsten Verlustjahr durch den Sachgebietsleiter mitzeichnen zu lassen.

Zum anderen sollten künftige Geschäftsprüfungen des LfSt auch eine materiell-rechtliche Stichprobe zum Steuerrisiko „Dauerhafte Verluste/Liebhaberei“ beinhalten. Diese sollte auch Verlustfälle ohne Vorläufigkeitsvermerk umfassen.

32.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das LfSt befürwortet die Anregungen des ORH. Die Arbeitshilfen zur Prüfung der Gewinnerzielungsabsicht würden den Vorschlägen des ORH entsprechend überarbeitet und ergänzt. Die Bearbeiter würden darin auch aufgefordert, bei schwierigeren Sachverhaltsermittlungen Außenprüfungsdienste einzuschalten.

Das LfSt werde prüfen, ob der empfohlene Zeichnungsvorbehalt für den Sachgebietsleiter IT-unterstützt abgesichert werden kann. Falls ja, werde dem Finanzministerium vorgeschlagen, diesen Punkt bei der nächsten Neufassung/Ergänzung des Zeichnungsrechts für die Finanzämter aufzunehmen.

Die Anregung des ORH für künftige Geschäftsprüfungen werde ebenfalls aufgegriffen. Neben den bisherigen Fallanalysen im Bereich vorläufiger Steuerfestsetzungen werde das LfSt - zunächst an zwei Finanzämtern - auch prüfen, wie risikobehaftete Verlustfälle materiell-rechtlich bearbeitet worden sind. Abhängig von den Ergebnissen werde entschieden, ob eine dauerhafte Prüfung dieser Fälle erfolgen wird.

32.6 Schlussbemerkung

Dauerhafte Verluste und potenzielle Liebhaberei-Fälle können zu hohen Steuerausfällen führen, wenn das Finanzamt die oben beschriebenen Steuerrisiken nicht aufgreift. Nach Auffassung des ORH sollten die Bearbeiter für diese Risiken stärker sensibilisiert und so die Qualität verbessert werden. Der ORH erwartet daher, dass die Steuerverwaltung die hierzu angekündigten Maßnahmen zügig umsetzt.

33 Körperschaftsteuer-Zerlegung

(Kap. 13 01)

 **Der ORH veranlasste Korrekturen bei der vorgeschriebenen Verteilung der Körperschaftsteuer zwischen den Ländern (sog. Zerlegung). Das führte bisher zugunsten Bayerns zu einem zusätzlichen Körperschaftsteueraufkommen von insgesamt 85 Mio. €.**

Weitere Ermittlungen sind erforderlich. Daraus sind zusätzliche Einnahmen für Bayern aus der Körperschaftsteuer in Millionenhöhe zu erwarten.

Der ORH hat 2015/2016 in einer Querschnittsuntersuchung die Arbeitsabläufe bei der Körperschaftsteuer-Zerlegung bei neun Finanzämtern geprüft. Außerdem wurde geprüft, ob für den Zeitraum ab 2003 bis 2015 in allen potenziellen Fällen Körperschaftsteuer-Zerlegungen nach den Vorgaben des Zerlegungsgesetzes (ZerlG) durchgeführt wurden.

33.1 Ausgangslage

Der Länderanteil der Körperschaftsteuer steht jeweils dem Bundesland zu, in dem die Körperschaftsteuer vereinnahmt worden ist.⁸⁴ Unterhalten Körperschaften außerhalb des unmittelbar steuerberechtigten Bundeslandes Betriebsstätten, ist die Körperschaftsteuer im Wege der Zerlegung auf die beteiligten Bundesländer aufzuteilen. Dies gilt nur dann, wenn die Körperschaftsteuer mindestens einen - positiven oder negativen - Betrag von 500.000 € erreicht. Grundlage hierfür ist das ZerlG. Der Zerlegungsmaßstab entspricht in der Regel dem Verhältnis der bei den einzelnen Betriebsstätten gezahlten Arbeitslöhne.

Bei der Körperschaftsteuer-Zerlegung wird zwischen zwei Fallgestaltungen unterschieden:

- ▶ In Bayern ansässige Körperschaften mit Betriebsstätten in anderen Bundesländern sind sog. aktive Zerlegungsfälle.
- ▶ In anderen Bundesländern ansässige Körperschaften mit Betriebsstätten in Bayern werden als passive Zerlegungsfälle geführt.

Die Zerlegung der Körperschaftsteuer ist abhängig von der zugrunde liegenden Steuerfestsetzung. Wird diese aufgehoben oder geändert, ist auch die zerlegte Körperschaftsteuer entsprechend anzupassen, wenn die Änderung mindestens 500.000 € beträgt. Auch Vorauszahlungen werden auf die beteiligten Bundesländer zerlegt.

⁸⁴ Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. § 1 ZerlG.



Das örtlich zuständige Finanzamt setzt aufgrund der Erklärung des Steuerpflichtigen (Zerlegungserklärung) jeweils die Zerlegungsanteile fest und erstellt Zerlegungsbescheide für jedes andere beteiligte Bundesland. Diese Bescheide werden an die Zerlegungsstelle und von dort an die Zerlegungsstellen der anderen Bundesländer versandt.

Die Zerlegung wird im Rahmen eines Clearingverfahrens über die von den Bundesländern beauftragten Finanzämter abgewickelt. In Bayern ist dies das Finanzamt München - Abteilung Körperschaften (Zerlegungsstelle). Für die Bearbeitung nutzt die Zerlegungsstelle eine Datenbankanwendung, in der die festgesetzten aktiven und passiven Zerlegungsanteile je Firma und Jahr erfasst werden. Quartalsweise wird auf Basis der eingegebenen Daten eine Summenliste erstellt. Diese ist die Grundlage für die Abrechnung mit den anderen Bundesländern.

Die Zerlegungsanteile sind mit Ablauf des Kalendervierteljahres, in dem die maßgebliche Körperschaftsteuer gezahlt oder erstattet wurde, länderübergreifend abzurechnen.

33.2 Prüfungsfeststellungen

33.2.1 Personalausstattung

Die Zerlegungsstelle war im Zeitraum 2010 bis 2012 mit 0,67 VZK besetzt. Es waren 2,8 VZK vorgesehen (Zuteilungssoll). Während dieses Zeitraums fand eine Bearbeitung der passiven Zerlegungsfälle nicht statt. 2013 bis 2015 waren in der Stelle rd. 1,1 VZK eingesetzt. Zum 01.01.2016 betrug die Besetzung 1,35 VZK. Dies entsprach einer Unterbesetzung von knapp 50 % des Zuteilungssolls für 2015. Die Körperschaftsteuer-Stellen des Finanzamts München - Abteilung Körperschaften waren zum 01.01.2016 mit rd. 116 VZK und damit 18 % über dem Zuteilungssoll 2015 besetzt.

33.2.2 Datenbank-Anwendung

Über die in der Zerlegungsstelle eingesetzte Datenbank-Anwendung wurden die betragsmäßigen Grundlagen für Zahlungen bzw. Forderungen aus der aktiven Zerlegung ermittelt. Beispielsweise enthielt die Datenbank für das Jahr 2014 insgesamt 5.073 Datensätze: aufgrund von 924 Datensätzen hatte der Freistaat 392 Mio. € zu zahlen; 4.149 Datensätze belegten einen bayerischen Anspruch auf Zahlung von 789 Mio. €.

IT-Verfahren müssen Qualitätsnormen genügen. So muss sichergestellt sein, dass die eingesetzten Programme getestet, dokumentiert und freigegeben sind (HKR-ADV-Best).⁸⁵ Eine Freigabe war in diesem Fall nicht erfolgt; Testunterlagen konnten nicht vorgelegt werden.

Notwendig ist weiterhin u. a., durch technische und organisatorische Kontrollen die Vollständigkeit und Richtigkeit bei der Datenerfassung und Datenverarbeitung zu gewährleisten.⁸⁶ Die Datenbank-Anwendung sah aber keine solchen Plausibilitätskontrollen vor. Abgerechnete Vorauszahlungen wurden deshalb doppelt berücksichtigt.

⁸⁵ Bestimmungen über den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen - HKR-ADV-Best in Anlage 3 der VV zu Art. 79 BayHO, Buchungsordnung für die Finanzämter - BuchO.

⁸⁶ Nr. 3.1.2 HKR-ADV-Best vgl. a. § 3 Abs. 3, § 4 Abs. 4, § 5 Abs. 4 - 6 BuchO.

Die Datenbank enthielt ferner 84 Datensätze mit Eingabefeldern, die berichtigt werden mussten. In der Folge wurden 99 Mio. € zurückgefordert und rd. 7 Mio. € ausgezahlt. So wurden aufgrund eines Tippfehlers anstatt 4,5 Mio. € fälschlicherweise 45 Mio. € an ein anderes Bundesland überwiesen. Der Betrag wurde erst nach mehr als eineinhalb Jahren zurückgefordert.

33.2.3 Dienstanweisungen für die an der Zerlegung beteiligten Stellen

Dienstanweisungen sind erforderlich, um das Steuerrecht einheitlich zu vollziehen. Diese legen Mindeststandards, Prüfroutinen und Zuständigkeiten fest. Zur Zerlegung enthielt die Dienstanweisung für die Finanzämter (Veranlagungsstellen) außer der Beschreibung von Arbeitsabläufen keine weiteren Vorgaben. Für die Zerlegungsstelle des Finanzamts München gab es keine Stellen- oder Tätigkeitsbeschreibung.

33.2.4 Fehlende bzw. fehlerhafte Zerlegungen

Aufgrund der Prüfung des ORH ergab sich, dass für die Veranlagungszeiträume (VZ) ab 2003 zugunsten Bayerns in der Summe 85 Mio. € ausstanden:

- ▶ In der Zerlegungsstelle waren aus den VZ 2004 bis 2013 zerlegte Vorauszahlungen vorhanden, Zerlegungen der zugehörigen Jahressteuer lagen aber nicht vor. Der älteste nicht zerlegte Steuerbescheid erging im Mai 2006. Aus den fehlenden Zerlegungen der Jahressteuer waren knapp 18 Mio. € von anderen Bundesländern nachzufordern.
- ▶ Bei KSt-Erstbescheiden waren in 17 Fällen die Beteiligungen an Personengesellschaften nicht berücksichtigt. Die fehlerhaften Zerlegungen waren regelmäßig auf falsche Zerlegungserklärungen zurückzuführen. Zudem war manchen Bearbeitern nicht geläufig, dass die Beteiligung einer Körperschaft an einer Personengesellschaft als Betriebsstätte der Körperschaft gilt. Die 17 Fälle führten zu einem zusätzlichen Körperschaftsteueraufkommen in Bayern von 25 Mio. €.
- ▶ Bei Änderungsbescheiden stellte der ORH in 14 Fällen fest, dass Zerlegungen fehlten. Dies führte insgesamt zu einem zusätzlichen Körperschaftsteueraufkommen in Bayern von 10 Mio. €.
- ▶ In 11 Fällen wurden fehlerhafte, für die Zerlegung maßgebende Wertansätze aufgedeckt. Diese führten zu zusätzlichen Zerlegungsanteilen zugunsten Bayerns von 21 Mio. €.
- ▶ Für in anderen Bundesländern ansässige Körperschaften mit Betriebsstätten in Bayern waren passive Zerlegungen durchzuführen. Vom ORH veranlasste Auswertungen von 182 Fällen führten zu einem zusätzlichen Körperschaftsteueraufkommen in Bayern von über 11 Mio. €. In weiteren 823 Fällen bat der ORH die Finanz-



ämter um zusätzliche Ermittlungen, da Zerlegungsanteile zugunsten Bayerns in Millionenhöhe zu erwarten waren.

33.3 Würdigung

Die Mängel bei der Bearbeitung von Zerlegungsfällen führen zu Einnahmeausfällen Bayerns im mehrstelligen Millionenbereich. Dies sollte nach Auffassung des ORH zeitnah beseitigt werden. Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe sollten optimiert werden.

Die Personalausstattung der Zerlegungsstelle ist aus Sicht des ORH unzureichend. Die Aufarbeitung der Arbeitsrückstände aus den Jahren 2010 bis 2012 im Bereich der passiven Zerlegung war mit der personellen Besetzung während der Prüfung nicht möglich. Angesichts der Besetzung der Körperschaftsteuer-Stellen des Finanzamts München - Abteilung Körperschaften über dem Zuteilungssoll wäre die Unterbesetzung der Zerlegungsstelle aus dem Bestand zu decken.

Die Datenbank-Anwendung muss verbessert werden und sollte den HKR-ADV-Best entsprechen. Es müssen zeitnah Maßnahmen ergriffen werden, um zukünftig Fehler bei der Dateneingabe und -verarbeitung zu vermeiden. Es ist sicherzustellen, dass nur dokumentierte und freigegebene Programme bei automatisierten Verfahren im Bereich des Haushalts- und Kassenwesens und insbesondere für die Berechnung von Zahlungen verwendet werden. Die Richtigkeit und Vollständigkeit der Datenerfassung ist durch organisatorische und programmierte Kontrollen (Plausibilitätskontrollen) sicherzustellen.

In einer Dienstanweisung sollte festgelegt werden, wie die Bearbeitung in den Veranlagungsstellen und in der Zerlegungsstelle zu erfolgen hat und welche Kontrollen vom Sachbearbeiter und Sachgebietsleiter durchzuführen sind. Zur Unterstützung der Bearbeiter in den Veranlagungsstellen wäre eine Arbeitshilfe nützlich.

Die noch aufzuklärenden 823 Fälle sind aufzuarbeiten, da daraus weitere Zerlegungsanteile in Millionenhöhe zugunsten Bayerns zu erwarten sind.

33.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass die zu Recht als unzureichend angesehene Personalausstattung inzwischen verbessert worden sei. Ab Oktober 2016 werde das Zuteilungssoll annähernd erreicht. Die personelle Stärkung der Zerlegungsstelle erlaube auch einen kontinuierlichen Abbau der Arbeitsrückstände. Die Bearbeiter im Finanzamt München seien bereits geschult worden. Auch insoweit sei - neben der personellen Aufstockung der Zerlegungsstelle - ein Vorschlag des ORH bereits umgesetzt worden.

Die Auffassung des ORH über die Anwendbarkeit der Vorschriften der HKR-ADV-Best teilt das Staatsministerium nicht. Bei der Datenbank handele es sich lediglich um ein all-gemeines und übliches Hilfsmittel vergleichbar einem Taschenrechner oder einer Excel-Tabelle.

Die Anregungen zur Verbesserung der Datenbank würden geprüft. Eine Arbeitsgruppe werde die möglichen und notwendigen Anpassungen oder eine eventuelle andere Lösung erörtern und festlegen. Eine zeitnahe Umsetzung werde angestrebt.

Das Finanzamt München werde künftig verstärkt auf Zerlegungsbescheide hinwirken. Außerdem würden organisatorische Maßnahmen überlegt, um künftig eine zeitnahe Erledigung zu gewährleisten. Entsprechendes gelte auch für die Steuerfälle mit Beteiligungen an Personengesellschaften mit Sitz außerhalb Bayerns.

Eine Stellen- und Tätigkeitsbeschreibung werde zeitnah erstellt. Zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität erscheinen insbesondere Fortbildungen und eine Sensibilisierung der mit der Aufgabe betrauten Beschäftigten, aber auch geeignete Berichts- und Kontrollpflichten notwendig. Geeignete Maßnahmen würden erarbeitet und weiterverfolgt.

33.5 **Schlussbemerkung**

Angesichts der finanziellen Dimension der Zerlegungen für den Freistaat Bayern erwartet der ORH eine zeitnahe Beseitigung der bei der Datenbank festgestellten Mängel, die zügige Abarbeitung der noch offenen Fälle sowie eine rasche und verlässliche Erledigung der Neueingänge.

34 **Auswertung der Selbstanzeigen zu ausländischen Kapitalerträgen**

(Kap. 13 01)

 **Die Auswertung der Selbstanzeigen zu ausländischen Kapitalerträgen ist unzureichend. Es sind keine hinreichenden Aussagen zur Anzahl und zum Volumen möglich. Das wäre im Interesse von Transparenz erforderlich.**

Die Steuerverwaltung hat die gewonnenen Erkenntnisse für künftige Festsetzungen meistens nicht vorgemerkt. Der ORH fordert, diese Mängel im Interesse vollständiger und gerechter Besteuerung abzustellen.

Der ORH hat 2015/2016 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach in einer Querschnittsuntersuchung die Arbeitsweise der Bußgeld- und Strafsachenstellen und der Veranlagungsstellen bei Selbstanzeigen zu ausländischen Kapitalerträgen an sechs Finanzämtern geprüft.



34.1 Ausgangslage

In den letzten fünf Jahren hat die Anzahl der Steuerbürger erheblich zugenommen, die das Instrument der strafbefreienden Selbstanzeige genutzt haben, um ihre bisher nicht erklärten - im Wesentlichen ausländischen - Kapitalerträge dem deutschen Fiskus zu offenbaren. Dies geschah u. a. vor dem Hintergrund neuer Überwachungsmöglichkeiten der Steuerverwaltung zur Schwarzgeldbekämpfung wie automatisierte Kontenabfragen zu den Freistellungsaufträgen oder Kontrollmitteilungen gemäß der EU-Zinsrichtlinie.

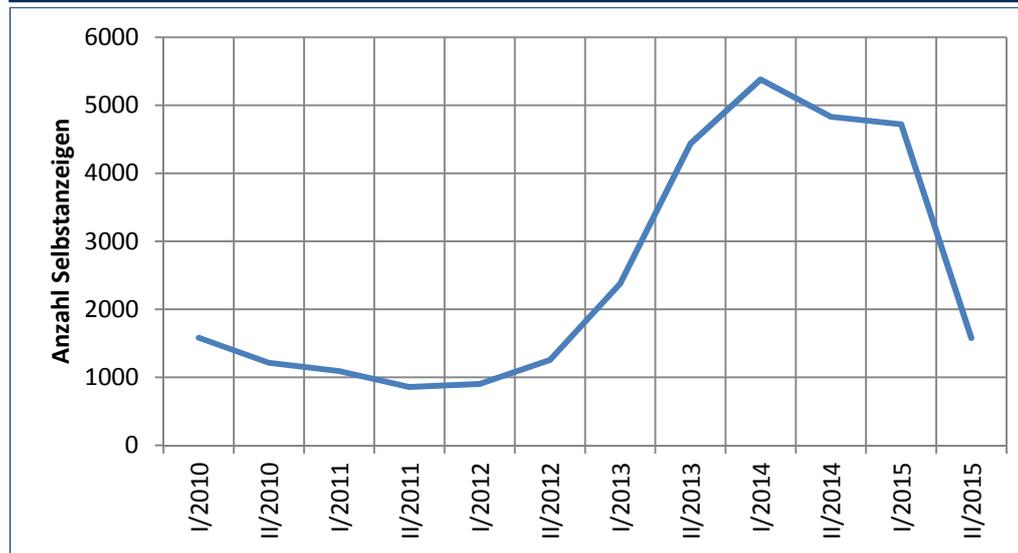
Das Steuerstrafrecht gewährt unehrlichen Steuerbürgern die Möglichkeit der Straffreiheit, wenn sie gemäß den Voraussetzungen des § 371 AO eine Selbstanzeige erstatten. Eine Selbstanzeige ist nach dieser Vorschrift insbesondere erst dann wirksam, wenn alle falschen bzw. unterlassenen Angaben zu allen Steuerstraftaten einer Steuerart berichtigt und die entsprechenden Zahlungen geleistet werden. Die Berichtigungen sind für die letzten zehn Kalenderjahre vorzunehmen. Seit dem 01.01.2015 ist eine strafbefreiende Selbstanzeige nur noch unter erheblich verschärften Voraussetzungen möglich.

34.2 Feststellungen

Die Gesamtzahl von Selbstanzeigen zu allen Steuerarten stieg in Bayern nach dem im Februar 2013 gescheiterten Steuerabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit der Schweiz deutlich an. Ein Rückgang war seit der Verschärfung der Anforderungen an die Wirksamkeit von Selbstanzeigen in 2015 erkennbar.

Gesamtzahl von Selbstanzeigen in Bayern zu allen Steuerarten

Abbildung 18



Für die rd. 30.000 Selbstanzeigen zwischen 2010 und 2015 war die Zahl der Selbstanzeigen zu ausländischen Kapitalerträgen nicht zuverlässig dokumentiert. Der ORH ermittelte für eine Stichprobe 475 Selbstanzeigen aus den Jahren 2010 bis 2015 zu ausländischen Kapitalerträgen.

Dabei wurden folgende wesentliche Feststellungen getroffen:

34.2.1 Mangelnde Aufzeichnungen

Die Finanzämter dokumentierten mittels eines bayernweiten Fallverwaltungssystems die Zahl der Eingänge und Erledigungen von Selbstanzeigen über alle Steuerarten hinweg sowie teilweise die zeitliche Schichtung des Arbeitsvorrats. In 80 % der 475 geprüften Fälle unterblieben weitere Aufzeichnungen. Eine konkrete Vorgabe, insbesondere zu Daten, die eine Sortierung der Fälle ermöglichen hätte können, gab es nicht. Mangels konkreter Regelungen zur Erfassung des Mehrergebnisses waren auch keine verlässlichen Aussagen zu den tatsächlichen Steuermehreinnahmen möglich. Über die Anzahl und über die festgesetzten Mehrsteuern aufgrund von Selbstanzeigen zu ausländischen Kapitalerträgen hatte die Verwaltung keinen Überblick. Lediglich über Selbstanzeigen zu ausländischen Kapitalerträgen aus der Schweiz und Liechtenstein führten die Ämter unvollständige eigene Aufzeichnungen außerhalb des Fallverwaltungssystems.

Nur bei einem Finanzamt erfolgte eine zentrale Bearbeitung. Unabhängig von der Herkunft der Einkünfte zeichnete dieses die tatsächlich festgesetzten Mehrsteuern für die Selbstanzeigen zu allen Steuerarten auf.

34.2.2 Unterlassene Vormerkungen für künftige Besteuerung

Die Finanzämter sind gehalten, Informationen für künftige Steuerfestsetzungen als festsetzungsnahe Daten vorzumerken. In 301 der untersuchten Fälle fehlte in den festsetzungsnahe Daten die Vormerkung, für welche(s) Jahr(e) eine wirksame Selbstanzeige vorlag, in einer Reihe weiterer Fälle war sie zu wenig aussagekräftig.

Das Wissen um ausländisches Vermögen zu einem bestimmten Zeitpunkt ist für künftige Besteuerungen, z. B. bei Erbschaft- und Schenkungsteuer, von erheblicher Bedeutung. In nahezu 80 % der untersuchten Fälle fehlten diese Vormerkungen allerdings gänzlich.

34.2.3 Unzureichende Ermittlungen zur Vollständigkeit

Unzureichende Ermittlungen lagen oftmals auch bei der Überprüfung der Vollständigkeit der Selbstanzeigen vor. Es ist allerdings einzuräumen, dass die Ermittlungsmöglichkeiten der Steuerbehörden bei Kapitalerträgen im Ausland und insbesondere in Liechtenstein und der Schweiz äußerst eingeschränkt waren. Der Frage nach der Mittelherkunft des Vermögens wurde angesichts der Flut an Selbstanzeigen häufig nicht die erforderliche Aufmerksamkeit beigemessen. Bei 147 diesbezüglich überprüften Fällen waren 83 Fälle zu beanstanden.



34.3 Würdigung und Anregungen des ORH

Die Finanzverwaltung hat das ihr zur Verfügung stehende Fallverwaltungssystem für konkrete Eintragungen nicht konsequent genutzt. Dabei hätte dies zur Transparenz staatlichen Handelns beigetragen.

Es bestand lediglich eine Aufzeichnungspflicht zur Zahl der Selbstanzeigen aufgrund von Schweizer und Liechtensteiner Kapitalerträgen. Konkrete Vorgaben zur systematischen Eingabe wurden nicht gemacht. Gezielte Auswertungen der Selbstanzeigen etwa im Interesse effizienter Schwarzgeldbekämpfung waren damit kaum möglich.

Künftig sollten konkrete Vorgaben zu zeitnahen systematischen Eingaben gemacht und die Daten konsequent festgehalten werden.

Das Instrument der festsetzungsnahen Daten ist ausdrücklich dafür geschaffen worden, wertvolle - von den Steuerpflichtigen selbst offenbarte - Erkenntnisse nachhaltig vorzumerken. Die Tatsache, dass dies nur in 20 % der Fälle mit Selbstanzeigen zu ausländischen Kapitalerträgen geschieht, ist nicht hinnehmbar. Bei sorgfältiger Pflege dieser Daten lassen sich zukünftige Steuerausfälle vermeiden.

34.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium sieht die vorliegenden Aufzeichnungen als ausreichend an. Es wollte lediglich für vermehrte Presseanfragen eine schätzungsweise Basis schaffen. Umfangreiche Aufzeichnungen würden die Finanzämter nur unnötig belasten. Daten sollten nur dann erhoben werden, wenn sie einen Mehrwert für die Arbeit haben, der in einem vernünftigen Verhältnis zum Aufwand steht.

Die Finanzämter seien angewiesen gewesen, Hinweise zu den Selbstanzeigen in den festsetzungsnahen Daten abzulegen. Die Installation einer neuen Version des maschinellen Risikomanagements in Kombination mit der Einführung eines Datenblatts im Herbst 2016 werde neue Möglichkeiten bieten, relevante Daten für künftige Festsetzungen vorzumerken. Die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen der Finanzämter seien im Umgang mit dem neuen Werkzeug geschult und dabei auch für die Eingabe von prüfungswürdigen Sachverhalten im Risikobereich des Datenblatts sensibilisiert worden. Die Arbeitsanweisungen würden überarbeitet.

34.5 Schlussbemerkung

Sowohl Anzahl als auch Volumen der Selbstanzeigen betreffend ausländische Kapitalerträge haben sich aufsehenerregend entwickelt. Auch wenn die Selbstanzeigen aus diesem Bereich in der Zwischenzeit ihren Höhepunkt überschritten haben dürften, bleiben sie im Hinblick auf andere internationale Aufdeckungen (Stichwort „Panama Papers“) auch künftig im Blickfeld. Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass auch

aus Transparenzgründen zeitnah systematische Aufzeichnungen zu führen sind. Darüber hinaus muss der Mittelherkunft intensiver nachgegangen werden, zumal neuere Abkommen größere Erkenntnismöglichkeiten bieten. Er hält daran fest, dass die Eintragungen im vorhandenen Fallverwaltungssystem auch mit belastbaren Daten möglich

wären. Beides dient einer systematischen Sortierung und Analyse im Interesse vollständiger und gerechter Besteuerung.

35 Erwerb einer gebrauchten Immobilie

(Epl. 13 Anlage B Kap. 80 10 Tit. 821 01)

 **Der Freistaat hat in Erlangen eine gebrauchte Immobilie für 3,2 Mio. € erworben, ohne dass zuvor die Eignung der Gebäude und der Flächenbedarf in erforderlichem Umfang ermittelt waren. Nach dem Kauf konnten die Gebäude nicht wie geplant für 3 Mio. € nutzbar gemacht werden. Stattdessen wurde ein Neubau für 12,4 Mio. € errichtet.**

Der ORH hat im Jahr 2014 den Erwerb einer gebrauchten Gewerbeimmobilie durch die Immobilien Freistaat Bayern (IMBY), dem für das staatliche Immobilienmanagement zuständigen Staatsbetrieb, geprüft. Dabei wurde untersucht, ob im Vorfeld der staatliche Bedarf feststand, die Immobilie für die geplante staatliche Nutzung geeignet war und das Objekt zeitnah genutzt wurde. Prüfungsmaßstab war die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Erwerbs.

35.1 Ausgangslage

Anfang 2008 bot eine Eigentümergemeinschaft gegenüber der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) eine fünf Kilometer vom FAU-Stammgelände entfernt gelegene Liegenschaft an. Die FAU teilte der IMBY mit, dass sie für das 9.485 m² große Areal, bebaut mit einem Büro-/Laborgebäude, einem Bürogebäude, einer Lagerhalle und Nebengebäuden, Bedarf hätte. Dort sollten zum Beginn des Wintersemesters 2008/09 zwei neu einzurichtende sowie zwei vorhandene Lehrstühle für Biotechnologie untergebracht werden.

35.2 Regelungen für den Erwerb von Immobilien

Beim Erwerb von Immobilien durch den Staat ist Folgendes zu beachten:

- Vor dem Ankauf von Immobilien ist der Bedarf für die Erfüllung staatlicher Aufgaben vom jeweiligen Ressort in quantitativer und qualitativer Hinsicht darzulegen.⁸⁷ Dies gilt grundsätzlich auch für Immobilien, deren Nutzung besonderen Anforderungen unterliegt, sog. Sonderimmobilien. Bei diesen ist den Besonderheiten der Nutzung erhöhtes Gewicht beizumessen.⁸⁸ Die Immobilie muss alsbald nutzbar sein

⁸⁷ Art. 6 BayHO, Art. 63 Abs. 1 und VV Nr. 5.2 zu Art. 64 BayHO, Nr. 3.1 der Richtlinie für den Verkehr mit staatseigenen Grundstücken.

⁸⁸ VV Nr. 3.3.3 zu Art. 64 BayHO.



und erforderliche bauliche Maßnahmen müssen zeitnah durchgeführt werden können.⁸⁹

- Das Finanzministerium, das die Gesamtverantwortung für den Grundstock sowie das Grundstockvermögen trägt,⁹⁰ hat zu prüfen, ob alle Voraussetzungen für einen Immobilienerwerb gegeben sind.
- Alle Grundstockveränderungen, die einen Wert von 2 Mio. € übersteigen, bedürfen der Zustimmung des Haushaltsausschusses.⁹¹

35.3 Feststellungen

35.3.1 Ermittlungen zu Bedarf und Nutzung vor dem Ankauf

Die FAU hatte das Wissenschaftsministerium über den Bedarf zunächst nicht informiert, sondern sich Anfang 2008 unmittelbar an die IMBY gewandt. Sie begründete ihren Bedarf an dieser Immobilie damit, dass zwei Lehrstühle für Biotechnologie innerhalb von drei Jahren eine Mietfläche von 803 m² räumen müssten. Darüber hinaus benötige sie für zwei neue Lehrstühle für Biotechnologie ab Beginn des Wintersemesters 2008/09 ca. 450 m² Labor- und Bürofläche, ca. 250 m² Bürofläche sowie ca. 400 m² Laborfläche, in der Summe also 1.903 m².

Detailliertere Angaben zum Bedarf machte die FAU nicht. Eine Spezifizierung der Flächen⁹² legte sie nicht vor. Der tatsächliche gesamte Flächenbedarf blieb ebenso ungeklärt wie der konkrete Bedarf an Labor- und Bürofläche. Auch die tatsächlich nutzbare Gebäudefläche des angebotenen Objekts wurde nicht zweifelsfrei ermittelt. Hier gingen die beteiligten Stellen von insgesamt 2.906 m² aus und verwendeten dafür aber die unterschiedlichen Bezeichnungen „Mietfläche“ (IMBY), „Gesamtfläche“ (FAU) und „Gebäudegesamtfläche“ (Bauverwaltung).

Das von der IMBY vor dem Erwerb mit der Erstellung eines baufachlichen Gutachtens beauftragte zuständige Bauamt wies im Juni 2008 ausdrücklich auf Folgendes hin:

- Planunterlagen stünden nur auszugsweise in nicht maßstäblichen Darstellungen der Exposés zur Verfügung und könnten nur bedingt zur Beurteilung der Gebäude herangezogen werden.
- Aufgrund fehlender Angaben könnten keine Aussagen über den Zustand der Starkstromverteilung, der Brandmeldezentrale, der Einbruchmeldeanlage, des bestehenden Telefonnetzes sowie über die Struktur und die Qualität des Datennetzes gemacht werden.
- Das Laborgebäude halte nach den vorliegenden Planunterlagen die Anforderungen der gültigen Laborrichtlinien an die Lüftungsleistung (Luftmenge) nicht ein.

⁸⁹ VV Nr. 5.3 zu Art. 64 BayHO.

⁹⁰ Vgl. TNr. 8.2.

⁹¹ VV Nr. 4.1 zu Art. 64 BayHO.

⁹² Z. B. DIN 277.

- Die Kostenschätzung für die Umbaumaßnahmen (3 Mio. €) wäre aufgrund der wenigen Informationen und der kurzen Bearbeitungszeit nur sehr eingeschränkt verlässlich.

Auf Bitten der IMBY erstellte das Bauamt kurzfristig einen Nachtrag zum baufachlichen Gutachten mit folgendem Inhalt: *„Die Gebäude erscheinen nach den bisherigen Erkenntnissen grundsätzlich für die Unterbringung von biotechnologischen Lehrstühlen geeignet.“*

Weitere Untersuchungen veranlasste die IMBY vor dem Ankauf nicht.

Die IMBY teilte dem Finanzministerium mit, dass sie den Erwerb der Liegenschaft zur dauerhaften Unterbringung der Lehrstühle für notwendig erachte. Das Finanzministerium forderte das Wissenschaftsministerium im Juni 2008 auf, den Bedarf an dem Erwerb zu bestätigen. Dadurch erfuhr das Wissenschaftsministerium erstmals von dem Vorgang. Es bestätigte dem Finanzministerium Anfang Juli 2008 pauschal den Bedarf an der gesamten Liegenschaft. Diese sei nach übereinstimmender Würdigung durch die IMBY und die Universität zur Unterbringung der vier Lehrstühle hervorragend geeignet.

Das Wissenschaftsministerium machte dabei keine weiteren Angaben zu Dringlichkeit, Quantität und erforderlicher Qualität des gemeldeten Bedarfs an Labor- oder Büroflächen, z. B. in Form eines Raumbedarfsplans (entsprechend RLBau⁹³). Auf die Diskrepanz zwischen dem gemeldeten Flächenbedarf von insgesamt 1.903 m² „Büro-, Labor- und Mietfläche“ und der „Miet-, Gesamt- bzw. Gebäudesgesamtfläche“ von 2.906 m² im Erwerbsobjekt ging es nicht ein. Einen Bedarf an der Mehrfläche von ca. 1.000 m² im Erwerbsobjekt begründete es nicht.

Die IMBY und das Finanzministerium gaben sich mit diesen nicht spezifizierten Bedarfs- und Objektinformationen zufrieden. Sie verlangten weder von der FAU noch vom Wissenschaftsministerium detaillierte Unterlagen zum konkreten Raumbedarf. Ebenso wenig forderten sie vom Eigentümer nähere Informationen zum Objekt an.

35.3.2 Ankauf

Das Finanzministerium teilte dem Haushaltsausschuss am 07.07.2008 mit, dass der Immobilienerwerb notwendig sei, um die neuen Lehrstühle zum Wintersemester 2008/09 unterbringen zu können; ferner, dass neben dem Kaufpreis von 3,2 Mio. € weitere 3 Mio. € für Umbau- und Anpassungsmaßnahmen zur zeitnahen Unterbringung der vier Lehrstühle anfallen würden. Über Anzahl, Art und Zustand der Gebäude, über die vorhandenen Flächen in den Gebäuden und zur Differenz zwischen dem nicht spezifiziert gemeldeten Bedarf (ca. 1.903 m²) und den vorhandenen Flächen (2.906 m²) sowie zu deren künftiger Nutzung machte das Finanzministerium dabei keine Angaben.

⁹³ Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern.



Auf dieser Grundlage stimmte der Haushaltsausschuss dem Ankauf am 10.07.2008 zu. Daraufhin unterzeichnete die IMBY im Auftrag des Finanzministeriums noch im Juli 2008 den Kaufvertrag.

35.3.3 Nutzung und weitere Entwicklung nach dem Ankauf

Nach dem Ankauf zogen die Lehrstühle nicht wie geplant in die Gebäude ein. Auch die Umbau- und Anpassungsmaßnahmen wurden nach dem Erwerb nicht wie vorgesehen zeitnah begonnen. Lediglich einzelne Gebäudeteile wurden von verschiedenen anderen Lehrstühlen der FAU interimsmäßig genutzt. Das Büro-/Laborgebäude als größtes Gebäude blieb insgesamt acht Jahre ungenutzt. Die beiden neuen Lehrstühle mit ihren hohen technischen Anforderungen mussten vorübergehend anderweitig untergebracht werden.

Drei Monate nach dem Erwerb forderten die IMBY im Oktober 2008 beim Verkäufer und die FAU beim ehemaligen Mieter detaillierte Unterlagen zu den Gebäuden (z. B. Genehmigungs-, Ausführungs-, Statik- und Grundrisspläne mit elektrischen Installationsgeräten, Wärmeschutzberechnungen, Messprotokolle etc.) an.

Auf Basis dieser Unterlagen stellte die Bauverwaltung im Juni 2011 fest, dass die Gebäude für die geplante Labornutzung und damit für die Unterbringung der Lehrstühle für Biotechnologie ungeeignet seien.

Als Gründe dafür gab die Bauverwaltung u. a. die zu niedrigen Deckenhöhen und die fehlende Barrierefreiheit in den bestehenden Laborräumen an. Auch der beabsichtigte Einbau von Laborräumen in die Lagerhalle sei nicht möglich, da Fugen der Bauelemente mit PCB belastet seien und die Gebäudehülle komplett saniert werden müsste. Zudem entsprächen beide Gebäude nicht den Anforderungen der Energieeinsparverordnung und des Brandschutzes. Im Ergebnis sei ein Umbau und die Sanierung für die staatlichen Zwecke, sofern überhaupt möglich, insgesamt unwirtschaftlich.

Die Bauverwaltung empfahl deshalb den Neubau eines Laborgebäudes. Statt mit ursprünglich angenommenen Anpassungs- und Umbaukosten von 3 Mio. € wurde nun mit Neubaukosten von 12,4 Mio. € und mit 1 Mio. € für den Umbau der Laborräume in Büroräume gerechnet. Der Neubau wurde 2016 bezogen.

35.4 Würdigung

35.4.1 Unzureichende Prüfung des Bedarfs

Die FAU hätte das Wissenschaftsministerium einbinden müssen, statt sich direkt an die IMBY zu wenden. Das Wissenschaftsministerium hat als zuständiger Bedarfsträger den Bedarf an zusätzlichen Flächen nicht hinterfragt und ihn im Verfahren nicht mit Raumbedarfsplänen konkret beschrieben und nachgewiesen. Die IMBY gab sich mit einer nicht

spezifizierten Bedarfsmeldung von 1.903 m² an „Büro-, Labor- und Mietflächen“ der FAU zufrieden. Die tatsächlich benötigten Büro- und Laborflächen und deren Qualität sowie der damalige Bedarf an der erheblich größeren Erwerbsfläche von 2.906 m² blieben ungeklärt. Das Finanzministerium hat dennoch im Juli 2008 den Bedarf anerkannt und den Ankauf weiterbetrieben.

Der IMBY und dem Finanzministerium fehlten dabei die wesentlichen Informationen, um die Notwendigkeit des Bedarfs an zusätzlichen Flächen beurteilen zu können.⁹⁴

35.4.2 Unzureichende Prüfung der Eignung und verzögerte Nutzung der Gebäude

Notwendige Sanierungs- und Anpassungskosten für eine angebotene Immobilie sind bei der Beurteilung der Angemessenheit des Kaufpreises und bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwingend zu berücksichtigen. Gerade gebrauchte Immobilien sind besonders kritisch auf ihre Eignung für die staatlichen Bedürfnisse sowie hinsichtlich ihres baulichen Zustandes und möglicher Folgekosten zu prüfen.

Der Kauf einer gebrauchten Immobilie muss die wirtschaftlichste Alternative darstellen. Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einer gebrauchten Immobilie ist dabei eine in quantitativer und qualitativer Hinsicht konkrete Festlegung des Raumbedarfs des künftigen Nutzers. Insbesondere ist die tatsächliche Eignung für die beabsichtigte Nutzung sowie der zu erwartende Anpassungs- und Sanierungsaufwand baufachlich gründlich zu ermitteln und zu beziffern.

Die IMBY hat versäumt, grundlegende Informationen über die Gebäude einzuholen, um deren Eignung für die staatlichen Zwecke beurteilen zu können. Sie ignorierte ausdrückliche Hinweise der Bauverwaltung auf unzureichende bzw. fehlende Gebäudeunterlagen; die damit verbundene stark eingeschränkte Aussagekraft des baufachlichen Gutachtens von 2008 nahm sie in Kauf. Dadurch blieben selbst offensichtliche Mängel, die die geplante Nutzung unmöglich machten, unerkannt.

In der Folge konnten die Gebäude nicht wie geplant zeitnah ertüchtigt und genutzt werden. Vielmehr erwiesen sich die erworbenen Gebäude für eine Labornutzung als ungeeignet.

35.4.3 Unzureichende Unterrichtung des Haushaltsausschusses

Im vorliegenden Fall wurden dem Haushaltsausschuss 2008 wesentliche entscheidungsrelevante Fakten über das Erwerbsobjekt und über den tatsächlichen Flächenbedarf vorenthalten.

⁹⁴ Vgl. Art. 63 Abs. 1 BayHO und VV Nr. 5.2 zu Art. 64 BayHO.



35.4.4 Zusammenfassende Würdigung

Die Zuständigkeiten für das staatliche Flächenmanagement verteilen sich auf den Bedarfsträger, also das Wissenschaftsministerium bzw. die FAU, die IMBY und die Bauverwaltung. Die beteiligten Stellen haben sich nicht an das vorgesehene Verfahren gehalten. FAU und Wissenschaftsministerium haben unvollständige Angaben gemacht. IMBY und Finanzministerium haben sich damit begnügt. Dies verstieß im Ergebnis in mehrfacher Hinsicht gegen das Haushaltsrecht (Art. 6, 7, 63 BayHO und VV zu Art. 64 BayHO). Die gebrauchte Immobilie wurde ohne notwendigen detaillierten Nachweis des Raumbedarfs weit über den gemeldeten Bedarf erworben und dabei der Zustand der gebrauchten Gebäude nicht gründlich ermittelt.⁹⁵ Nach Auffassung des ORH lagen damit die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für einen Erwerb nicht vor. Dem Haushaltsausschuss wurden 2008 entscheidungsrelevante Informationen nicht vorgelegt.

35.5 Stellungnahmen

35.5.1 Stellungnahmen der FAU und des Wissenschaftsministeriums

Die FAU räumt ein, keine Angaben über die Quantität und erforderliche Qualität des gemeldeten Bedarfs an Laborflächen gemacht zu haben. Dies sei erst möglich, wenn absehbar sei, dass ein Bewerber den Ruf an den neu zu besetzenden Lehrstühlen auch annehme.

Aus einer Flächenberechnung a posteriori habe sich ein seinerzeitiger Bedarf von 1.780 m² Hauptnutzfläche ergeben. Dem habe im angekauften Objekt eine seinerzeitige Hauptnutzfläche von 2.154 m² gegenübergestanden. Die über den Bedarf hinausgehenden Flächen seien Lagerflächen, für die an der Universität generell ein sehr großer Bedarf bestehe.

Das Wissenschaftsministerium sah in seiner Rückmeldung von weiteren Anregungen ab.

35.5.2 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium merkt u. a. an, dass die Laborflächen nach Darstellung der FAU vom April 2008 unbedingt bis zum Wintersemester 2008/09 zur Verfügung hätten stehen müssen. Annahme der FAU sei gewesen, dass die Laborflächen ohne zeitliche Verzögerung hätten genutzt werden können. Alternative Unterbringungsmöglichkeiten hätten nicht bestanden. Auch sei der Kauf einer Teilfläche nicht verhandelbar gewesen.

Aufgrund der knappen Zeitvorgaben sei es der Bauverwaltung nicht möglich gewesen, eine detaillierte baufachliche Begutachtung vorzunehmen. Das damit verbundene Risiko sei allen Beteiligten bekannt gewesen. Ebenso sei der zu erwartende vorübergehende Leerstand durch den Ankauf über den eigentlichen Bedarf hinaus bekannt gewesen.

⁹⁵ Vgl. ORH-Bericht 2013 TNr. 21.

Damit sei abzuwägen gewesen, das Objekt trotz fehlenden detaillierten baufachlichen Gutachtens und damit einhergehenden Risiken zu erwerben oder die neuen Lehrstühle ohne den Kauf des Objekts evtl. nicht unterbringen zu können.

Bei Hochschulimmobilien, insbesondere bei Laborgebäuden, handele es sich um Sonderimmobilien, für die beim Flächenmanagement generell Besonderheiten gelten. In solchen Fällen seien der IMBY bei der Bewertung des Flächenbedarfs und der hierfür entstehenden Kosten in fachlicher Hinsicht enge Grenzen gesetzt. Die IMBY müsse sich hier auf die fachliche Expertise der Hochschule und die Genehmigung des Fachressorts verlassen.

Die vom ORH geforderte Vorlage eines detaillierten Flächenbedarfs war nach seiner Auffassung entbehrlich, da es sich um den Bedarf an einer Sonderimmobilie handelte. Deren Bedarf werde eigenverantwortlich vom Nutzerressort festgestellt, das diese Sonderimmobilie als geeignet zur Deckung des Flächenbedarfs erachtete. Weiter hätten keine Alternativangebote vorgelegen und eine Flächenbilanz von Bedarf und Angebot nach Ansicht des Finanzministeriums zu keinem zusätzlichen Erkenntnisgewinn führen können.

Aufgrund der vorliegenden baufachlichen Stellungnahme sei das Objekt grundsätzlich für geeignet anzusehen gewesen; damit hätte der kurzfristig erforderliche Bedarf gedeckt werden können. Insbesondere wäre ein staatlicher Neubau nicht im gegebenen Zeitraum realisierbar gewesen. Ein Verstoß gegen Haushaltsrecht liege demzufolge nicht vor.

Das Wissenschaftsministerium als Fachressort habe sich als Letztentscheider für einen Ankauf der Liegenschaft entschieden. Dass das skizzenhaft gefertigte baufachliche Gutachten Risiken lediglich benenne, diese aber nicht beziffere, sei allen Beteiligten bekannt gewesen.

Dem Haushaltsausschuss habe die nur bedingte, unter weiteren Anforderungen stehende bauliche Eignung durch die Aufnahme des Zitats des Bauamts „nach den **bisherigen Erkenntnissen grundsätzlich ... geeignet und ausreichend**“ deutlich gemacht werden sollen. Das Finanzministerium nehme die Mitteilung des ORH allerdings zum Anlass, künftig insbesondere bei Vorliegen besonderer Sachverhalte auf eine umfassende Gesamtdarstellung im Haushaltsausschuss zu achten.

35.6 **Schlussbemerkung**

Voraussetzung für einen Ankauf einer Liegenschaft ist eine detaillierte Ermittlung des Flächenbedarfs. Ein Erwerb über den bestehenden Bedarf hinaus entspricht grundsätzlich nicht einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung. Gerade beim Erwerb gebrauchter Immobilien sind Zustand und Eignung des Objekts gründlich zu ermitteln.



Für den Erwerb von Sonderimmobilien ist den Besonderheiten der Nutzung im Verfahren des Flächenmanagements erhöhtes Gewicht beizumessen. Auch wenn die fachliche Expertise des Nutzers bzw. des Nutzerressorts einbezogen wird, reicht es nicht aus, sich allein darauf zu verlassen; eine eigene Befassung der IMBY und des Finanzministeriums muss dennoch erfolgen und nachvollziehbar dokumentiert sein.

Dass dem Haushaltsausschuss für seine Entscheidung vom Finanzministerium eine umfassende Gesamtdarstellung einschließlich der Risiken vorgelegt wird, hält der ORH für zwingend.

36 Olympiabewerbung München 2018

(Kap. 13 05 Tit. 683 03)

Die Bewerbungsgesellschaft um die Olympischen Spiele 2018 hat ihr Budget auf einer wenig belastbaren Grundlage erstellt. Es wurde versäumt, die Finanzplanung weiter fortzuentwickeln.

Im Interesse einer transparenten Finanzierung müssen Sponsoringleistungen von Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, getrennt vom Sponsoring Privater dargestellt werden.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Bayreuth haben die Beteiligung des Freistaates an der Bewerbung Münchens um die Olympischen und Paralympischen Winterspiele 2018 (Winterspiele 2018) geprüft.

36.1 Ausgangslage

Die Landeshauptstadt hatte sich gemeinsam mit der Marktgemeinde Garmisch-Partenkirchen und dem Landkreis Berchtesgadener Land beim Internationalen Olympischen Komitee (IOC) um die Ausrichtung der Winterspiele 2018 beworben. Bei der finalen Abstimmung am 06.07.2011 entschied sich das IOC jedoch für Pyeongchang (Südkorea).

Der Entscheidung des IOC gingen mehrjährige Vorbereitungen voraus, an denen der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB), die Landeshauptstadt, der Freistaat, die Marktgemeinde Garmisch-Partenkirchen und der Landkreis Berchtesgadener Land maßgeblich beteiligt waren. Zur Wahrnehmung der mit der Bewerbung zusammenhängenden Aufgaben gründeten diese am 15.07.2008 die „Bewerbungsgesellschaft München 2018 GmbH“ (Bewerbungsgesellschaft). Sie verfügte über ein Stammkapital von 100.000 €.

Beteiligungsverhältnisse an der Bewerbungsgesellschaft

Tabelle 46

Gesellschafter	Beteiligungsverhältnisse	
	Betrag Tsd. €	Anteil in %
DOSB	51	51
Landeshauptstadt	30	30
Freistaat Bayern	9	9
Marktgemeinde Garmisch-Partenkirchen	8	8
Landkreis Berchtesgadener Land	2	2

Der Bund unterstützte die Bewerbung. Er beteiligte sich jedoch nicht an der Bewerbungsgesellschaft und leistete - anders als noch bei der Bewerbung von Berchtesgaden um die Winterspiele 1992 - keinen finanziellen Beitrag.

Entsprechend den Beteiligungsverhältnissen kam dem DOSB mit 51 % der Anteile eine beherrschende Stellung in der Gesellschafterversammlung und im Aufsichtsrat zu.

Grundlage für die Bewerbung war eine Machbarkeitsstudie und die von der Bewerbungsgesellschaft erarbeiteten Bewerbungsdokumente. Das Bewerbungsbudget legten die Gesellschafter 2008 auf 30 Mio. € fest und erhöhten den Betrag im Juli 2010 auf 33 Mio. €. Erklärtes Ziel war, die Bewerbung überwiegend durch private Sponsoren zu finanzieren. Der Freistaat und die o. g. Kommunen verpflichteten sich, den nicht durch private Mittel gedeckten Finanzbedarf zu tragen. Der Defizitausgleich wurde in einer Gesellschaftervereinbarung durch einen Haushaltsvorbehalt begrenzt. Der DOSB beteiligte sich nicht an den Kosten der Bewerbung.

Nach der Entscheidung des IOC für Pyeongchang als Austragungsort beendete die Bewerbungsgesellschaft ihre Tätigkeit zum 31.08.2011. Ab 01.09.2011 folgte die Liquidationsphase. Die Liquidationsschlussbilanz wurde zum Stichtag 31.08.2014 aufgestellt und zusammen mit der Liquidationssteuererklärung beim Finanzamt eingereicht. Die Bewerbungsgesellschaft schloss ihre Tätigkeit mit einem Fehlbetrag von 6,6 Mio. €, der von den beteiligten Kommunen und dem Freistaat auszugleichen war. Auf den Freistaat entfielen 1,1 Mio. €.

36.2 Feststellungen und Bewertungen

36.2.1 Höhe des Bewerbungsbudgets

Ausgangspunkt für das ursprüngliche Budget von 30 Mio. € war eine Machbarkeitsstudie. Sie musste ohne wichtige Informationen erstellt werden, weshalb sie nach eigener Feststellung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet war. Dieses Gutachten gab deshalb für die wesentlichen Ausgabearten nur Ausgaben in Spannbreiten von Minimal- und Maximalbeträgen an.



Zusammenstellung der Ausgabenszenarien (Mio. €)		
	Betrag (min.)	Betrag (max.)
Projektmanagement und Masterplanung	5,2	7,4
Marketing und Kommunikation	13,8	16,5
Externe Dienstleistungen	2,0	3,0
Personal und Verwaltung	7,1	9,9
Sonstige Ausgaben	0,7	1,3
Summe	28,7	38,1

Tabelle 47

Quelle: Machbarkeitsstudie.

Es blieb offen, auf welcher Grundlage die Bewerbungsgesellschaft das ursprüngliche Budget ermittelte. Denn wie sich die Beträge für Projektmanagement und Masterplanung, Marketing und Kommunikation sowie externe Dienstleistungen errechneten, geht

aus der Machbarkeitsstudie nicht hervor. Die damalige Geschäftsführung verwies auf Erkenntnisse aus persönlichen Kontakten sowie auf „vertraulichste Einsicht“ in Budgets ähnlicher Bewerbungen. Dies kann und konnte - so die Geschäftsführung - aus Gründen der garantierten Vertraulichkeit nicht dokumentiert oder gar publik gemacht werden. Aus der Aktenlage ergaben sich keine Hinweise, dass die Gesellschafter weitergehende Berechnungen verlangt hätten.

Mitte des Jahres 2010 schlug die Geschäftsführung eine Budgeterweiterung auf 37 Mio. € vor. Die Gesellschafter sahen darin neben der nicht gesicherten Finanzierung ein erhebliches politisches Risiko. Eine Überschreitung des ursprünglichen Budgets von 30 Mio. € um 10 % auf 33 Mio. € hielten sie gegenüber der Öffentlichkeit für noch vertretbar.

Bewertung

Für die Wirtschafts- und Finanzplanung der Bewerbungsgesellschaft und die Finanzplanung der Gesellschafter sind zuverlässige finanzielle Eckdaten zu den voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben nötig. Diese Eckdaten benötigt auch der Freistaat als Gesellschafter für seine Haushaltsplanung, da er an der Finanzierung der Bewerbung beteiligt war.

Weder die Machbarkeitsstudie noch die Ausführungen der damaligen Geschäftsführung brachten die erforderliche Klarheit, ob das Budget von 30 Mio. € bzw. 33 Mio. € für eine substantielle Bewerbung notwendig war.

Der ORH verkennt nicht, dass die Aufstellung des Budgets unter großem Zeitdruck erfolgte und deshalb nur auf Schätzwerten aufbaute. Die Finanzplanung ist aber bei besserer Kenntnis des Sachverhalts ständig zu aktualisieren. Dies hätte der Freistaat als

Gesellschafter auch einfordern müssen. Für künftige vergleichbare Bewerbungen ist es daher umso wichtiger, die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben sowie den damit verbundenen Finanzbedarf in einem Schätzverfahren methodisch nachvollziehbar zu ermitteln.

36.2.2 Finanzierungsbeiträge

Öffentlich erklärtes Ziel der Gesellschafter war, die Bewerbung überwiegend privat zu finanzieren. Gegenüber dem Landtag teilte die Staatsregierung am 04.10.2011 mit, der Finanzbedarf der Bewerbungsgesellschaft München 2018 GmbH sei in Höhe von 26,3 Mio. € durch Sponsorenmittel finanziert worden. So viele Sponsorenmittel seien - außerhalb der USA - noch nie für eine Olympiabewerbung akquiriert worden. Der nicht durch private Mittel gedeckte Finanzbedarf der Bewerbungsgesellschaft werde im Zuge der Liquidation ermittelt.⁹⁶

Die Bewerbungsgesellschaft beendete ihre Geschäftstätigkeit mit einem Fehlbetrag von 6,6 Mio. € und Sponsorenmitteln von 26,4 Mio. €.⁹⁷

Von Unternehmen ohne Beteiligung der öffentlichen Hand konnte die Bewerbungsgesellschaft allerdings nur 15,9 Mio. € (48 %) des Budgets von 33 Mio. € einwerben. Die Deckungslücke von 17,1 Mio. € (52 %) des Budgets finanzierten in Höhe von

- ▶ 10,5 Mio. € Unternehmen, wie z. B. Flughafen München GmbH oder Lotto Bayern sowie weitere Unternehmen, an denen der Bund, der Freistaat oder die Kommunen direkt oder indirekt beteiligt sind. Im Vorfeld sagten die Gesellschafter wiederholt zu, auf die o. g. Unternehmen in geeigneter Form einzuwirken, um Sponsorengelder für die Bewerbungsgesellschaft einzuwerben;
- ▶ 6,6 Mio. € die Landeshauptstadt, die Marktgemeinde Garmisch-Partenkirchen, der Landkreis Berchtesgadener Land und der Freistaat. Auf ihn entfielen 1,1 Mio. €.

Bewertung

Der Freistaat und die drei bayerischen Kommunen sowie Unternehmen mit Beteiligung von Bund, Freistaat und Kommunen haben mehr als die Hälfte des Bewerbungsbudgets von 33 Mio. € getragen. Auf letztere bestanden nach Auffassung der Gesellschafter offenbar auch ausreichende Einwirkungsmöglichkeiten, um von ihnen Finanzierungsanteile zu gewinnen.

Klarheit in den Finanzbeziehungen zählt zu den Grundsätzen staatlicher und öffentlicher Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Finanzierungsbeiträge von staatlichen und kommunalen Stellen sowie der Gruppe von Unternehmen, an denen der Bund, der Freistaat oder die Kommunen direkt oder indirekt beteiligt sind, müssen deshalb auch mit Rücksicht auf das berechnete Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit an einer Bewerbung transparent - d. h. durchsichtig und verständlich - sein.

⁹⁶ Vgl. Antwort der Bayerischen Staatskanzlei vom 04.10.2011 zur schriftlichen Anfrage der Abgeordneten Christa Naaß (LT-Drucksache 16/9750).

⁹⁷ Der gegenüber der Antwort der Bayerischen Staatskanzlei vom 04.10.2011 abweichende Betrag ergibt sich aus Rundungsdifferenzen aufgrund der Liquidationsbilanz (vgl. FN 97).



Der ORH empfiehlt deshalb, künftig nicht nur Sponsoren zu nennen, sondern auch auf direkte oder indirekte Beteiligungen der öffentlichen Hand an diesen Unternehmen hinzuweisen und deren Finanzierungsbeiträge als Gesamtsumme eindeutig darzulegen.

36.3 Stellungnahmen

36.3.1 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hat in Abstimmung mit der Staatskanzlei wie folgt Stellung genommen:

Die Olympiabewerbung 2018 sei für den Freistaat eine Angelegenheit von herausragender Bedeutung gewesen. Mit seiner 9 %igen Minderheitsbeteiligung habe sich dem

Freistaat die Chance geboten, positive Impulse für den Wirtschafts- und Tourismusstandort zu setzen und die Infrastruktur voranzubringen. Die Landeshauptstadt und der Freistaat profitierten heute noch von den positiven Auswirkungen von Olympia 1972 in München.

Die Gesellschafter hätten das gemeinsame Ziel, die Bewerbung Münchens überwiegend privat zu finanzieren, erreicht: 80 % des Budgets seien durch Sponsoring-Beiträge gedeckt worden, was bislang bei keiner Bewerbung außerhalb der USA gelungen sei. Die Erfahrung zeige vielmehr, dass durchschnittlich 80 % der Kosten öffentlich und nur 20 % privat finanziert würden.

Sponsoringleistungen von öffentlichen Unternehmen seien den öffentlichen Gesellschaftern nicht zurechenbar: Soweit die Gesellschafter die Bewerbungsgesellschaft bei der Akquise unterstützten, seien sie ihrer Verpflichtung hierzu aus § 2 Abs. 3 der Gesellschaftervereinbarung nachgekommen. Abzulehnen sei die explizite Offenlegung der Beteiligung der öffentlichen Hand an diesen Unternehmen, nachdem diese sowohl öffentlich bekannt als auch zugänglich sei.

Der ORH verkenne Dynamik und Vielfalt von Einflussfaktoren auf den Prozess einer Olympiabewerbung, die eine Reaktion sowohl hinsichtlich des Bewerbungskonzepts als auch der Intensität, insbesondere der internationalen Kommunikation, erforderten. Vor diesem Hintergrund sei es auch nachvollziehbar, dass es eine bewusste Entscheidung der Gesellschafter der Bewerbungsgesellschaft gewesen sei, auf Basis der Machbarkeitsstudie das Bewerbungsbudget auf 30 Mio. € bzw. später auf 33 Mio. € festzulegen. Diese vom ORH kritisierte Budgetanpassung entspreche gleichzeitig der vom ORH geforderten „Aktualisierung des Finanzbedarfs bei besserer Kenntnis des Sachverhalts“.

36.3.2 Stellungnahme des DOSB

Der DOSB hat ergänzend zur Stellungnahme der Verwaltung Folgendes mitgeteilt:

Die Einwerbung von Sponsorenmitteln in Höhe von 26,3 Mio. € - und damit von 80 % des Gesamtbudgets - sei insbesondere vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 bis 2010 eine hervorragende Leistung. Bislang sei noch keine Olympiabewerbung außerhalb der USA mit einem vergleichbar hohen privaten Finanzierungsanteil durchgeführt worden. Bei den anderen Bewerbungen um die Olympischen Winterspiele 2010, 2014, 2018 und 2022 habe der durchschnittliche Sponsorenanteil bei lediglich 22 % gelegen.

Trotz der Niederlage bei der Abstimmung im Sommer 2011 in Durban gegen den Mitbewerber Pyeongchang genieße das Münchener Bewerbungskonzept innerhalb des IOC und auch in der internationalen Fachgemeinschaft nach wie vor höchstes Ansehen. Gerade jetzt, wo die Winterspiele 2018 näher rückten, seien immer wieder Äußerungen aus dem IOC zu vernehmen, die dem Austragungsort München nachtrauerten und bedauerten, dass die Abstimmung damals gegen ihn ausgegangen sei.

36.4 Schlussbemerkung

Der ORH verkennt nicht den sportpolitischen Stellenwert einer Bewerbung für Olympische Spiele, allerdings sollte die Bewerbung wirtschaftlich, sparsam und zielorientiert geplant und durchgeführt werden.

Die Bewerbungsgesellschaft ist von Anfang an so zu strukturieren und auch auszustatten, dass Finanz- und Wirtschaftspläne sachgerecht erstellt und umgesetzt werden sowie ihre Einhaltung überwacht wird. Konkrete Eckdaten sind nicht zuletzt für die Finanzplanung des Freistaates rechtzeitig erforderlich.

Sponsoringbeiträge von Unternehmen, an denen der Bund, der Freistaat oder Kommunen direkt oder indirekt beteiligt sind, sind aus Transparenzgründen als Gesamtsumme gesondert darzustellen. Sie sind von den Sponsoringbeiträgen Privater abzugrenzen.







STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND MEDIEN, ENERGIE UND TECHNOLOGIE

37 Fördermittelcontrolling

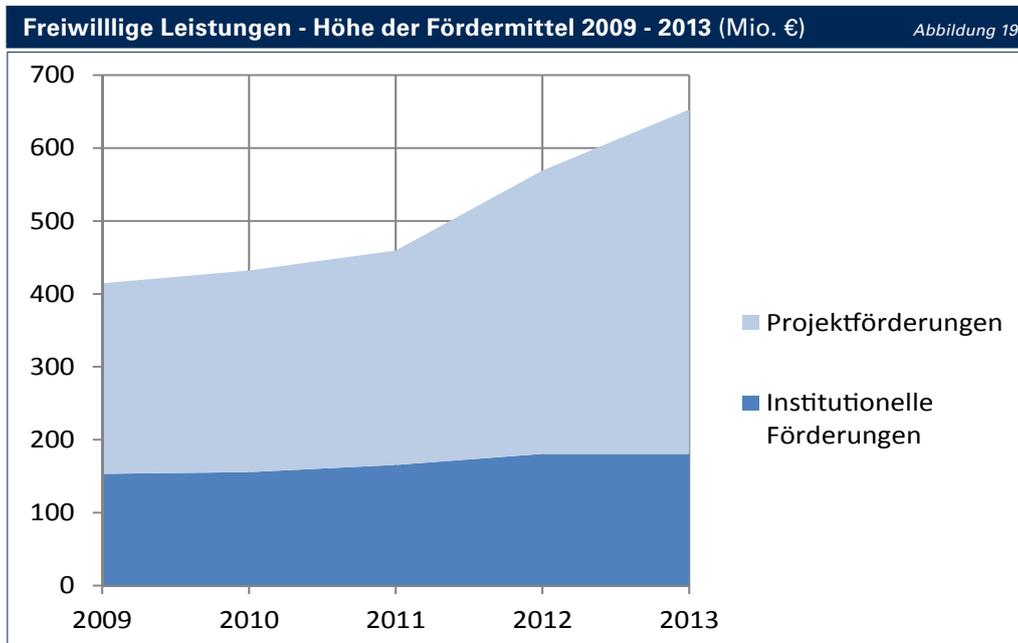
(Verschiedene Kapitel aus dem Einzelplan 07)

Das Wirtschaftsministerium ist eines der Ressorts mit den meisten Förderprogrammen. Der Einsatz staatlicher Haushaltsmittel ist wenig transparent: konkrete Ziele werden kaum definiert, Erfolgskontrollen häufig nicht oder nur ansatzweise durchgeführt.

Der ORH hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg geprüft, inwieweit in den Haushaltsjahren 2009 bis 2013 im Wirtschaftsministerium ein Fördermittelcontrolling erfolgte.⁹⁸ Beim Haushaltsreferat wurden dazu mit einem Datenerhebungsbogen sämtliche Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Leistungen (hier: institutionelle Förderungen und Projektförderungen, d. h. Einzelmaßnahmen und zum Teil sehr umfangreiche Förderprogramme) mit ihren jährlichen Volumina abgefragt. Bei einem Drittel der insgesamt 152 Maßnahmen im Jahr 2013 wurden Erfolgskontrolle und Haushaltsvollzug näher geprüft; davon umfasst waren alle Themenbereiche.

37.1 Ausgangslage

Das Wirtschaftsministerium verantwortete in der Zeit von 2009 bis 2013 insgesamt 2,6 Mrd. € staatliche Mittel für freiwillige Leistungen. Diese stiegen von 440 Mio. € in 2009 um knapp 49 % auf 654 Mio. € in 2013. Der Anstieg von 2009 bis 2013 entfiel mit 65 % im Wesentlichen auf Projektförderungen, also auf Förderprogramme und Einzelmaßnahmen.



⁹⁸ Allgemein zum Fördermittelcontrolling siehe auch ORH-Jahresbericht 2016 TNr. 12.

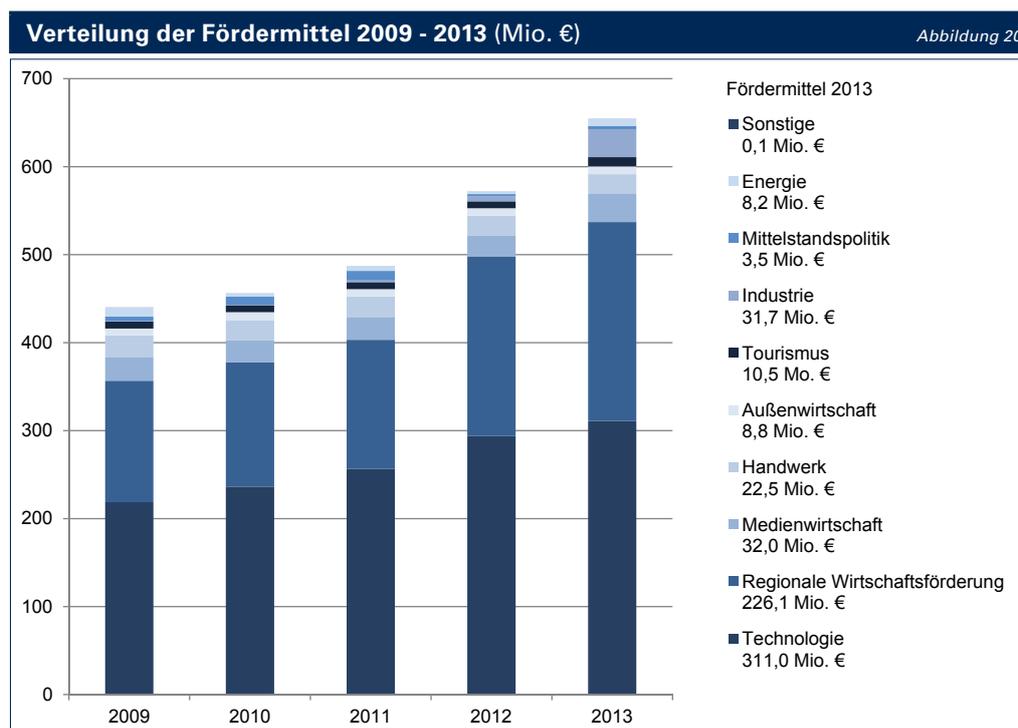
37.2 Feststellungen

37.2.1 Transparenz im Bereich der freiwilligen Leistungen

Dem Wirtschaftsministerium war es nicht möglich, kurzfristig und aus einer Hand einen detaillierten Überblick über die freiwilligen Leistungen zu liefern. Die notwendigen Informationen lagen weder in elektronischer noch anderweitig komprimierter Form vor. Erst die Datenerhebung des ORH ergab, dass sich die Anzahl der Maßnahmen von 129 im Jahr 2009 auf 152 im Jahr 2013 erhöht hatte. Von den 152 Maßnahmen sind 25 institutionelle Förderungen und 127 Projektförderungen (davon 85 Förderprogramme und 42 Einzelmaßnahmen).

Zudem teilte das Ministerium mit, 18 Maßnahmen beendet zu haben. Die Prüfung ergab jedoch, dass nur 2 aktiv beendet wurden. 10 wurden (z. T. unter anderem Namen) fortgeführt, 2 betrafen abgeschlossene Einzelmaßnahmen und 4 waren befristete Maßnahmen im Rahmen eines Sonderprogramms.

Die Auswertung der Daten zeigt in Abbildung 20 die Verteilung auf die einzelnen Förderbereiche. Für das Jahr 2013 sind die absoluten Beträge in der Legende zugeordnet.



Rund die Hälfte der Fördermittel stand für den Bereich Technologie zur Verfügung. Knapp ein Drittel der Fördergelder entfiel auf die regionale Wirtschaftsförderung.



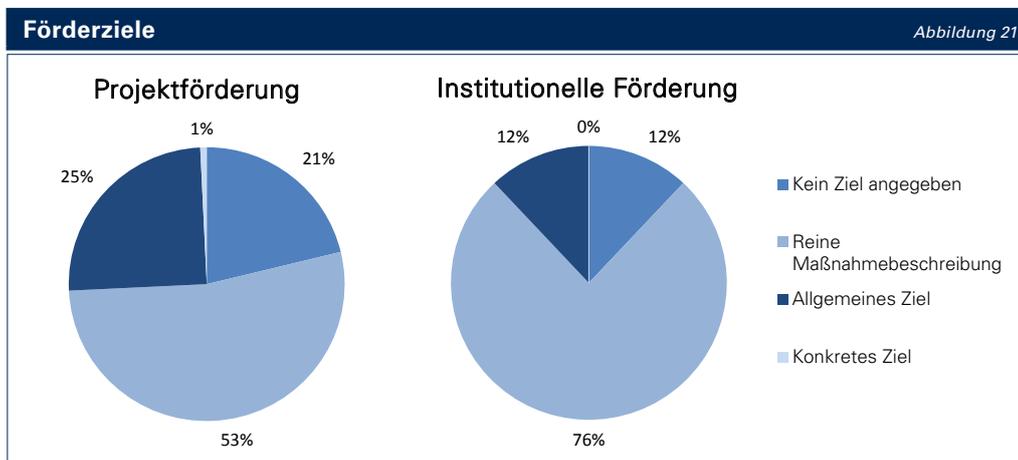
Das Wirtschaftsministerium verfolgte keine stringente Trennung der Themenbereiche. Beispielsweise wurden Energiethemen auch mit Technologiemitteln gefördert. Gleiches galt für die Elektromobilität, die dem Bereich Industrie zugeordnet ist.

37.2.2 Notwendige Erfolgskontrolle

Nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist der staatliche Mitteleinsatz u. a. durch Erfolgskontrollen effektiver zu gestalten.⁹⁹

37.2.2.1 Förderziele

Im Vorfeld einer Förderung sind die Förderziele festzulegen,¹⁰⁰ dafür sind Ausgangslage und Bedarf gründlich zu ermitteln. Die Ziele müssen konkretisiert und messbar sein, um den Erfolg der Maßnahme nach Abschluss feststellen zu können. Nur bei rd. 1 % der Projektförderungen und bei keiner der institutionellen Förderungen benannte das Wirtschaftsministerium in seiner Antwort zur Abfrage konkrete Ziele.



37.2.2.2 Häufigkeit und Qualität

Bei Häufigkeit und Qualität von zielorientierten Erfolgskontrollen¹⁰¹ bestanden erhebliche Unterschiede.

Nach Angaben des Ministeriums wurden bei der Projektförderung 60 %, bei der institutionellen Förderung 84 % der Fälle evaluiert. Darin enthalten sind aber auch Prüfungen der Verwendungsnachweise (38 bzw. 72 %), also die förmliche Verwendungskontrolle¹⁰² der Haushaltsmittel. Berücksichtigt man Prüfungen der Verwendungsnachweise nicht als Fälle der Erfolgskontrolle, bleiben bei der Projektförderung also allenfalls 22 % Erfolgskontrollen übrig (siehe Abb. 22), bei der institutionellen Förderung nur 12 %.

⁹⁹ VV Nr. 1 Satz 2 i. V. m. VV Nr. 6 ff. zu Art. 7 BayHO.

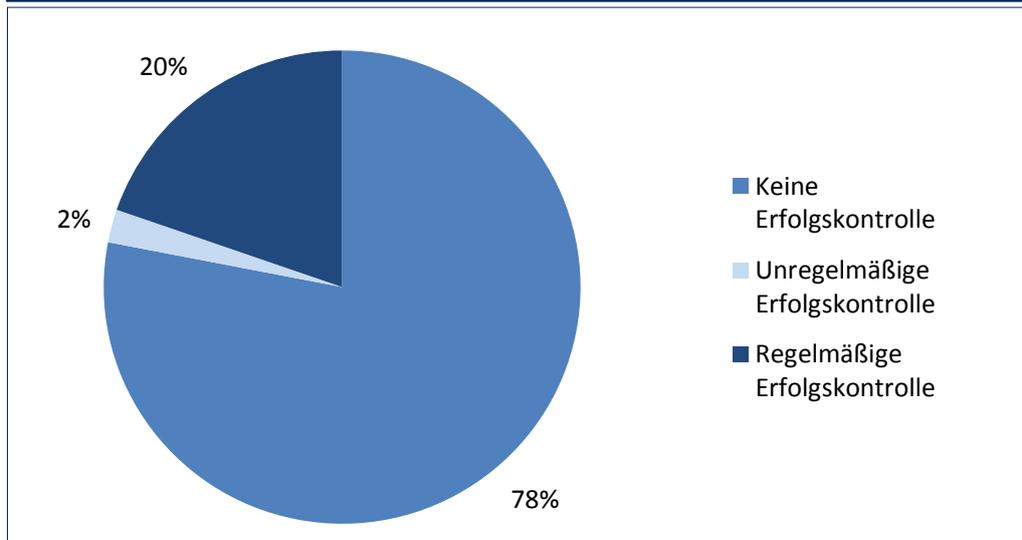
¹⁰⁰ Vgl. Nr. 4.2 Grundsätze für die Ordnung staatlicher Förderprogramme (Anlage 1 zu den Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben sowie für die Rechtsetzung im Freistaat Bayern vom 06.01.2001; AllM-BI. 2001 S. 634).

¹⁰¹ Die Begriffe Erfolgskontrolle und Evaluation werden synonym verwendet.

¹⁰² Vgl. VV Nr. 11.1 zu Art. 44 BayHO.

Erfolgskontrollen - Projektförderung

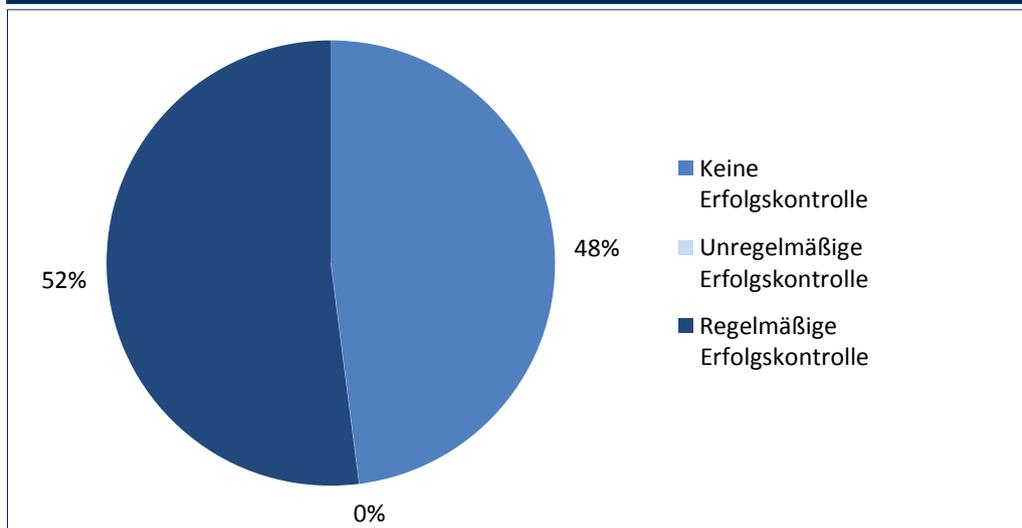
Abbildung 22



Mehr als ein Drittel der institutionellen Förderungen (10 von 25) betrifft die nach Art. 91b GG von Bund und Land gemeinsam finanzierten Forschungseinrichtungen. Diese gemeinsamen Förderungen müssen nach Vorgabe des Bundes regelmäßig evaluiert werden. Wenn man die vom Bund veranlassten Kontrollen mit einbezieht, die das Wirtschaftsministerium nicht selbst durchführt, kommt man bei insgesamt 13 Förderungen zu 52 % Erfolgskontrollen (siehe Abbildung 23).

Erfolgskontrollen - Institutionelle Förderung

Abbildung 23





In zahlreichen Fällen erhielten Zuwendungsempfänger seit Jahren Fördermittel, ohne dass das Ministerium geprüft hat, ob die Ziele des Förderprogramms nicht bereits erreicht sind oder heute noch fortbestehen.

37.2.2.3 Interne und externe Erfolgskontrollen

Interne Erfolgskontrollen beschränkten sich zumeist auf Daten, die die Anzahl der Maßnahmen über einen gewissen Zeitraum, das Fördervolumen und die Verteilung auf die Regierungsbezirke darstellten. Rückschlüsse aus diesen Daten, wie z. B. geschaffene Arbeitsplätze, wurden nur in wenigen Fällen gezogen. Veränderungsvorschläge grundsätzlicher Art für den Fördervollzug bzw. die künftige Richtliniengestaltung ergaben sich nicht.

Erfolgskontrollen durch den Projektträger selbst wurden als externe Begutachtung gewertet. Dabei wurden i. d. R. Aussagen zu Zielbereich und Erreichung der jeweiligen Zielgruppen getroffen, ebenso zu Arbeitsplatzzahlen. Die Identifizierung von sonstigen Kennzahlen und Messwerten für künftige Richtlinien nahmen die Projektträger nicht vor. Klare Empfehlungen für eine Steuerung des Fördermitteleinsatzes fanden sich kaum.

Externe Erfolgskontrollen von dritter Seite¹⁰³ lieferten dagegen meist detaillierte Informationen über die Zielerreichung (z. B. Kommerzialisierung der Projektergebnisse) und zudem messbare Kennzahlen (z. B. Umsetzungsgrad von Produktentwicklungen), um künftig die Effektivität eines Förderprogramms abschätzen und ggf. nachsteuern zu können.

37.3 Würdigung

Bislang fehlen schon die geeigneten Mittel, kurzfristig einen Überblick über den Einsatz der freiwilligen Leistungen zu gewinnen (z. B. eine aktuelle Förderdatenbank). Nur mit einer soliden und aktuellen Informationsbasis kann der Fördermitteleinsatz wirksam gesteuert werden.

Die aus Haushaltsgesichtspunkten gebotene Transparenz der Fördertätigkeit leidet, wenn etwa allein in 2013 rd. 40 Einzelmaßnahmen außerhalb bestehender Förderprogramme gefördert werden. Gleiches gilt, wenn in einigen Fällen mehrere Referate für das gleiche Thema zuständig sind bzw. auf einen Haushaltstitel zugreifen. Diese Zersplitterung der Themenbereiche birgt die Gefahr, die Steuerungsmöglichkeiten zu schwächen, weil sowohl der Mitteleinsatz als auch das verfolgte Ziel aus dem Blick geraten können. Wirkungszusammenhänge, Wirtschaftlichkeit und Zielerreichung einzelner Maßnahmen sind so kaum identifizierbar. Eine klare Trennung der Zuständigkeiten für einzelne Themenbereiche ist notwendig, um Reibungsverluste zu vermeiden und auch für Antragsteller bessere Transparenz zu schaffen.

¹⁰³ Wie etwa von wissenschaftlichen Instituten.

Der bislang sehr verhaltene Einsatz von Erfolgskontrollen erschwert eine zielgerichtete Steuerung des Mitteleinsatzes. Ohne Kenntnis der Effektivität eingeleiteter Maßnahmen sind Korrekturen für die Zukunft nicht möglich. Hierfür müssen die Ziele hinreichend konkretisiert und messbar sein. Bereits nach dem Jahresbericht 1990¹⁰⁴ hat der Landtag beschlossen:

„... das Instrument der Erfolgskontrolle zur Gewährleistung wirtschaftlichen Handelns des Staats verstärkt zu nutzen und insbesondere bei Maßnahmen von finanziellem Gewicht grundsätzlich Erfolgskontrollen durchzuführen. Hierauf soll schon bei der Einleitung von Maßnahmen durch klare Zieldefinitionen und Sammlung notwendiger Daten Rücksicht genommen werden.“¹⁰⁵

Diese Forderung ist bis heute nur in Einzelfällen umgesetzt worden, obwohl der ORH in vielen Jahresberichten auf die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen hingewiesen hat.¹⁰⁶

Interne Evaluierungen sollten schon aus Kostengründen verstärkt eingeführt werden. Damit kann zusätzlich inhaltliches Hintergrundwissen zur Steuerung der Programme gewonnen werden.

Eine durchgängige qualitative Verbesserung von Erfolgskontrollen entsprechend den Anforderungen der BayHO ist notwendig. Die bloße förmliche Prüfung der Verwendungsnachweise dahin gehend, ob die Mittel zuwendungsrechtlich korrekt eingesetzt worden sind, ist nicht ausreichend. Der Verwendungsnachweis lässt häufig keine Aussage über die erzielte Wirkung bzw. Zielerreichung der geförderten Maßnahme zu. Die Wirksamkeit eines Förderprogramms kann auch nicht daran gemessen werden, dass die vorgesehenen Haushaltsmittel ausgezahlt wurden.

37.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wirtschaftsministerium betont, dass der zielgerichtete Mitteleinsatz und die Verbesserung der Evaluierung von Fördermitteln wesentliche eigene Anliegen seien. Allerdings ließen die politischen Zielsetzungen und die Komplexität der Fördertatbestände einfache oder schematische Bewertungen nicht immer zu.

Zudem seien grundlegende politische Entscheidungen im Haushaltsplan nur schwer „technisch“ abzubilden; divergierende Ansätze von Förderprogrammen könnten lediglich mit kaum vertretbarem Aufwand in ein komplexes Schema gegossen werden.

Das Ministerium will aber künftig bei Einzelmaßnahmen und institutionellen Förderungen bei der Prüfung der Verwendungsnachweise explizit eine Aussage zur Erreichung der Förderziele in die Prüfvermerke aufnehmen. Förderprogramme sollen verstärkt anlassbezogen evaluiert werden.

¹⁰⁴ ORH-Jahresbericht 1990 TNr. 14.

¹⁰⁵ LT-Drucksache 12/2638 Nr. 2 Buchstabe a.

¹⁰⁶ Vgl. ORH-Jahresbericht 2006 TNr. 15 und die dortige Auflistung.



37.5 Schlussbemerkung

Eine umfassende und echte Erfolgskontrolle ist und bleibt eine Daueraufgabe der Verwaltung. Dazu genügt die bloße Prüfung der Verwendungsnachweise nicht. Notwendig im Rahmen eines Fördermittelcontrollings sind vor allem klare Zieldefinitionen sowie nachvollziehbare und transparente Bewertungen von Zielerreichung, Wirksamkeit und Effizienz der Förderung. Die Prüfung der Verwendungsnachweise, die der ordnungsgemäßen Mittelverwendung dient, und eine wirksame Erfolgskontrolle sind also völlig unterschiedliche Instrumente.

Das Wirtschaftsministerium hat zwar erste Schritte eingeleitet, in geeigneten Bereichen durch quantifizierte Ziele Grundlagen für künftige Erfolgskontrollen zu schaffen. Dieser Ansatz muss aber konsequent fortgesetzt und sukzessiv erweitert werden. Dazu gehört auch regelmäßig zu überprüfen, ob Fördermaßnahmen weiterhin notwendig sind.





STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

38 „LEADER-Förderprogramm“: Zielerreichung bei nichtstaatlichen Museen

(Kap. 08 03 Tit. 892 63)

Bei der Förderung von Museumsprojekten mit LEADER-Mitteln waren vorgegebene Ziele teilweise ungeeignet, zu allgemein oder unzureichend. Im Interesse einer wirksamen Erfolgskontrolle sind aber geeignete Zielindikatoren erforderlich. Wenn Museumsförderung zur Entwicklung des ländlichen Raums beitragen soll, muss sie auf nachhaltige und dauerhafte Projekte abstellen.

Der ORH hat 2015 gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach ausgewählte Aspekte der Verwendung von Mitteln aus dem LEADER¹⁰⁷-Programm (Programmperioden 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013) für die Förderung von Museen geprüft.

38.1 Ausgangslage

Mit dem Programm LEADER soll die nachhaltige Entwicklung ländlicher Regionen in Bayern unterstützt werden. Unter anderem wurden 102 Museumsprojekte mit einem Gesamtvolumen von 19,3 Mio. € mit LEADER-Mitteln gefördert. Die EU beteiligt sich mit max. 50 % der förderfähigen öffentlichen Ausgaben.¹⁰⁸ Der andere Teil der öffentlichen Ausgaben wird aus Landesmitteln oder sonstigen öffentlichen Mitteln (einschließlich kommunaler Mittel) erbracht. Die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ÄELF) wickeln das gesamte Förderverfahren ab und reichen die europäischen Mittel sowie ggf. ergänzende Landesmittel aus.

Im Jahr 2008 hatte der ORH einzelne Museumsprojekte aus der LEADER-Programmperiode 2000 bis 2006 geprüft.

Aufgrund seiner Prüfung hatte er dem Landwirtschaftsministerium u. a. empfohlen:

- Umsetzung der Förderziele und der Absichtserklärungen hinsichtlich Besucherzahlen, Öffentlichkeitsarbeit, Marketingkonzepten und Museumskooperationen.
- Unmittelbare und rechtzeitige Abstimmung zwischen dem örtlich zuständigen Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) und der Landesstelle für nichtstaatliche Museen in Bayern (LST) bei der Förderung von Museumsprojekten.

Der ORH untersuchte 2015, ob seine früheren Empfehlungen umgesetzt wurden (Follow-up-Prüfung). Er prüfte aus der Programmperiode 2000 bis 2006 insgesamt 34 Museumsprojekte mit Gesamtkosten von 13 Mio. € und 4 aus der Programmperiode 2007 bis 2013 mit Gesamtkosten von 6 Mio. €.

¹⁰⁷ LEADER: „Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“, („Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“).

¹⁰⁸ Vgl. Nr. 3.3.1 der LEADER-Förderrichtlinie zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie außerhalb der Hauptmaßnahmen im Rahmen der Maßnahmenbeschreibung LEADER gem. Art. 61 bis 65 der VO (EG) Nr. 1698/2005 des Rates und Art. 37 bis 39 der VO (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission für den Zeitraum 2007 bis 2013 vom 07.12.2009, i. d. F. vom 01.08.2012; Az. E3/a-7020.2-1/120.

38.2 Einbindung der Landesstelle

38.2.1 Feststellungen

Die LST ist eine Abteilung des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege. Sie wird als Fachgutachterstelle für diverse EU-Förderprogramme im Bereich der nichtstaatlichen Museen tätig. Die LST verwaltet und vergibt darüber hinaus staatliche Fördermittel an nichtstaatliche Museen nach eigenen museumsfachlichen Zuwendungsrichtlinien.¹⁰⁹ Dabei prüft sie die Projekte aus fachlicher Sicht ebenso wie die sachgerechte Mittelverwendung.

Die museumsfachlichen Kriterien der Zuwendungsrichtlinien sind für die Förderung musealer Projekte nach LEADER nicht verbindlich. Diese Projekte werden vielmehr allein nach der LEADER-Förderrichtlinie abgewickelt, die allerdings selbst keine museumspezifischen Kriterien beinhaltet (wie z. B. Anzahl der Besucher, regelmäßige Öffnungszeiten oder Folgekosten). Nach einer internen Verwaltungsanweisung des Landwirtschaftsministeriums ist aber auf eine frühzeitige und regelmäßige Einbeziehung der LST zu achten.

Dazu hat der ORH für die Programmperiode 2000 bis 2006 festgestellt, dass in 71 % der 34 geprüften Förderfälle keine Stellungnahme der LST vorlag. Aus der Programmperiode 2007 bis 2013 bezog er zusätzlich zu den zunächst geprüften 4 Projekten weitere 19 Projekte ein; bei 25 % dieser 23 Projekte lag keine Stellungnahme vor.

Allerdings war auch bei der Programmperiode 2007 bis 2013 festzustellen, dass in einigen Fällen die Entscheidung über den Antrag zeitlich vor der Stellungnahme der LST erfolgte, sodass diese nicht mehr berücksichtigungsfähig war.

38.2.2 Würdigung

Der ORH hatte bereits mit Rechnungsprüfung 2008 eine generelle Beteiligung der LST im Vorfeld der Antragstellung gefordert, um so eine einheitliche, an museumsfachlichen Kriterien ausgerichtete Förderung zu gewährleisten. Zwar ist bei der neuerlichen Prüfung eine deutliche Verbesserung feststellbar. Die Einbindung der LST erfolgte aber dennoch nicht im notwendigen Umfang. Deswegen besteht die Gefahr, dass die Landwirtschaftsverwaltung eine eigene Museumsförderung aufbaut, ohne das Fachwissen der LST ausreichend einzubeziehen.

Die LST sollte deshalb bei allen LEADER-Museumsprojekten so frühzeitig beteiligt werden, dass ihre Stellungnahme und fachliche Expertise noch bei den Beschlüssen über Projektanträge einfließen kann.

¹⁰⁹ Richtlinien zur Vergabe staatlicher Zuschüsse der LST an nichtstaatliche Museen in Bayern (Stand Februar 2011), genehmigt mit WFKS vom 18.02.2011 Nr. B 3-K 4900-12a/24 291/10.



38.3 Dauerhafte Basis für Museen

38.3.1 Feststellungen

Die Verwaltung darf gem. Art. 44 BayHO, der auch beim Einsatz der LEADER-Mittel gilt, nur Vorhaben fördern, deren Gesamtfinanzierung gesichert ist. Dabei muss der Empfänger auch in finanzieller Hinsicht die Gewähr für eine ordnungsgemäße Verwendung und dauerhafte Unterhaltung der Anlagen bieten.¹¹⁰ Erforderlich ist ein verbindlicher Kosten- und Finanzierungsplan, der sämtliche Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Folgekosten umfasst. Wesentliche Voraussetzung für die Gewährung von Zuwendungen ist die Prüfung und Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers.¹¹¹ Maßstab dieser Bewertung sollte sein, ob er in der Lage ist, das Museumsprojekt durchzuführen und die Unterhaltskosten dafür dauerhaft aufzubringen, ohne sich zu überschulden. Bei den geprüften Fällen wurden häufig die zu erwartenden Einnahmen aus dem Museumsbetrieb (z. B. Eintrittsgebühren) zu hoch sowie Aufwand und Kosten zu niedrig angesetzt.

Der Fördersatz ist entsprechend Eigeninteresse und Leistungskraft des Zuwendungsempfängers festzulegen;¹¹¹ der Höchstfördersatz sollte nur in begründeten Ausnahmefällen gewährt werden. Bei 97 % der geprüften Projekte wurde der Höchstfördersatz bewilligt. Eine Differenzierung unterblieb; die erforderlichen Begründungen lagen nicht vor.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen wird bei LEADER-Förderungen für Museumsprojekte nicht geprüft und von der LST gutachtlich nicht bewertet. Bei 24 Kommunen mit geförderten Museen ergaben sich im Haushaltsjahr 2014 Defizite aus dem Museumsbereich. Bei wenigen (kleineren) Kommunen lagen diese zwischen 150.000 und 200.000 €.

38.3.2 Würdigung

Der kontinuierliche und nachhaltige Betrieb eines Museums ist nur dann gesichert, wenn nicht nur die Errichtung, sondern auch die Folgekosten dauerhaft vom Träger erbracht werden können. Bisher wurden in den Förderanträgen häufig unrealistische Angaben zur Finanzierung vorgelegt; die Finanzkraft ist damit nicht nachgewiesen.

Der nahezu in allen geprüften Fällen gewährte Höchstfördersatz differenzierte nicht nach der Leistungskraft der Antragsteller. Bedingt durch die hohen Fördersätze ist der Anreiz groß, Projekte zu beantragen und durchzuführen. Kommunen werden ggf. zu Investitionen verleitet, die zu erheblichen Betriebs- und Unterhaltskosten führen.¹¹² Wenn zum Zeitpunkt der Förderung Defizite in einer Größenordnung absehbar sind, die bei der Kommune zur Vernachlässigung von Pflichtaufgaben führen können, ist die Gesamtfinanzierung nicht gesichert. Dies ist aber zwingende Fördervoraussetzung. Das entspricht auch der Zielrichtung von LEADER, dauerhaft überlebensfähige Projekte zu fördern.

¹¹⁰ Nr. 1.2 VV/VVK zu Art. 44 BayHO.

¹¹¹ Nr. 2.4 VV/VVK zu Art. 44 BayHO.

¹¹² Vgl. ORH-Bericht 2007 TNr. 38.

38.4 Öffnungszeiten und Besucherzahlen

38.4.1 Feststellungen

Der breit formulierte Ansatz von LEADER will zur nachhaltigen Nutzung vorhandener Potenziale und zur Steigerung der Attraktivität der jeweiligen Region beitragen. Museen sind ihrem Wesen nach auf Öffentlichkeit angelegt. Dies kommt beispielsweise im Museumsentwicklungsprogramm der Bayerischen Staatsregierung¹¹³ zum Ausdruck. Zu dessen Grundsätzen gehören auch regelmäßige Öffnungszeiten von mindestens 100 Tagen im Jahr. Insbesondere „kleine“ Museen sollten an „mindestens zwei Tagen der Woche (darunter an mindestens einem arbeitsfreien Tag) für etwa 4 Stunden pro Tag geöffnet sein, möglichst auch an einem Abend“.

Mit Öffnungszeiten von unter 100 Tagen im Jahr blieben 14 Museen unter diesen Standards. Die geringsten Öffnungszeiten lagen bei 7 Tagen mit insgesamt 21 Stunden pro Jahr, 8 Tagen mit insgesamt 29 Stunden pro Jahr. Im Jahr 2014 waren bei 3 geförderten Museen weniger als 300 Besucher gezählt worden. Ein Ausstellungsprojekt war für ein geplantes Museum gefördert, dann aber nach 2 Ausstellungen für 7 Jahre eingelagert worden. Das Museum ist bis heute nicht errichtet, weil die Kommune dazu finanziell nicht in der Lage war.

38.4.2 Würdigung

Nicht zuletzt wegen der hohen Unterhaltskosten beschränken geförderte Museen ihre Öffnungszeiten teilweise sehr stark. Sie sollten jedenfalls besucherfreundlich gestaltet werden, insbesondere an Wochenenden und Feiertagen. Hierauf ist bei der Antragsprüfung genauso zu achten ebenso wie auf realistische Prognosen für Besucherzahlen. Beide Faktoren sollten Zielindikatoren für eine Erfolgskontrolle sein.

38.5 Zielindikatoren

38.5.1 Feststellungen

Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns ist auf eine Steigerung der Effektivität des staatlichen Mitteleinsatzes u. a. durch Erfolgskontrollen hinzuwirken.¹¹⁴

Bereits 1990 hat der Landtag die Staatsregierung ersucht, „*das Instrument der Erfolgskontrolle zur Gewährleistung wirtschaftlichen Handelns des Staats verstärkt zu nutzen und insbesondere bei Maßnahmen von finanziellem Gewicht grundsätzlich Erfolgskontrollen durchzuführen. Hierauf soll schon bei der Einleitung von Maßnahmen durch klare Zieldefinitionen und Sammlung notwendiger Daten Rücksicht genommen werden.*“¹¹⁵

¹¹³ Herausgegeben vom damaligen Staatsministerium für Unterricht und Kultus im Jahr 1979, RB-Nr. 05/79/02.

¹¹⁴ VV Nr. 1 S. 2 zu Art. 7 BayHO.

¹¹⁵ LT-Drucksache 12/2638 Nr. 2 a.



Tatsächlich war in der Programmperiode 2000 bis 2006 bei 8 der geprüften Museumsprojekte die „Anzahl zusätzlicher Besucher“ als Indikator für den Bewilligungsbescheid ausgewählt. Dabei hatten manche Zuwendungsempfänger sehr hohe zusätzliche Besucherzahlen prognostiziert, z. B. 5.000 Besucher pro Tag. In einem Museumsprojekt wurden laut Antrag 1.346 zusätzliche Besucher pro Öffnungstag erwartet; das hätte etwa 300.000 pro Jahr entsprochen. Tatsächlich kamen 2014 rd. 53.000 Besucher. Die Prognosewerte wurden in keinem geprüften Förderfall erreicht. In anderen Fällen ließ die Zahlenprognose offen, für welchen Zeitraum sie überhaupt galt.

In der Programmperiode 2007 bis 2013 war für alle Förderfälle ein Zielindikator „Anzahl zusätzlicher Besucher“ festgelegt. Häufig wurden aber im Verwendungsnachweis keine Angaben zu den tatsächlichen Besucherzahlen gemacht.

Die Verwaltung akzeptierte bei der Museumsförderung auch Zielindikatoren wie z. B. „Anzahl der erhaltenen und aufgewerteten Projekte“ oder die „Länge der aufgewerteten Wege (Radwege in km)“.

Die ÄELF bestätigten bei der Prüfung der Verwendungsnachweise ausnahmslos, dass die Ziele erreicht seien.

38.5.2 Würdigung

Die Zielindikatoren sind bisher nicht oder nur in geringem Maße auf museale Projekte abgestimmt. Sachfremde oder unrealistisch gewählte Zielindikatoren sollten bereits bei Antragstellung von der Bewilligungsbehörde bereinigt werden.

Der Landwirtschaftsverwaltung fehlt in weiten Teilen die Grundlage für einen Soll-/Ist-Vergleich. Somit bleibt offen, ob die mit der Förderung angestrebten Ziele erreicht sind, also ob ein Museumsprojekt überhaupt erfolgreich war. Eine systematische Erfolgskontrolle ermöglichen die bisherigen Indikatoren nicht oder nur eingeschränkt, weil sie für Museen gänzlich fehlgehen (z. B. Indikator Radwege) oder weil sie sich nur darauf beziehen, ob das Projekt tatsächlich fertiggestellt ist.

38.6 Stellungnahme der Verwaltung

Das Landwirtschaftsministerium weist darauf hin, dass in der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 keine Höchstfördersätze mehr festgelegt worden seien, sondern nach regionaler Bedürftigkeit differenzierte Regelfördersätze.

Die LST sei in der Periode 2007 bis 2013 bei 21 von 23 geprüften Projekten einbezogen worden; künftig werde ihre Stellungnahme obligatorisch eingeholt.

In der neuen Förderperiode müsse nach der Richtlinie ein Konzept zur nachhaltigen finanziellen Tragbarkeit des Projektes vorliegen. Die Prüf- und Nachweispflichten seien nach einer Intensivierung gegenüber der letzten Förderperiode jetzt ausreichend. Eine Einbindung der Kommunalaufsicht zur Bewertung der kommunalen Finanzlage sei darüber hinaus unverhältnismäßig aufwendig. Allerdings könne sich die Verwendungsnachweisprüfung nur auf die tatsächliche und antragsgemäße Fertigstellung eines Projekts beziehen. Weitergehende Feststellungen könnten zu diesem Zeitpunkt nicht getroffen werden.

Die Forderung, bereits bei Antragstellung besucherorientierte Öffnungszeiten einzufordern und als Zielindikator in eine Erfolgskontrolle aufzunehmen, erscheine sinnvoll. Für die Förderperiode 2014 bis 2020 seien die Erfolgskontrollen intensiviert worden; insofern sei der Empfehlung des ORH Rechnung getragen worden.

Wissenschaftsministerium und LST weisen darauf hin, dass sich die Förderpraxis seit 2014 verbessert habe. So sei die LST seither mit einer Ausnahme als Museumsfachbehörde rechtzeitig in jedes Projekt eingebunden worden. Sinnvoll sei jedenfalls eine gesicherte Trägerschaft und eine auskömmliche Personal- und Finanzausstattung, sie sei gerade bei der Neugründung von Museen zu prüfen.

38.7 Schlussbemerkung

Die rechtzeitige Einbindung der LST stellt eine an fachlichen Aspekten orientierte Museumsförderung sicher. Keinesfalls sollte über LEADER-Mittel eine „Museumsförderung Light“ ermöglicht werden.

Die Einbindung der Kommunalaufsicht im Rahmen der Förderentscheidung zur Bewertung der Finanzlage einzelner Kommunen ist zumindest in den Fällen erforderlich, bei denen die Erfüllung der Pflichtaufgaben gefährdet erscheint.

Der ORH hält es für geboten, geeignete Zielindikatoren zu definieren, um die geförderten musealen Projekte einer Evaluation unterziehen zu können. Belastbare Kriterien bei Museen sind beispielsweise Öffnungszeiten und Besucherzahlen. Nur so lässt sich im Einzelfall hinterfragen, ob gerade die Museumsförderung der richtige Weg zur Entwicklung des ländlichen Raums ist. Ein selten geöffnetes Museum mit geringer Besucherzahl trägt kaum zur Attraktivität des ländlichen Raums bei. Gegebenenfalls sollten die zur Verfügung stehenden Mittel für geeignetere Projekte eingesetzt werden.



39 Soforthilfe Wirbelsturmschäden

(Kap. 08 03)

Das Landwirtschaftsministerium hat eine Soforthilferichtlinie aufgelegt, um Wirbelsturmschäden vom Mai 2015 in der Landwirtschaft auszugleichen. Entgegen dem Beschluss des Ministerrats wurden durch Vollzugshinweise selbst versicherbare Schäden nicht ausgeschlossen. Zukünftig sollte die Eigenvorsorge im Vordergrund stehen.

Der ORH hat 2016 die Soforthilfe zur Bewältigung von Schäden geprüft, die der Wirbelsturm in den Landkreisen Augsburg und Aichach-Friedberg 2015 verursacht hat. An der Prüfung waren die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Würzburg und Augsburg beteiligt.

39.1 Ausgangslage

Ein Wirbelsturm richtete in der Nacht vom 13./14.05.2015 in vier Ortschaften örtlich begrenzt und vereinzelt erhebliche Schäden auch bei landwirtschaftlichen Betrieben an. Laut Gutachten des Deutschen Wetterdienstes handelte es sich um eine Naturkatastrophe.¹¹⁶ Der Ministerrat beschloss am 19.05.2015 finanzielle Hilfen für die Geschädigten. Demnach sollten u. a. land- und forstwirtschaftliche Betriebe bei wirtschaftlicher Notlage für Aufwuchs-, Ernte- sowie sonstige nicht versicherbare Schäden Zuschüsse erhalten können.

Bereits im Jahr 2013 hatte das Landwirtschaftsministerium eine „Allgemeine Schadensausgleichsrichtlinie“ erlassen.¹¹⁷ Diese deckt auch Schadensereignisse bei Naturkatastrophen ab. In Anlage 1 dieser „Allgemeinen Schadensausgleichsrichtlinie“ wurde auf Grundlage des damaligen Angebotes am Versicherungsmarkt eine zeitlich gestaffelte Regelung getroffen, welche Schäden aus staatlicher Sicht ab wann als versicherbar gesehen werden.

Das Landwirtschaftsministerium hat in Abstimmung mit dem Finanzministerium entschieden, die „Allgemeine Schadensausgleichsrichtlinie“ aus dem Jahr 2013 für das Schadereignis des Wirbelsturms nicht anzuwenden. Vielmehr erließ es für den Schadensausgleich infolge des Wirbelsturms eine gesonderte Richtlinie über die Soforthilfe zur Bewältigung von Schäden in der Landwirtschaft durch den Wirbelsturm am 13./14.05.2015 in den Landkreisen Augsburg und Aichach-Friedberg (Soforthilferichtlinie) vom 05.06.2015, die bis zum 31.12.2016 befristet war. Diese schloss versicherbare Schäden grundsätzlich vom Schadensausgleich aus: „Schäden, die versicherbar sind, können nur ausgeglichen werden, wenn ein Ausschluss aus solchen Versicherungen im Einzelfall nachgewiesen wird.“¹¹⁸

¹¹⁶ Beihilfen an Unternehmen, die zur Beseitigung von Schäden durch Naturkatastrophen dienen, sind mit dem Binnenmarkt vereinbar, vgl. Art. 107 Abs. 2b Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV).

¹¹⁷ Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zum teilweisen Ausgleich von Schäden in Landwirtschaft, Binnenfischerei und Aquakultur vom 21.03.2013 Gz. G4-7297-1/162.

¹¹⁸ Nr. 3.5 Soforthilferichtlinie.

39.2 Feststellungen

39.2.1 Behandlung von versicherbaren Schäden

Versicherungsunternehmen bieten über sog. Landwirtschaftliche Inhaltsversicherungen oder Ernteausfallversicherungen Produkte an, die Sturmschäden in der Landwirtschaft abdecken. Die Versicherungswirtschaft bestätigte dem ORH, dass seit der Markteinführung im Jahr 2008 in Bayern flächendeckend Mehrgefahrenversicherungen angeboten werden. Diese umfassen die Absicherung von landwirtschaftlichen Kulturen gegen Schäden durch Hagel, Starkregen, Sturm sowie Starkfrost. Die zunehmenden Wetterextreme und Marktunsicherheiten haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass immer mehr Betriebe diese umfassende Form der Absicherung wählen, zumindest für die besonders anfälligen und wirtschaftlich bedeutenden Kulturen.

Somit wären sämtliche sturmbedingte Schäden an Betriebseinrichtungen, Tierbeständen, Vorräten und Ernteerzeugnissen sowie am Aufwuchs grundsätzlich versicherbar gewesen.

Am 19. und 20.05.2015 führten Sachbearbeiter des zuständigen AELF bei allen 14 betroffenen landwirtschaftlichen Betrieben eine Bestandsaufnahme durch. Bei den Betriebsinhabern wurden Schäden abgefragt und geklärt, inwieweit Versicherungen vorliegen.

In Vollzugshinweisen vom 08.06.2015 zur Soforthilferichtlinie legte das Landwirtschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium fest, dass Schäden aus Sturm, Starkregen, Starkfrost und Auswinterung erst ab 01.01.2017 als versicherbar gelten. Folglich waren beim Schadensausgleich für den Wirbelsturm versicherbare Schäden nicht ausgeschlossen.

39.2.2 Antragstellung und Verwaltungsvollzug

Von den 14 betroffenen Landwirten stellten 7 Landwirte einen Förderantrag, nur wenige Anträge wurden bewilligt. Bei der Prüfung des Verwaltungsvollzuges wurde Folgendes festgestellt:

- Nach der Soforthilferichtlinie wird auch eine Einkommensminderung ausgeglichen. Diese muss nach einer vorgegebenen Berechnungsformel ermittelt werden. Alternativ ist es dem Landwirtschaftsministerium gemäß der Soforthilferichtlinie auch möglich, Pauschalsätze für die Einkommensminderung festzulegen, was jedoch nicht erfolgt ist. Dennoch wendete das örtlich zuständige AELF zur Schadensermittlung nicht die Berechnungsformel an, sondern legte eigene Pauschalsätze zugrunde. Dies geschah laut Landwirtschaftsministerium in Absprache mit ihm aus Effizienzgründen.



- Wegen des Wirbelsturms stürzte bei einem Gebäude ein Giebel ein und beschädigte einen Traktor (Baujahr 1978) stark. Das AELF erkannte insoweit einen Schaden von 5.000 € an, ohne weitere Recherchen anzustellen. Zugleich hielt es fest, dass der Traktor „verschwunden/entsorgt“ wäre. Der ORH hat festgestellt, dass der 37 Jahre alte Traktor schon zum Zeitpunkt des Wirbelsturms nicht einsatzbereit war. Er wurde von einem Alteisenhändler abgeholt. Nach der Rechnungsprüfung zog der Antragsteller insoweit seinen Antrag zurück.

39.3 Würdigung

39.3.1 Behandlung von versicherbaren Schäden

Wirbelsturmschäden an Inventar, Vorräten, Tieren und Aufwuchs wären grundsätzlich am Versicherungsmarkt versicherbar gewesen (vgl. TNr. 39.2.1). Für den ORH ist nicht nachvollziehbar, dass das Landwirtschaftsministerium mit den Vollzugshinweisen festlegte, diese Schäden wären erst ab 01.01.2017 versicherbar. Mit dieser Vorgehensweise griff die Verwaltung auf die ursprüngliche Regelung aus dem Jahr 2013 (Anlage 1 der „Allgemeinen Schadensausgleichsrichtlinie“) zurück, obwohl entschieden war, dass diese für den Ausgleich der Wirbelsturmschäden nicht anzuwenden ist. Das Landwirtschaftsministerium erließ diese Regelungen auch vor dem Hintergrund des Ministerratsbeschlusses vom 19.05.2015, wonach nur nicht versicherbare Schäden ausgeglichen werden sollten. Aus Sicht des ORH hätte die Vereinbarung der beiden Staatsministerien, die „Allgemeine Schadensausgleichsrichtlinie“ nicht anzuwenden, als Chance genutzt werden müssen, wegen der Veränderungen am Versicherungsmarkt keine erneute Sonderregelung aufzustellen.

Der ORH vertritt die Auffassung, dass es in der Verantwortung jedes Unternehmers liegt, Risiken abzuschätzen und sich entsprechend zu versichern. Der Staat sollte daher Schäden nicht ausgleichen, wenn Unternehmer es versäumt haben, versicherbare Risiken über den Versicherungsmarkt abzusichern. Das Landwirtschaftsministerium benachteiligt sonst gerade diejenigen Unternehmer, die eigenverantwortlich Risikovor-sorge betreiben und für ihre Versicherung Prämien leisten.

Im Ergebnis führte das Landwirtschaftsministerium Regelungen ein, die die vorgeschriebene Nachrangigkeit von staatlichem Handeln missachteten (Subsidiaritätsprinzip, Art. 23 BayHO).

Die Staatsregierung hat mehrfach Gespräche mit der Versicherungswirtschaft geführt, um die Angebotsbreite für Elementarschadenversicherungen zu erweitern; sie hat auf solche Angebote immer wieder offensiv hingewiesen. Sonderregelungen, die dem bestehenden Versicherungsangebot die Marktdurchdringung erschweren, konterkarieren den langjährig verfolgten Ansatz der Staatsregierung zur präventiven Eigenvorsorge. In diesem Zusammenhang verweist der ORH auf die Öffentlichkeitskampagne „Voraus denken - elementar versichern“ der Staatsregierung aus dem Jahr 2009.

39.3.2 Antragstellung und Verwaltungsvollzug

Die Sachbearbeitung wies Mängel auf, die im Rahmen der Rechnungsprüfung weitgehend korrigiert wurden:

- ▶ Es gab keine Grundlage dafür, dass das AELF für die Schadensermittlung - anstelle der vom Landwirtschaftsministerium festzulegenden Pauschalsätze - eigene Pauschalen verwendete. Dies ist auch nach der Richtlinie ausgeschlossen.¹¹⁹ Eine Schadensermittlung nach Berechnungsformel wäre zielführend gewesen: die Abwicklung über Schadenspauschalen kann zur Überkompensation führen.
- ▶ Der Schaden des „verschwundenen Traktors“ hätte in keinem Fall von der Verwaltung anerkannt werden dürfen.

39.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Landwirtschaftsministerium erwidert, es habe der Kritik des ORH inzwischen Rechnung getragen und die „Allgemeine Schadensausgleichsrichtlinie“ novelliert. Sie sei an die Nationale Rahmenrichtlinie des Bundes vom 25.08.2015 angepasst und am 03.06.2016 in Kraft gesetzt worden.

Für den Fall, dass bei zukünftigen Schadensereignissen zur Ermittlung der Schadenshöhe wieder Pauschalwerte Verwendung finden sollten, sichert das Landwirtschaftsministerium zu, diese zentral vorzugeben.

Aktuell werde ressortübergreifend mit der Versicherungswirtschaft daran gearbeitet, die Bereitschaft der Bürger und Unternehmen zu erhöhen, sich gegen Elementarschäden zu versichern.

39.5 Schlussbemerkung

Der ORH empfiehlt, beim Schadensausgleich die Eigenvorsorge in den Vordergrund zu stellen und keine Ausnahmeregelungen für die Entschädigung versicherbarer Schäden zu treffen. Ziel sollte weiterhin sein, die Bereitschaft der Bürger und Unternehmer zu erhöhen, Risiken angemessen abzusichern.

¹¹⁹ Nr. 5.3 Soforthilferichtlinie.







STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES, FAMILIE UND INTEGRATION

40 Freiwilliges Soziales Jahr

(Kap. 10 05 TG 73)

Das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ) wird vom Bund und vom Freistaat gefördert. Der Bund hat seine Förderung deutlich erhöht; die ergänzende bayerische Förderung blieb erhalten.

Das Sozialministerium hat sich sogar über zutreffende Bedenken der Bewilligungsstelle hinweggesetzt, nicht zuwendungsfähige Kosten der Träger bei der Förderung zu berücksichtigen. Letztlich wurde ein Bedarf für eine ergänzende bayerische Förderung des FSJ geschaffen, den es bei den geprüften Trägern tatsächlich nicht gab.

Das Sozialministerium muss seine wiederholten Zusagen einhalten, Überfinanzierungen auszuschließen. Damit es nicht zu Überfinanzierungen kommt, ist in den entsprechenden Fällen nicht oder nur reduziert zu fördern.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Bayreuth haben die ergänzende bayerische Förderung des FSJ für die Jahre 2010/2011 bis einschließlich 2013/2014 geprüft.

40.1 Ausgangslage

Das FSJ steht Personen offen, die jünger als 27 Jahre sind. Es soll soziale und (inter-)kulturelle Kompetenzen vermitteln und das Verantwortungsbewusstsein für das Gemeinwohl stärken. Der rechtliche Rahmen des FSJ wird durch das Jugendfreiwilligendienstgesetz (JFDG) vorgegeben.

2013/2014 gab es in Bayern 21 Träger des FSJ, von denen 19 eine Landesförderung beantragt haben.¹²⁰

Der Bund förderte die Träger für die pädagogische Begleitung der Freiwilligen mit zunächst 72 € pro Freiwilligem und Monat. Zum 01.07.2011 wurde die Bundesförderung auf bis zu 200 € erhöht.¹²¹

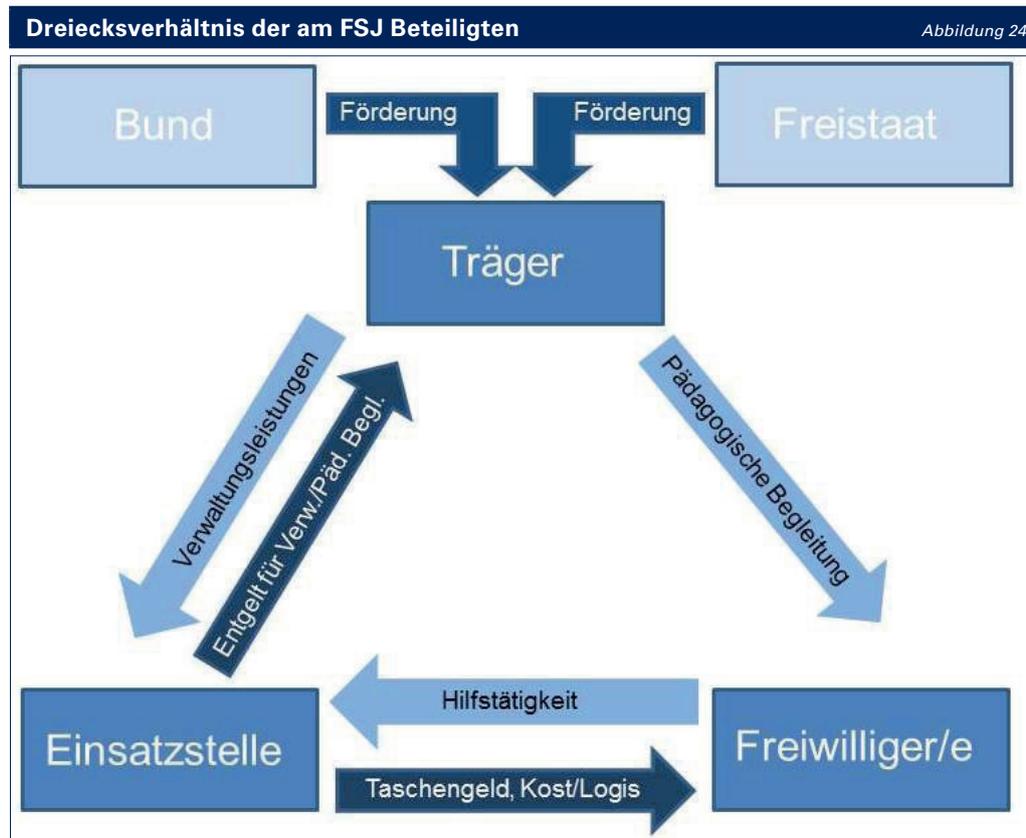
Ergänzend fördert der Freistaat sowohl die pädagogische Begleitung der Freiwilligen als auch die mit der Durchführung des FSJ im Zusammenhang stehenden Verwaltungstätigkeiten der Träger des FSJ mit rd. 1,2 Mio. € pro Jahr.¹²² Bewilligungsstelle ist das Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS).

¹²⁰ Stand FSJ-Projektjahr 2013/2014 laut Fördernachweisliste des Zentrums Bayern Familie und Soziales (ZBFS).

¹²¹ Förderrichtlinien Jugendfreiwilligendienste vom 22.07.2011 (GMBI. 2011, S. 543 ff.).

¹²² Dieser Betrag umfasst neben der Regelförderung auf Basis der Förderrichtlinie weitere Projekte im Zusammenhang mit dem FSJ wie Evaluationen oder Öffentlichkeitsarbeit.

Das beim FSJ bestehende Dreiecksverhältnis mit seinen Geldflüssen, Förderungs- und Leistungsbeziehungen ist in der folgenden Abbildung zusammengefasst:



Die Träger erhalten die Förderung des Freistaats als Festbetrag. Dessen Höhe richtet sich danach, wie viele Freiwillige sie betreuen. Zudem hängt die Höhe der Förderung von den geleisteten Dienstmonaten ab. Bei zwölfmonatiger Dienstzeit beträgt sie bis zu 335 €, dies entspricht 28,92 € pro Freiwilligem und Monat. Ab dem 13. Dienstmonat reduziert sich die Pauschale auf 15 € pro Monat. Bei Dienstzeiten unter 12 Monaten beträgt die Pauschale 25 € pro Monat.

40.2 Feststellungen

40.2.1 Umfang der Prüfung und Prüfungsmaßstab

Von den 19 geförderten Trägern des FSJ wurden 7 örtlich geprüft. Diese stellten 2.070 der im FSJ-Projektjahr 2013/2014 insgesamt 3.647 geförderten FSJ-Plätze bereit (56,8 %).¹²³ Einsatzstellen sind gemeinwohlorientierte Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, der Gesundheitspflege, der Kultur- und Denkmalpflege oder des Sports.¹²⁴

¹²³ Gemäß Fördernachweisliste des ZBFS.

¹²⁴ § 3 Abs. 1 JFDG.



Prüfungsmaßstab waren die sich aus der BayHO ergebenden Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen¹²⁵ sowie die vom Sozialministerium für diesen Förderbereich erlassenen Förderrichtlinien¹²⁶. Danach muss der Träger grundsätzlich mindestens 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben selbst tragen (Eigenanteil). Zudem darf es zu keiner Überfinanzierung kommen. Deshalb verringert sich die Zuwendung, wenn der Träger einen Überschuss erzielt, um die Höhe des Überschusses; ggf. fällt die Zuwendung ganz weg.

40.2.2 Änderungen der Landesförderung

Die Erhöhung der Bundesförderung zum 01.07.2011 führte zunächst zu einem deutlichen Rückgang bei den Anträgen auf Landesförderung. Die den Trägern gewährte zusätzliche bayerische Förderung ging im FSJ-Projektjahr 2011/2012 gegenüber dem Vorjahr um 63 % zurück, obwohl die Zahl der Freiwilligen aufgrund des doppelten Abiturjahrgangs sogar gestiegen war.

Das Sozialministerium rechnete 2011 damit, dass infolge der erhöhten Bundesförderung der mit der bayerischen Förderung beabsichtigte Förderzweck bereits voll finanziert sei und kein Raum für eine bayerische Landesförderung mehr bliebe. Es änderte daraufhin die Förderrichtlinien, indem es z. B. weitere Kosten als förderfähig zuließ. So nahm es Personalkosten der Träger für Verwaltungsleistungen sowie Sachkosten der Träger, die im Zusammenhang mit dem FSJ stehen, in die Förderung auf. Mit einer weiteren Änderung der Förderrichtlinien zum 01.09.2012 ermöglichte das Sozialministerium den Trägern zusätzlich, die erforderlichen Eigenmittel durch Drittmittel zu ersetzen.

40.2.3 Aufnahme nicht zuwendungsfähiger Kosten

Nicht zuwendungsfähig sind von den Kosten der Träger insbesondere Personalkosten, soweit sie über den Personalkosten vergleichbarer Beschäftigter im öffentlichen Dienst liegen (Besserstellungsverbot).¹²⁷ Außerdem sind nicht zuwendungsfähige Kosten solche, die nicht zu konkreten Zahlungen führen, wie „Abschreibungen für Sachanlagen und Immobilien“ oder „trägerinterne Verrechnungen“.

Das Sozialministerium hatte 2013 das ZBFS aufgefordert, „nicht zuwendungsfähige Kosten“ in die maßgebenden Antrags- und Abrechnungformulare¹²⁸ aufzunehmen. Trotz deutlicher schriftlich dargelegter Bedenken des ZBFS zu einer derartigen Änderung erneuerte es seine Aufforderung dazu ausdrücklich. Das Sozialministerium wollte dabei alle Kosten der Träger auch bei den „nicht zuwendungsfähigen Bereichen“ aufnehmen. Von den Trägern wurden daraufhin in den Antrags- und Abrechnungsf formularen auch „nicht zuwendungsfähige Kosten“ bei der gleichlautenden Rechnungsposition angesetzt.

¹²⁵ Insbesondere Art. 23 und 44 BayHO sowie die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften.

¹²⁶ Richtlinien zur Förderung der Durchführung des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) in Bayern - FSJ-Förderung - vom 20.12.2011, zuletzt geändert durch Bek. vom 27.11.2015 (AllMBl. S. 576).

¹²⁷ Nrn. 5.1.2 und 5.1.3 FSJ-Förderung.

¹²⁸ Ziffer 1f der Antrags- und Verwendungsnachweisformulare.

Bei der Bewilligung der Förderung wurden diese nicht zuwendungsfähigen Positionen als förderfähig berücksichtigt und bei der Verwendungsnachweisprüfung nicht beanstandet.

Zum Teil haben die Träger Eigenmittel für die Deckung nicht förderfähiger Kosten aufgebracht.¹²⁹

40.2.4 Finanzierungsbedarf der Träger für zuwendungsfähige FSJ-Ausgaben

Bei 4 Trägern, die 1.981 Freiwillige betreuten (96 % der von der Prüfung erfassten FSJ-Plätze), hat der ORH die in der Tabelle 48 dargestellten Einnahmen- und Ausgabenpositionen für die Förderung des FSJ berechnet.

Förderung des FSJ bei verschiedenen Trägern				
Finanzierung ¹ (in €)	Träger 1	Träger 2	Träger 3	Träger 4
Zuwendungsfähige Ausgaben ²	1.471.746	1.795.268	956.037	705.863
Einnahmen aus öffentlicher Förderung, von Einsatzstellen oder von Dritten	1.736.724	1.921.655	1.006.248	517.964
- davon Förderung Bund	858.032	1.046.578	315.772	259.030
- davon Förderung Land	168.000	229.935	95.990	60.030
- davon sonstige Einnahmen	710.692	645.142	594.486	198.904
Erforderliche Eigenmittel zur Deckung der zuwendungsfähigen Ausgaben	0	0	0	187.899
Saldo ³	+264.978	+126.387	+50.211	0
Nachrichtlich:				
Sonstige Eigenmittel für nicht förderfähige Kosten ⁴		61.266	24.395	65.488

Tabelle 48

¹ Träger 1 bis 3: FSJ-Projektjahr 2013/2014, Träger 4 FSJ-Projektjahr 2012/2013, da der Verwendungsnachweis des Folgejahres zum Prüfungszeitraum noch nicht vorlag.

² Ohne „nicht zuwendungsfähige Kosten“ (vgl. TNr. 1.2.3).

³ Aus Ausgaben und Einnahmen sowie den zur Deckung erforderlichen Eigenmitteln.

⁴ Vgl. TNr. 40.2.3.

Beim Träger 1 ergibt der Saldo von Einnahmen und Ausgaben einen Einnahmenüberschuss. Der Träger hätte auch ohne die Förderung durch den Freistaat einen Überschuss von 96.978 € erzielt.¹³⁰

Träger 2 reduzierte nach der Erhöhung der Bundesförderung 2011 das von den Einsatzstellen für die Verwaltung und die pädagogische Begleitung der Freiwilligen an ihn zu leistende Entgelt (Kostenerstattung) um 26 %. Dadurch verringerten sich seine Einnahmen um 242.233 auf 1.921.655 €. Ohne diese Maßnahme hätte der Saldo 368.620 € betragen. Der Träger hätte also auch ohne die Förderung durch den Freistaat einen Überschuss von 138.685 € erzielt, wenn er auf die Absenkung der Einnahmen verzichtet hätte.¹³¹

¹²⁹ Vgl. nachfolgende Tabelle 48 (letzte Zeile).

¹³⁰ 264.978 € ./ 168.000 € = 96.978 €.

¹³¹ 126.387 € + 242.233 € = 368.620 €; 368.620 € ./ 229.935 € = 138.685 €.



Die beim Träger 3 ermittelten Ausgaben enthalten u. a. Personalkosten für pädagogische Fachkräfte. Der Träger setzte dabei für je 33 Freiwillige eine Fachkraft ein. In den Förderrichtlinien ist dagegen ein Betreuungsverhältnis von 1 zu 40 vorgegeben.¹³² Dies hätte zu einer Verringerung der Personalausgaben um 79.962 € geführt. Dadurch hätte der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben 130.173 € betragen. Der Träger hätte auch ohne die Förderung durch den Freistaat einen Überschuss von 34.183 € erzielt.¹³³

Träger 4 hat ebenso wie Träger 2 nach der Erhöhung der Bundesförderung das Entgelt abgesenkt, das die Einsatzstellen für die Verwaltung und die pädagogische Betreuung der Freiwilligen an den Träger zu leisten haben. In diesem Fall verringerte sich das Entgelt um 44 %, was zu Mindereinnahmen von 155.596 € führte. Zudem entstanden dem Träger 4 Ausgaben von 104 € pro Seminartag und Freiwilligem, weil er Seminare für die Freiwilligen in einem trügereigenen Haus durchführte. Seminare, die derselbe Träger mit externer Unterbringung in einem Hotel veranstaltete, verursachten dagegen nur Ausgaben von 39 € pro Freiwilligem. Hätte der Träger die Freiwilligen bei allen Seminaren in einem Hotel untergebracht, hätten sich die Ausgaben um 204.727 € reduziert. Werden beide Maßnahmen einnahmesteigernd bzw. ausgabemindernd berücksichtigt, ergäbe sich beim Träger 4 ein positiver Saldo von 360.323 €. Der Träger hätte in diesem Fall auch ohne die Förderung durch den Freistaat einen Überschuss in Höhe von 300.293 € erzielt. Selbst ohne Eigenmitteleinsatz in Höhe von 187.899 € bliebe noch ein Überschuss von 112.394 €.¹³⁴

40.3 Würdigung

Nach den in den Art. 23 und 44 BayHO festgelegten Voraussetzungen und dem sich hieraus ergebenden Subsidiaritätsprinzip dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn an der Erfüllung des Zweckes ein erhebliches Landesinteresse besteht, das ansonsten nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Zuwendungen können daher nach den Regeln der Förderrichtlinien¹³⁵ grundsätzlich nur nachrangig und ergänzend zur Eigenfinanzierung und etwaigen Mitteln Dritter gewährt werden. Voraussetzung für eine mögliche Förderung ist daher ein entsprechender Finanzierungsbedarf, der an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 7 BayHO) zu messen ist.

Im Hinblick auf eine staatliche Zuwendung ergibt sich der Finanzierungsbedarf der Träger aus dem Saldo von Ausgaben, soweit sie nach den Förderrichtlinien zuwendungsfähig sind, und Einnahmen sowie Eigenmitteln, die zur Deckung dieser Ausgaben notwendig waren. Soweit darüber hinaus die Träger wünschenswerte, aber nicht zuwendungsfähige Ausgaben hatten, können diese nach allgemeinem Zuwendungsrecht bei der Vergabe von Zuwendungen nicht berücksichtigt werden. Sie sind durch Eigen- oder Drittmittel der Träger zu finanzieren. Nach den Förderrichtlinien sind Mindeststandards für die Qualität im FSJ einzuhalten.¹³⁶

¹³² Nr. 5.1.2 FSJ-Förderung.

¹³³ 50.211 € + 79.962 € = 130.173 €; 130.173 € ./ 95.990 € = 34.183 €.

¹³⁴ 155.596 € + 204.727 € = 360.323 €; 360.323 € ./ 60.030 € = 300.293 €.
300.293 € ./ 187.899 € = 112.394 €.

¹³⁵ Nr. 5.2.1 FSJ-Förderung.

¹³⁶ Nr. 4 S. 2 FSJ-Förderung.

Die Zuwendungsrichtlinien für das FSJ sehen vor, dass die Zuwendung zu kürzen ist, wenn der Träger einen Überschuss erzielt.¹³⁷ Ist der Überschuss höher als die Zuwendung, bleibt kein Raum für eine Förderung.

40.3.1 Zum Finanzierungsbedarf der Träger für zuwendungsfähige FSJ-Ausgaben

- ▶ Einer im Raum stehenden Kürzung oder Streichung der Förderung sollte durch die teilweise drastische Reduzierung der Kostenerstattung der Einsatzstellen, also der Verringerung von Einnahmen bei den Trägern 2 und 4, entgegengewirkt werden. Die Absenkung der Entgelte erfolgte in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Erhöhung der Bundesförderung. Bereits das macht deutlich, dass damit vor allem verhindert werden sollte, dass die Förderung wegen Überfinanzierung gekürzt oder gar eingestellt wird. Die Träger haben, ohne sachliche Gründe vorzutragen, darauf verzichtet, die bislang den Einsatzstellen in Rechnung gestellten Entgelte (weiter) zu erzielen.
- ▶ Die Förderung des großzügigen Betreuungsschlüssels für die pädagogische Begleitung der Freiwilligen des Trägers 3 widerspricht den Förderrichtlinien bezüglich förderfähiger Personalkosten.
- ▶ Die Förderung der hohen Ausgaben für Seminare in einem trägereigenen Haus des Trägers 4 widerspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die Abrechnung dieser reduzierten Einnahmen bzw. erhöhten Ausgaben der Träger wurde von der Bewilligungsstelle nicht infrage gestellt, obwohl sie durch Vergleich mit den Anträgen und Abrechnungen der Vorjahre und den Fördervoraussetzungen der Richtlinien hätte auffallen müssen. Dies gilt auch für die je nach Unterbringungsart sehr unterschiedlichen Kosten der Seminare des Trägers 4.

Erst wegen der von der Bewilligungsstelle nicht beanstandeten Abrechnung vermindelter Einnahmen und erhöhter Ausgaben der oben dargestellten Träger lag bei diesen überhaupt ein Förderbedarf vor.

40.3.2 Zur Aufnahme nicht zuwendungsfähiger Kosten

Nach den Förderrichtlinien werden Personalkosten nur bis zur Höhe vergleichbarer Beschäftigter im öffentlichen Dienst gefördert. Indem aber tatsächlich die vollen Personalausgaben ungekürzt berücksichtigt wurden, obwohl sie in dieser Höhe nicht zuwendungsfähig sind, hat sich der Finanzierungsbedarf erhöht. Dies führte zu einer höheren Förderung. Gleiches gilt für die Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten (insbesondere Abschreibungen) und interner Verrechnungen, die von den Trägern auf Ausgabenseite angesetzt wurden. Aus der Sicht des ORH sind dies unzulässige Umgehungen der Vorschriften, die eine Überfinanzierung verhindern sollen.

¹³⁷ Nr. 5.2.1 FSJ-Förderung.



Die vom Sozialministerium trotz zutreffender Bedenken der Bewilligungsstelle vorgegebene Vorgehensweise bei der Berücksichtigung nicht zuwendungsfähiger Kosten sollte einen Bedarf für eine ergänzende bayerische Förderung des FSJ auslösen, den es nach den Grundsätzen des Zuwendungsrechts nicht gab.

40.3.3 Förderwille größer als Förderbedarf

Der Förderwille war in den geprüften Fällen größer als der Förderbedarf. Die Vorgehensweise des Sozialministeriums erstaunt umso mehr, als bereits bei einer vorangegangenen Rechnungsprüfung die Notwendigkeit einer Förderung infrage gestellt worden war und das Sozialministerium daraufhin im Frühjahr 2010 zugesagt hatte, Überfinanzierungen auszuschließen. Auch das Finanzministerium hatte bei der Verlängerung der Förderrichtlinien 2011 ausdrücklich auf die Gefahr von Überfinanzierungen hingewiesen.

40.4 Stellungnahmen

40.4.1 Stellungnahme des Sozialministeriums

Das Sozialministerium wendet ein, die Entgelte der Einsatzstellen seien infolge der erhöhten Bundesförderung abgesenkt worden, um das FSJ für die Einsatzstellen insbesondere im Verhältnis zum besser geförderten Bundesfreiwilligendienst finanziell attraktiver zu gestalten.

Die hohen Seminarkosten beim Träger 4 für die Unterbringung der Freiwilligen in einem trägereigenen Haus resultierten aus der dort im Vergleich zu einem Hotel besseren Verpflegung und Ausstattung. So seien bei den vom ORH als Vergleich herangezogenen Seminaren in Hotels die Freiwilligen in Mehrbettzimmern untergebracht worden. Es sei Aufgabe des Trägers, eine möglichst hohe Qualität in der pädagogischen Begleitung sicherzustellen.

Der höhere Personaleinsatz des Trägers 3 für die pädagogische Begleitung sei wegen unterjähriger Änderungen der Freiwilligenzahl und für die Betreuung ausländischer Freiwilliger erforderlich. Für die Personalplanung sei auf die Monate mit den meisten Freiwilligen abgestellt worden.

Das Sozialministerium stimmt dem ORH zu, dass die damalige Ausgestaltung des Förderverfahrens bei ex-post-Betrachtung Anlass zu zutreffenden Beanstandungen gab. Das Sozialministerium versichert, bei der Prüfung der Verwendungsnachweise werde zukünftig nur noch auf die zuwendungsfähigen Ausgaben abgestellt. Es werde auch dafür Sorge tragen, dass nur noch Ausgaben mit Zahlungsfluss berücksichtigt werden. Zukünftig würden nur noch die Träger gefördert, bei denen sich eine Finanzierungslücke unter Beachtung dieser Vorgaben ergebe. Es gehe jedoch davon aus, dass bei der Mehrheit der Träger im laufenden Förderverfahren eine Finanzierungslücke und

damit ein Förderbedarf bleiben werde. Der ORH habe von damals 19 Trägern nur 7 größere und damit nicht repräsentativ geprüft. Inzwischen gebe es 28 Träger, darunter auch kleinere, die auf die Förderung existenziell angewiesen seien.

40.4.2 Stellungnahme der Träger

Mehrere Träger weisen ferner darauf hin, dass die unterschiedliche finanzielle Ausstattung der Einsatzstellen mitberücksichtigt werden müsse. Ein flächendeckendes Angebot erfordere auch eine Einbindung von kleinen Einsatzstellen mit geringen finanziellen Spielräumen im ländlichen Raum.

Jugendfreiwilligendienste wie das FSJ seien unverzichtbare Lernfelder für junge Menschen, in denen sie an das bürgerschaftliche Engagement herangeführt werden. Sie seien Orte des Erwachsenwerdens und vermittelten ein realistisches Bild der Arbeitsfelder in sozialen Berufen. Damit seien sie ein nicht zu unterschätzender Baustein bei der Nachwuchsgewinnung und der Imagebildung dieser Berufsfelder.

40.5 Schlussbemerkung

Der ORH stellt den Fortbestand des FSJ, das Engagement der Freiwilligen in bayerischen Einsatzstellen und die mögliche Nachwuchsgewinnung in sozialen Berufsfeldern nicht infrage, wenn er den korrekten Vollzug der ergänzenden bayerischen Förderung prüft. Wenn bei 4 Trägern, die insgesamt 54 % der geförderten FSJ-Plätze betreuen, eine Überfinanzierung festgestellt wird, ist dies ein gewichtiger Anlass, den korrekten Fördervollzug einzufordern.

Ziel der Landesförderung ist es, in Bayern eine bedarfsgerechte Anzahl von Plätzen für das FSJ zu erreichen.¹³⁸ Dieses Ziel war auch erreichbar, als die Bundesförderung niedriger war, auch wenn das von den Einsatzstellen höhere Kostenbeiträge erfordert hat. Der ORH hält es nicht für sachgerecht, mit öffentlichen Mitteln einen Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Förderprogrammen von Bund und Land für Freiwilligendienste zu erzeugen bzw. auszutragen.

Das Sozialministerium ist gehalten, die wiederholt abgegebenen Zusagen, Überfinanzierungen auszuschließen, einzuhalten und ein korrektes Förderverfahren sicherzustellen. Damit es nicht zu Überfinanzierungen kommt, ist in den entsprechenden Fällen nicht oder nur reduziert zu fördern.

¹³⁸ Nr. 1 FSJ-Förderung.







STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT- UND VERBRAUCHERSCHUTZ

41 **Neubau „Haus der Berge“**

(Kap. 12 13)

Für den Neubau des „Hauses der Berge“ einschließlich dessen Ausstattung hat der Haushaltsausschuss die Kosten auf insgesamt 19 Mio. € gedeckelt.

Weitere Ausgaben, die im Zusammenhang mit der Baumaßnahme standen, wurden auf diversen anderen Titeln verbucht. Die tatsächlichen Gesamtkosten blieben somit intransparent.

Insgesamt wurden bis Ende 2016 bereits 22,7 Mio. € (+19,4 %) für den Bau und die Ausstattung des „Hauses der Berge“ ausgegeben.

Der ORH hat 2014/2015 den am 24.05.2013 eröffneten Neubau für ein Umweltbildungs- und Informationszentrum der Nationalparkverwaltung Berchtesgaden in Berchtesgaden geprüft, auch hinsichtlich der Einhaltung der festgesetzten und genehmigten Kosten.

41.1 **Ausgangslage**

41.1.1 **Allgemeines zur Maßnahme und der Kostenentwicklung**

Anlässlich des 25-jährigen Jubiläums des Nationalparks Berchtesgaden hatte der Landtag 2003 beschlossen, ein Nationalpark-Haus als Informations- und Bildungszentrum für den Nationalpark Berchtesgaden zu errichten. Als Standort für das „Haus der Berge“ wurde das staatliche Areal des ehemaligen „Berchtesgadener Hofes“ in Berchtesgaden ausgewählt. Die finanziellen Rahmenbedingungen wurden vom Ministerrat zunächst mit 11 Mio. € festgelegt. Im weiteren Verlauf wurde im Auftrag des Umweltministeriums eine Machbarkeitsstudie für das „Haus der Berge“ erstellt. Die Machbarkeitsstudie hatte ergeben, dass der ursprüngliche Kostenrahmen nicht ausreichend war, um eine hinsichtlich Größe und Ausstattung attraktive Besuchereinrichtung zu schaffen. Der Haushaltsausschuss erweiterte daher Mitte 2007 den Kostenrahmen für die Gesamtmaßnahme auf 19 Mio. €. Die Hochbauvorlage (HU-Bau) dazu genehmigte der Haushaltsausschuss des Landtags im Juli 2009 und deckelte die zulässigen Gesamtkosten für den Bau und die Ausstattung auf 19 Mio. €.

41.1.2 Aufteilung der 19 Mio. € auf die Einzelmaßnahmen

Der Haushaltsausschuss hatte den Kostenrahmen für den baulichen Teil der Großen Baumaßnahme¹³⁹ mit 15,3 Mio. € festgelegt. Darin enthalten war die Freimachung der erforderlichen Grundstücksflächen auf Flst.-Nr. 671 mit 1,2 Mio. €. Für den Neubau verblieben folglich 14,1 Mio. €. Damit sollten ein Ausstellungsgebäude (Haus A) und eine Bildungseinrichtung (Haus B) einschließlich aller für den Betrieb notwendigen Außenanlagen errichtet werden. Die Haushaltsmittel wurden im Haushaltsplan in dem dafür vorgesehenen Hochbautitel (Kap. 12 13 Tit. 712 01) eingestellt.

„Haus der Berge“ in Berchtesgaden

Abbildung 25



Den zweiten Kostenrahmen hatte der Haushaltsausschuss für die Ausstattung des Hauses A einschließlich der Umsetzung des Ausstellungskonzepts „Vertikale Wildnis“ mit 2,7 Mio. € beschlossen. Ein weiterer Kostenrahmen von 1 Mio. € galt für die Ausstattung des Hauses B. Insgesamt standen 3,7 Mio. € für die Ausstattung beider Häuser zur Verfügung. Diese Mittel wurden im Haushaltsplan beim Ausstattungstitel (Kap. 12 13 Tit. 812 02) eingestellt.

Der Haushaltsausschuss hatte vorgegeben, dass ein strenges Kostencontrolling durchgeführt werden solle. Der Kostendeckel von 19 Mio. € sei zwingend einzuhalten. Es dürfe zu keinen Kostenüberschreitungen kommen. Sollten in Teilbereichen Kostensteigerungen eintreten, seien diese an anderer Stelle des Projekts einzusparen.

¹³⁹ Nach Abschnitt E der RL Bau 2011 sind alle Neu-, Um- und Erweiterungsbauten mit Gesamtkosten über 1 Mio. € Große Baumaßnahmen.



41.2 Feststellungen und Würdigungen

41.2.1 Hochbautitel 712 01

Die Ausgaben zum 31.12.2015 betragen 15,7 Mio. €. Der festgesetzte Kostenrahmen von 15,3 Mio. € wurde damit bereits um 400.000 € überschritten. Bis Anfang September 2016 hat das Bauamt weitere 82.000 € ausgegeben.

Nach Erhalt der ORH-Prüfungsmittelung vom 25.04.2016 hat das Bauamt einen Nachtrag über 640.000 € erstellt. Die OBB hat diesen Nachtrag baufachlich genehmigt, die zusätzlichen Kosten festgesetzt und mit Schreiben vom 29.06.2016 dem Finanzministerium vorgelegt. Mitte September 2016 hat das Umweltministerium dem Bauamt 640.000 € „entsprechend des Nachtrages“ zugewiesen. Der Nachtrag wurde im Rahmen der Aufstellung zum Doppelhaushalt 2017/2018 in der Anlage S des Einzelplans 12 berücksichtigt. Auf Grundlage des Haushalts 2017/2018 beträgt der neu festgesetzte Kostenrahmen 15,9 Mio. €.

Bewertung

Die genehmigten Gesamtkosten einer Großen Baumaßnahme sind einzuhalten. Wegen der Kostenüberschreitung, die bereits gegen Ende 2014 erkennbar und Ende August 2015 eingetreten war, wäre die Aufstellung eines Nachtrags bereits zu diesem Zeitpunkt erforderlich gewesen.¹⁴⁰ Die Bauverwaltung hat den Nachtrag aber erst nach Erhalt der Prüfungsmittelung gestellt.

Eine Mittelzuweisung durch das Umweltministerium von 640.000 € hätte nicht bereits im September 2016, sondern erst nach Inkrafttreten des Doppelhaushalts 2017/2018 erfolgen dürfen.

41.2.2 Ausstattungstitel 812 02

Die Ausgaben beim Ausstattungstitel 812 02 zum 31.12.2016 betragen 1,9 Mio. €.

Darüber hinaus wurden weitere Ausgaben der Ausstattung für das „Haus der Berge“ auf diversen weiteren Titeln gebucht; die Ausgaben auf diesen diversen Titeln betragen allein bis zum 31.12.2015 zusammen 3,7 Mio. €. Davon wurden allein 3,0 Mio. € auf Kap. 12 04 Tit. 547 72 (Maßnahmen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege) verbucht. Somit ergeben sich für die Ausstattung Ausgaben von 5,6 Mio. €. Dies ist gegenüber dem vom Haushaltsausschuss vorgegebenen Kostenrahmen von 3,7 Mio. € eine Kostenüberschreitung von 1,9 Mio. € (51 %).

¹⁴⁰ Nach Ziff. 1.4, erster Absatz, Abschnitt E der RLBau 2011.

Bewertung

Die Buchung der Ausgaben für die Ausstattung auf mehreren Titeln und insbesondere auf Titeln, die nicht für die Maßnahme vorgesehen sind, widerspricht Art. 35 BayHO. Diese Vorschrift ist Ausdruck des Grundsatzes der Haushaltswahrheit und -klarheit. Alle Einnahmen und Ausgaben hätten mit ihrem vollen Betrag auf dem hierfür vorgesehenen Ausstattungstitel gebucht werden müssen.

41.2.3 Abweichungen von der HU-Bau und weitere Kosten

41.2.3.1 Bau von Stellplätzen durch den Freistaat anstatt durch die Gemeinde

Die HU-Bau sieht für das „Haus der Berge“ einen Bedarf von 75 Besucherstellplätzen und 8 Busparkplätzen vor. Die Gemeinde Berchtesgaden hat damals erklärt, die Besucherstellplätze jenseits der vorbeiführenden Staatsstraße auf zwei eigenen Grundstücken und einem angrenzenden Grundstück bereitzustellen. Letzteres wollte sie vom Staat erwerben. Da sich auf den kommunalen Grundstücken bereits Parkplätze befanden, waren nur geringfügige Ertüchtigungskosten zu erwarten, die auch in der HU-Bau erfasst waren. Damit hätten die Parkplätze ausgereicht, der Freistaat hätte keine eigenen Besucherstellplätze errichten müssen.

Tatsächlich blieb das staatliche Grundstück jedoch im staatlichen Eigentum. Dort errichtete der Freistaat im Rahmen einer Kleinen Baumaßnahme (Kap. 12 13 Tit. 701 01) selbst Parkplätze und gestaltete die gemeindlichen Parkplätze um. Insgesamt hat der Freistaat die Kosten für 136 Pkw-Stellplätze und 4 Busparkplätze getragen. Das Umweltministerium hat für diese „Kleine Maßnahme Parkplatz“ 600.000 € zugewiesen. Die Kosten dafür betragen 526.000 €. Aus den dann noch zur Verfügung stehenden Mitteln wurden 71.000 € für die Bepflanzung des „Hauses der Berge“ verwendet.

Bewertung

Die Parkplätze und die Bepflanzung wurden für das „Haus der Berge“ hergestellt. Sie gehören somit zur Baumaßnahme. Die Kosten für beide Maßnahmen von rd. 600.000 € wären der Großen Baumaßnahme „Haus der Berge“ zuzuordnen gewesen und hätten beim Hochbautitel 712 01 gebucht werden müssen (Art. 35 BayHO).

Diese Abweichung von der HU-Bau mit einer Mehrung der Gesamtkosten war erheblich und hätte als Nachtrag genehmigt werden müssen.¹⁴¹

41.2.3.2 Verlagerung von sechs Büroräumen in das Haus C

Die Sanierung des Hauses C auf der Flst.-Nr. 671 war nicht in der HU-Bau für das „Haus der Berge“ enthalten, da eine Nutzung der Räume nicht vorgesehen war. Zur Erhaltung von dessen Bausubstanz hat die Nationalparkverwaltung die Fassade und das Dach

¹⁴¹ Nach 1.3 i. V. m. 1.4 Abschnitt E der RLBau 2011.



saniert. Weiter wurden auch die Innenräume saniert und Büroräume geschaffen. Diese ersetzen die in der HU-Bau ursprünglich im Haus B vorgesehenen sechs Einzelbüros für das Leitungspersonal. Im Haus B wurde anstelle der sechs Büroräume zur Kosteneinsparung ein Großraumbüro hergestellt. Die Sanierung des Hauses C wurde nicht über den Hochbautitel, sondern den Bauunterhaltstitel (Kap. 12 13 Tit. 519 01) mit 380.000 € abgerechnet.

Bewertung

Flächen wurden aus dem Raumprogramm der Maßnahme „Haus der Berge“ von der HU-Bau abweichend nicht in Haus B untergebracht, sondern in das nicht in der HU-Bau enthaltene Haus C verlagert. Die als Großraumbüro im Haus B zur Verfügung stehenden Flächen werden anderweitig genutzt. Durch die günstigere Gestaltung als Großraumbüro wurden zwar Einsparungen bei Haus B erzielt, diesen standen jedoch zusätzliche höhere Ausgaben für die Büroflächen im Haus C gegenüber. Nachdem Flächen aus dem Raumprogramm der Maßnahme „Haus der Berge“ für dessen Leitungspersonal im Haus C untergebracht wurden, waren auch die zugehörigen Sanierungskosten für das Haus C dem Hochbautitel 712 01 „Haus der Berge“ hinzuzurechnen (Art. 35 BayHO). Diese Planungsänderung hätte die Aufstellung eines Nachtrags erforderlich gemacht.

41.2.3.3 Sanierung der Stützmauern

Die Kosten für die Sanierung der Stützmauern entlang der Gmundbergstraße waren in der HU-Bau mit 31.000 € enthalten. Die Sanierung kostete 132.000 €. Entgegen der HU-Bau wurde sie aus dem Bauunterhaltstitel (Kap. 12 13 Tit. 519 01) finanziert.

Bewertung

Diese Ausgaben einschließlich der Kostenmehrung waren der Großen Baumaßnahme „Haus der Berge“ hinzuzurechnen und hätten beim Hochbautitel 712 01 gebucht werden müssen (Art. 35 BayHO) bzw. bei fehlenden Ausgabenmitteln in den ohnehin zu erstellenden Nachtrag aufgenommen werden müssen.

41.2.3.4 Einbau eines Restaurants anstelle einer Cafeteria

Die Kosten für allgemeine bauliche Einrichtungen wie eine Theke und sonstige Möblierungen einer Cafeteria waren in der HU-Bau veranschlagt. Auch die küchentechnischen Anlagen und die Kälteanlagen waren in der HU-Bau erfasst. Insgesamt waren Kosten von 200.000 € eingerechnet. Im Vorfeld der Bauphase hatte eine Markterkundung durch die Nationalparkverwaltung jedoch ergeben, dass nur ein vollwertiger Restaurantbetrieb sinnvoll sei. Deshalb wurde dann abweichend von der HU-Bau ein Restaurant errichtet. Der Bau einer Restaurantküche war im Rahmen der genehmigten Kosten jedoch nicht möglich. Die baulichen und die küchentechnischen Einrichtungen für das Restaurant wurden nicht im Rahmen der Großen Baumaßnahme errichtet, sondern vom

Pächter finanziert. Allerdings wurden diese Kosten mit der laufenden Pacht für das Restaurant verrechnet. Die 200.000 € für die ursprünglich vorgesehene Cafeteria wurden letztlich nicht eingespart, sondern anderweitig innerhalb der Baumaßnahme ausgegeben.

Bewertung

Das neue Bewirtungskonzept führte zu einer Änderung der HU-Bau, die die Aufstellung eines Nachtrags erfordert hätte.¹⁴² Durch die Verrechnung der Kosten mit der Pacht trug der Freistaat Kosten der Küche. Intransparent und damit im Widerspruch zu Art. 35 BayHO bleibt, inwiefern dem Staat dadurch per Saldo Mindereinnahmen entstehen.

41.2.3.5 Umgestaltung der zwei Haupteingangsbereiche bei Haus A

Die Vorplätze der beiden Haupteingänge des Hauses A haben drei Jahre nach der Eröffnung einen neuen Belag erhalten. Dabei handelt es sich um die Vorplätze des Restaurants mit rd. 300 m² und des Ausstellungsgebäudes mit rd. 380 m². Für den Eingangsbereich des Restaurants war von Anfang an in der genehmigten HU-Bau ein bituminöser Belag vorgesehen. Tatsächlich wurden beide Vorplätze mit groben Bruchsteinplatten belegt. Wegen Stolpergefahr für Fußgänger und Problemen beim Schneeräumen wurde dieser Belag an beiden Plätzen wieder abgebrochen und durch eine bituminöse Schicht ersetzt. Für die Sanierung beider Vorplätze sind zusätzliche Kosten entstanden. Im Haushaltsjahr 2016 wurden dafür beim Bauunterhaltstitel (Kap. 12 13 Tit. 519 01) 164.000 € bereitgestellt, davon 120.000 € ausgegeben. Die Maßnahme ist noch nicht abgerechnet, weitere Ausgaben sind zu erwarten.

Bewertung

Bei einer der HU-Bau entsprechenden Planung und Ausführung des Bodenbelags am Restaurantvorplatz wären die Kosten für die Erneuerung dieser Fläche vermeidbar gewesen. Im Ergebnis dienen die Ausgaben des Bauamts von bisher 120.000 € dazu, dass beide Eingangsvorplätze mangelfrei und verkehrssicher sind. Deswegen sind sie, unabhängig von Fragen der Mängelhaftung, nicht dem Bauunterhalt, sondern den Kosten des Neubaus zuzurechnen.

41.2.3.6 Fehlende Erschließung der beiden Galerien in Haus B

Zur Erfüllung des Raumprogramms entsprechend der HU-Bau wurden im Haus B über zwei Schulungsräumen jeweils eine Galeriefläche à 32 m² und ein Treppenraum gebaut. Die Galerieflächen sind jedoch nicht nutzbar, da die Innentreppe zur Erschließung und der weitere Rettungsweg, der über das Flachdach führen würde, fehlen. Dazu müssten eine gesicherte Lauffläche auf dem Flachdach und eine Außenfluchttreppe errichtet werden. Dies zeigen auch die Pläne, die im baurechtlichen Zustimmungsverfahren dem Markt

¹⁴² Nach 1.4 Abschnitt E der RLBau 2011.



Berchtesgaden vorgelegt wurden. Um Kosten einzusparen, wurden diese Einrichtungen entgegen der vorgelegten Planung nicht gebaut.

Bewertung

Die bisherigen Ausgaben für die Galerief Flächen und den Treppenraum sind unwirtschaftlich, da diese nicht nutzbar sind. Damit die beiden Galerien genutzt werden könnten, wäre mit geschätzten Kosten von mindestens 120.000 € zu rechnen. Für eine spätere Fertigstellung gemäß HU-Bau würden diese Kosten anfallen.

41.2.4 Gesamtkosten für das „Haus der Berge“

Übersicht der Gesamtkosten „Haus der Berge“			Tabelle 49
	Kostenarten	Kap./Tit.	Kosten in €
1.2.1	Hochbau; Kosten bis 31.12.2016	12 13/712 01	15.792.906,85
1.2.2	Ausstattung, Kosten bis 31.12.2016	12 13/812 02	1.918.436,96
	Diverse weitere Titel verschiedener Kapitel, Kosten bis 31.12.2015	Diverse Titel	3.737.386,89
1.2.3.1	Kleine Maßnahme Parkplatz, Bepflanzung „Haus der Berge“	12 13/701 01	526.454,03 71.356,66
1.2.3.2	Bauunterhalt Haus C, Kosten bis 31.12.2016	12 13/519 01	379.343,79
1.2.3.3	Bauunterhalt Stützmauer, Kosten bis 31.12.2016	12 13/519 01	132.837,75
1.2.3.5	Bauunterhalt Sanierung Haupteingänge Gebäude A, Kosten bis 31.12.2016	12 13/519 01	120.045,25
Gesamt			22.678.768,18

Insgesamt ergaben sich bis Ende 2016 erfolgte Zahlungen von 22,7 Mio. €. Das waren 3,7 Mio. € mehr als der Haushaltsausschuss im Jahr 2009 genehmigt hat. Allein dadurch wurden die gedeckelten Gesamtkosten von 19 Mio. € um 19,4 % überschritten. Hinzu kamen entgangene Pachteinahmen für das Restaurant (siehe TNr. 41.2.3.3) sowie noch ausstehende Zahlungen zur Schlussabrechnung, ggf. Kosten für die Erschließung der Galerien.

41.3 Würdigung

Art. 35 BayHO dient dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit und sichert das Budgetrecht des Landtags. Er verpflichtet dazu, alle Ausgaben mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgegebenen Titel zu buchen. Dieses Gebot wurde verletzt, weil auch auf andere als für die Große Baumaßnahme (Tit. 712 01) und die Ausstattung (Tit. 812 02) vorgesehene Titel gebucht wurde. Letztlich wurde so eine Kostenüberschreitung verschleiert.

Der vom Haushaltsausschuss zwingend vorgegebene Kostendeckel von 19 Mio. € wurde nicht eingehalten. Nach Ansicht des ORH hätte der Haushaltsausschuss angesichts des ausdrücklich verfügbaren Kostendeckels über die Mehrkosten frühzeitig informiert werden müssen.

Die Aufstellung eines Nachtrags wird im Zuge der Ausführungsplanung oder der Ausführung erforderlich, wenn zusätzliche, unabweisbare Bauausgaben zu veranschlagen sind, die unter Berücksichtigung von bereits erzielten oder möglichen Einsparungen zu einer Erhöhung der genehmigten Gesamtkosten führen.¹⁴³ Dies war ab dem Jahr 2014 der Fall.

Trotz teilweise erheblicher Abweichungen von der genehmigten HU-Bau erfolgte die erforderliche Aufstellung eines Nachtrags nicht oder nicht rechtzeitig.

41.4 Stellungnahme der Verwaltung

Zu den Feststellungen des ORH haben das Umweltministerium und die OBB Stellung genommen.

Das Umweltministerium betont, dass das Umweltbildungs- und Informationszentrum „Haus der Berge“ ein Besuchermagnet für die Region und ein großer Erfolg für die Naturschutz- und Umweltbildungsarbeit der Staatsregierung geworden sei. Gebäude und Ausstellung genossen hohe Anerkennung und seien bereits mehrfach ausgezeichnet worden. Die Realisierung des unter einen Kostendeckel gestellten Projekts, das von Anfang an mit großen Erwartungen verknüpft wurde, sei für alle Beteiligten eine immense Herausforderung gewesen: Baupreisindexsteigerungen, unvermeidbare Kündigungen von Auftragnehmern und manch unvorhersehbare Probleme in der Errichtungsphase mit massiven Kostenauswirkungen hätten ein kontinuierliches Kostenmanagement und damit verbundene Einsparungen erforderlich gemacht. Dabei sei es insbesondere auch gelungen, mannigfache Nutzerwünsche, die sich - wie stets bei solchen Projekten - während der Realisierung ergeben hätten, hintanzustellen. Den Kostendeckel hätten alle Beteiligten von Anfang an unbedingt einhalten wollen, weshalb sie bemüht gewesen seien, Kostensteigerungen durch Einsparungen und alternative Lösungen aufzufangen.

Die OBB sieht die tatsächlichen Gesamtkosten bei 15,9 Mio. €, die Kostensteigerung betrage somit lediglich 4 %. Dazu wies die OBB darauf hin, dass die Mittel vom verantwortlichen Bauamt auf die jeweils zutreffende Haushaltsstelle gebucht worden seien. Hinsichtlich der Kostenüberschreitung sei das Budgetrecht des Landtags nicht verletzt worden, da Kostenerhöhungen, die ausschließlich auf Lohn- und Stoffpreissteigerungen beruhen und sich im Rahmen der Baupreisindexentwicklung bewegen, die Weiterführung einer Maßnahme nicht behinderten. Zudem sei ein Nachtrag über 640.000 € aufgestellt und dem Landtag vorgelegt worden.

¹⁴³ Nach 1.4 Abschnitt E der RLBau 2011.



Zur Thematik der Besucherstellplätze (TNr. 41.2.3.1) weist das Umweltministerium darauf hin, dass das entsprechende Grundstück unerwartet erst im Oktober 2012 zur Verfügung gestanden habe. Bei Stellung eines Nachtrags hätte die Baumaßnahme nicht mehr zur Eröffnung des „Hauses der Berge“ im Mai 2013 fertiggestellt werden können.

Die Sanierung des Hauses C (TNr. 41.2.3.2) diene laut Umweltministerium dem Substanzerhalt. Die Räumlichkeiten seien ursprünglich für eine Entzerrung der beengten Raumverhältnisse der Nationalparkverwaltung am Doktorberg vorgesehen gewesen. Die Entscheidung, Büroräumlichkeiten aus Haus B nach Haus C zu verlagern, sei geraume Zeit nach Aufnahme des Umweltbildungsbetriebs erfolgt und führe nicht dazu, dass die Sanierungskosten der Großen Baumaßnahme zugerechnet werden müssten.

Die Sanierung der Stützmauer (TNr. 41.2.3.3) habe nicht in ursächlichem Zusammenhang mit der Baumaßnahme gestanden. Der Kostenansatz in der HU-Bau stehe nach Auffassung des Umweltministeriums nur für das zur Verkehrssicherung erforderliche Maß und nicht für eine komplette Sanierung. Eine Zurückstellung der Sanierung bis nach Schlussabrechnung der Großen Baumaßnahme sei nicht angebracht gewesen, zumal davon ausgegangen wurde, dass die Kosten nicht zwingend beim Hochbautitel zu buchen gewesen seien.

Die Änderung des Gastronomiekonzepts (TNr. 41.2.3.4) sei auch der Tatsache geschuldet, dass es nur so möglich gewesen sei, einen Pächter zu finden. Der Pächter habe darauf bestanden, die Kucheneinrichtung selbst zu planen und zu realisieren.

Die Ausführung der Haupteingangsbereiche (TNr. 41.2.3.5) sei zur Bauzeit in richtiger Ausführung und entsprechend den damals gültigen technischen Regeln erfolgt. Die derzeitige Umgestaltung erfolge nach dreijähriger Nutzungszeit aufgrund aufgetretener Unfälle. Das Umweltministerium habe die Mittel aus dem Bauunterhalt zur Verfügung gestellt. Es sei nicht sachgerecht, diese Kosten als Teil der Gesamtkosten unter TNr. 41.2.4 aufzuführen.

Aufgrund der Vorgabe des Landtags, die Kostenobergrenze einzuhalten und eintretende Kostensteigerungen an anderer Stelle einzusparen, sei ein strenges Kostencontrolling durchgeführt worden. In diesem Zuge sei es nicht zu kritisieren, dass die Erschließung der beiden Galerien in Haus B (TNr. 41.2.3.6) eingespart wurden.

Im Übrigen werde das Umweltministerium künftig auch bei kostengedeckelten Maßnahmen streng darauf achten, dass notwendige Nachträge aufgestellt und vorgelegt würden.

41.5 Schlussbemerkung

Wesentliche Maßstäbe für die Prüfung des ORH waren neben dem Haushaltsrecht die vom Haushaltsausschuss genehmigten HU-Bau und der vom Haushaltsausschuss vorgegebene Kostendeckel für die Gesamtmaßnahme. Das „Haus der Berge“ ist bis Februar 2017 noch nicht offiziell an die Nationalparkverwaltung übergeben und noch nicht schlussgerechnet worden. Weitere Ausgaben sind zu erwarten, wie inzwischen erfolgte Festlegungen des Bauamtes zeigen.

Die dargestellten Maßnahmen mit einem zusätzlichen Kostenvolumen von mindestens 3,7 Mio. € (+ 19,4 %) sind schon aus Gründen der Haushaltswahrheit und -klarheit kostenmäßig dem „Haus der Berge“ zuzurechnen.

Es handelt sich dabei zum Teil um erhebliche planerische und kostenmäßige Abweichungen zur genehmigten HU-Bau. Der entsprechende Nachtrag hätte deshalb spätestens 2015 aufgestellt werden müssen.

Das Umweltministerium hätte die Mittel von 640.000 € bis zum Inkrafttreten des Doppelhaushalts 2017/2018 nicht zuweisen dürfen.

Für den Neubau und für dessen Ausstattung war vom Haushaltsausschuss ein Kostendeckel vorgegeben. Nach Ansicht des ORH hätte der Haushaltsausschuss deswegen ab dem Zeitpunkt, zu dem die Kostenüberschreitungen absehbar waren, informiert werden müssen.







STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND PFLEGE

42 Landesstelle Glücksspielsucht

(Kap. 14 05 Tit. 547 01)

Um das Ziel der Suchtbekämpfung aus dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) umzusetzen, hat der Freistaat eine Landesstelle Glücksspielsucht eingerichtet. Diese wird zu 100 % staatlich finanziert und von einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) betrieben.

Die Verträge mit der ARGE lassen eine inhaltliche Prüfung der Arbeitsergebnisse kaum zu. Das Gesundheitsministerium nimmt zudem seine Kontrollrechte nur unzureichend wahr. Die externe Finanzkontrolle durch den ORH ist nur eingeschränkt möglich.

Der ORH hält es für erforderlich, eine wirksame interne wie externe Finanzkontrolle sicherzustellen.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Bayreuth haben 2015 die Finanzierung der Landesstelle Glücksspielsucht beim Gesundheitsministerium¹⁴⁴ für den Zeitraum 2007 bis 2015 geprüft.

42.1 Ausgangslage

Glücksspielsucht zu bekämpfen, ist zentrales nationales und europaweites Anliegen. Das unterstreicht die Rechtsprechung des EuGH¹⁴⁵ und des BVerfG. Dieses hat mit Urteil vom 28.03.2006¹⁴⁶ entschieden, dass die damaligen Regelungen zum staatlichen Sportwettenmonopol gegen Art. 12 Abs. 1 GG verstoßen, der die Berufsfreiheit gewährleistet. Nach Auffassung des BVerfG ist ein staatliches Monopol für Sportwetten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG nur dann vereinbar, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Länder im Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV)¹⁴⁷ darauf geeinigt, das Wettmonopol konsequent mit dem Ziel der Suchtbekämpfung auszugestalten. Somit ist die Vermeidung und Bekämpfung der Glücksspielsucht das erste und wichtigste Ziel des GlüStV.

Bayern hat im Ausführungsgesetz zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) landesrechtliche Ausführungsbestimmungen beschlossen.¹⁴⁸ In der Gesetzesbegründung¹⁴⁹ zu diesem Ausführungsgesetz wird ebenfalls die Pflicht betont, der Entwicklung von Glücksspielsucht entgegenzuwirken und betroffenen Menschen Hilfen anzubieten. Bayern hat deshalb eine „Landesstelle Glücksspielsucht“ als zentrale Stelle errichtet, die das bereits bestehende allgemeine Suchthilfeangebot ergänzt. Ziel war, die Prävention, Suchthilfe und Suchtforschung bei Glücksspielsucht zu verbessern.

¹⁴⁴ Bis September 2013 ressortierten die Hilfsangebote bei Glücksspielsucht beim Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz.

¹⁴⁵ Vgl. etwa Urteil vom 08.09.2010 Az. C-46/08.

¹⁴⁶ Az. 1 BvR 1054/01.

¹⁴⁷ Vom 30.01.2007.

¹⁴⁸ Vom 20.12.2007, GVBl. 2007, S. 922 ff.

¹⁴⁹ LT-Drucksache 15/8601 vom 10.07.2007, S. 2.

Hierfür waren Kosten in Höhe von ca. 2 Mio. € pro Jahr prognostiziert.¹⁵⁰

42.2 Feststellungen

42.2.1 Errichtung, Betrieb und Aktivitäten der Landesstelle Glücksspielsucht

Ausgehend von dem Ministerratsbeschluss vom 22.05.2007 legte das Gesundheitsministerium in einem Konzept vom 21.06.2007 die Aufgaben und die Personalausstattung der Landesstelle fest. Die Stelle sollte zentral strukturiert sein und im Wege der Projektfinanzierung in Trägerschaft eines Trägers finanziert werden, also nicht vom Freistaat selbst betrieben werden.

Laut Ministerratsbeschluss vom 10.07.2007 und einer Besprechung vom 19.07.2007 legte man ein nationales freihändiges Vergabeverfahren¹⁵¹ fest. Vorgeschaltet war dabei die Erkundung des Bewerberkreises durch eine öffentliche Aufforderung, sich bei Interesse um Teilnahme zu bewerben. Gemäß der veröffentlichten Aufgabenbeschreibung im Staatsanzeiger vom 24.08.2007 sind die Aufgaben der Landesstelle u. a.:

- Vertrauensvolle Kooperation mit dem Fachbeirat Sucht¹⁵² und Suchtforschungseinrichtungen sowie Selbsthilfegruppen,
- Konzeptionierung und Koordinierung von Maßnahmen zur Vorbeugung von Glücksspielsucht,
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit,
- Durchführung von Maßnahmen und Bereitstellung von Hilfsangeboten für die bayerischen Suchtberatungsstellen,
- Datenerfassung,
- Identifizierung von Forschungsbedarf und
- Mitwirkung bei der Evaluation des Glücksspielstaatsvertrags.

Es ging nur ein Angebot der „Arbeitsgemeinschaft zur Errichtung und dem Betrieb der Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern“ (ARGE) ein. Diese bestand aus drei Kooperationspartnern.¹⁵³

¹⁵⁰ LT-Drucksache a.a.O. Der Haushaltsansatz 2015 bei Kap. 14 05 Tit. 547 01-9 beträgt 1,8 Mio. € zzgl. einer Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 8 Mio. € für 2016 bis 2019.

¹⁵¹ § 3 Nr. 1 Abs. 3 i. V. m. Abs. 4 VOL/A.

¹⁵² § 10 Abs. 1 S. 2 GlüStV.

¹⁵³ Bayerische Akademie für Suchtfragen in Forschung und Praxis e. V. (BAS e. V.), IFT Institut für Therapieforchung gGmbH und Betreiberverein der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Bayern für die Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern e. V. (LAGFW-BV).



Am 28.04.2008 schlossen der Freistaat, vertreten durch das Gesundheitsministerium und die ARGE einen Vertrag mit einer Laufzeit bis 31.12.2011, der eine 100 %ige staatliche Finanzierung vorsah. Laut Vertrag waren u. a. die BGB-Vorschriften, insbesondere die Vorschriften des Werkvertragsrechts anwendbar.

Für den anschließenden Zeitraum vom 01.01.2012¹⁵⁴ bis 31.12.2015 wurde ebenfalls ein Vergabeverfahren durchgeführt. Auch bei diesem Verfahren gab es nur einen Anbieter, die ARGE. Die darin vertraglich festgelegten Leistungen der ARGE entsprachen weitgehend denen aus dem erstgenannten Vertrag. Es waren zwar die BGB-Vorschriften anwendbar, jedoch waren die Regelungen über das Werkvertragsrecht nicht mehr genannt.

Auf Basis eines weiteren Vergabeverfahrens wurde im Oktober 2015 der ARGE erneut der Betrieb der Landesstelle Glücksspielsucht für die nächsten vier Kalenderjahre 2016 bis 2019 übertragen.¹⁵⁵

Die ARGE handelte laut Präambel des Vertrags mit dem Gesundheitsministerium eigenverantwortlich und unabhängig von allen Glücksspielanbietern und weiteren Interessengruppen in Bayern in der Zielerreichung der Verbesserung der Aufklärung der Öffentlichkeit, der Prävention, Suchthilfe und Suchtforschung bei Glücksspielsucht.

Das Innenverhältnis der ARGE mit ihren drei Mitgliedern bestimmte ein Kooperationsvertrag vom 11.04.2008 bzw. 27.02.2012. Ein Koordinierungsgremium aus allen drei Kooperationspartnern legte Arbeitsschwerpunkte, Ausgabenplan und Berichterstattung der Kooperationspartner auf der Grundlage der Aufgabenbeschreibung der Landesstelle gemäß des dem Kooperationsvertrag beiliegenden Angebots fest. Die Landesstelle war laut Kooperationsvertrag unabhängig von allen Glücksspielanbietern in Bayern und an Weisungen in fachlichen Fragen nicht gebunden. Die einzelnen Kooperationspartner berichteten und unterrichteten nach den im Prüfungszeitraum gültigen Verträgen das Gesundheitsministerium über den Fortgang und die Arbeitsergebnisse. Die Personalverantwortung sowie die Dienst- und Fachaufsicht lagen bei dem jeweiligen Kooperationspartner.

42.2.2 Auslastung der Beratungsstellen

Schon im ersten Vertrag vom 28.04.2008 war festgelegt,¹⁵⁶ bayernweit Schwerpunktberatungsstellen für Glücksspielsucht einzurichten und mit Personal im Umfang von 20 Halbtagesstellen auszustatten. 2015 gab es 22 Beratungsstellen für Glücksspielsucht, davon waren 19 mit 0,5 VZK ausgestattet, eine mit 0,625 VZK, eine mit 0,85 VZK und eine weitere mit 1,0 VZK. Diese Berater zur Bekämpfung der Glücksspielsucht waren bei den bereits bestehenden Psychosozialen Beratungsstellen angegliedert und unterstanden deren Fach- und Dienstaufsicht. Diese Psychosozialen

¹⁵⁴ Die Laufzeit des neuen Vertrags begann erst ab 01.04.2012, um Änderungen des GlüStV noch berücksichtigen zu können.

¹⁵⁵ Vgl. Pressemitteilung des Gesundheitsministeriums vom 17.10.2015. Zum Zeitpunkt der Prüfung des ORH lag der Vertrag noch nicht vor.

¹⁵⁶ § 1 Abs. 3.

Beratungsstellen erfüllen keine staatlichen Aufgaben und werden auch nicht über die Landesstelle Glücksspielsucht finanziert.

Die vier nachfolgend aufgeführten Beratungsstellen für Glücksspielsucht waren jeweils mit 0,5 VZK besetzt. Sie hatten laut Tätigkeitsberichten der Landesstelle Glücksspielsucht folgende stark divergierende Fallzahlen (Beratungsfälle):

Fallzahlen pro Beratungsstelle Tabelle 50		
Beratungsstelle	Fallzahlen 2012	Fallzahlen 2013
1	24	19
2	31	31
3	131	122
4	122	116

Die durchschnittliche Fallzahl der mit gleicher Personalausstattung besetzten Beratungsstellen belief sich in 2012 auf 68,5 und in 2013 auf 76,05. In den Akten des Gesundheitsministeriums fand sich kein Hinweis dazu, dass dieses selbst oder die Landesstelle Glücksspielsucht zu der ihnen bekannten unterschiedlichen Auslastung nachgefragt oder deswegen Personalumsteuerungen vorgenommen hätten.

42.2.3 Kontrollrechte des Gesundheitsministeriums

Laut zum Prüfungszeitraum geltenden Verträgen mit der ARGE hatten die Kooperationspartner bei einer jährlichen Besprechung über die durchgeführten Aktivitäten und deren Effizienz sowie von ihr für das Folgejahr festgelegte Planungen zu berichten. Weiterhin waren ein halbjährlicher Zwischen-, ein jährlicher Tätigkeits- und am Ende der Vertragslaufzeit ein Schlussbericht vorzulegen, die der Billigung des Gesundheitsministeriums bedurften. Erfolgte jeweils binnen vier Wochen dazu keine Reaktion des Gesundheitsministeriums, galt der jeweilige Bericht als gebilligt. Die Billigung war zu erteilen, wenn die mit dem Gesundheitsministerium vereinbarten Planungen umgesetzt worden sind. Wurden die Berichte dagegen vom Gesundheitsministerium nicht gebilligt und ließ sich keine Einigung über die Mängelbeseitigung erreichen, entschied auf Antrag einer der beiden Vertragsparteien verbindlich eine Schiedsstelle der DG-Sucht¹⁵⁷ über die noch vom Auftragnehmer zu erstellenden Arbeiten und über die Billigung des Berichts. Nicht der Billigung unterlagen laut erstem Vertrag die Forschungsergebnisse. Laut Folgevertrag für den Zeitraum 01.04.2012¹⁵⁸ bis 31.12.2015 waren dann auch die Arbeitsergebnisse nicht mehr Gegenstand der Billigung.

Allerdings konnte das Gesundheitsministerium Anregungen an die Landesstelle z. B. als Folgerung aus den genannten Berichten geben. Es hatte ein jederzeitiges Informationsrecht über den Fortgang der Arbeiten. Umfassende eigene Kontrollrechte über die ARGE hatte das Gesundheitsministerium nicht.

¹⁵⁷ Deutsche Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie e. V., Hamm, vgl. § 6 Abs. 4 S. 1 Vertrag.

¹⁵⁸ Siehe Fußnote 154.



Prüfungsaktivitäten des Gesundheitsministeriums waren nicht dokumentiert. Den Akten ließ sich nicht entnehmen, dass es in den bisherigen Vertragslaufzeiten jemals einen Zwischen- oder Abschlussbericht nicht gebilligt hätte. Zudem fanden sich dort auch keine Hinweise, dass es etwa einen Bericht zum Anlass genommen hätte, zu den von der ARGE erbrachten Einzelleistungen nachzufragen.

42.2.4 Prüfungsrecht des ORH

Aufgabe des ORH ist es, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates einschließlich seiner Betriebe und Sondervermögen zu prüfen (Art. 88 BayHO). Für den ORH besteht weder ein gesetzliches noch ein vertragliches Prüfungsrecht¹⁵⁹ gegenüber den Kooperationspartnern der Landesstelle bzw. der Landesstelle selbst.

Er ist damit auf eine Prüfung des Gesundheitsministeriums und der dort befindlichen Akten beschränkt.

42.3 Würdigung

Die ausschließlich vom Staat finanzierten Glücksspielberatungsstellen sind den bestehenden Psychosozialen Beratungsstellen angegliedert. Die Träger müssen daher die einzelnen Beratungsaufgaben klar voneinander abgrenzen, z. B., um Quersubventionierungen für nichtstaatliche Aufgaben auszuschließen. Auch hierzu war in den Unterlagen des Gesundheitsministeriums kein Nachweis zu finden.

Ob die im Rahmen der Landesstelle Glücksspielsucht betriebenen Glücksspielsuchtberatungsstellen vergleichbar ausgelastet sind und ob sie insoweit wirtschaftlich und sparsam betrieben werden, ließ sich anhand der von der Landesstelle vorgelegten Zahlen und der Akten des Gesundheitsministeriums nicht abschließend beurteilen. Die auffälligen Fallzahlen der vier o. g. Beratungsstellen hätten Anlass zu Nachfragen geben müssen. Es gibt jedoch keine Belege, inwieweit das Gesundheitsministerium bzw. die Landesstelle Glücksspielsucht bezüglich der unterschiedlichen Auslastung der Beratungsstellen nachgefragt oder steuernd eingegriffen hat.

Die Kontrolle der Landesstelle erfolgte nicht ordnungsgemäß: Es wäre eine schriftliche Dokumentation über entsprechende Nachfragen des Gesundheitsministeriums, z. B. auch anlässlich der übersandten Berichte vor deren Billigung erforderlich gewesen.

Haushaltsrechtlich ist es geboten, dass das Gesundheitsministerium überprüft, ob die eingesetzten Haushaltsmittel wirkungsvoll eingesetzt werden. Die geprüften Verträge geben dem Gesundheitsministerium aber keine Möglichkeit, im Bedarfsfall die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch die Landesstelle durchzusetzen: Das Gesundheitsministerium kann die Erfüllung vertraglicher Pflichten der Landesstelle nur im Rahmen der Billigung der Zwischen- und Schlussberichte einfordern. Nach dem zweiten Vertrag mit der ARGE sind hiervon nicht mehr nur die Forschungsergebnisse, sondern

¹⁵⁹ Art. 104 Abs. 1 Nr. 3 BayHO.

auch die Arbeitsergebnisse ausgenommen, deren Nachweis damit unterbleibt. Damit unterliegt ein ganz wesentlicher Teil der Vertragsdurchführung nicht mehr der Billigung des Gesundheitsministeriums. Das Gesundheitsministerium verzichtete also ohne Not darauf, dass die ARGE bei den Aufgaben mit Werkvertragscharakter (z. B. Veranstaltungen, Lesungen, Schulungen, Vorträge etc. anzubieten) Ergebnisse nachweisen muss.

Auch die im Rahmen des im Prüfungszeitraum bestehenden Vertrags eingeräumten Anregungsrechte des Gesundheitsministeriums können nicht verpflichtend eingefordert werden, weil sie eine freiwillige Reaktion des Vertragspartners voraussetzen.

Der ORH kann seiner Aufgabe, die Verwendung staatlicher Mittel durch das Gesundheitsministerium zu prüfen, hier nicht ausreichend nachkommen. Dazu müsste ihm als externer Prüfungsinstanz ein eigenes Prüfungsrecht zumindest mit dem Ziel von Erhebungen bei den Kooperationspartnern der ARGE eröffnet werden. Das hätte zur Folge, dass die vom ORH geprüfte Stelle weiterhin das Gesundheitsministerium bliebe, der ORH aber die zur Sachverhaltsfeststellung erforderlichen Fakten bei den Kooperationspartnern der ARGE erheben kann. Bei Vertragsverhandlungen mit den Kooperationspartnern der ARGE sollte daher das Gesundheitsministerium ein solches Prüfungsrecht des ORH als Vertragsgegenstand mit dem Leistungserbringer vorsehen.

42.4 Stellungnahme der Verwaltung

Eine Aufgabentrennung zwischen Glücksspielsuchtberatung und sonstigen Suchtstörungen sei schwer möglich, da oftmals beide Störungen parallel vorlägen. Eine „Doppelförderung“ sei jedoch ausgeschlossen, weil die Beratung der einzelnen Klienten entweder durch die allgemeine Suchtberatung oder die Glücksspielsuchtberatung erfolge.

Die Schwerpunktberatungsstellen für Glücksspielsucht bzw. deren Beratungskräfte seien unterschiedlich ausgelastet. Vorrangiges Ziel sei aber ein flächendeckendes Beratungsangebot. Die Fallzahlen seien außerdem noch um Fallzahlen der Angehörigenberatungen zu ergänzen; hierdurch verschiebe sich das Auslastungsgefälle der verschiedenen Beratungsstellen.

Da die von der Landesstelle vorgelegten Berichte stets wenig Anlass zu Kritik gegeben haben, sei dem Gesundheitsministerium eine mündliche Erörterung ausreichend erschienen. Künftig werde der Prozess der Überprüfung jedoch auch für Dritte nachvollziehbar schriftlich dokumentiert.

Dem Gesundheitsministerium stehen umfassende vertragliche Rechte zur Kontrolle des Vertragspartners zu. Über die Berichtspflichten hinaus habe das Gesundheitsministerium Informationsrechte, ein Zutrittsrecht zu Arbeitsplätzen sowie ein Einsichtsrecht in Unterlagen aufgrund Vergaberechts.¹⁶⁰ Als letzte Möglichkeit bestehe ein Kündigungsrecht nach den bestehenden Verträgen. Auf konkrete Weisungsrechte habe das Gesundheitsministerium verzichtet, um Interessenkonflikte aufgrund des Glücksspielmonopols

¹⁶⁰ Vgl. § 4 Nr. 2 Abs. 1 VOL/B.



zu vermeiden und die damit verbundene fachliche Unabhängigkeit der Landesstelle Glücksspielsucht zu gewährleisten.

Außerdem könnten Aufgaben mit Werkvertragscharakter vom Gesundheitsministerium eingefordert werden. Das Werkvertragsrecht sei nämlich ohne seine spezielle Nennung aufgrund der Verweisung auf das BGB anwendbar.

Ein Prüfungsrecht des ORH widerspreche einer „Typentrennung von Vergabe- und Zuwendungsrecht“. Der ORH könne beim Gesundheitsministerium, nicht aber bei der ARGE oder deren Kooperationspartnern prüfen. Diese unterlägen aufgrund des vereinbarten Selbstkostenerstattungspreises nur der Preisprüfung bei öffentlichen Aufträgen (durch die Bezirksregierung). Aktuell sei eine Preisprüfung bei der Regierung von Oberbayern beauftragt. Bei einer Prüfung durch den ORH werde eine Überschneidung mit der Prüfung der Preisprüfungsstelle befürchtet. Eine Prüfung durch den ORH sei mit einem höheren Zeit- und Kostenaufwand für die geprüfte Stelle verbunden. Das Gesundheitsministerium hat den ORH aufgefordert, diese Kosten zu benennen, damit die Anbieter mit höheren Angebotspreisen kalkulieren könnten.

42.5 Schlussbemerkung

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass eine klare Abgrenzung der Beratungsaufgaben erforderlich ist, die übrigens bei allen Beratungsstellen die Angehörigenberatung zahlensteigernd umfasst. Die Finanzierung des flächendeckenden Angebots sollte künftig unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Auslastung erfolgen.

Die bestehenden Verträge lassen eine inhaltliche Prüfung der Arbeitsergebnisse kaum zu. Die Prüfung des ORH und insbesondere die Stellungnahme des Gesundheitsministeriums zeigen zudem, dass das Ministerium seine vertraglichen Möglichkeiten zur Kontrolle nicht ausreichend genutzt hat. Diese Möglichkeiten müssen dringend ausgeschöpft werden. Zudem sind die Verträge so zu ändern, dass das Gesundheitsministerium seine Aufsichtsfunktion umfassend wahrnehmen kann.

Das Preisprüfungsrecht kann unabhängige externe Finanzkontrolle nicht ersetzen. Die Preisprüfung klärt auf Verlangen öffentlicher Auftraggeber vor allem die Ordnungsmäßigkeit des Vergabeverfahrens und die Zulässigkeit des Preises. Nicht geprüft wird allerdings der gesamte Vorgang der Vertragsentstehung wie der -erfüllung, außerdem nicht die ordnungsgemäße Mittelverwendung und auch nicht, ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wurde.

Obwohl hier eine staatliche Aufgabe zu 100 % vom Freistaat finanziert wird, hat der ORH aufgrund der konkreten Vertragsgestaltung kein Prüfungsrecht bei den Leistungserbringern. Der ORH hält deshalb neben besseren Kontrollrechten für das Gesundheitsministerium ein vertraglich verankertes Prüfungsrecht für den ORH mit dem Ziel von Erhebungen bei den Kooperationspartnern der ARGE für unabdingbar.





JURISTISCHE PERSONEN DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

43 LfA Förderbank Bayern

Die LfA hat im Auftrag des Freistaates parallel zum Bund Fördermittel ausgereicht. Anders als der Bund hat die LfA die ausgereichten Fördermittel von 1,2 Mio. € erst nach Verjährungseintritt erfolglos zurückgefordert. Den wirtschaftlichen Schaden hat der Freistaat.

Der ORH hat 2016 die Abwicklung einzelner bedingt rückzahlbarer Zuschüsse durch die LfA geprüft.

43.1 Ausgangslage

43.1.1 LfA Förderbank Bayern

Die LfA wurde 1951 vom Freistaat in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet. Das Kreditinstitut steht unter der Rechtsaufsicht des Finanzministeriums¹⁶¹ und unterliegt besonderen Bestimmungen zur Gewinnverwendung.¹⁶²

Als Förderbank hat sie den staatlichen Auftrag, Vorhaben gewerblicher Unternehmen sowie sonstige Maßnahmen zur Verbesserung und Stärkung des Wirtschaftsstandorts Bayern finanziell zu fördern.¹⁶³ Dies geschieht im Einklang mit den politischen Zielen der Bayerischen Staatsregierung. Die Erfüllung des strukturpolitischen Auftrags zur Förderung der bayerischen Wirtschaft erfolgt dabei in enger Abstimmung mit dem Wirtschaftsministerium.

43.1.2 Bedingt rückzahlbare Zuschüsse

Verschiedene deutsche Industriezweige befanden sich seit Mitte der 70er Jahre in einer Krise. Zu deren dauerhafter Sicherung und zur Verminderung von Wettbewerbsnachteilen wurden in der Folge finanzielle Hilfen entwickelt.

Der Bund gewährte seit Mitte der 70er Jahre in bestimmten Bereichen bedingt rückzahlbare Zuschüsse. Eine Förderung erfolgte nur dann, wenn auch aus Landesmitteln Zuwendungen bewilligt wurden, die mindestens die Hälfte der Zuschüsse des Bundes betragen. Die Förderungen beinhalteten regelmäßig eine bedingte Rückzahlungsverpflichtung des Zuwendungsempfängers, die an die Erzielung von Jahresüberschüssen gekoppelt war. Etwaige Ansprüche des Freistaates entstanden damit in gleicher Weise wie etwaige Ansprüche des Bundes.

¹⁶¹ Art. 2 LfA-Gesetz.

¹⁶² Art. 18 LfA-Gesetz.

¹⁶³ Art. 3 LfA-Gesetz.

43.2 Feststellungen

43.2.1 Zuständigkeit der LfA im Zuwendungsverfahren

Das Wirtschaftsministerium beauftragte die LfA 1985 mit der Durchführung der Zuwendung in einem vom ORH geprüften Fall und übertrug ihr dabei in diesem die vollumfängliche Zuständigkeit. Dazu gehörte neben den regelmäßig anfallenden Tätigkeiten bei der Bearbeitung des Zuwendungsfalls explizit auch die Überwachung der Berichts- und Nachweispflichten des Zuwendungsempfängers.

43.2.2 Ausreichung der Fördermittel und Verwendungsnachweis

Die Förderung erfolgte über Zuschüsse des Bundes und des Landes auf Basis einer Förderrichtlinie des Bundes. Der dazu geschlossene Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Zuwendungsempfänger über die Gewährung eines bedingt rückzahlbaren Zuschusses von bis zu 4.619.000 DM (2.361.657 €) wurde 1985 unterzeichnet.

Der Zuwendungsvertrag für die bayerischen Landesmittel wurde zwischen dem Freistaat, vertreten durch die LfA und dem Zuwendungsempfänger geschlossen. Ein bedingt rückzahlbarer Zuschuss von 2.309.500 DM (1.180.829 €) wurde 1985 ausbezahlt.

Eine Prüfung der Verwendungsnachweise der Bundes- und Landesmittel unter Federführung des Bundes führte 1987 zu einer Rückforderung der Zuwendung durch die LfA von 181 DM (93 €).

43.2.3 Überwachung des bedingt rückzahlbaren Zuschusses

Der Bund zog für die Abwicklung und Überwachung des Verfahrens eine externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hinzu.

Mit Erzielung eines Jahresüberschusses zum 31.12.2006 entstanden Rückzahlungsansprüche in voller Höhe der Zuschüsse; diese wurden mit Testat des Jahresabschlusses 2006 am 16.07.2007 fällig. Die vom Bund beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft forderte 2007 den Zuwendungsempfänger mit Erfolg auf, den dem Bund zustehenden Rückzahlungsbetrag nebst Zinsen zu leisten. Sie übermittelte dieses Schreiben der LfA und dem Wirtschaftsministerium per Fax.

Die zeitgleiche Rückforderung des bayerischen Zuschussbetrags durch die LfA unterblieb aus nicht bekannten Gründen. Auch im Rahmen der Prüfung des ORH war keine weitere Aufklärung diesbezüglich möglich. Die LfA konnte keine den Förderfall betreffenden registrierten Akten vorlegen. Die einzig auffindbaren Unterlagen waren in einem Handakt abgelegt.



Infolge eines Hinweises forderte die LfA im Dezember 2015 den Zuwendungsempfänger auf, einen Rückzahlungsbetrag in Höhe des vom Freistaat ausgereichten Zuschusses an die LfA zu leisten.

Der Zuwendungsempfänger erhob daraufhin gegen die Rückzahlungsforderung die Einrede der Verjährung. Nach Darstellung der LfA blieb die Rückforderung des bayerischen Zuschusses aufgrund der geltend gemachten Einrede der Verjährung erfolglos.

43.3 Würdigung

Dem Freistaat entgingen Einnahmen von knapp 1,2 Mio. €¹⁶⁴ (ohne Zinsen).

Die LfA war umfassend mit der Abwicklung des betreffenden Zuwendungsverfahrens beauftragt. Dazu gehörte auch die Überwachung der Berichts- und Nachweispflichten des Zuwendungsempfängers. Dass die LfA ihre Überwachungsfunktion und folglich die ordnungsgemäße Verfolgung etwaiger Rückforderungsansprüche des Freistaates in pflichtgemäßer Form ausgeübt hat, konnte sie nicht nachweisen. Bei Eintritt der Bedingung für eine Rückforderung hätte die LfA den ausgereichten Zuschuss zeitnah rückfordern müssen.

Dies wurde trotz rechtzeitiger Mitteilung der vom Bund beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in 2007 versäumt. Erst im Dezember 2015 wurde der - letztlich vergebliche - Versuch unternommen, den Zuschuss zurückzufordern.

43.4 Stellungnahmen

43.4.1 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium führe lediglich die Rechtsaufsicht über die LfA. Diese erstrecke sich auf die Rechtmäßigkeit des Handelns der LfA. Die Überwachung des an die LfA ergangenen Auftrags zur Ausreichung der Fördermittel falle nicht in den Zuständigkeitsbereich der Rechtsaufsichtsbehörde.

Das Finanzministerium werde der LfA empfehlen, den Verwaltungsrat über die Prüfungsfeststellungen des ORH sowie das Ergebnis der Prüfung von Maßnahmen zur Verbesserung der Organisation zu informieren.

43.4.2 Stellungnahme der LfA im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium

Bei der Beauftragung der LfA zur Ausreichung eines ergebnisabhängig bedingt rückzahlbaren Landeszuschusses handele es sich um einen atypischen Fall mit einer einzelvertraglichen Regelung. Aktuell bestehe nur noch bei einem Förderprogramm eine bedingt rückzahlbare Gestaltung, bei der eine regelmäßige Überprüfung programmgemäß angeordnet sei.

¹⁶⁴ Zuschussbetrag von 1.180.829 € abzüglich 93 € Rückzahlung aufgrund Verwendungsnachweisprüfung.

Die LfA und das Wirtschaftsministerium haben sich zwischenzeitlich „zur Bereinigung der Angelegenheit“ auf eine Erstattungsleistung der LfA an den Freistaat Bayern von 1.250.104,24 € inklusive Zinsen verständigt. Die Zahlung sei zum 31.01.2017 erfolgt.

43.5 Schlussbemerkung

Der Gewinn der LfA steht dem Freistaat zu. Durch das Versäumnis der Bank, rechtzeitig die Rückforderung von 1,2 Mio. € geltend zu machen, hat letztlich der Freistaat den wirtschaftlichen Schaden.



Vom Großen Kollegium des ORH am 07.02.2017 beschlossen.

Christoph Hillenbrand

Christoph Hillenbrand
Präsident

Bildnachweise

- S. 80 Fotolia.com / Ulf Dressen
- S. 84 Quelle: Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVV)
- S. 86 ORH
- S. 90 Fotolia.com / contrastwerkstatt
- S. 96 ORH/Robert Ilg
- S. 134 istockphoto.com / Nikada
- S. 142 Fotolia.com / Thaut Images
- S. 154 Fotolia.com / pogonici
- S. 164 Shutterstock.com / agoxa
- S. 166 Geobasisdaten: Bayerische Vermessungsverwaltung
- S. 176 Shutterstock.com / Tyler Olson
- S. 184 Fotolia.com / DragonImages

IMPRESSUM

Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9 | 80539 München
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

www.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