



JAHRESBERICHT 2018



JAHRESBERICHT 2018



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	8

BERICHT GEMÄSS ART. 97 BAYHO

I. Prüfungsergebnis

II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsrechnung 2016	12
2	Gesamthaushalt	25
3	Steuereinnahmen	26
4	Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen	27
5	Personalausgaben und Stellen	28
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	30
7	Investitionen	32
8	Rücklagen und Sondervermögen	33
9	Schuldenstand und Zinsen	36
10	Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	38

III. Ausgewählte aktuelle Entwicklungen der Haushaltslage und Ausblick

11	Entwicklung des Gesamthaushalts	45
12	Entwicklung des Finanzierungssaldos	47
13	Steueraufkommen und Steuereinnahmen	50
14	Entwicklungen im Personalbereich	52
15	Haushaltssicherungsrücklage	56
16	Verschuldung	58
17	Kennzahlen	61

IV. Einzelplanbemerkungen

18	Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)	67
19	Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)	68
20	Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Einzelplan 03A)	69
21	Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr - Staatsbauverwaltung (Einzelplan 03B)	71
22	Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)	73
23	Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 05 - Bildung und Kultus)	74
24	Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Einzelplan 06)	76
25	Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (Einzelplan 07)	78
26	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 08)	79

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite	
27	Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (Einzelplan 10)	81
28	Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)	83
29	Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)	84
30	Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)	85
31	Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)	87
32	Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 15 - Wissenschaft und Kunst)	88
V. Einzelne Prüfungsergebnisse		
MEHRERE RESSORTS		
33	Asservatenverwaltung bei Polizei und Justiz	91
STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND VERKEHR		
34	Ausbaupläne für Staatsstraßen	99
STAATSMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND KULTUS, WISSENSCHAFT UND KUNST		
35	Personalverwaltung im Schulbereich	111
36	Aufgaben der Staatlichen Schulämter	115
37	Erstattung des Schulaufwandes an private Förderschulen	120
38	Zuwendungen für Veranstaltungen der künstlerischen Musikpflege	124
39	Verwaltung der Studentenwerksbeiträge durch die staatlichen Hochschulen	129
40	Universität Würzburg	134
41	Erfüllung der Lehrverpflichtung an der Hochschule für Musik und Theater München	140
STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN, FÜR LANDESENTWICKLUNG UND HEIMAT		
42	Besteuerung der im Rotlichtmilieu tätigen Gewerbe	145
43	Tarifglättung bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft nach § 32c EStG	150
44	Elektronisches Risikomanagementsystem für Einnahmeüberschussrechnungen	155
45	Zu- und Wegzug von Steuerpflichtigen	161
46	Staatliche Rechte an Grundstücken Dritter	166
47	IT an der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern	172
STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND MEDIEN, ENERGIE UND TECHNOLOGIE		
48	Förderprogramme zur Energiewende	179
49	Förderung der Bayerischen Akademie für Fernsehen e. V.	187



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN	
50 Controlling an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	195
51 Grüne Zentren	199
STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ	
52 Hochwasserschutz und Schadenspotenzial an Wildbächen	209
53 Hochwasserschutz in Deggendorf	218
54 Anerkennungskriterien und Fördervoraussetzungen für Umweltstationen	223
55 Landessammelstelle Bayern für radioaktive Abfälle	229
STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND PFLEGE	
56 Förderprogramm zur Steigerung der medizinischen Qualität in bayerischen Kurorten und Heilbädern	233

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AIIMBl.	Allgemeines Ministerialblatt
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
AtG	Atomgesetz
BauBG	Baugesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BayBG	Bayerisches Beamten-gesetz
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayHSchG	Bayerisches Hochschulgesetz
BayEUG	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
BayKrG	Bayerisches Krankenhausgesetz
BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern
BaySchFG	Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz
BayWG	Bayerisches Wassergesetz
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
ESTG	Einkommensteuergesetz
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden
FMBl.	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
HE	Hessen
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HH	Hansestadt Hamburg
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
LfA	LfA Förderbank Bayern
LfF	Landesamt für Finanzen
LT	Bayerischer Landtag
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
OBB	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
OGr.	Obergruppe



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

ÖPP	Öffentlich-private Partnerschaft
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
PAG	Polizeiaufgabengesetz
StPO	Strafprozessordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
TG	Titelgruppe
Tit.	Titel (Haushaltsstelle)
TNr.	Textnummer
VZK	Vollzeitkräfte
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
UMS	Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz
ZerlG	Zerlegungsgesetz

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 2016 von Bedeutung sein können (Art. 80 BV, Art. 114 BayHO). Er wird im Landtag zunächst vom Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen beraten werden. 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 2016.

Abschnitt II befasst sich mit Allgemeinen Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2016 und zum Haushaltsvollzug.

Erstmals stellt der ORH ausgewählte aktuelle Entwicklungen der Haushaltslage und einen Ausblick in einem gesonderten Abschnitt III dar. Das macht deutlicher, dass diese Ausführungen nicht Bestandteil des oben beschriebenen Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2016 sind. Dieser Abschnitt enthält auch Kennzahlen zur Haushaltswirtschaft (Steuerdeckungsquote, Personalausgabenquote, Zinslastquote, Investitionsquote).

Abschnitt IV bietet einen Überblick über die Einzelpläne des Landtags, der Staatskanzlei, aller Ressorts und des ORH. Diese Einzelplanbemerkungen beschreiben den jeweiligen Aufgabenbereich und stellen wesentliche Finanzdaten der Haushaltsrechnung 2016 sowie das Personalsoll dar. Größere Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Einzelplans sowie die Entwicklung der Ausgabereste werden erläutert.

Einzelne Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts finden sich in Abschnitt V. 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, den zuständigen obersten Staatsbehörden sowie weiteren Betroffenen 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 ferner auf die Beratende Äußerung mit Empfehlungen zur Weiterentwicklung der staatlichen Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, die der ORH der Staatsregierung im November 2017 gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO vorgelegt hat.

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 2016 insgesamt geordnet.**

II. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltsrechnung 2016

- Die Haushaltsrechnung 2016 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 Ausgabereste 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 12.10.2017¹ dem Landtag und dem Obersten Rechnungshof die Haushaltsrechnung 2016 vor.² Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2015/2016 vom 17.12.2014³ aufgestellt, das zuletzt durch das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2015/2016 vom 22.12.2015⁴ geändert wurde. Sie enthält alle in Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen, Übersichten sowie den Abschlussbericht.

1.1 Haushaltsabschluss

Die Buchführung für das Haushaltsjahr 2016 wurde am 19.04.2017 abgeschlossen. Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis.⁵ Für diese Berechnung wird auf die Ist-Ergebnisse und die Entwicklung der Haushaltsreste zurückgegriffen. Für 2016 weisen die Haushaltsrechnung und die Buchführung folgende Beträge aus:

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2016 (€)		Tabelle 1
Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2016		
Ist-Einnahmen		57.962.953.777,27
Ist-Ausgaben		- 58.163.610.349,90
1. Kassenmäßiges Jahresergebnis		- 200.656.572,63
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2015 übertragenen Reste		
Einnahmereste	7.573.267.326,40	
Ausgabereste	- 5.390.924.918,18	
2. Saldo der Vorjahresreste	2.182.342.408,22	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2017 übertragenen Reste		
Einnahmereste	8.367.758.007,61	
Ausgabereste	- 5.984.759.026,76	
3. Saldo der neuen Reste	2.382.998.980,85	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		200.656.572,63
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		0,00

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2016 ausgeglichen. Ein abzuwickelnder Überschuss oder Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO entstand nicht.

¹ LT-Drucksache 17/18689.

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

³ GVBl. 2014 S. 511.

⁴ GVBl. 2015 S. 477.

⁵ Art. 83 Nr. 2 Buchst. d BayHO.

Die nach Haupt- bzw. Obergruppen gegliederte Übersicht stellt die im Haushaltsplan 2016 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2016 gegenüber:

Soll-Ist-Vergleich der Einnahmen und Ausgaben 2016 (Mio. €)				<i>Tabelle 2</i>
Haupt-/Obergruppen		Soll	Ist	Veränderung Soll/Ist
Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben sowie EU-Eigenmittel	42.735,6	45.899,5	+ 3.163,9
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.817,4	3.287,6	+ 470,2
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.549,9	6.477,5	- 72,4
31-32	Schuldaufnahmen (Kreditmarkt und Bund)	- 549,9	- 1.900,6	- 1.350,8
33-34	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.457,1	1.324,5	- 132,6
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	2.794,8	2.816,4	+ 21,7
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen	0,0	0,0	0,0
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	14,8	58,1	+ 43,2
	Summe	55.819,7	57.963,0	+ 2.143,2
Ausgaben				
4	Personalausgaben	21.491,2	20.984,2	- 507,0
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	3.621,7	3.799,9	+ 178,2
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	883,2	840,2	- 43,0
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	23.628,4	23.837,6	+ 209,2
7	Baumaßnahmen	1.518,6	1.406,6	- 112,0
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	5.014,3	4.189,3	- 825,0
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	133,3	3.046,8	+ 2.913,5
97	Globale Mehr- und Minderausgaben ¹	- 485,7	0,0	+ 485,7
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	14,8	59,0	+ 44,2
	Summe	55.819,7	58.163,6	+ 2.343,9

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

Die Einnahmen des Jahres 2016 entwickelten sich zum siebten Mal in Folge deutlich besser als geplant. Die Ist-Ausgaben überstiegen 2016 - wie bereits in den Vorjahren - die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze. Bei 28,3 % 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 2016 wurden **Einnahmereste von 8,4 Mrd. €** und **Ausgabereste von 6,0 Mrd. €** in das Haushaltsjahr 2017 übertragen.

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

1.2.1 Ausgabereste

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

Das Finanzministerium stimmte der Übertragung folgender Ausgabereste des Jahres 2016 in das Haushaltsjahr 2017 zu:

Ausgabereste (Mio. €)		Tabelle 3		
	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Allgemeiner Haushalt	5.208,6	5.864,1	+ 655,5	+ 12,6%
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 07, 13 08, 13 12 - 13 17)	30,1	27,3	- 2,8	- 9,2%
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und „Klima- programm Bayern 2020“ (Kap. 13 30, 13 31)	58,0	41,6	- 16,4	- 28,3%
Programm „Bayern 2020 plus“ und „Struktur- programm Nürnberg-Fürth“ (Kap. 13 40 - 13 44)	94,2	51,7	- 42,5	- 45,1%
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Summe	5.390,9	5.984,8	+ 593,8	+ 11,0%

⁶ Art. 45 und Art. 19 BayHO.

Die Ausgabereste verteilen sich folgendermaßen auf die verschiedenen Ausgabearten:

Ausgabereste nach Ausgabearten (Mio. €)				
	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalausgaben (HGr. 4)	611,6	707,7	+ 96,1	+ 15,7%
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54)	825,5	843,4	+ 17,9	+ 2,2%
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56-59)	102,5	65,0	- 37,5	- 36,6%
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	777,2	917,2	+ 140,0	+ 18,0%
Baumaßnahmen (HGr. 7)	626,7	755,3	+ 128,6	+ 20,5%
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81-82)	204,3	218,0	+ 13,7	+ 6,7%
Investitionsförderungsmaßnahmen (OGr. 83-89)	2.242,8	2.477,9	+ 235,2	+ 10,5%
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	0,4	0,2	- 0,2	- 50,8%
Summe	5.390,9	5.984,8	+ 593,8	+ 11,0%

Tabelle 4

Mehr als 100 Mio. € betragen die einschließlich des Haushaltsjahres 2016 aufgelaufenen Ausgabereste in folgenden Fällen:

- Schienenpersonennahverkehr (Kap. 03 67) 695,1 Mio. €
- Leistungen nach dem ÖPNV-Gesetz (Kap. 13 10 TG 81) 462,7 Mio. €
- Allgemeine Wirtschaftsförderung (Kap. 07 03) 211,6 Mio. €
- TU München - Sonstige Ausgaben zulasten Mittel Dritter
(Kap. 15 12 Tit. 547 41) 189,6 Mio. €
- Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern
(Kap. 10 53) 151,3 Mio. €
- Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger
(Kap. 15 06 TG 86) 134,7 Mio. €
- Förderung der Errichtung von Krankenhäusern,
der Wiederbeschaffung mittelfristiger Anlagegüter
und des Ergänzungsbedarfs (Kap. 13 10 TG 71) 123,1 Mio. €
- Förderung der Breitbanderschließung (Kap. 06 03 TG 72) 120,0 Mio. €
- Leistungen nach dem SGB IX aus der Ausgleichsabgabe
(Kap. 10 03 TG 86 - 87) 102,0 Mio. €
- Wohnraumförderung (Kap. 03 64) 101,9 Mio. €



Wesentlich erhöhten sich die Ausgabereiste im Haushaltsjahr 2016 in folgenden Fällen:

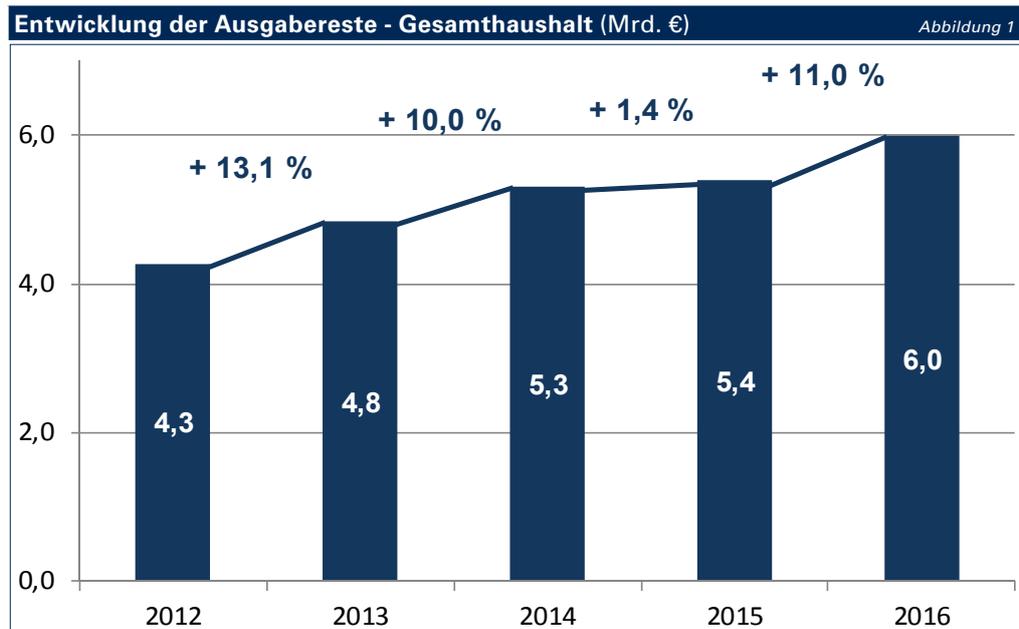
- Die Ausgabereiste beim **Schienepersonennahverkehr** nach dem Regionalisierungskonzept (Kap. 03 67) erhöhten sich von 541,4 auf 695,1 Mio. € (+ **153,7 Mio. €**). Nach Aussage der Verwaltung werden die Ausgabereiste in den nächsten Jahren für größere ÖPNV-Investitionen und Bestellungen von Verkehrsleistungen 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.
- Die Ausgabereiste für die **Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern** (Kap. 10 53) erhöhten sich um **144,2 Mio. €** auf 151,3 Mio. €. Der Großteil hiervon entfiel auf Ausgabemittel, die für Erstattungen an die Bezirke für Kosten ausländischer unbegleiteter Minderjähriger übertragen wurden. Mit Wegfall des bundesweiten Kostenerstattungsverfahrens nach § 89d Abs. 3 SGB VIII erstattet der Freistaat die Kosten für alle in Bayern untergebrachten unbegleiteten ausländischen Minderjährigen.
- Im Bereich der **Wohnraumförderung** (Kap. 03 64) sind die Ausgabereiste um **55,3 Mio. €** auf 101,9 Mio. € gestiegen. Grund für diesen Anstieg waren insbesondere die geringen Auszahlungen beim Sonderprogramm „Zusammenhalt fördern, Integration stärken“. Zur Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive ist für die Jahre 2016 bis 2019 ein kommunales Programm zur Förderung von Wohnraum mit einem Volumen von insgesamt 600,0 Mio. € vorgesehen. 2016 waren hierfür Ausgaben von 50,0 Mio. € veranschlagt. Verausgabt wurden jedoch nur 5,5 Mio. €. Nach Darstellung der Verwaltung seien die Ausgabereiste durch Bewilligungsbescheide und Zusagen vollständig gebunden.
- 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 2016 die Ausgabereiste (+ **52,1 Mio. €**). Diese beliefen sich auf insgesamt 462,7 Mio. €. Nach Darstellung der Verwaltung werde der Ausgabereist, soweit die Mittel nicht durch Bewilligungen bereits gebunden seien, für die Finanzierung anstehender bzw. bereits laufender Großprojekte (u. a. zweite Stammstrecke in München, U-Bahn-Verlängerung nach Martinsried bei München, Mobilitätsdrehscheibe Augsburg, Stadt-Umland-Bahn Nürnberg-Erlangen-Herzogenaurach, neue Straßenbahnlinie in Würzburg) benötigt.

- Zusammen mit dem Sonderprogramm „Zusammenhalt fördern, Integration stärken“ wurde ein **Staatliches Sofortprogramm Hochbau** mit einem Volumen von 70,0 Mio. € aufgelegt. Die Ausgabereste beliefen sich hierfür auf **50,0 Mio. €**. Nach Aussage der Verwaltung sei zu Beginn des Sofortprogramms noch nicht absehbar gewesen, wie schnell die Projekte tatsächlich vorbereitet und begonnen werden konnten, insbesondere im Hinblick auf die erforderlichen Abstimmungen mit der IMBY und den Gemeinden hinsichtlich der Bebaubarkeit von Grundstücken.

Bei den **Baumaßnahmen der Anlage S** erhöhten sich Ende 2016 die Ausgabereste erneut deutlich um **73,1 Mio. €** auf 496,7 Mio. €. Diese Ausgabereste seien - so die Verwaltung - durch bereits vergebene bzw. noch nicht abgerechnete Leistungen gebunden.

Die Übertragung der Ausgabereste war insgesamt nicht zu beanstanden. Allerdings erhöhten sich die Ausgabereste nochmals, obwohl deren Anstieg durch die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe von 240,0 Mio. €⁷ und einem Resteeinzug von 341,9 Mio. € durch das Finanzministerium entgegengewirkt wurde. 2016 verblieben somit 6,0 Mrd. € Ausgabereste. Die Ausgabereste beliefen sich im Bereich der Investitionen (HGr. 7 und 8) auf 3,5 Mrd. € (57,7 % aller Ausgabereste).

Die Entwicklung der letzten Jahre stellt sich wie folgt dar:



⁷ Kap. 13 03 Tit. 972 04.



Die Ausgabereste 2016 sind gegenüber dem Vorjahr um 11,0 % angestiegen. Diese Entwicklung ist ein Indiz dafür, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Im investiven Bereich könnte ein Anstieg der Ausgabereste vermieden werden, wenn verstärkt Verpflichtungsermächtigungen genutzt würden.

1.2.2 Einnahmereste

Die vom Landtag bewilligten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme⁸ und zur Entnahme von Mitteln aus dem Grundstock oder aus Rücklagen werden vom Finanzministerium als Einnahmereste übertragen, soweit sie zur Deckung noch benötigt werden. Folgende Einnahmereste wurden in das Haushaltsjahr 2017 übertragen:

Einnahmereste (Mio. €)		Tabelle 5		
	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Kreditermächtigungen				
Allgemeiner Haushalt	6.142,9	6.419,1	+ 856,1	+ 11,6%
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	1.248,0	1.828,0		
Andere Einnahmereste				
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 07, 13 08, 13 12 - 13 17)	30,1	27,3	- 2,8	- 9,2%
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und „Klimaprogramm Bayern 2020“ (Kap. 13 30, 13 31)	58,0	41,6	- 16,4	- 28,3%
Programm „Bayern 2020 plus“ und „Strukturprogramm Nürnberg-Fürth“ (Kap. 13 40 - 13 44)	94,2	51,7	- 42,5	- 45,1%
Summe	7.573,3	8.367,8	+ 794,5	+ 10,5%

Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1.350,6 Mio. € an. Da jedoch nicht mehr benötigte Kreditermächtigungen von 494,4 Mio. € eingezogen wurden, erhöhten sich die in das Jahr 2017 übertragenen Kreditermächtigungen per Saldo um 856,1 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).

⁸ Art. 18 Abs. 3 BayHO und Art. 2 HG 2015/2016.

Die Übertragung der Einnahmereste von insgesamt 8.367,8 Mio. € war zulässig, da diese zur Deckung der Ausgabereste (5.984,8 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2016 sowie der Vorjahre (2.383,0 Mio. €)⁹ benötigt wurden.¹⁰

1.3 Kreditermächtigungen

Der Landtag bestimmte in Art. 18 Abs. 3 BayHO i. V. m. Art. 2 HG 2015/2016 in der aktuell gültigen Fassung¹¹, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen und diese Kreditermächtigungen übertragen darf. Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigungen 2016 (Mio. €)		Tabelle 6
Kreditermächtigungen für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2015/2016)		0,0
Übertragene Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2015		
<i>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2015¹</i>	494,4	
<i>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen²</i>	6.896,5	7.390,9
Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2015/2016)		2.920,6
Kürzung der Kreditermächtigung um die Nettotilgung (Art. 2 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 HG 2015/2016)		- 550,0
Kreditermächtigungen 2016		9.761,5
Davon ab:		
Kreditaufnahme im Jahr 2016		- 1.020,0
Einzug alter, zum Abgleich der Haushaltsrechnung nicht mehr benötigter Kreditermächtigungen		- 494,4
Verbleibende Kreditermächtigungen		8.247,1
Davon ab:		
Übertragene Kreditermächtigungen auf das Jahr 2017		
<i>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2016¹</i>	0,0	
<i>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen²</i>	8.247,1	- 8.247,1
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 2015/2016 ermächtigt zur Übertragung „in die folgenden Haushaltsjahre“.

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

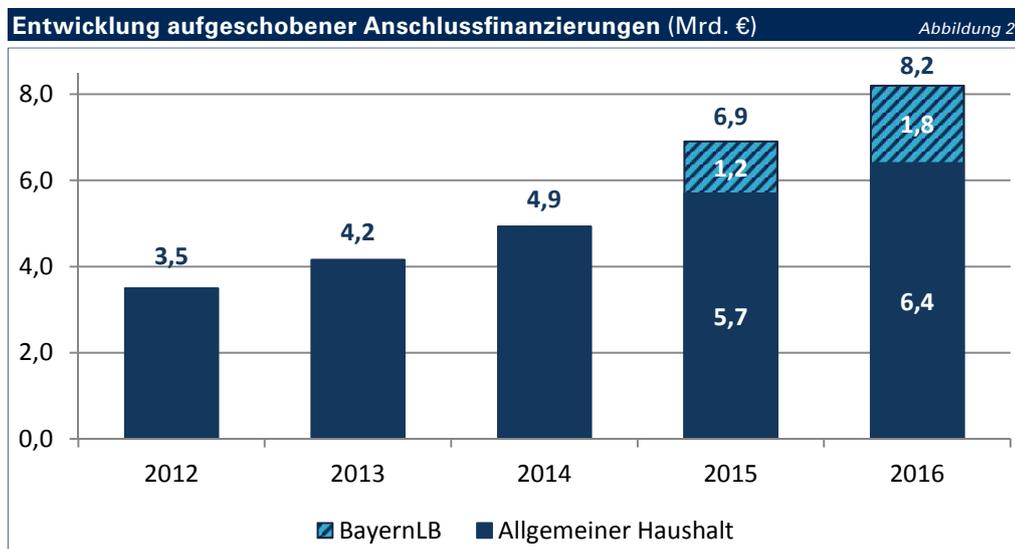
⁹ Vgl. Tabelle 1 Nr. 3.

¹⁰ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2015/2016.

¹¹ GVBl. 2014 S. 511; GVBl. 2015 S. 477.

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

Das Finanzministerium tilgte 2016 auslaufende Kredite von 2.920,6 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 Aussetzungsfloatern¹³ beschränkten. Dauerhaft getilgt wurden 550,0 Mio. €.



Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich von 3,5 Mrd. € in 2012 auf 8,2 Mrd. € in 2016 (+ 135,0 %). 2016 wurden in Kap. 13 60 Kreditermächtigungen von 1,8 Mrd. € (+ 46,5 %) 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.¹⁴

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.

¹³ Aussetzungsfloater sind variable Darlehen, deren Inanspruchnahme zinslos ausgesetzt werden kann.

¹⁴ Art. 37 BayHO.

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

Haushaltsüberschreitungen (Mio. €)				Tabelle 7	
	2015	2016	Veränderung 2015/2016		
Überplanmäßige Ausgaben ¹	1.254,5	461,7	- 792,9	- 63,2 %	
Außerplanmäßige Ausgaben	98,2	67,3	- 30,9	- 31,4 %	
Vorgriffe ²	15,5	134,2	+ 118,7	+ 767,8 %	
Summe	1.368,2	663,1	- 705,1	- 51,5 %	

¹ Der Wert für 2016 berücksichtigt - im Gegensatz zum Abschlussbericht 2016 des StMFLH - die bei Kap. 07 04

Tit. 697 02 und Kap. 03 80 Tit. 428 13 entstandenen überplanmäßigen Ausgaben in Höhe von insgesamt 0,5 Mio. €.

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

Die Haushaltsüberschreitungen betragen 1,2 % (Vorjahr: 2,7 %) des Haushaltsvolumens. 2016 wurden in 9 Fällen über- und außerplanmäßige Ausgaben von 5 Mio. € und mehr geleistet. Für die Zahlungen Bayerns im Länderfinanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz fiel eine überplanmäßige Ausgabe von 408,9 Mio. € an. Zudem waren über- und außerplanmäßige Ausgaben von 53,2 Mio. € für Leistungen im Zusammenhang mit den Hochwassern im Mai und Juni 2016 entstanden. Hierunter fielen z. B. Soforthilfen an gewerbliche Unternehmen und Privathaushalte sowie Zuweisungen zur Wiederherstellung der Infrastruktur in den Gemeinden. Zur Vorfinanzierung der erforderlichen Ausgaben für die Instandsetzung der kostenfrei überlassenen Bundesliegenschaften zur Unterbringung von Asylbewerbern sind beim Sozialministerium außerplanmäßige Ausgaben von 21,6 Mio. €¹⁵ (Vorjahr: über- und außerplanmäßige Ausgaben von 693,3 Mio. €¹⁶ für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern) entstanden. Der Bund wird diese Ausgaben wieder erstatten.¹⁷ Für den deutlich gestiegenen Bedarf an zu vergütenden Dolmetscher- und Übersetzerkosten im Zusammenhang mit der Asyl- und Flüchtlingsthematik entstanden beim Justizministerium zudem überplanmäßige Ausgaben von 15,3 Mio. €.

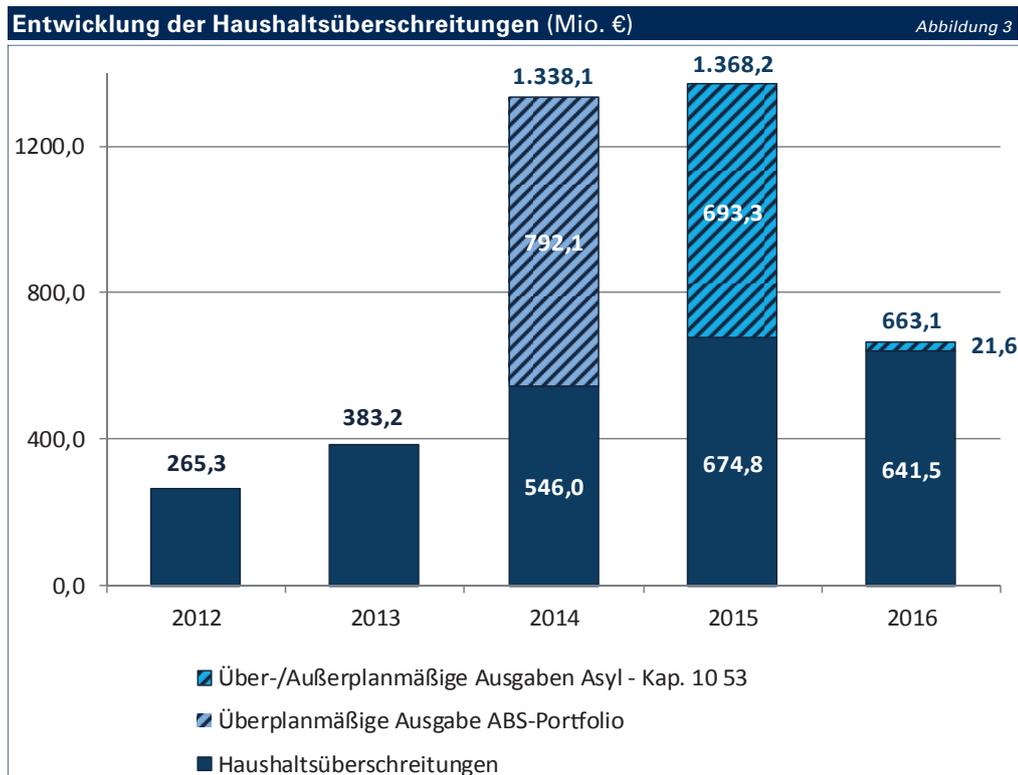
Bis auf wenige Ausnahmen lag die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums zur Überschreitung des Haushalts vor. Das Finanzministerium bestätigte, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung auch in den Ausnahmefällen zugestimmt hätte.

¹⁵ Kap. 10 53 Tit. 791 03 (apl.).

¹⁶ Kap. 10 53 insgesamt.

¹⁷ Bundesanstalt für Immobilienaufgaben: Leitfaden zur Prüfung und Erstattung von Erstinstandsetzungs- und Erschließungskosten in zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden mietzinsfrei überlassenen Liegenschaften der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Stand: Januar 2017).

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



Die Haushaltsüberschreitungen in den Jahren 2012 und 2013 beliefen sich auf 250 und 400 Mio. €. Dies entsprach einem Anteil von 0,6 bis 0,8 % des Haushaltsvolumens. Die höheren Werte in 2014 waren bedingt durch die überplanmäßige Ausgabe im Rahmen der Garantieübernahme zur Absicherung des ABS-Portfolios der BayernLB (792,0 Mio. €) und 2015 durch die Mehrausgaben für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern. Die Haushaltsüberschreitungen 2016 entsprachen einem Anteil von 1,2 % des Haushaltsvolumens.

1.5 Globale Veranschlagungen

Einnahmen und Ausgaben sind im Haushaltsplan nach Entstehungsgrund bzw. nach Zwecken getrennt zu veranschlagen.¹⁸ 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.

¹⁸ Art. 17 Abs. 1 BayHO.

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

Zum Haushaltsabgleich 2016 wurde bei Kap. 13 03 Tit. 972 04 zusätzlich eine globale Minderausgabe von 240,0 Mio. € veranschlagt, um dem Anstieg der Ausgabestelle 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 zu belegen. Die 2015 in den Bereichen des Landwirtschaftsministeriums (466.500 €) und der Staatskanzlei (27.000 €) nicht korrekt erbrachten Einsparungen wurden 2016 bereinigt.

In den Einzelplänen 03A und 15 wurden zum Haushaltsabgleich weitere globale Minderausgaben von 25,7 Mio. € veranschlagt. In der Haushaltsrechnung wurde deren Erbringung vollständig nachgewiesen. Der im Bereich des Innenministeriums 2015 nicht ordnungsgemäß nachgewiesene Teilbetrag von 44.600 € wurde 2016 zusätzlich eingespart.

Darüber hinaus wurde 2016 bei Kap. 13 03 Tit. 462 01 eine globale Minderung der gemeinsam bewirtschafteten Personalausgaben von 5,4 Mio. € veranschlagt.

Im Bereich des Umweltministeriums wurden für sächliche Verwaltungsausgaben globale Mehrausgaben von 0,2 Mio. € und globale Minderausgaben von 1,2 Mio. € ausgebracht und ordnungsgemäß durch Einsparungen an anderer Stelle gedeckt.

1.6 Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

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

Die in der Haushaltsrechnung 2016 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 Wissenschaftsminister bestätigte in der Haushaltsrechnung 2016 über den Einzelplan 15 die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsführung nur eingeschränkt. Anlass waren die Zahlungen im Rahmen des Oskar-Karl-Forster-Stipendiums durch das Staats-



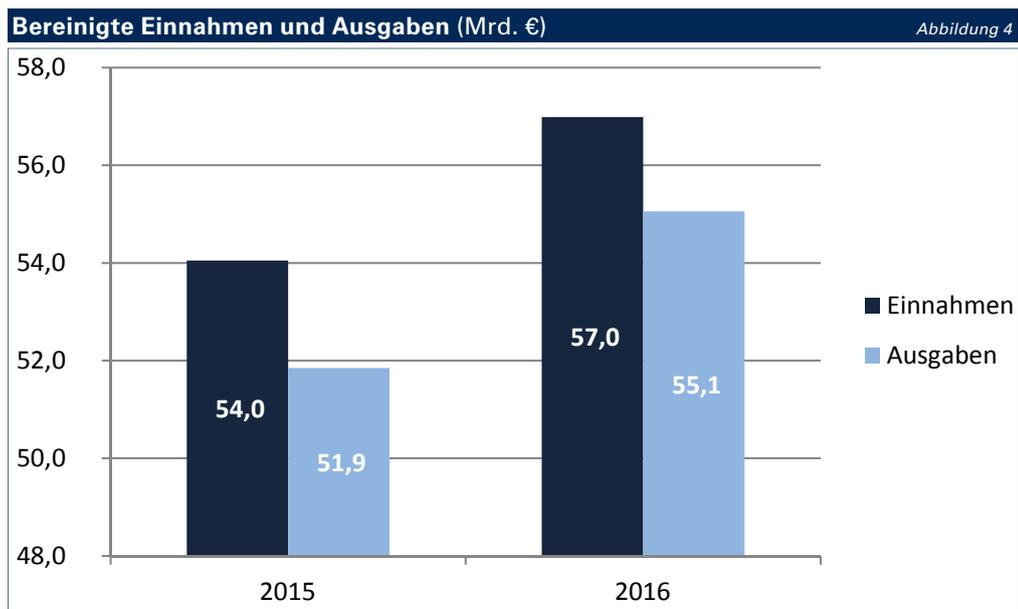
ministerium. Der ORH vertrat die Auffassung, dass die Abwicklung gegen Art. 70 und 77 BayHO verstoße. Eine abschließende Würdigung des Sachverhalts steht noch aus.

2 Gesamthaushalt

Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen standen den Einnahmen von 56.989,0 Mio. € (+ 5,4 %) Ausgaben von 55.057,7 Mio. € (+ 6,2 %) gegenüber. Dies ergab einen positiven Finanzierungssaldo von 1.931,3 Mio. €.

2.1 Einnahmen und Ausgaben

Die Analyse der Veränderungen 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.¹⁹



Auf die einzelnen Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben wird in den TNrn. 3 bis 7 näher eingegangen.²⁰

¹⁹ Vgl. Tabelle 2 - Ist-Beträge der OGr. 32, 35, 38, 91 und 98.

²⁰ Zur Entwicklung des Gesamthaushalts in den Jahren 2007 bis 2016 vgl. TNr. 11.

2.2 Finanzierungssaldo

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)	Veränderung Soll/Ist
2015	19,1	2.197,4	+ 2.178,3
2016	- 2.111,5	1.931,3	+ 4.042,8

Tabelle 8

Der für 2016 geplante Finanzierungssaldo (Soll) verbesserte sich im Haushaltsvollzug um 4.042,8 Mio. € auf einen Finanzierungssaldo (Ist) von 1.931,3 Mio. €. Ursache hierfür war hauptsächlich die günstige Entwicklung der Steuereinnahmen (vgl. TNr. 3).²¹

3 Steuereinnahmen

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (HGr. 0) sind 2016 um 3.756,6 auf 45.899,5 Mio. € (+ 8,9 %) angestiegen.

Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Mio. €)				
	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage	38.460,8	41.859,8	+ 3.399,0	+ 8,8%
<i>darunter</i>				
<i>Lohnsteuer einschließlich Zerlegung</i>	14.639,7	15.255,3	+ 615,6	+ 4,2%
<i>veranlagte Einkommensteuer</i>	4.493,4	4.983,9	+ 490,5	+ 10,9%
<i>Umsatzsteuer</i>	9.680,3	10.926,6	+ 1.246,3	+ 12,9%
Landessteuern	3.623,8	3.989,7	+ 365,9	+ 10,1%
<i>darunter</i>				
<i>Erbschaftsteuer</i>	1.570,0	1.723,1	+ 153,1	+ 9,8%
<i>Gründerwerbsteuer</i>	1.570,4	1.779,2	+ 208,8	+ 13,3%
Steuerähnliche Abgaben	58,3	50,0	- 8,2	- 14,1%
Summe	42.142,9	45.899,5	+ 3.756,6	+ 8,9%

Tabelle 9

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stellen mit 79,2 % im Jahr 2016 (Vorjahr: 79,9 %)²² den größten Anteil an den Einnahmen des Freistaates dar. Die Steigerung ist im Wesentlichen auf die höheren Einnahmen im Bereich der Gemeinschaftsteuern zurückzuführen. So stiegen allein die Einnahmen aus der Umsatzsteuer um 1,2 auf 10,9 Mrd. € (+ 12,9 %). Darin enthalten sind 2016 Zahlungen des Bundes zur Beteiligung an den Kosten für Asyl und Integration in Höhe von 1.279,2 Mio. € (Vorjahr: 312,6 Mio. €).

²¹ Zur Entwicklung des Finanzierungssaldos in den Jahren 2007 bis 2016 vgl. TNr. 12.

²² Zur Entwicklung der Steuereinnahmen in den Jahren 2012 bis 2017 vgl. TNr. 13.2.



4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (HGr. 1) verringerten sich im Vergleich zu 2015 insgesamt um 1.042,7 auf 3.287,6 Mio. € (- 24,1 %).

Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen (Mio. €)		Tabelle 10		
	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen)	2.186,8	2.357,9	+ 171,1	+ 7,8%
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mieten und Pachten, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien)	1.837,6	617,3	- 1.220,2	- 66,4%
Zinseinnahmen	74,0	63,4	- 10,6	- 14,4%
Darlehensrückflüsse	226,4	175,6	- 50,8	- 22,4%
Sonstige	5,4	73,4	+ 68,0	+ 1.250,8%
Summe	4.330,2	3.287,6	- 1.042,7	- 24,1%

Die Verwaltungs- und weiteren Einnahmen gingen um 1,0 Mrd. € zurück. Dies ist insbesondere auf die rückläufigen Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (- 66,4 %) zurückzuführen.

Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mio. €)		Tabelle 11		
	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	148,5	142,2	- 6,4	- 4,3%
Konzessionsabgaben	6,5	7,3	+ 0,8	+ 12,6%
Gewinne aus Lotterie, Lotto und Toto	219,7	233,3	+ 13,6	+ 6,2%
Mieten und Pachten	77,0	80,4	+ 3,4	+ 4,4%
Einnahmen aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	85,8	86,5	+ 0,7	+ 0,9%
Sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen (ohne Zinsen)	1.300,1	67,7	- 1.232,4	- 94,8%
Summe	1.837,6	617,3	- 1.220,2	- 66,4%

Zu den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit zählen auch die sonstigen Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen. Diese gingen 2016 um 94,8 % zurück, da insbesondere die Zahlungen im Zusammenhang mit der Beteiligung an der BayernLB gegenüber dem Vorjahr geringer waren. 2015 wurden hier noch knapp 1,2 Mrd. € vereinnahmt. Hierbei handelte es sich fast ausschließlich um die Zahlung der Republik Österreich an den Freistaat aufgrund der Umsetzungsvereinbarung.²³

5 Personalausgaben und Stellen

 Die Personalausgaben (HGr. 4) sind gegenüber 2015 um 701,1 Mio. € (+ 3,5 %) auf insgesamt 20.984,2 Mio. € angestiegen.

5.1 Personalausgaben

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)					Tabelle 12
	2015	2016	Veränderung 2015/2016		
Bezüge der Beamten und Richter ¹	9.923,0	10.167,3	+ 244,3	+ 2,5%	
Arbeitnehmer- und Beschäftigungsentgelte	4.003,3	4.142,3	+ 139,0	+ 3,5%	
Versorgungsbezüge der Beamten und Richter ¹	4.654,3	4.901,0	+ 246,7	+ 5,3%	
Beihilfen und Fürsorgeleistungen ²	613,7	628,7	+ 15,0	+ 2,4%	
Beihilfen für Versorgungsempfänger	868,1	918,5	+ 50,4	+ 5,8%	
Sonstige Personalausgaben	220,7	226,4	+ 5,7	+ 2,6%	
Summe	20.283,1	20.984,2	+ 701,1	+ 3,5%	

¹ Ohne Zuführung an das Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds (vgl. TNr. 1.3).

² Ohne Versorgungsempfänger.

Die Steigerung der Ausgaben für die aktiv Beschäftigten um 383,3 Mio. € (+ 2,8 %) gegenüber 2015 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.²⁴

²³ ORH-Bericht 2016 TNr. 11.2.

²⁴ Vgl. Versorgungsbericht des Freistaates für die 17. Legislaturperiode (Dezember 2014), Abschnitt D IV, ab S. 115.



5.2 Planstellen und andere Stellen

Die Zahl der Stellen setzt sich zusammen aus Planstellen und anderen Stellen.²⁵ Sie erhöhte sich von 2015 mit 283.083 im Haushaltsjahr 2016 auf 283.699, also um 616 (+ 0,2 %).²⁶

5.3 Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds

Zum 01.01.2013 gingen die Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds²⁷ auf das Sondervermögen „Bayerischer Pensionsfonds“ über.²⁸ Im Jahr 2016 wurden dem neuen Sondervermögen 116,8 Mio. € zugeführt, im Jahr 2015 waren es 110,3 Mio. €. Zum 31.12.2016 betrug das Vermögen im Bayerischen Pensionsfonds 2.536,1 Mio. €. Bis 2030 sind diesem Sondervermögen jährlich 100 Mio. € aus dem Staatshaushalt zuzuführen.²⁹

²⁵ Vgl. Art. 17 Abs. 5 und 6 BayHO, ohne Stellen für abgeordnete Beamte, Leerstellen und Ersatzstellen.

²⁶ Zur Entwicklung der Planstellen in den Jahren 2012 bis 2016 vgl. TNr. 14.1.

²⁷ Stand der Sondervermögen zum 31.12.2012: Versorgungsrücklage 1.406 Mio. €, Versorgungsfonds 270 Mio. €.

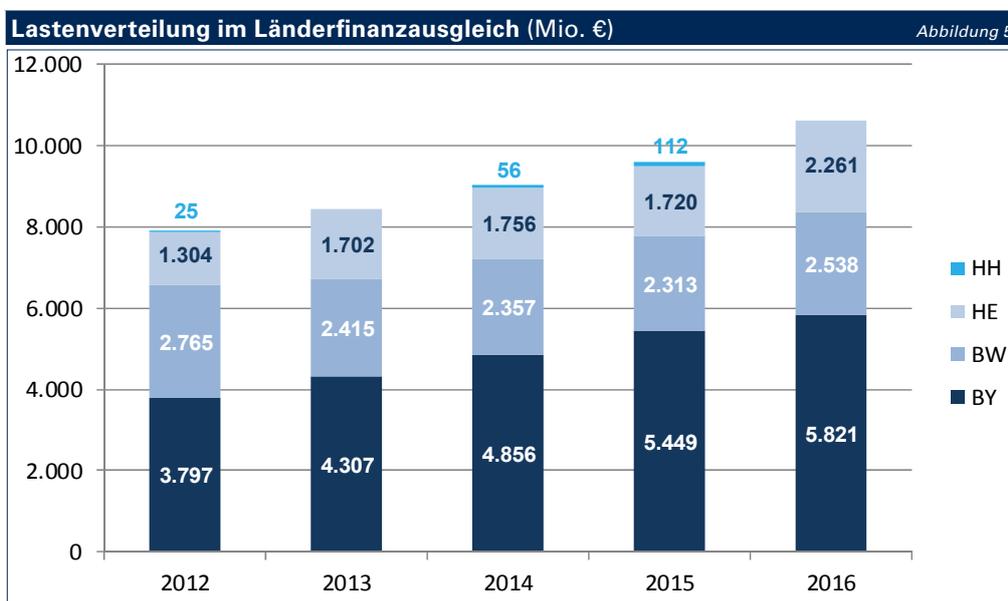
²⁸ Gesetz über die Bildung von Versorgungsrücklagen im Freistaat Bayern (BayVersRückIG) vom 11.12.2012 (GVBl. 2012, S. 613).

²⁹ Art. 6 Abs. 1 BayVersRückIG; ab 2018 voraussichtlich 110 Mio. € pro Jahr (§ 4 NHG-E 2018 LT-Drucksache 17/18700).

6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen

2016 wurden für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) 23.837,6 Mio. € verausgabt. Dies waren 1.893,1 Mio. € (+ 8,6 %) mehr als im Vorjahr.

Der größte Einzelposten ist regelmäßig die Zahlung Bayerns in den **Länderfinanzausgleich** (Kap. 13 03 Tit. 612 01). 2016 betrug diese 5.808,9 Mio. €. Dieser Betrag umfasste die endgültigen Abrechnungen 2011 und 2014, die vorläufige Abrechnung 2015 sowie Abschlagszahlungen für 2016. Die Zahlungen sind gegenüber dem Vorjahr um 424,8 Mio. € gestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die gestiegenen Steuereinnahmen zurückzuführen (vgl. TNr. 3). Nach der vom Bund erstellten vorläufigen Abrechnung 2016 beträgt der Ausgleichsbetrag 2016 für Bayern 5.821,2 Mio. €. Der bayerische Anteil belief sich 2016 auf 54,8 % (Vorjahr: 56,8 %) des gesamten Ausgleichsvolumens.



Weitere wesentliche Veränderungen sind:

Auch 2016 waren die steigenden Ausgaben im Asylbereich die wesentliche Ursache für den Anstieg der Zuweisungen und Zuschüsse. Die gesetzlichen Ausgaben für die **Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern**³⁰ erhöhten sich um **622,3 Mio. €** auf 1.391,1 Mio. € (+ 80,9 %). Davon wurden allein für die Kostenerstattung der notwendigen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden 1.102,0 Mio. € (+ 66,2 %) verausgabt.³¹

³⁰ Kap. 10 53 ohne Tit. 633 03, 633 04, 633 07, 684 01, 684 02 und TG 60.

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



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 **258,9 Mio. €** (+ 4,0 %; Vorjahr: + 3,7 %) auf 6.673,3 Mio. €.

Auch die um **204,6 Mio. €** auf 313,0 Mio. € (+ 188,9 %) gestiegenen Ausgaben zur Förderung der **Entwicklung des ländlichen Raums** durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in der Förderperiode 2014 bis 2020³² waren ursächlich für den Anstieg der Zuweisungen und Zuschüsse. 2016 wurden hierfür aus EU-Mitteln 202,5 Mio. € (+ 128,2 %) verausgabt. Dem standen Zuweisungen der EU von 130,3 Mio. € (- 8,7 %) gegenüber. Aus Landesmitteln wurden hierfür zusätzlich 110,5 Mio. € (+ 463,7 %) bereitgestellt.

Das Gesetz zum **Bayerischen Betreuungsgeld** ist am 22.06.2016 in Kraft getreten.³³ Hier-nach haben Eltern, die die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, einen Anspruch auf Betreuungsgeld. Die Haushaltsmittel hierfür wurden erstmals mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2016 veranschlagt. Die Ausgaben 2016 beliefen sich auf **130,7 Mio. €**.

Im Rahmen der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** erhalten erwerbstätige Leistungsberechtigte neben Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 19 SGB II) Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II. Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung sind die Landkreise und kreisfreien Gemeinden (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II). Die Kosten hierfür werden gem. § 46 SGB II vom Bund erstattet. Der Freistaat vereinnahmt die Bundesmittel (Kap. 10 05 Tit. 231 04) und leitet diese an die Kommunen weiter (Kap. 10 05 Tit. 633 01). Die Erstattungsleistungen stiegen 2016 um **50,2 Mio. €** auf 416,5 Mio. € (+ 13,7 %).

³² VO (EU) Nr. 1305/2013.

³³ GVBl. 2016 S. 94.

7 Investitionen

 Die Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) stiegen 2016 gegenüber dem Vorjahr um 129,5 auf 5.595,9 Mio. € an.

Die Ausgaben für Investitionen stellen sich wie folgt dar:

Investitionsausgaben (Mio. €)				Tabelle 13	
	2015	2016	Veränderung 2015/2016		
Baumaßnahmen	1.302,5	1.406,6	+ 104,1	+ 8,0%	
Erwerb von Sachen	450,3	462,0	+ 11,7	+ 2,6%	
Investitionsförderung	3.713,6	3.727,3	+ 13,7	+ 0,4%	
Summe	5.466,5	5.595,9	+ 129,5	+ 2,4%	

Mit 66,6 % entfiel der Großteil der Ausgaben auf den Bereich der Investitionsförderung.

Größere Einzelposten bei der Investitionsförderung (Mio. €)				Tabelle 14	
Investitionsförderung	2015	2016	Veränderung 2015/2016		
im Rahmen der allgemeinen Finanzzuweisungen (insbesondere FAG, BayKrG, FAG-ÖPNV)	1.769,1	1.801,7	+ 32,6	+ 1,8%	
der regionalen und strukturellen Wirtschafts- förderung	217,7	236,2	+ 18,5	+ 8,5%	
im Bereich Wissenschaft	154,9	166,2	+ 11,3	+ 7,3%	
zur Städtebauförderung	148,7	152,4	+ 3,7	+ 2,5%	
zum Wohnungsbau	166,5	143,9	- 22,6	- 13,6%	
für die Breitbanderschließung	47,7	108,9	+ 61,2	+ 128,4%	
für die Jugend-, Familien-, Frauen- und Altenhilfe sowie zur Kinderbetreuung	163,9	93,7	- 70,3	- 42,9%	
der allgemeinen Wirtschaftsförderung	100,7	93,0	- 7,7	- 7,7%	
im Bereich Landwirtschaft	117,0	82,1	- 34,9	- 29,8%	
im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	86,6	77,9	- 8,7	- 10,0%	
für den Schienenpersonennahverkehr	48,4	65,6	+ 17,2	+ 35,6%	
im Rahmen der Ausgleichsabgabe (SGB IX)	64,0	63,2	- 0,8	- 1,3%	
im Bereich der Leistungen nach dem BaySchFG	52,4	52,2	- 0,2	- 0,4%	



8 Rücklagen und Sondervermögen

Rücklagen und Sondervermögen sind zweckgebunden mit Ausnahme der Haushaltssicherungsrücklage. Diese betrug Ende 2016 6,3 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 15	
	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	6.063,1	6.330,8	+ 267,8	+ 4,4%
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	60,0	44,6	- 15,3	- 25,6%
Sonderrücklagen „ersparte Haushaltsmittel“	145,9	94,5	- 51,3	- 35,2%
Bayer. Pensionsfonds (ehem. Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds) ¹	2.318,1	2.536,2	+ 218,1	+ 9,4%
Sonstige Sondervermögen	178,5	183,2	+ 4,7	+ 2,6%
Summe	8.765,6	9.189,4	+ 423,8	+ 4,8%

¹Anteil des Freistaates Bayern am Sondervermögen.

Mit der **Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** werden Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften abgesichert. Aufgrund des positiven Verlaufs der Einnahmen konnten der Rücklage per Saldo 267,8 Mio. € zugeführt werden. Ihr Bestand belief sich zum 31.12.2016 auf 6,3 Mrd. €. ³⁴

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. 2016 wurden für diese Zwecke 15,3 Mio. € aus der Rücklage entnommen.

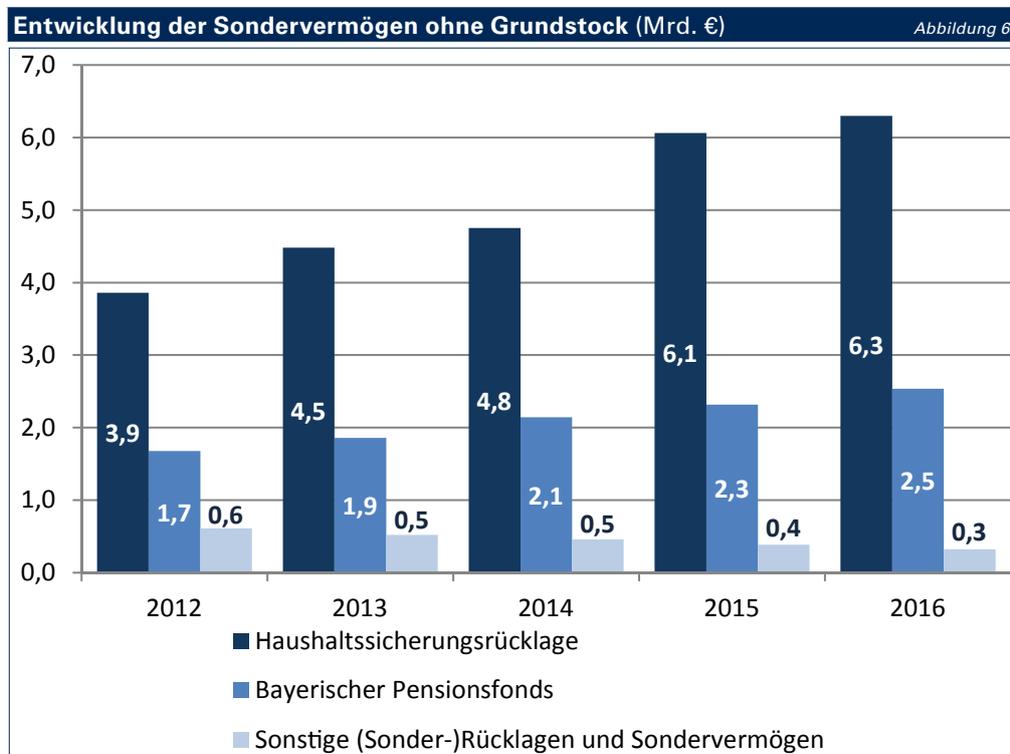
Privatisierungserlöse dürfen nur für den Neuerwerb von Grundstockvermögen verwendet werden (vgl. TNr. 8.2). Ein Teil dieser Privatisierungserlöse wurde im Rahmen der Zukunftsprogramme „Offensive Zukunft Bayern“, „Bayern 2020 plus“, „Nord- und Ost-Bayern-Programm“ sowie „Strukturprogramm Nürnberg-Fürth“ 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 (2016: 51,3 Mio. €).

³⁴ Zur Entwicklung der Haushaltssicherungsrücklage in den Jahren 2007 bis 2016 vgl. TNr. 15.

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. 5.3).³⁵ Das Sondervermögen belief sich zum 31.12.2016 auf 2.536,2 Mio. €. ³⁶ Die Steigerung um 218,1 Mio. € setzt sich aus der Zuführung von 116,8 Mio. € und einer Wertentwicklung von 101,3 Mio. € zusammen.

Unter **sonstige Sondervermögen**³⁷ 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.

Die Sondervermögen ohne Grundstock entwickelten sich wie folgt:



³⁵ Art. 7 Abs. 1 BayVersRücklG.

³⁶ Anteil des Freistaates am Sondervermögen.

³⁷ Details s. Haushaltsrechnung des Freistaates, Einzelpläne 03A, 08, 10, 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 08.08.2002.³⁸

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 16	
	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Allgemeine Landesverwaltung	550,9	489,1	- 61,9	- 11,2%
Forstgrundstock	4,7	5,4	+ 0,8	+ 16,5%
Offensive Zukunft Bayern II	5,5	6,8	+ 1,3	+ 23,8%
Offensive Zukunft Bayern IV - Bayernfonds II	0,4	0,5	+ 0,1	+ 26,3%
Erlöse aus der Veräußerung weiterer Beteiligungen (insb. e-on) und von Grundstockvermögen	366,8	401,9	+ 35,2	+ 9,6%
Summe	928,2	903,7	- 24,6	- 2,6%

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

2016 wurden im Bereich der „Allgemeinen Landesverwaltung“ 43,0 Mio. € erwirtschaftet und 104,9 Mio. € für den Erwerb von Grundstockvermögen bzw. für die Finanzierung von grundstockkonformen Maßnahmen ausgegeben.

³⁸ FMBl. S. 268.

Den Einnahmen des „Forstgrundstocks“ von 2,4 Mio. € standen Ausgaben von 1,7 Mio. € entgegen, insbesondere für den Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken (1,2 Mio. €).

In den **drei zusätzlichen Sondervermögen aus Privatisierungserlösen**³⁹ 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. Die Einnahmen dieser Sondervermögen beliefen sich 2016 auf 35,9 Mio. €. Allein aus der Veräußerung staatlicher Beteiligungen wurden 34,0 Mio. € erzielt.

9 Schuldenstand und Zinsen

 **2016 wurden 550,0 Mio. € Schulden getilgt. Die Schulden am Kreditmarkt am 31.12.2016 lagen bei 20,7 Mrd. €. Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich um 1.350,6 Mio. €. Werden diese in Anspruch genommen, können sich die Staatsschulden auf 29,0 Mrd. € erhöhen.**

Der Schuldenstand des Freistaates und die Zinszahlungen stellen sich wie folgt dar:

Staatsschulden am Jahresende (Mio. €)				Tabelle 17	
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2015	2016	Veränderung 2015/2016		
1. Allgemeiner Haushalt					
- Kreditmarktschulden	13.877,2	13.106,6	- 770,6	- 5,6%	
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	5.648,5	6.419,1	+ 770,6	+ 13,6%	
<i>Summe</i>	<i>19.525,7</i>	<i>19.525,7</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0%</i>	
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB					
- Kreditmarktschulden	8.752,0	7.622,0	- 1.130,0	- 12,9%	
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	1.248,0	1.828,0	+ 580,0	+ 46,5%	
<i>Summe</i>	<i>10.000,0</i>	<i>9.450,0</i>	<i>- 550,0</i>	<i>- 5,5%</i>	
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	29.525,7	28.975,7	- 550,0	- 1,9%	
davon Kreditmarktschulden	22.629,2	20.728,6	- 1.900,6	- 8,4%	
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	950,6	842,6	- 108,0	- 11,4%	

³⁹ Nr. 3.5.1 der Grundstockbekanntmachung vom 08.08.2002.



Zinsausgaben (Mio. €)		Tabelle 18		
Zinsausgaben	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
A. Kreditmarkt				
1. Allgemeiner Haushalt ¹	481,3	433,4	- 47,9	- 9,9%
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	347,3	313,5	- 33,8	- 9,7%
<i>Zwischensumme</i>	<i>828,6</i>	<i>747,0</i>	<i>- 81,7</i>	<i>- 9,9%</i>
B. Bund	5,2	5,7	+ 0,5	+ 9,9%
Summe	833,9	752,7	- 81,1	- 9,7%

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

Bei den **Schulden am Kreditmarkt** handelt es sich um Schuldscheindarlehen, Landesschatzanweisungen und Kreditrahmenverträge. 2016 umfassten die Kreditrahmenverträge 755,0 Mio. €. Diese werden nur bei Bedarf zur kurzfristigen Liquiditätsbeschaffung in Anspruch genommen. 2016 war dies infolge der guten Liquidität nur sehr selten und nur in geringer Höhe notwendig.

Das Finanzministerium hat - wie bereits im Vorjahr - keine zinsrelevanten Darlehen aufgenommen, da alle fälligen Anschlussfinanzierungen mit Ausnahme der Kreditrahmenverträge und Aussetzungsfloater⁴⁰ gem. Art. 8 Abs. 3 HG aufgeschoben wurden (vgl. TNr. 1.3). 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).⁴¹

⁴⁰ Vgl. Fn.13.

⁴¹ Zur Entwicklung der Verschuldung in den Jahren 2007 bis 2016 vgl. TNr. 16.

10 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

 Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen des Freistaates sind 2016 um 123 Mio. € auf 6,5 Mrd. € zurückgegangen.

Staatsbürgschaften werden nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern (BÜG) vom Finanzministerium vergeben. Daneben reicht die LfA Förderbank Bayern (LfA) im Rahmen ihres 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 verminderte sich 2016 im Vergleich zum Vorjahr um 123,2 Mio. € auf 6,5 Mrd. €.

Er ermittelt sich wie folgt:

Gewährleistungen (Mio. €) Tabelle 19				
Bereich	Haftungsbeträge 2015/2016		Veränderung 2015/2016	
Bürgschaften nach dem BÜG	3.210,8	3.136,3	- 74,5	- 2,3%
Bürgschaften der LfA	1.104,2	1.055,1	- 49,1	- 4,4%
Rückbürgschaften und Garantien zugunsten der LfA	- 38,1	- 24,5	+ 13,6	+ 35,7%
Erfüllungsübernahme der LfA	126,3	138,8	+ 12,5	+ 9,9%
Bürgschaften gegenüber der BayernLB	2.001,4	1.917,8	- 83,6	- 4,2%
Sonstige Garantien und Gewährleistungen	244,1	302,0	+ 57,9	+ 23,7%
Summe	6.648,7	6.525,5	- 123,2	- 1,9%

Daneben bestand nach dem BÜG noch ein freier Ermächtigungsrahmen von 4,1 Mrd. €. Aus der Ausfallbürgschaft von 3,0 Mrd. € gem. Art. 3 Zweckvermögensgesetz (TNr. 10.3) ist ein Betrag von 1.082 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 Wohnungswezens, 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 31.12.2016)					
					<i>Tabelle 20</i>
Bereich	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag	Anrechnungs- betrag	Ermächti- gungsrahmen
Gewerbliche Wirtschaft	0	0,0	0,0	83,7	2.250,0
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	1	1,3	1,0	0,0	50,0
Wohnungswesen	48.559	3.674,2	3.131,0	21,2	5.000,0
Land- und Forstwirtschaft	0	0,0	0,0	0,0	25,0
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	154	4,3	4,3	0,1	150,0
Summe	48.714	3.679,8	3.136,3	105,0	7.475,0

Das Finanzministerium errechnete für Ende 2016 einen Haftungsbetrag von 3.136,3 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 105,0 Mio. €.

Zugesagt, jedoch noch nicht ausgereicht wurden darüber hinaus weitere 99,8 Mio. €. Daraus ergab sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 4.133,9 Mio. €.

10.2 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern

Die LfA ist die Förderbank des Freistaates. Sie vergibt eigene Bürgschaften im Rahmen ihres Förderauftrags.

Bürgschaften der LfA (Mio. €; Bestand am 31.12.2016)			
Bürgschaftsprogramme	Anzahl	Kredit-betrag	Haftungs-betrag
Bürgschaft für mittelständische Unternehmen	971	272,3	178,3
Exportgarantie (Konsortial)	72	25,3	10,4
Haftungsfreistellungen	12.591	969,3	620,6
Haftungsmäßige Unterbeteiligung	143	790,6	187,8
Inlandsaval (Konsortial)	117	58,6	14,6
Rückbürgschaften für Kleinbürgschaft Bürgschaftsbank Bayern GmbH	3	0,1	0,0
Rückbürgschaften zugunsten anderer Länder	6	2,4	0,8
Sonstige LfA-Bürgschaften und Garantien (Banken und Nichtbanken)	2	0,1	0,1
Vorfinanzierung Auslandsauftrag (Konsortial)	24	7,6	3,8
Vorfinanzierung Inlandsauftrag (Konsortial)	45	13,4	6,7
BBP ¹ -Garantie für Verlängerungsfälle	25	9,8	3,8
BBP ¹ -Garantie für Wachstumsfälle (Banken und Nichtbanken)	61	65,5	25,5
Bürgschaft des Bayerischen Bankenfonds	3	0,2	0,1
Rückgarantie zugunsten der Bayerischen Beteiligungsgesellschaft mbH (BayBG)	10	12,7	2,5
Summe	14.073	2.227,9	1.055,1

¹ Bayerisches Beteiligungsprogramm (BBP)

Der Haftungsbetrag aus den Bürgschaften der LfA belief sich auf 1.055,1 Mio. €, der durch Rückgarantien von 24,5 Mio. € vermindert wird.

Darüber hinaus hat die LfA die Erfüllungsübernahme bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien erklärt, die der Freistaat gegenüber der Bayerischen Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) und der Bürgschaftsbank Bayern GmbH (BBB) übernommen hat. Dabei handelte es sich insgesamt um 550 Rückgarantien gegenüber der BGG über 193,0 Mio. € und 1.832 Fälle gegenüber der BBB über 516,4 Mio. € mit einem Haftungsbetrag von zusammen 138,8 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 3,0 Mrd. € übernommen. Die Ausfallbürgschaft valutierte zum 31.12.2016 mit 1.917,8 Mio. €.

Das Finanzministerium wurde 2016 ermächtigt⁴², zulasten des Freistaates für Darlehen aus den Bayerischen Modernisierungsprogrammen an die Siedlungswerk Nürnberg GmbH und die Stadibau - Gesellschaft für den Staatsbedienstetenwohnungsbau in Bayern mbH gegenüber der BayernLabo eine Ausfallbürgschaft bis zu einer Höhe von 30 Mio. € zu übernehmen. Die Valutierung zum 31.12.2016 lag bei 0 €.

10.4 Sonstige Garantien und Gewährleistungen

Daneben bestehen noch weitere staatliche Garantien und Gewährleistungen aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen, die zum 31.12.2016 mit einem Gesamtbetrag von 603,4 Mio. € in Anspruch genommen wurden.

⁴² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 14 HG 2015/2016 i. d. F. des NHG 2016.

Die sonstigen Garantien und Gewährleistungen verteilen sich wie folgt:

Sonstige Garantien und Gewährleistungen (Mio. €; Stand 31.12.2016)			
			<i>Tabelle 22</i>
Ifd. Nr.	Gewährleistung	Gesamtanspruchnahme 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.	Patronatserklärung ggü. dem Eisenbahnbundesamt für den Hafen Nürnberg-Roth GmbH ³	22,0	10,4
4.	Bürgschaft zugunsten GSB Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH ⁴	20,0	0,0
5.	Bürgschaft ggü. Bund i. Z. m. „New Town“ Eschenbach ⁵	83,0	0,0
6.	Rückbürgschaft/Garantie des Freistaates ggü. der LfA ⁶	200,0	16,8
7.	Patronatserklärung für das Bayerische Hauptmünzamt ⁷	2,0	2,0
8.	Gewährträgerhaftung für Verbindlichkeiten des Landesverbands für Ländliche Entwicklung ⁸	12,0	8,5
9.	Kapitaldienstgarantien/Wiedereinsatzgarantie i. Z. m. der Ausschreibung von Verkehrsleistungen („Dieselnetz Allgäu“) ⁹	125,0	125,0
10.	Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Landeskraftwerke GmbH ¹⁰	0,2	0,2
11.	Kapitaldienstgarantien/Wiedereinsatzgarantie i. Z. m. der Ausschreibung von Verkehrsleistungen („Dieselnetz Augsburg I“) ¹¹	100,0	100,0
12.	Garantie gegenüber der Luitpoldhütte GmbH ¹²	10,0	10,0
	Gesamt	603,4	302,0

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. 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.

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

⁵ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2007/2008.

⁶ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 10 HG 2009/2010 i. d. F. des NHG 2010 und Art. 8 Abs. 5 HG 2011/2012.

⁷ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2011/2012.

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

⁹ 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.

¹⁰ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2015/2016.

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 2015/2016 i. d. F. des NHG 2016.



III. AUSGEWÄHLTE AKTUELLE ENTWICKLUNGEN DER HAUSHALTSLAGE UND AUSBLICK

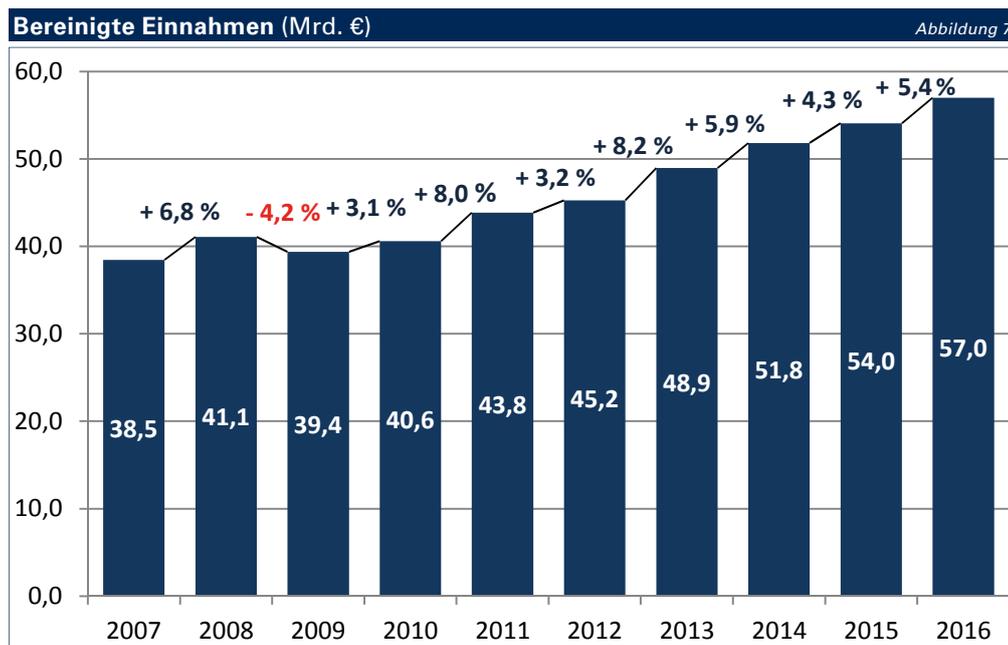
Anmerkung:

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.

11 Entwicklung des Gesamthaushalts

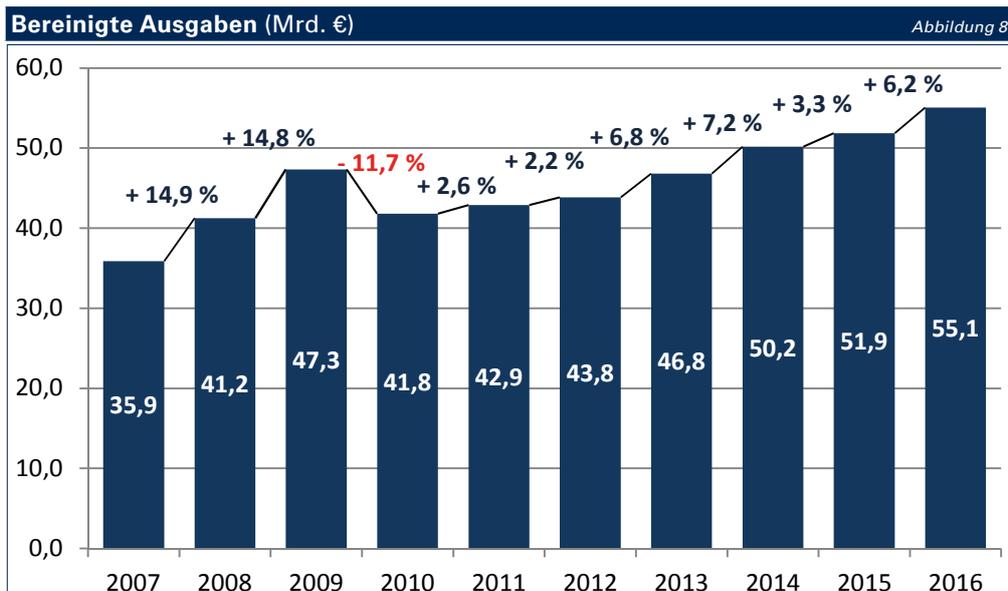
Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen stiegen die Einnahmen und Ausgaben in den vergangenen Jahren erheblich. Die Planung für die kommenden Jahre sieht weitere deutliche Ausgabensteigerungen vor. Der ORH erinnert an die Absicht der Staatsregierung, die Ausgabensteigerungen ab dem Haushalt 2015 auf 3 % zu begrenzen.

Die Analyse der Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben erfolgt anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben.⁴³ Sie entwickelten sich folgendermaßen:



Die Einnahmen sind in den letzten zehn Jahren - mit Ausnahme des Jahres 2009 - kontinuierlich gestiegen. Die Steigerungsrate lag zwischen 3,1 und 8,2 % (2009: - 4,2 %). Der Anstieg bei den bereinigten Einnahmen beruhte 2016 im Wesentlichen auf der anhaltend günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen. In den Jahren 2012 bis 2014 wirkten sich auch die Beihilferückzahlungen der BayernLB an den Freistaat und in 2015 die aufgrund der Umsetzungsvereinbarung von der Republik Österreich an den Freistaat geleistete Zahlung von 1,23 Mrd. € - ebenfalls im Zusammenhang mit der BayernLB - positiv auf die Einnahmen aus.

⁴³ Vgl. TNr. 2.1.



Die Ausgaben sind im Zeitraum 2007 bis 2016 um 19,2 Mrd. € (+ 53,4 %) gestiegen. Lediglich 2010 fielen die Ausgaben geringer aus als im jeweiligen Vorjahr. Die Entwicklung zeigt, dass die Steigerungen zwischen 2,2 und 14,9 % (2010: - 11,7 %) lagen. Der hohe Anstieg der Ausgaben in den Jahren 2008 und 2009 ist im Wesentlichen auf die Kapitalzuführung an die BayernLB (2008: 3,0 Mrd. €, 2009: 7,0 Mrd. €) zurückzuführen.

Ziel der Staatsregierung ist, die Ausgabensteigerung des Gesamthaushalts ab 2015 pro Jahr auf 3 % zu begrenzen. Diese Marke wurde jedoch zuletzt nicht mehr eingehalten:

- ▶ Der Nachtragshaushalt 2016 wurde mit einer Ausgabensteigerung von 9,2 % geplant. Die deutliche Steigerung wurde mit den Mehrausgaben für Asyl begründet. Ohne Berücksichtigung dieser zusätzlichen Ausgaben lag die geplante Steigerungsrate gleichwohl bei 3,7 %. Die tatsächlichen Ausgaben stiegen 2016 um 6,2 % (Abbildung 8).
- ▶ Für 2017⁴⁴ und 2018⁴⁵ wurde der Haushalt nach Darstellung der Staatsregierung - ohne die Mehrausgaben für den Länderfinanzausgleich - mit einer Steigerung von 2,9 und 3,0 % geplant. Legt man - wie in den Vorjahren - das gesamte Haushaltsvolumen der jeweiligen Jahre zugrunde, beträgt die geplante Ausgabensteigerung 4,1 und 3,3 %.

Der ORH hält an seiner wiederholt geäußerten Empfehlung fest, dass die Ausgabensteigerung mit Augenmaß erfolgen sollte. Der ORH erinnert an die Absicht der Staatsregierung, die Ausgabensteigerungen ab dem Haushalt 2015 auf 3 % zu begrenzen.

⁴⁴ HG 2017/2018 vom 20.12.2016 (GVBl. 2016 S. 399, GVBl. 2017 S. 5).

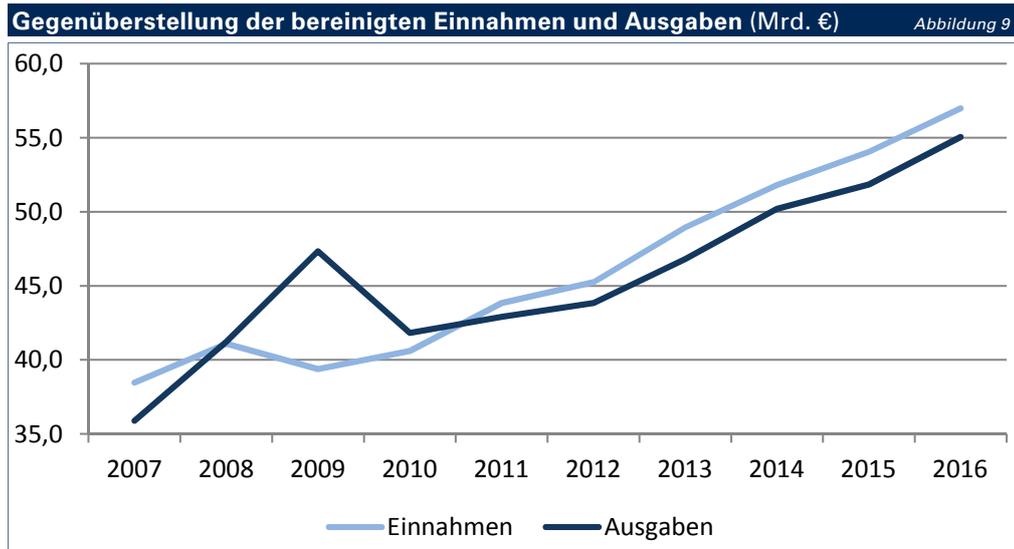
⁴⁵ Regierungsentwurf des NHG 2018 vom 16.11.2017, LT-Drucksache 17/18700.



12 Entwicklung des Finanzierungssaldos

Der Finanzierungssaldo aus bereinigten Einnahmen und Ausgaben war in den letzten Jahren stets positiv. Im Haushalt wurde allerdings meist mit einem negativen Finanzierungssaldo geplant. Der ORH empfiehlt, zumindest in konjunkturell guten Jahren mit einem positiven Finanzierungssaldo zu planen.

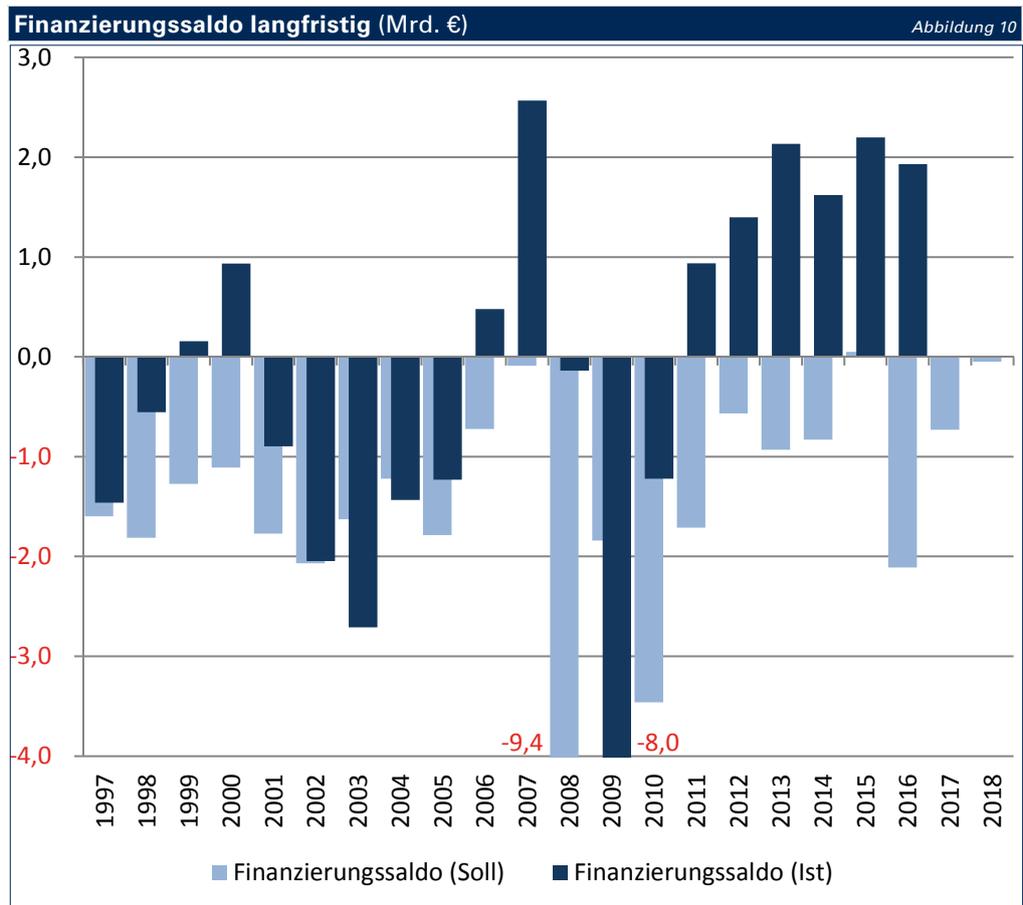
Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben.



Diese Gegenüberstellung macht deutlich, dass sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben seit 2007 erheblich gestiegen sind. Da die bereinigten Einnahmen meist über den bereinigten Ausgaben lagen, konnte seit 2011 ein positiver Finanzierungssaldo (Ist) erzielt werden.

Finanzierungssaldo (Mio. €)			Tabelle 23
Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)	Veränderung Soll/Ist
2007	- 87,9	2.567,6	+ 2.655,6
2008	- 9.423,2	- 139,3	+ 9.283,9
2009	- 1.841,0	- 7.964,8	- 6.123,8
2010	- 3.461,2	- 1.220,0	+ 2.241,2
2011	- 1.711,5	935,7	+ 2.647,1
2012	- 568,0	1.397,1	+ 1.965,1
2013	- 932,4	2.132,3	+ 3.064,7
2014	- 829,7	1.620,2	+ 2.449,9
2015	19,1	2.197,4	+ 2.178,3
2016	- 2.111,5	1.931,3	+ 4.042,8

Die Entwicklung des Finanzierungssaldos in den letzten zehn Jahren 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 oder Entnahmen aus Rücklagen und dem Grundstock vorgesehen waren.





Im Haushaltsvollzug ist seit 2011 - anders als in früheren Jahren - in jedem Jahr ein positiver Finanzierungssaldo (Ist) entstanden (Abbildung 10). Grund für diese Überschüsse war im Wesentlichen, dass die tatsächlichen Steuermehreinnahmen höher ausfielen, als noch bei der Haushaltsaufstellung prognostiziert wurde. Die Jahresüberschüsse im Zeitraum 2011 bis 2016 wurden der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt und teilweise zur Schuldentilgung verwendet (2012 bis 2016).

Der Doppelhaushalt 2015/2016⁴⁶ sah für beide Jahre einen positiven Finanzierungssaldo (Soll) vor. Der Nachtragshaushalt 2016⁴⁷ wurde mit einem negativen Finanzierungssaldo (Soll) von 2,1 Mrd. € geplant, insbesondere aufgrund des Mehrbedarfs im Asylbereich. Tatsächlich wurde 2016 ein positiver Finanzierungssaldo (Ist) erreicht, der insbesondere auf die weiterhin sehr guten Steuereinnahmen zurückzuführen war.

Der Doppelhaushalt 2017/2018 sieht für beide Jahre wieder einen negativen Finanzierungssaldo vor (2017: - 731,1 Mio. €; 2018: - 561,1 Mio. €).⁴⁸ Der Regierungsentwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2018⁴⁹ profitiert erneut von höheren Steuermehreinnahmen, wird aber gleichwohl mit einem - wenn auch geringen - negativen Finanzierungssaldo (Soll) von - 17,8 Mio. € geplant.

Der ORH hält weiter an seiner Empfehlung fest, künftig nicht auf unerwartete Einnahmeverbesserungen zu setzen, sondern insbesondere in konjunkturell guten Jahren mit einem positiven Finanzierungssaldo zu planen.

⁴⁶ HG 2015/2016 vom 17.12.2014 (GVBl. S. 511).

⁴⁷ NHG 2016 vom 22.12.2015 (GVBl. S. 477).

⁴⁸ HG 2017/2018 vom 20.12.2016 (GVBl. 2016 S. 399, 2017 S. 5).

⁴⁹ LT-Drucksache 17/18700 vom 16.11.2017.

13 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

 Die Steuereinnahmen sind 2016 um 3.764,9 Mio. € (+ 8,9 %) angestiegen, 2017 erhöhten sie sich um weitere 1.193,5 Mio. € (+ 2,6 %).

13.1 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 24
Steuerarten	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	33.733,1	35.482,0	37.622,2	40.071,8	41.691,0	44.326,6
Veranlagte Einkommensteuer	7.598,7	9.219,7	9.765,8	10.572,8	11.726,8	12.927,1
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	5.054,7	4.459,3	4.269,0	4.745,9	5.355,2	5.862,6
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.787,1	1.676,2	1.577,9	1.685,9	1.320,4	1.475,6
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	2.727,0	4.097,0	4.945,0	4.652,3	5.998,0	5.209,1
Umsatzsteuer	20.771,7	22.860,8	24.790,6	25.320,1	27.681,6	28.412,1
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.138,2	2.944,3	2.979,7	3.073,0	3.250,5	3.581,6
Gewerbsteuerumlage	1.492,8	1.515,8	1.588,2	1.586,6	1.691,9	1.889,3
Summe	76.303,3	82.255,1	87.538,3	91.708,4	98.715,4	103.684,0
Landessteuern						
Vermögensteuer	- 0,1	0,1	- 1,2	- 1,0	0,0	0,2
Erbschaftsteuer	996,1	1.077,6	1.357,3	1.570,0	1.723,1	1.442,1
Grunderwerbsteuer	1.252,3	1.346,9	1.425,2	1.570,4	1.779,2	1.785,1
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	188,9	244,5	243,9	253,6	259,6	268,7
Feuerschutzsteuer	65,4	69,0	70,6	73,5	73,2	76,7
Biersteuer	150,6	147,1	155,0	157,4	154,6	152,4
Summe	2.653,2	2.885,2	3.250,7	3.623,8	3.989,7	3.725,1
Gesamt	78.956,4	85.140,3	90.789,0	95.332,2	102.705,1	107.409,1



Das Steueraufkommen 2016 ist gegenüber dem Vorjahr um 7.372,9 Mio. € (+ 7,7 %) und 2017 nochmals um 4.704,0 Mio. € (+ 4,6 %) angestiegen.

13.2 Steuereinnahmen

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

Die Steuereinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Steuereinnahmen (Mio. €)								Tabelle 25	
Steuerarten	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012/2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Gemeinschaftsteuern									
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	12.028,3	12.746,5	13.663,7	14.639,7	15.255,3	+ 26,8 %	16.350,8	+ 7,2 %	
Veranlagte Einkommensteuer	3.229,4	3.918,4	4.150,4	4.493,4	4.983,9	+ 54,3 %	5.494,0	+ 10,2 %	
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2.319,9	2.101,6	1.951,6	2.253,4	2.527,1	+ 8,9 %	2.727,6	+ 7,9 %	
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	786,3	737,5	712,8	741,8	581,0	- 26,1 %	649,3	+ 11,8 %	
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	1.359,7	2.048,5	2.472,5	2.326,2	2.999,0	+ 120,6 %	2.604,6	- 13,2 %	
Umsatzsteuer	8.543,2	8.989,8	9.223,3	9.680,3	10.926,6	+ 27,9 %	10.420,5	- 4,6 %	
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.138,2	2.944,3	2.979,7	3.073,0	3.250,5	+ 3,6 %	3.581,6	+ 10,2 %	
Gewerbsteuerumlage	1.179,3	1.197,4	1.254,4	1.253,0	1.336,4	+ 13,3 %	1.489,5	+ 11,5 %	
Summe	32.584,3	34.684,0	36.408,5	38.460,8	41.859,8	+ 28,5 %	43.317,9	+ 3,5 %	
Landessteuern									
Vermögensteuer	- 0,1	0,1	- 1,2	- 1,0	0,0	+ 114,5 %	0,2	+ 949,3 %	
Erbschaftsteuer	996,1	1.077,6	1.357,3	1.570,0	1.723,1	+ 73,0 %	1.442,1	- 16,3 %	
Grunderwerbsteuer	1.252,3	1.346,9	1.425,2	1.570,4	1.779,2	+ 42,1 %	1.785,1	+ 0,3 %	
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	188,9	244,5	243,9	253,6	259,6	+ 37,5 %	268,7	+ 3,5 %	
Feuerschutzsteuer	65,4	69,0	70,6	73,5	73,2	+ 11,9 %	76,7	+ 4,8 %	
Biersteuer	150,6	147,1	155,0	157,4	154,6	+ 2,7 %	152,4	- 1,4 %	
Summe	2.653,2	2.885,2	3.250,7	3.623,8	3.989,7	+ 50,4 %	3.725,1	- 6,6 %	
Gesamt	35.237,5	37.569,1	39.659,2	42.084,6	45.849,5	+ 30,1 %	47.043,0	+ 2,6 %	

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2016 gegenüber dem Vorjahr um 3.764,9 Mio. € (+ 8,9 %) und 2017 um weitere 1.193,5 Mio. € (+ 2,6 %) angestiegen.

14 Entwicklungen im Personalbereich

 Die Altersstruktur der Beamten im Polizeivollzug, von Lehrern und Finanzbeamten ist im Hinblick auf bald ausscheidende starke Jahrgänge uneinheitlich. Der ORH sieht hier ein Handlungsfeld im Rahmen eines strategischen Aufgaben- und Personalmanagements.

14.1 Entwicklung der Stellen seit 2012

Die Entwicklung der Stellen, also der Planstellen und anderen Stellen, nahm seit dem Jahr 2012 im 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 und in den Finanzämtern per Saldo folgenden Verlauf:

Stellenentwicklung ¹							Tabelle 26	
	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012 - 2016		
Schulen (Kap. 05 12 - 05 21, ohne Kap. 05 20)	106.121	107.388	106.972	106.457	106.450	+ 329	+ 0,3%	
Hochschulen	31.876	33.384	33.382	33.718	33.729	+ 1.853	+ 5,8%	
Polizei (Kap. 03 17 - 03 21)	39.104	39.666	40.166	40.351	40.445	+ 1.341	+ 3,4%	
Finanzämter (Kap. 06 05)	17.193	17.596	17.982	17.978	18.228	+ 1.035	+ 6,0%	
übrige Vewaltung	84.331	83.950	84.065	84.579	84.847	+ 516	+ 0,6%	
Stellen gesamt	278.625	281.984	282.567	283.083	283.699	+ 5.074	+ 1,8%	

¹ Stellenzahlen der Stammhaushalte; enthalten sind Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (2016: 7.706 Stellen) sowie Stellen für Referendare (2016: 15.770 Stellen).

Nach dem haushaltsgesetzlich vorgegebenen Stellenabbau⁵⁰ wurden für den Zeitraum von 2012 bis 2016 2.230 Stellen abgebaut.⁵¹ Im Zeitraum 2012 bis 2016 hat sich trotz des haushaltsgesetzlich vorgegebenen Stellenabbaus die Zahl der Stellen im Ergebnis um 5.074 (+ 1,8 %) erhöht.

⁵⁰ Art. 6 b HG.

⁵¹ Die für das Jahr 2016 beschlossene Einsparung von 200 Stellen wird in den Doppelhaushalten 2017/2018 und 2019/2020 dargestellt.



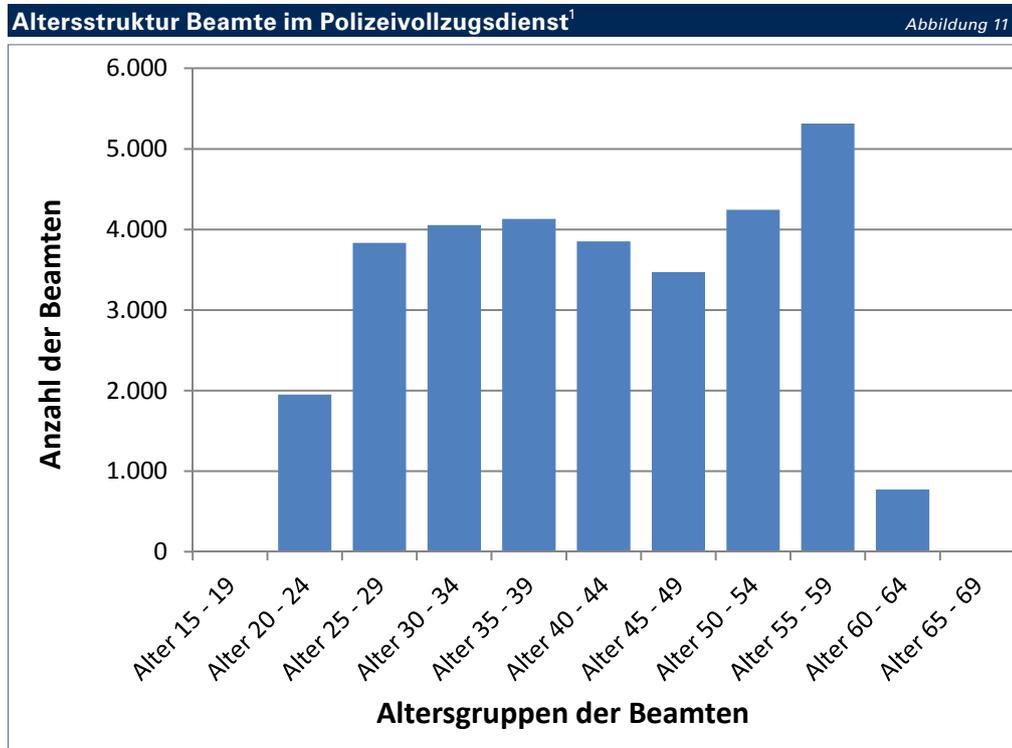
14.2 Altersaufbau in ausgewählten Bereichen

Der ORH hat in den personalintensiven Bereichen Polizei, Schulen und Finanzämter den Altersaufbau untersucht. Die Auswertungsergebnisse nach Alterskohorten in den jeweiligen Berufsgruppen zeigen ein uneinheitliches Bild.

14.2.1 Polizeivollzug

Für die Polizei (Kap. 03 17 bis 03 21) standen im Jahr 2016 insgesamt 32.039 Planstellen für Beamte im Vollzugsdienst zur Verfügung. Davon waren 30.699 Planstellen im Jahresdurchschnitt mit 31.712 Beamten besetzt. Im Jahresdurchschnitt waren 4,2 % der Planstellen nicht oder nicht mit planmäßigen Beamten⁵², aber z. B. mit Tarifbeschäftigten oder Beamten im Vorbereitungsdienst besetzt.

Der Altersaufbau im Polizeivollzugsdienst stellt sich wie folgt dar:



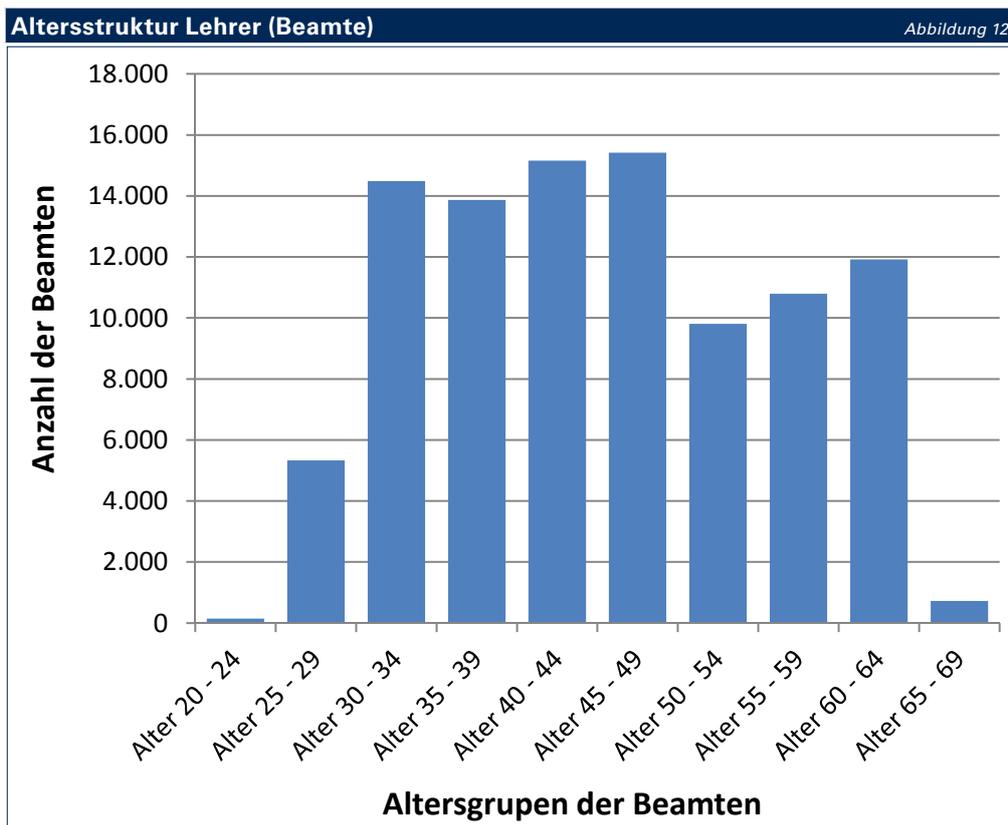
¹ Für den Polizeivollzug gilt für den Ruhestandseintritt statt der Vollendung des 67. Lebensjahres der des 62. Lebensjahres als Altersgrenze (Art. 129 bzw. 130 BayBG).

⁵² Tit. 422 01.

14.2.2 Lehrer

Der Stellenplan 2016 enthielt für alle Schularten (Kap. 05 12 bis 05 21 ohne Kap. 05 20) insgesamt 86.852 Planstellen für Lehrer. Beschäftigt waren 96.954 Beamte mit einem Stellenanteil von 82.482. Im Durchschnitt waren somit 5,0 % der Planstellen nicht mit planmäßigen Beamten⁵³ besetzt.

Der Altersaufbau bei den Lehrern stellt sich wie folgt dar:



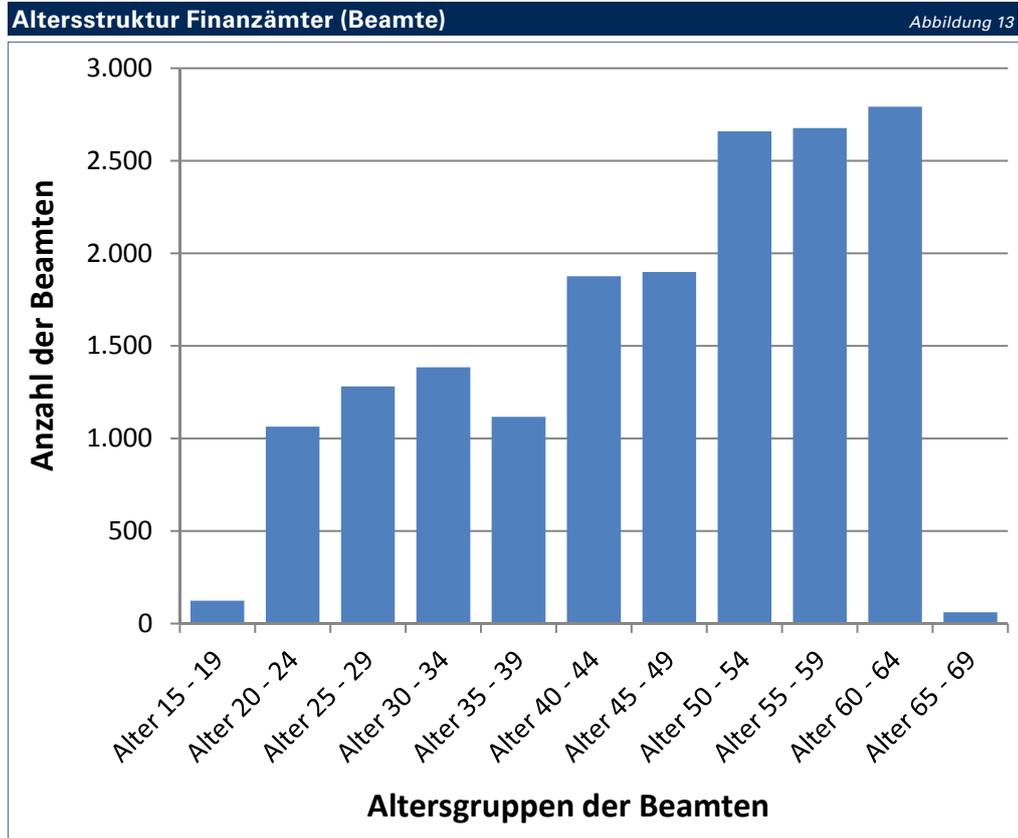
⁵³ Tit. 422 01.



14.2.3 Finanzämter

Der Stellenplan 2016 wies für die Finanzämter (Kap. 06 05) 15.315 Planstellen aus. Darauf wurden 16.781 Beamte mit einem Planstellenanteil von 14.411 verrechnet. Nicht mit planmäßigen Beamten⁵⁴ besetzt waren somit 904 Planstellen (5,9 %).

Der Altersaufbau in den Finanzämtern stellt sich wie folgt dar:



14.3 Nicht besetzte Stellen

Stellen waren unter anderem aus folgenden Gründen nicht oder nicht mit planmäßigen Beamten besetzt:

- dreimonatige Wiederbesetzungssperre (Art. 6 Abs. 2 HG),
- Einstellung von Lehrern ausschließlich zu Beginn eines Schul- bzw. Schulhalbjahres,
- feste jährliche Einstellungszeitpunkte (z. B. bei Steuer- und Polizeianwärtinnen),

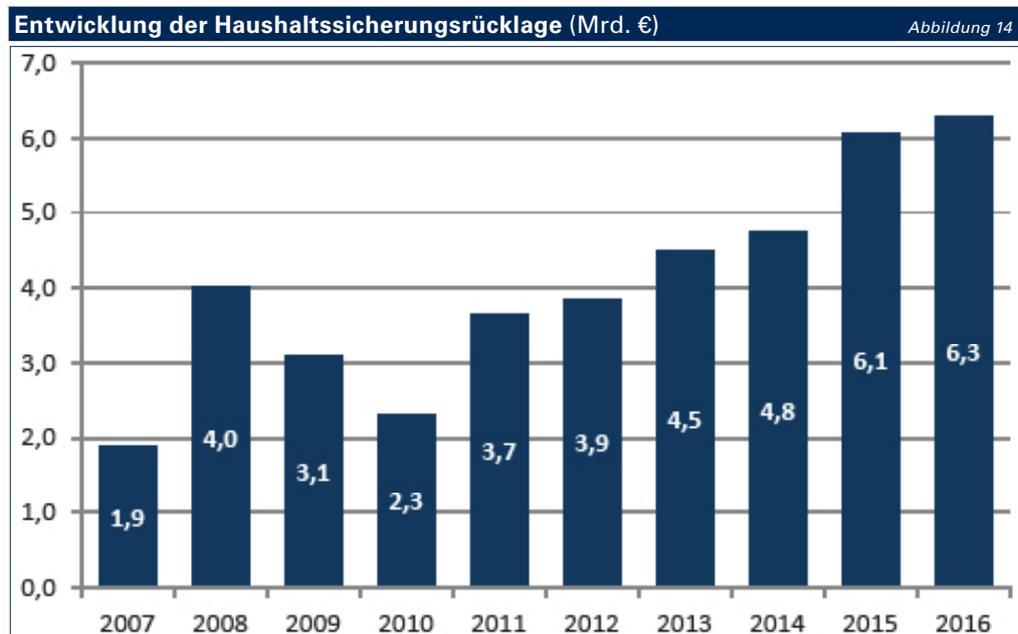
⁵⁴ Tit. 422 01.

- Sperre von Stellen im Hinblick auf haushaltsgesetzliche Verpflichtungen zum Stellenabbau,
- verzögerte Wiederbesetzung mit geeigneten Bewerbern,
- familienpolitische Beurlaubungen,
- Gewährung von Altersteilzeiten im Blockmodell und
- anderweitige Besetzung (z. B. mit Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst und Arbeitnehmern).

15 Haushaltssicherungsrücklage

Die Haushaltssicherungsrücklage wäre nach der Planung in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Tatsächlich hat die positive Einnahmentwicklung zu einem weiteren Anstieg auf 6,3 Mrd. € geführt. Die Haushaltssicherungsrücklage wird Ende 2018 voraussichtlich 4,5 Mrd. € betragen.

Die Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage soll Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften absichern. Sie besteht aus Überschüssen vergangener Haushalte. Sie hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:





Im Verlauf des Haushaltsvollzugs 2016 wurden der Haushaltssicherungsrücklage einerseits 2,7 Mrd. € entnommen. Aufgrund des positiven Verlaufs der Einnahmen konnten ihr andererseits 2,9 Mrd. € zugeführt werden. Die Rücklage stieg somit um 267,8 auf 6.330,8 Mio. € an. Darin enthalten sind noch 1.450,0 Mio. € aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind.

Bis 2018 sind laut den Haushaltsplänen 2017 und 2018⁵⁵ Entnahmen per Saldo von insgesamt 2,9 Mrd. € geplant. Tatsächlich wird sich diese Entnahme aufgrund Zahlungen der BayernLB von 1,1 Mrd. € im Haushaltsvollzug 2017 reduzieren. Der Bestand der Rücklage wird somit Ende 2018 voraussichtlich 4,5 Mrd. € betragen, von denen noch 450,0 Mio. € aus den Kapitalrückzahlungen der BayernLB zur Schuldentilgung zu verwenden sein werden.

⁵⁵ HG 2017/2018 vom 20.12.2016 (GVBl. 2016 S. 399, 2017 S. 5) und Regierungsentwurf des NHG 2018 vom 16.11.2017, LT-Drucksache 17/18700.

 Der haushaltsmäßige Schuldenstand setzt sich aus den Kreditmarktschulden und den aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen zusammen. Die Kreditmarktschulden sind gemäß BayHO bis 2030 abzubauen. Um dieses Ziel abzubilden, empfiehlt der ORH, eine über die mittelfristige Finanzplanung hinausgehende Planungskomponente zum Schuldenabbau 2030 aufzunehmen.

Die Verschuldung des Freistaates in den vergangenen Jahren ist rückläufig (Tabelle 27 und Abbildung 15).

Staatsschulden am Jahresende (Mrd. €)										
										Tabelle 27
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Allgemeiner Haushalt										
- Kreditmarktschulden	22,8	20,6	19,1	19,3	19,1	18,1	16,4	15,1	13,9	13,1
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen		2,0	3,5	3,3	3,5	3,5	4,2	4,9	5,6	6,4
<i>Summe</i>	<i>22,8</i>	<i>22,6</i>	<i>22,6</i>	<i>22,6</i>	<i>22,6</i>	<i>21,6</i>	<i>20,6</i>	<i>20,0</i>	<i>19,5</i>	<i>19,5</i>
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB										
- Kreditmarktschulden		1,5	8,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	8,8	7,6
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen									1,2	1,8
<i>Summe</i>		<i>1,5</i>	<i>8,5</i>	<i>10,0</i>	<i>10,0</i>	<i>10,0</i>	<i>10,0</i>	<i>10,0</i>	<i>10,0</i>	<i>9,5</i>
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	22,8	24,1	31,0	32,6	32,6	31,6	30,6	30,0	29,5	29,0
davon Kreditmarktschulden	22,8	22,1	27,6	29,3	29,1	28,1	26,4	25,1	22,6	20,7
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,8
Netto-Kreditaufnahme bzw. Netto-Schuldentilgung (-)	-0,3	1,3	7,0	1,5	0,0	-1,0	-1,0	-0,5	-0,5	-0,6

Zinsausgaben (Mio. €)											Tabelle 28
Zinsausgaben an	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
A. Kreditmarkt											
1. Allgemeiner Haushalt ¹	981,7	930,6	826,3	757,0	725,4	688,1	607,1	540,8	481,3	433,4	
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB		0,2	61,8	281,2	342,2	346,8	341,0	344,5	347,3	313,5	
<i>Zwischensumme</i>	<i>981,7</i>	<i>930,8</i>	<i>888,1</i>	<i>1.038,2</i>	<i>1.067,6</i>	<i>1.034,9</i>	<i>948,1</i>	<i>885,4</i>	<i>828,6</i>	<i>747,0</i>	
B. Bund	9,1	8,5	8,5	8,1	7,5	7,2	6,7	6,2	5,2	5,7	
Summe	990,7	939,3	896,6	1.046,3	1.075,1	1.042,1	954,8	891,6	833,9	752,7	

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

Entwicklung des Schuldenstandes und der Kreditmarktschulden (Mrd. €) Abbildung 15



Die Kreditmarktschulden sind bis 2030 abzubauen.⁵⁶ 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.

Die Schuldentilgungen 2012 bis 2016 wurden unter Heranziehung der Haushaltssicherungsrücklage geplant. Diese besteht aus erzielten Haushaltsüberschüssen der Vorjahre sowie aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB.

⁵⁶ Art. 18 Abs. 1 Satz 2 BayHO.

Der Freistaat hat zwischenzeitlich 3,0 Mrd. € beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) eingenommen, die als Kapitalrückzahlung der BayernLB zu werten sind. Davon wurden 2,0 Mrd. € bis April 2016 und 1,0 Mrd. € im Juli 2017 bezahlt. Der Schuldenstand des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB wurde 2016 um 550,0 Mio. € verringert. Damit wurde dem Anliegen des ORH, dass die Kapitalrückzahlungen der BayernLB für die Tilgung der Kredite zugunsten des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB einzusetzen sind, in einem ersten Teilschritt Rechnung getragen.

Der Doppelhaushalt 2017/2018 plante mit einer Schuldentilgung von 500,0 Mio. € jährlich zugunsten von Kap. 13 60. Mit dem Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2018 ist eine Schuldentilgung von 1.500,0 Mio. € statt bisher 500,0 Mio. € im Jahr 2018 zugunsten des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) vorgesehen. Damit sollen Ende 2018 bei Kap. 13 60 insgesamt 2.550,0 Mio. € getilgt sein. Aus den vereinnahmten 3,0 Mrd. € werden damit Ende 2018 immer noch 450,0 Mio. € nicht zur Schuldentilgung eingesetzt sein. Im Finanzplan 2017 bis 2021 der Staatsregierung ist vorgesehen, dass diese 450,0 Mio. € dazu in 2019 verwendet werden.

Die Schuldentilgung der Jahre 2016 bis 2018 wird damit ausschließlich aus Mitteln der Kapitalrückzahlung der BayernLB bestritten. Diese Rückzahlungen wurden zunächst der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt und werden für die Schuldentilgung wieder entnommen. Eine darüber hinausgehende Schuldentilgung zugunsten des allgemeinen Haushalts ist nicht vorgesehen.

Der ORH bleibt bei seiner Empfehlung, die Einnahmen von der BayernLB vollständig für die Schuldentilgung bei Kap. 13 60 zu verwenden.

Im allgemeinen Haushalt sollte in Jahren anhaltend hoher Steuereinnahmen eine angemessene Schuldentilgung erfolgen.

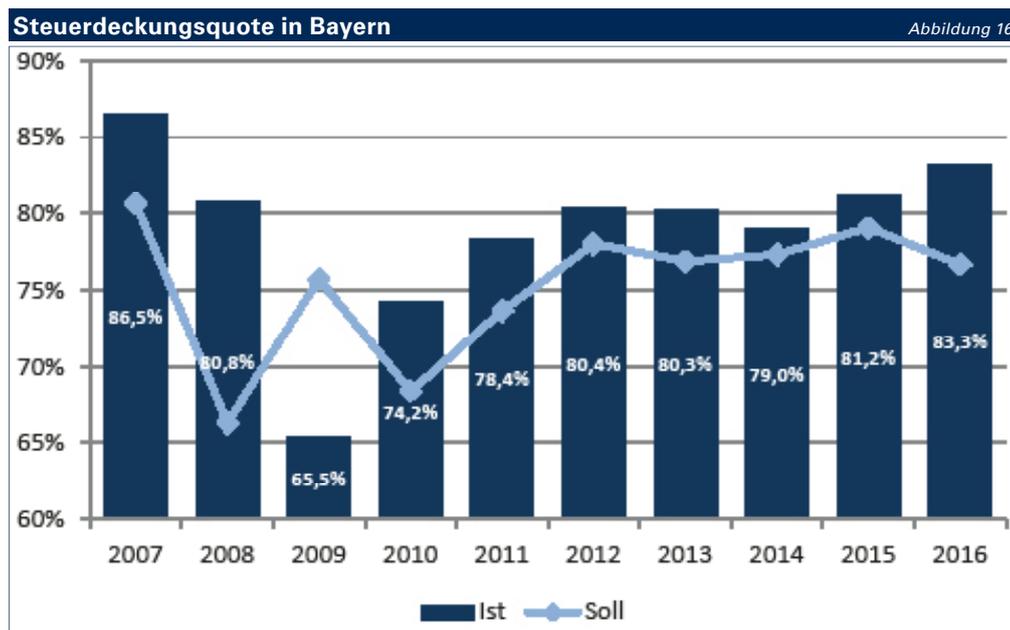
Um das Ziel „Schuldenabbau 2030“ abzubilden, empfiehlt der ORH, eine über die mittelfristige Finanzplanung 2017 bis 2021 hinausgehende Planungskomponente zum Schuldenabbau 2030 aufzunehmen.

17 Kennzahlen

Haushaltskennzahlen geben Aufschluss über bestimmte Ausgabearten in Relation zum Gesamthaushalt. Sie ermöglichen einen Überblick zu wichtigen Aspekten der Haushaltsstruktur und deren zeitlichen Entwicklung.

17.1 Steuerdeckungsquote

Mit der Steuerdeckungsquote wird der Anteil der bereinigten Gesamtausgaben des Staates bezeichnet, der aus Steuereinnahmen (OGr. 01 - 06) gedeckt wird.

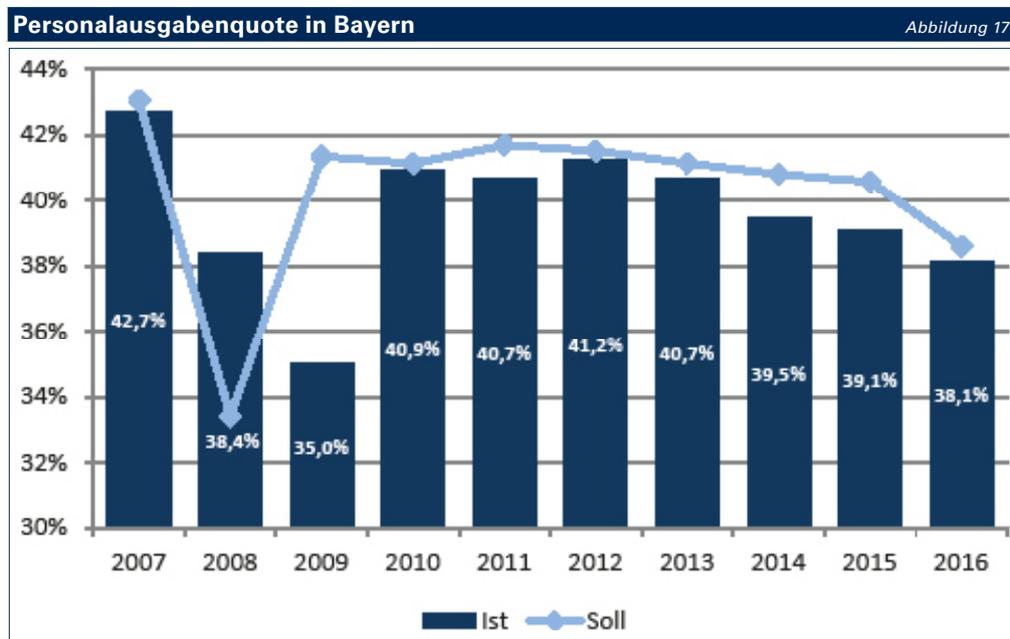


Die Quote lag in den letzten zehn Jahren zwischen 65,5 und 86,5 %. Das bedeutet, dass die Ausgaben überwiegend durch Steuereinnahmen gegenfinanziert wurden. Die Abbildung 16 macht deutlich, dass die tatsächliche erzielte Steuerdeckungsquote⁵⁷ im Betrachtungszeitraum mit einer Ausnahme immer deutlich über der geplanten lag. Das bedeutet, dass höhere Steuereinnahmen erzielt wurden, als noch bei der Aufstellung des jeweiligen Haushalts angenommen wurde. Ohne Berücksichtigung der Kapitalzuführung an die BayernLB betragen die Steuerdeckungsquoten 87,1 % in 2008 und 77,0 % in 2009.

⁵⁷ Ist-Steuereinnahmen geteilt durch bereinigte Ist-Gesamtausgaben x 100.

17.2 Personalausgabenquote

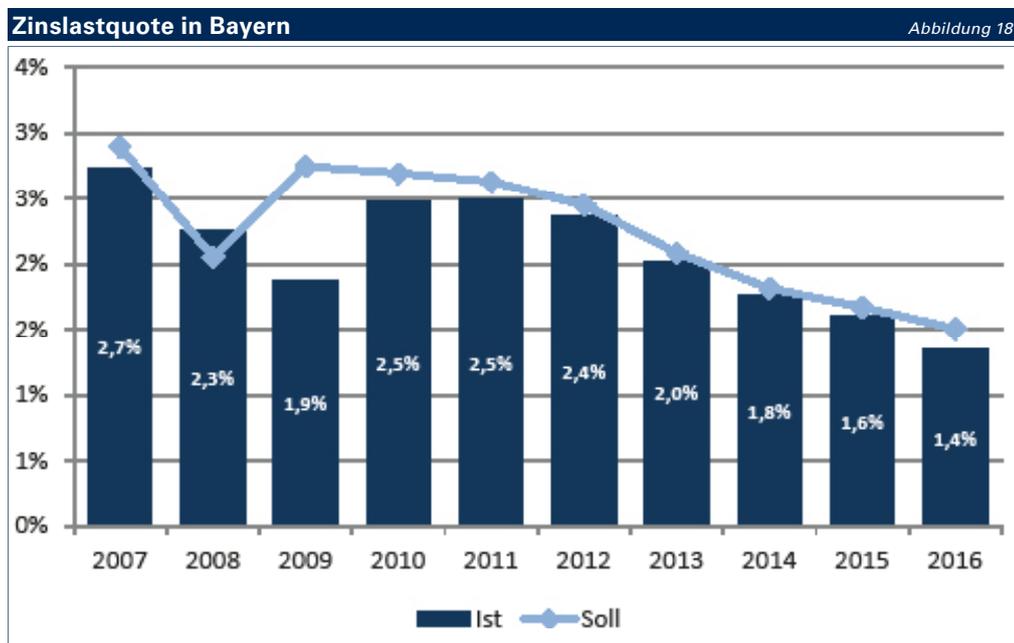
Die Personalausgabenquote gibt das Verhältnis der Personalausgaben (HGr. 4) zu den bereinigten Gesamtausgaben wieder. Sie gibt Aufschluss darüber, wie viel Prozent der Ausgaben des Staates für Personal aufgewendet werden.



In den letzten zehn Jahren lag die tatsächliche Personalausgabenquote zwischen 35,0 und 42,7 % und blieb damit im Betrachtungszeitraum mit einer Ausnahme immer hinter der geplanten Personalausgabenquote zurück. Zwar sind die Personalausgaben seit 2012 um 16 % gestiegen, aber weniger stark als die bereinigten Gesamtausgaben mit 25,6 % im Vergleichszeitraum (vgl. TNr. 11). Deswegen ist seit dem Jahr 2012 der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben rückläufig. Ohne Berücksichtigung der Kapitalzuführung an die BayernLB betragen die Personalausgabenquoten 41,4 % in 2008 und 41,2 % in 2009.

17.3 Zinslastquote

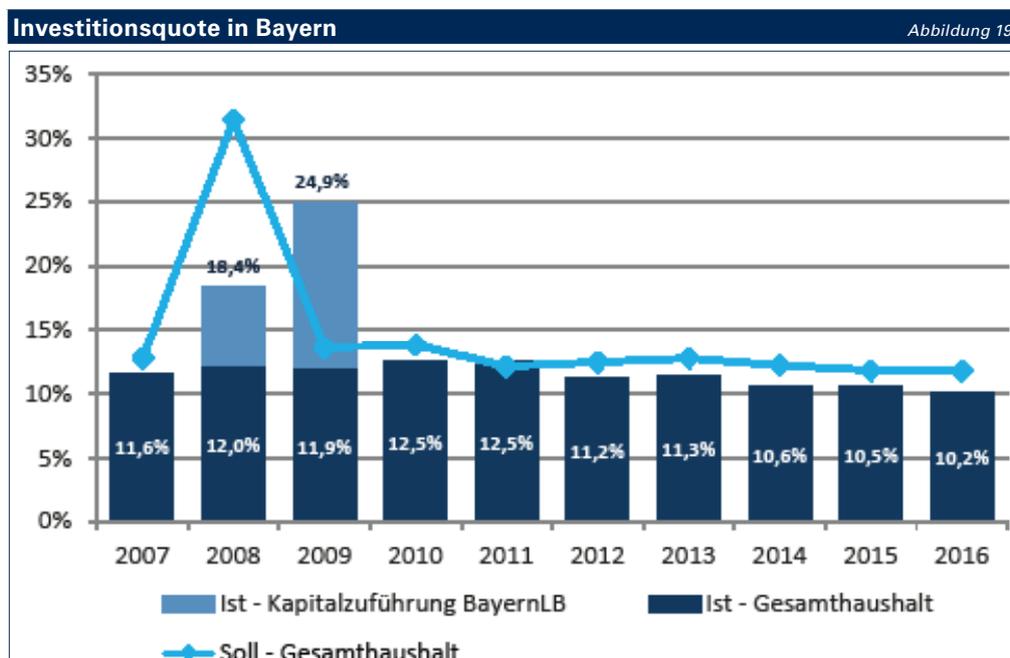
Mit der Zinslastquote wird das Verhältnis der Zinsausgaben am Kreditmarkt (OGr. 57) zu den bereinigten Gesamtausgaben ausgedrückt.



Die Quote ist in den letzten Jahren von 2,7 % auf aktuell 1,4 % gesunken. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Schulden am Kreditmarkt seit 2012 kontinuierlich abgebaut und Anschlussfinanzierungen aufgrund hoher Liquiditätsbestände aufgeschoben wurden. Hierin enthalten sind ab 2008 auch die Zinsausgaben für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (vgl. Tabelle 28).

17.4 Investitionsquote

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



Der Freistaat plante in den letzten 10 Jahren mit einer Investitionsquote von ca. 12 %. Die Ausnahme im Jahr 2008 mit 31,4 % war auf die damals geplante Kapitalzuführung von 10,0 Mrd. € an die BayernLB zurückzuführen.

Die tatsächliche Investitionsquote lag mit Werten zwischen 10,1 und 12,5 % überwiegend darunter. Da sich die für 2008 geplante Kapitalzuführung an die BayernLB auf die Jahre 2008 (3,0 Mrd. €) und 2009 (7,0 Mrd. €) erstreckte, erreichte die Investitionsquote in diesen beiden Jahren deutlich höhere Werte (2008: 18,4 %; 2009: 24,9 %). Die Ausgaben für Investitionen sind seit 2012 kontinuierlich gestiegen, konnten aber mit der Steigerung der bereinigten Gesamtausgaben nicht Schritt halten.



IV. 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.

18 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)

Einzelplan 01		Tabelle 29		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	109,2	112,6	+ 3,4	+ 3,1 %
- davon Personalausgaben	73,7	76,6	+ 2,8	+ 3,9 %
Ist-Einnahmen	0,6	0,6	0,0	- 5,3 %
Verpflichtungsermächtigungen	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	10,7	13,9	+ 3,2	+ 30,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	288	288	0	0,0 %

Der Bayerische Landtag ist die direkt gewählte Volksvertretung des Freistaates. In der 17. Legislaturperiode (2013 bis 2018) sind 180 Abgeordnete 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 die Verwaltungsbehörde des Bayerischen Landtags.

Für den Geschäftsbereich des Bayerischen Landtags wurde für 2016 mit einem Ausgabevolumen von 124,4 Mio. € geplant. Die tatsächlichen Ausgaben bezifferten sich auf 112,6 Mio. €. Dies entsprach 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Der Einzelplan 01 wies 2016 eine Ausgabensteigerung von 3,1 % aus. Damit sind die Ausgaben, nachdem sie in den Jahren 2013 und 2014 jeweils rückläufig waren, erneut angestiegen.

Die Personalausgaben 2016 betragen 76,6 Mio. €, dies sind 68,0 % der gesamten Ausgaben. Die Aufwendungen für die Mitglieder des Landtags und deren Beschäftigte hatten daran einen Anteil von 59,9 Mio. €.

Für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen wurden 22,1 Mio. € aufgewendet. Der größte Anteil mit 15,3 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 1,5 Mio. € ausgegeben. Die Ausgaben für Baumaßnahmen sanken im Vergleich zum Vorjahr um 16,5 %.

Die Einnahmen und Ausgaben für die Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz werden gem. Art. 29 Abs. 4 Bayerisches Datenschutzgesetz ebenfalls im Einzelplan 01 veranschlagt. 2016 betragen die Ausgaben 2,2 Mio. €.

Die Ausgabereste des Einzelplans erhöhten sich von 10,7 auf 13,9 Mio. € (+ 30,3 %). Rund die Hälfte der übertragenen Ausgabereste (6,9 Mio. €) sind für die geplante Generalsanierung des Kellergeschosses einschließlich der haustechnischen Anlagen im Altbau sowie für außerplanmäßige Ausgaben im Bereich der Gesamtsanierung (einschl. energetische Sanierung) des Gebäudes Ismaninger Straße 9 erforderlich.

19 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)

Einzelplan 02		Tabelle 30		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	52,8	53,5	+ 0,7	+ 1,3 %
- davon Personalausgaben	32,4	33,7	+ 1,3	+ 3,9 %
Ist-Einnahmen	1,1	1,1	0,0	- 2,6 %
Verpflichtungsermächtigungen	0,4	0,3	- 0,1	- 23,1 %
Ausgabereste	6,4	7,5	+ 1,1	+ 17,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	387	388	+ 1	+ 0,3 %

Die Staatskanzlei unterstützt den Ministerpräsidenten und die Staatsregierung bei der Durchführung ihrer 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 Ausgabevolumen von 60,6 Mio. € bereitgestellt. Darin enthalten sind 5,5 Mio. €, die durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2016 bewilligt wurden. Die zusätzlichen Mittel waren insbesondere für Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit ausländischen Staaten und Regionen (+ 2,3 Mio. €), der Einrichtung eines Arbeitsstabes zur Koordination von Maßnahmen im Bereich Flüchtlinge und Integration (+ 1,3 Mio. €) und in der Eingliederung des bisher beim Sozialministerium tätigen Integrationsbeauftragten der Staatsregierung (+ 0,6 Mio. €, davon 0,3 Mio. € aus dem Epl. 10) vorgesehen. Tatsächlich verausgabt wurden 53,5 Mio. € (+ 1,3 % zum Vorjahr). Dies entsprach 0,1 % der Ausgaben des gesamten Staatshaushaltes.

Die beiden größten Ausgabeposten waren mit 33,7 Mio. € (63,0 %) die Personalausgaben und mit 15,1 Mio. € (28,3 %) die sächlichen Verwaltungsausgaben.

Für repräsentative Verpflichtungen der Staatsregierung wurden 2,3 Mio. € und damit 0,5 Mio. € mehr als 2015 aufgewendet (+ 28,1 %). Auch die Ausgaben für die Öffent-



lichkeitsarbeit der Staatsregierung stiegen um 0,4 auf 1,3 Mio. € (+ 47,5 %) an. Dieser Anstieg ist auf das geringe Ausgabevolumen 2015 (0,9 Mio. €) zurückzuführen. In den Jahren 2010 bis 2014 betrugen die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit zwischen 1,4 und 2,2 Mio. €. Verringert haben sich dagegen die Ausgaben für die Vertretung des Freistaates beim Bund in Berlin um 0,5 auf 2,0 Mio. € (- 20,2 %).

Die Ausgaben für Aufgaben der Staatsministerin für Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen erhöhten sich um 1,7 auf 5,6 Mio. € (+ 44,8 %). Dieser Betrag umfasst die Ausgaben von 2,3 Mio. € für die Vertretungen des Freistaates in Prag, Québec und Brüssel. Der Kostenanstieg um 1,7 Mio. € gründete im Wesentlichen auf Mehrausgaben von 1,3 Mio. € für Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit ausländischen Staaten und Regionen. Insgesamt wurden hierfür 1,6 Mio. € und damit 547,1 % mehr als 2015 verausgabt.

Die Ausgabereste des Einzelplans erhöhten sich von 6,4 auf 7,5 Mio. € (+ 17,6 %). Davon entfielen 2,7 Mio. € auf kleine Baumaßnahmen und Bauunterhalt.

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

Einzelplan 03A		Tabelle 31		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	4.092,3	4.165,4	+ 73,1	+ 1,8 %
- davon Personalausgaben	3.311,3	3.446,3	+ 135,0	+ 4,1 %
Ist-Einnahmen	531,6	535,7	+ 4,1	+ 0,8 %
Verpflichtungsermächtigungen	429,8	399,3	- 30,5	- 7,1 %
Ausgabereste	322,0	447,0	+ 125,1	+ 38,8 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	51.418	51.557	+ 139	+ 0,3 %

Der Aufgabenbereich der Allgemeinen Inneren Verwaltung umfasst im Wesentlichen die 7 Regierungen und 71 Landratsämter, die Polizei, die Verwaltungsgerichtsbarkeit und Landesanwaltschaft, die Landesämter für Statistik, für Datenschutzaufsicht und für Verfassungsschutz, die Versorgungskammer, den Bereich Rettungsdienst und Katastrophenschutz sowie die Feuerwehrschulen.

Im Haushaltsplan 2016 wurde der Großteil der Ausgaben bei der Polizei (3,3 Mrd. €) und der Inneren Verwaltung (0,8 Mrd. €) veranschlagt.

Die Ist-Ausgaben 2016 des Einzelplans 03A von 4,2 Mrd. € entsprachen 7,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Die Personalausgaben (3,5 Mrd. €) machten 82,7 % der Ausgaben des Einzelplans aus. Im Vorjahr betrug dieser Anteil noch 80,9 %. Auf die Polizei entfielen Personalausgaben von 1,7 Mrd. €. Bei den Ausgaben für Baumaßnahmen war im Jahr 2016 ein Rückgang um 28,4 auf insgesamt 91,0 Mio. € zu verzeichnen.

Für die Bewältigung der Asyl- und Flüchtlingssituation wurden 2016 in verschiedenen Einzelplänen Ausgaben von insgesamt 3,3 Mrd. € veranschlagt. Bei der Polizei wurden mit dem Nachtragshaushalt 2016 zur Bewältigung der steigenden Asylbewerberzahlen zusätzlich 580 Stellen geschaffen. Für den Verfassungsschutz wurden hierfür 62 Stellen zusätzlich ausgebracht.

Mehrausgaben ergaben sich auch im Bereich der Sachkosten. Die Ausgaben für den Erwerb von Dienstfahrzeugen für die Landespolizei stiegen gegenüber dem Jahr 2015 um 5,4 auf 17,9 Mio. €. Von den veranschlagten Personalausgaben der Regierungen verblieben 2016 Ausgabereste von 42,5 Mio. €. Diese wurden insbesondere zur Bewältigung der Asyl- und Flüchtlingssituation übertragen.

Die Einnahmen des Einzelplans blieben mit 0,5 Mrd. € auf dem Vorjahresniveau. Die Einnahmen aus Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgeldern beim Polizeiverwaltungsamt erhöhten sich im Haushaltsjahr 2016 um 10,3 auf 129,8 Mio. €. Ein Grund hierfür war die Neuausstattung der Polizei mit digitaler Verkehrsmesstechnik.

Aus der Kostenbeteiligung des Bundes sowie der Kommunen für die Errichtung und den Betrieb des Digitalfunks in Bayern flossen dem Freistaat 2016 insgesamt 24,0 Mio. € zu. Die Kosten Bayerns beliefen sich auf insgesamt 104,4 Mio. €. Dennoch verblieben im Bereich Errichtung und Betrieb des Digitalfunks in Bayern nach wie vor hohe Ausgabereste von 73,9 Mio. €.

Auch in folgenden Bereichen sind die Ausgabereste seit Jahren hoch:

Bei der Förderung der Erstausrüstung mit Digitalfunk-Endgeräten (zzgl. Zubehör) und nutzerseitigen Kosten bei nichtstaatlichen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben bestehen weiterhin erhebliche Ausgabereste von insgesamt 52,5 Mio. €.

Die Ausgabereste bei den aus der Feuerschutzsteuer finanzierten Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen und sonstigen Ausrüstungsgegenständen verblieben mit 61,8 Mio. € auf hohem Niveau.

Bei den Ausgaben für Rettungsdienst und Katastrophenschutz stiegen die Ausgabereste auf insgesamt 36,9 Mio. €. Davon entfielen 17,7 Mio. € auf Leistungen des Freistaates für Integrierte Leitstellen sowie 16,0 Mio. € (Vorjahr: 4,7 Mio. €) auf Leistungen des Freistaates aus den beiden Sonderinvestitionsprogrammen Katastrophenschutz und



Hochwasser.

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

Einzelplan 03B		Tabelle 32		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	2.783,2	2.931,7	+ 148,5	+ 5,3 %
- davon Personalausgaben	467,4	471,5	+ 4,1	+ 0,9 %
Ist-Einnahmen	1.703,2	1.981,7	+ 278,5	+ 16,4 %
Verpflichtungsermächtigungen	10.744,1	10.495,8	- 248,3	- 2,3 %
Ausgabereste	667,4	940,3	+ 272,9	+ 40,9 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	10.396	10.419	+ 23	+ 0,2 %

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 1,5 Mrd. €.

Die Straßenbauverwaltung plant, baut und unterhält neben den Staatsstraßen (14.400 km) auch die Bundesfernstraßen für den Bund (2.500 km Bundesautobahnen und 6.100 km Bundesstraßen) sowie die Kreisstraßen verschiedener Landkreise (3.100 km). Sie betreut damit ein Straßennetz von 26.100 km Länge mit über 14.850 Brücken, 62 Tunneln und über 6.000 km Radwegen. Die Gesamtausgaben von Bund und Land für Straßenbauprojekte sowie Betriebsdienst von Autobahnen, Bundesstraßen und Staatsstraßen beliefen sich auf 2,0 Mrd. €.

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

Die Ausgaben des Einzelplans 03B beliefen sich 2016 auf 5,0 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 45,5 % der Ausgaben des Einzelplans erfolgten für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, hauptsächlich für den Schienenpersonennahverkehr (1,0 Mrd. €). 16,1 % der Ausgaben entfielen auf Personal. 14,9 % 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 412,3 Mio. € (14,1 %) betraf die Investitionsförderungsmaßnahmen. Hierfür wurden alleine für die Städtebauförderung 152,4 Mio. € und für die Wohnraumförderung 143,9 Mio. € verausgabt.

Für den Schienenpersonennahverkehr betragen die Ausgaben 2016 1,1 Mrd. €. Hierin waren 65,6 Mio. € für die Förderung von sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen enthalten.

Die Einnahmen 2016 sind um 278,5 Mio. € (+ 16,4 %) gestiegen und bestanden vorwiegend aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes.

Der Großteil der Ausgabereste entstand beim Schienenpersonennahverkehr (695,1 Mio. €), 580,0 Mio. € davon für Investitionen. Bei der Wohnraumförderung beliefen sich die Ausgabereste auf 101,9 Mio. € (Vorjahr: 46,6 Mio. €). Im Nachtragshaushalt 2016 wurde zur Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive einmalig ein staatliches Sofortprogramm Hochbau mit einem Volumen von 70 Mio. € vorgesehen. Es handelte sich dabei um kleine Baumaßnahmen bis 3 Mio. €. Hier verblieb ein Ausgabereste von 50 Mio. €. Im Bereich der Städtebauförderung wurden weitere 16,4 Mio. € als Ausgabereste übertragen, um bereits durch Bescheid bewilligte Maßnahmen abfinanzieren zu können.

Die Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 10,5 Mrd. € (- 2,3 %) 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 2. S-Bahn-Stammstrecke hervorzuheben. Der Bund und der Freistaat haben sich Ende Oktober 2016 über die Finanzierung der 2. Stammstrecke geeinigt. Danach wird sich auch der Bund an der Finanzierung maßgeblich beteiligen, der Freistaat wird allerdings den Bundesanteil im Bedarfsfall vorfinanzieren. Offizieller Spatenstich für die 2. Stammstrecke war am 05.04.2017.

22 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)

Einzelplan 04		Tabelle 33		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	2.131,0	2.184,2	+ 53,2	+ 2,5 %
- davon Personalausgaben	1.361,2	1.413,7	+ 52,5	+ 3,9 %
Ist-Einnahmen	1.053,4	1.077,7	+ 24,3	+ 2,3 %
Verpflichtungsermächtigungen	92,6	70,6	- 22,0	- 23,8 %
Ausgabereste	93,9	128,8	+ 34,9	+ 37,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	23.256	23.419	+ 163	+ 0,7 %

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 3 Oberlandesgerichte, 3 Generalstaatsanwaltschaften, 22 Landgerichte, 22 Staatsanwaltschaften, 73 Amtsgerichte mit 2 Zweigstellen und 36 Justizvollzugsanstalten (einschließlich einer Einrichtung für Abschiebungshaft) mit einer angeschlossenen Einrichtung für Sicherungsverwahrung sowie 6 angeschlossenen Jugendarrestanstalten und die Bayerische Justizvollzugsakademie in Straubing. In die Verwaltungsabteilung des Oberlandesgerichts Bamberg ist die Bayerische Justizakademie in Pegnitz eingegliedert. Beim Oberlandesgericht München ist der Bayerische Verfassungsgerichtshof angesiedelt.

Die Ausgaben des Einzelplans beliefen sich 2016 auf 3,8 % der staatlichen Gesamtausgaben. 64,7 % der Ausgaben des Einzelplans entfielen auf Personalausgaben.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen verringerten sich im Jahr 2016 um 24,0 % auf 64,7 Mio. €.

Die drei größten Einzelbaumaßnahmen waren die Neubauten zur Unterbringung der Gerichte und Justizbehörden in München (Strafjustizzentrum) mit 8,5 Mio. €, der Justizvollzugsanstalt Augsburg-Gablingen mit 3,7 Mio. € und eines Sitzungssaalgebäudes auf dem ehemaligen VAG-Gelände in Nürnberg mit 3,4 Mio. €. Daneben waren in zahlreichen Justizvollzugsanstalten und Gerichtsgebäuden Erweiterungen, Instandsetzungen und Sanierungen erforderlich.

Die drei größten Positionen bei den Auslagen in Rechtssachen waren die Vergütungen für Sachverständige mit 187,3 Mio. € (+ 6,3 %), Vergütungen und Aufwandsentschädigungen an Vormünder und Betreuer mittelloser Mündel und Betreuer mit 126,7 Mio. € (+ 4,9 %) und Entschädigungen der Rechtsanwälte und Patentanwälte bei Prozesskostenhilfe mit 46,1 Mio. € (- 4,1 %).

Eine Besonderheit des Einzelplans 04 ist der hohe Anteil an Einnahmen. 2016 betragen sie 1,1 Mrd. € und erreichen damit fast die Hälfte der Ausgaben. Ein wichtiger Bestandteil der Einnahmen waren dabei die Gebühren, die bei Zivilprozessen und vor allem durch die Verfahren der Grundbuchämter und Nachlassgerichte anfielen (871,0 Mio. €). Dabei haben sich die höheren Immobilienpreise einnahmesteigernd ausgewirkt. Daneben fielen die Einnahmen aus Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgeldern ins Gewicht (148,0 Mio. €). Durch Großverfahren haben sich in den letzten Jahren insbesondere bei den Geldstrafen starke Schwankungen im Jahresvergleich ergeben.

Die Ausgabereste sind um 34,9 auf 128,8 Mio. € gestiegen. Davon entfielen 90,2 Mio. € auf Baumaßnahmen in der Anlage S. Die Mittel werden überwiegend für die Baumaßnahmen zur Unterbringung der Gerichte und Justizbehörden in München (Strafjustizzentrum) und Nürnberg sowie bei den Justizvollzugsanstalten benötigt. Weitere 22,9 Mio. € wurden für die Bauunterhaltungs- und kleinen Baumaßnahmen übertragen.

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

Einzelplan 05		Tabelle 34		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	10.973,4	11.384,4	+ 411,1	+ 3,7 %
- davon Personalausgaben	8.758,5	9.071,8	+ 313,3	+ 3,6 %
Ist-Einnahmen	69,0	77,5	+ 8,4	+ 12,2 %
Verpflichtungsermächtigungen	22,6	127,9	+ 105,3	+ 466,1 %
Ausgabereste	157,5	195,2	+ 37,7	+ 24,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	107.755	107.749	- 6	0,0 %

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 abgebildet. 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 2016/17 gab es in Bayern insgesamt 6.126 Schulen, davon 4.516 allgemeinbildende und 1.610 berufliche Schulen. Der Gesamtanteil der Schulen in privater Trägerschaft betrug 21,9 % (1.342 Schulen).⁵⁸

Die Ausgaben beliefen sich 2016 auf 11,4 Mrd. €. Das entsprach 19,6 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2015 ergab sich eine Ausgabensteigerung von 411,1 Mio. € (+ 3,7 %).

Der größte Anteil der Ausgaben entfiel mit 79,7 % auf die Personalausgaben. Mehr als drei Viertel der Ausgabensteigerung war auf die Ausgaben für Personal zurückzuführen.

Die Ausgaben für kommunale Schulen und private Ersatzschulen nach dem BaySchFG⁵⁹ beliefen sich 2016 auf 2,0 Mrd. €. Das entsprach 17,2 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 05. Hinzu kommen die Ausgaben für die sechs kommunalen Schulen zur sonderpädagogischen Förderung, die zusammen mit den staatlichen Schulen dieser Schulart bei Kap. 05 13 verausgabt werden.

Die Einnahmen sind im Vergleich zum Vorjahr um 8,4 auf 77,5 Mio. € gestiegen (+ 12,2 %). Rund 61 % der Einnahmen entfielen auf die Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Jugendhilfeträger im Rahmen der Ganztagsangebote. Die Kommunen beteiligen sich ab dem Schuljahr 2016/17 mit 5.500 € je Klasse oder Gruppe an den zusätzlichen Personal- bzw. Betreuungskosten.

Die deutlich gestiegenen Verpflichtungsermächtigungen (+ 466,1 %) sind größtenteils auf den Ausbau der Ganztagsangebote zurückzuführen (+ 97,0 Mio. €).

Insgesamt bestanden Ausgabereste von 195,2 Mio. € - eine Steigerung von 24,0 % gegenüber 2015. Hohe Ausgabereste gab es insbesondere bei der Förderung von Ganztags- und Mittagsbetreuungsangeboten. Diese erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 61,0 % auf 62,74 Mio. €.

⁵⁸ Bayerisches Landesamt für Statistik: Eckdaten der amtlichen Schuldaten in Bayern im Herbst 2016 (https://www.statistik.bayern.de/medien/statistik/bildungsoziales/schu_eckdaten_bayern_2016.pdf - abgerufen am 27.10.2017).

⁵⁹ i. d. F. der Bek. vom 31.05.2000 (GVBl. S. 455).

Einzelplan 06		Tabelle 35		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	2.139,6	2.278,7	+ 139,0	+ 6,5 %
- davon Personalausgaben	1.641,7	1.699,5	+ 57,8	+ 3,5 %
Ist-Einnahmen	496,6	483,3	- 13,3	- 2,7 %
Verpflichtungsermächtigungen	282,6	401,6	+ 119,0	+ 42,1 %
Ausgabereste	331,7	301,8	- 29,9	- 9,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	27.316	27.601	+ 285	+ 1,0 %

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. 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 und dem Aufgabenbereich Landesentwicklung bei den Regierungen auch die Finanzgerichte an. Zum Ressort gehören die Landesfinanzschule Bayern und die Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern mit den Fachbereichen Allgemeine Innere Verwaltung, Polizei, Archiv- und Bibliothekswesen, Finanzwesen, Sozialverwaltung und Rechtspflege.

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

Das Ausgabevolumen des Einzelplans 06 umfasste 2,3 Mrd. €, damit wie in den Vorjahren 3,9 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben bildeten mit 1,7 Mrd. € (74,6 %) den größten Ausgabeposten. Die sächlichen Verwaltungsausgaben von 283,3 Mio. € nahmen einen Anteil von 12,4 % ein. Mit einem Anteil von 7,5 % entfielen 170,0 Mio. € auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Für die flächendeckende Versorgung mit Breitbandnetzen wurden hiervon 108,9 Mio. € (+ 128,4 %) Investitionsmittel an die Gemeinden und Gemeindeverbände ausgereicht.



Für den Erwerb von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Software investierte das Rechenzentrum Nord 23,0 Mio. € (- 24,3 %). Im Bereich des IT-Dienstleistungszentrums wurden hierfür 11,0 Mio. € (+ 3,3 %) verausgabt.

2016 wurden im gesamten Geschäftsbereich für Baumaßnahmen 71,7 Mio. € (+ 23,5 %) ausgegeben. Für Bau-, Instandsetzungs-, Sanierungs- und Restaurierungsmaßnahmen im Bereich der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen wurden davon 38,0 Mio. € verausgabt (+ 33,0 %). Für die Finanzämter wurden Ausgaben von 20,7 Mio. € (+ 10,3 %) geleistet, u. a. für Baumaßnahmen zur Neuordnung und Unterbringung der Steuerverwaltung in München (9,2 Mio. €) sowie für Baumaßnahmen zur Unterbringung der Bewertungsstelle des Finanzamts München, Bearbeitungsstelle Höchstädt an der Donau (4,0 Mio. €).

Die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen verzeichnete höhere Einnahmen aus Eintrittsgeldern. Insgesamt konnten 26,9 Mio. € (+ 2,4 %) vereinnahmt werden. Die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung blieben mit 28,5 Mio. € konstant.

Die Ämter für Digitalisierung, Breitband und Vermessung erwirtschafteten Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Entgelten von 98,9 Mio. € (+ 2,2 %). Auch die von den Nutzern der Amtlichen Geobasisdaten eingenommenen Gebühren erhöhten sich weiter auf 16,9 Mio. € (+ 12,9 %).

Der Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen (+ 42,1 %) entfiel zum großen Teil auf die geplanten Ausgaben im Zusammenhang mit der Förderung der Breitbanderschließung.

Die Ausgabereste im Geschäftsbereich des Finanzministeriums beliefen sich auf insgesamt 301,8 Mio. € (- 9,0 %). Dies entsprach einem Anteil von 5,0 % an den gesamten Ausgaberesten des Freistaates.

Bei den Baumaßnahmen in der Anlage S entstanden Ausgabereste von 92,3 Mio. € (- 3,1 %). Wie im Vorjahr entfiel der größte Teil hiervon auf die Finanzämter mit 42,8 Mio. € (+ 3,5 %) und die staatliche Schlösser-, Gärten- und Seenverwaltung mit 31,8 Mio. € (- 15,7 %).

Die übrigen Ausgabereste reduzierten sich auf 209,5 Mio. € (- 11,4 %). Insbesondere im Bereich des Breitbandausbaus entstanden Ausgabereste von 120,0 Mio. € (Vorjahr: 146,6 Mio. €). Im Bereich Landesentwicklung beliefen sich die Ausgabereste auf 14,6 Mio. € (Vorjahr: 12,1 Mio. €).

Einzelplan 07		Tabelle 36		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	825,6	857,9	+ 32,2	+ 3,9 %
- davon Personalausgaben	70,3	73,8	+ 3,4	+ 4,9 %
Ist-Einnahmen	195,4	145,3	- 50,2	- 25,7 %
Verpflichtungsermächtigungen	425,0	235,9	- 189,1	- 44,5 %
Ausgabereste	320,6	308,9	- 11,7	- 3,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	813	813	0	0,0 %

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 im Jahr 2016 auf 1,5 %.

Zuschüsse und Zuweisungen mit Ausnahme für Investitionen stellten bei diesem Ressort die größte Ausgabengruppe mit einem Volumen von 409,9 Mio. € (47,8 %) dar. Deren Anteil an den Gesamtausgaben des Staatsministeriums war im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert (+ 0,6 %).

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 3,3 % auf ein Gesamtvolumen von 361,3 Mio. €. Hier stiegen die Ausgaben v. a. für Investitionsmaßnahmen privater Unternehmen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung und des Mittelstandskreditprogramms um 18,8 Mio. €. Dagegen verminderten sich die Ausgaben im Bereich der Investitionszuschüsse an gemeinsam finanzierte Forschungseinrichtungen gemäß Art. 91 b GG und GWK-Abkommen um 6,9 Mio. €.

Der Anteil der Personalausgaben betrug 8,6 % der Gesamtausgaben des Staatsministeriums.

Die Einnahmen von 145,3 Mio. € stammten im Wesentlichen aus Zuweisungen des Bundes und der Europäischen Strukturfonds. Im Vergleich zum Vorjahr sind sie um 25,7 % gesunken.

Die Ausgabereste verminderten sich um 11,7 auf 308,9 Mio. €. Diese betrafen mit 3,3 Mio. € die anstehenden Baumaßnahmen in der Anlage S; hier v. a. im Bereich der



Beschussämter Nord- und Südbayern (2,9 Mio. €).

Von den übrigen Ausgaberesten von 305,6 Mio. € entfielen 121,5 Mio. € (39,7 %) auf die gemeinsam finanzierten Forschungseinrichtungen nach Art. 91 b GG und GWK-Abkommen (davon 91,7 Mio. € für Investitionsmaßnahmen der Fraunhofer Gesellschaft), 50,7 Mio. € (16,6 %) auf die Förderung von Maßnahmen im Energiebereich⁶⁰ (davon 23,5 Mio. € für die Förderung innovativer Energietechnologien und der Energieeffizienz) und 33,9 Mio. € (11,1 %) auf die Förderung neuer Technologien und des Technologietransfers. Die Übertragung der Ausgabereste wurde u. a. damit begründet, dass die Mittel fest verplant oder bereits durch Zuwendungsbescheide gebunden seien. Die Ausgabereste seien im Wesentlichen durch Verzögerungen im Bewilligungsverfahren, beim Projektbeginn bzw. bei der Projektdurchführung und entsprechend späteren Mittelabruf entstanden.

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

Einzelplan 08		Tabelle 37		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	1.143,5	1.339,8	+ 196,3	+ 17,2 %
- davon Personalausgaben	549,6	554,1	+ 4,5	+ 0,8 %
Ist-Einnahmen	381,7	453,3	+ 71,7	+ 18,8 %
Verpflichtungsermächtigungen	395,3	427,5	+ 32,2	+ 8,1 %
Ausgabereste	92,1	- 5,4	- 97,5	- 105,9 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	6.918	6.922	+ 4	+ 0,1 %

Die Aufgaben des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und seiner nachgeordneten Dienststellen umfassen die 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 und für Wald- und Forstwirtschaft, die 47 Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie die 7 Ämter für ländliche Entwicklung.

Die Ausgaben beliefen sich 2016 auf 2,3 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Insgesamt erhöhte sich das Gesamtausgabevolumen um 196,3 Mio. € (+ 17,2 %). Die Erhöhung der Ausgaben ist im Wesentlichen auf die Neugestaltung des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms (KULAP) zurückzuführen.

⁶⁰ Vgl. dabzu TNr. 48.

Von den Ausgaben entfielen 41,4 % (554,1 Mio. €) auf Personalausgaben. Dies entspricht einem Anstieg um 4,5 Mio. € im Vergleich zum Vorjahr.

512,6 Mio. € (38,3 % 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 KULAP und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).

Für sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen wurden 179,5 Mio. € (13,4 % der Ausgaben) aufgewendet. Diese betrafen zu einem großen Teil Zuschüsse an Private im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie Maßnahmen der Dorferneuerung, Flurneuordnung und LEADER. In diesem Bereich sind die Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr um 37,8 Mio. € (- 17,4 %) zurückgegangen. Das ist insbesondere auf die Abfinanzierung der LEADER-Förderung 2007 bis 2013 in 2015 und programmbedingte Schwankungen in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zurückzuführen.

Für Baumaßnahmen wurden 9,0 Mio. € aufgewendet, davon 1,3 Mio. € für den Neubau von Büro- und Ausstellungsräumen beim Technologie- und Förderzentrum im Kompetenzzentrum für Nachwachsende Rohstoffe in Straubing.

Der Anstieg der Einnahmen um 71,7 Mio. € (+ 18,8 %) auf 453,3 Mio. € ist überwiegend auf höhere Zuschüsse der EU infolge der Neustrukturierung der KULAP-Förderung (Umschichtung von Mitteln aus der 1. Säule in die 2. Säule) zurückzuführen. Von den Einnahmen entfielen 14,3 % (65 Mio. €) auf die Gewinnabführung der Bayerischen Staatsforsten. Diese ist in den allgemeinen Staatshaushalt geflossen.

Der auffällige Rückgang der Ausgabereste um 97,5 Mio. € (- 105,9 %) beruhte auf einem Vorgriff in Höhe von 127,1 Mio. € für eine überjährige Vorfinanzierung von EU-Mitteln (ELER-Mittel). Der Freistaat hat in 2016 EU-Fördermittel ausbezahlt, die erst im Folgejahr von der EU an den Freistaat geflossen sind.

Die Ausgabereste aus der zweckgebundenen Fischereiabgabe blieben im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert und betragen 9,3 Mio. € (Vorjahr: 9,4 Mio. €).

Darüber hinaus verwaltete die EU-Zahlstelle des Staatsministeriums jährlich Direktzahlungen der EU an landwirtschaftliche Betriebsinhaber von 990 Mio. € (Vorjahr: 1,1 Mrd. €).

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

Einzelplan 10		<i>Tabelle 38</i>		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	5.322,4	6.601,6	+ 1.279,2	+ 24,0 %
- davon Personalausgaben	230,7	238,3	+ 7,6	+ 3,3 %
Ist-Einnahmen	1.358,8	1.418,9	+ 60,0	+ 4,4 %
Verpflichtungsermächtigungen	1.395,0	1.690,5	+ 295,5	+ 21,2 %
Ausgaberrückstellungen	358,2	537,9	+ 179,7	+ 50,2 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	3.172	3.171	- 1	0,0 %

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

Das Ausgabevolumen hat 2016 gegenüber dem Vorjahr um 1,3 Mrd. € (+ 24,0 %) auf 6,6 Mrd. € zugenommen. Der Anteil des Einzelplans am Gesamthaushalt erhöhte sich dadurch von 9,8 auf 11,4 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Von den Gesamtausgaben entfielen 78,9 % auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen. Diese sind von 4,4 auf 5,2 Mrd. € (+ 18,7 %) angestiegen. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten davon 4,5 Mrd. € und damit 720 Mio. € mehr als im Vorjahr (+ 18,9 %).

Die Personalausgaben beliefen sich auf 238,3 Mio. € (+ 3,3 %) und machten 3,6 % der Gesamtausgaben aus. Die Zahl der Stellen für die Beschäftigten im Geschäftsbereich verringerte sich geringfügig.

Die Ausgabenschwerpunkte im Einzelplan 10 waren:

- Ausgaben für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern, die um 1,2 auf 2,3 Mrd. € zugenommen haben (+ 101,6 %).
- Ausgaben für die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sowie die Beitragsentlastung für Eltern von 1,7 Mrd. € (+ 16,5 Mio. €). Dieser Bereich bildete mit 26,1 % der Gesamtausgaben weiterhin einen wesentlichen Schwerpunkt im Einzelplan 10.

- ▶ 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 durchlaufende Posten jeweils an die Gemeinden und Gemeindeverbände weitergeleitet wurden. Die Zahlungen beliefen sich auf 1,1 Mrd. € (+ 6,5 %).

Den Ausgaben standen Einnahmen von 1,4 Mrd. € (+ 4,4 %) gegenüber. Davon wurden allein 1,2 Mrd. € vom Bund geleistet (u. a. Leistungen der Grundsicherung von 722,9 Mio. € und Zuweisungen nach § 46 SGB II von 416,5 Mio. €). Arbeitgeber, die ihrer Beschäftigungspflicht von schwerbehinderten Menschen nicht nachkommen, sind zur Zahlung einer Ausgleichsabgabe verpflichtet. Die Einnahmen hieraus beliefen sich in 2016 auf 98,8 Mio. €.

Der Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen um 295,5 Mio. € ging im Wesentlichen auf die Ausgaben zur Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern zurück, die aufgrund der hohen Zugangszahlen teilweise (200,6 Mio. €) überplanmäßig erforderlich waren.

Die Ausgabereste betragen 537,9 Mio. € und haben sich um 179,7 Mio. € (+ 50,2 %) erhöht. Ein großer Teil entfiel mit 112,0 Mio. € auf die Erstattung an die Bezirke für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer unbegleiteter Minderjähriger sowie mit 85,8 Mio. € auf die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sowie die Beitragsentlastung für Eltern. Von den zweckgebundenen Mitteln aus der Ausgleichsabgabe wurden 102,0 Mio. € übertragen.



28 Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)

Einzelplan 11		Tabelle 39		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	31,7	32,6	+ 0,8	+ 2,6 %
- davon Personalausgaben	30,1	30,9	+ 0,8	+ 2,7 %
Ist-Einnahmen ¹	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Verpflichtungsermächtigungen	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	0,6	0,6	0,0	+ 0,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	308	308	0	0,0 %

¹ 2015: 21.372,87 €; 2016: 23.620,72 €

Der Einzelplan 11 enthält die Einnahmen und Ausgaben des Bayerischen Obersten Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. 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 noch für die Prüfung weiterer Einrichtungen außerhalb des Staates zuständig (z. B. Bayerischer Rundfunk).

Der ORH gliedert sich in vier Prüfungsabteilungen mit insgesamt 12 Prüfungsgebieten und in eine Präsidialabteilung. Zum Geschäftsbereich des ORH gehören die fünf Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Ansbach, Augsburg, Bayreuth, Regensburg und Würzburg.

2016 betrug der Anteil der Ausgaben des Einzelplans 11 an den Gesamtausgaben des Staates weniger als 0,1 %. Aufgrund der besonderen Aufgabenstellung des ORH ist die Struktur des Einzelplans im Vergleich zu anderen Einzelplänen geprägt von einem sehr hohen Personalausgabenanteil von 94,9 % (30,9 Mio. €). Mittel für Hochbaumaßnahmen oder freiwillige Leistungen waren im Haushalt des Einzelplans 11 nicht enthalten.

Die Ausgabereste von 0,6 Mio. € (+ 0,3 %) sind überwiegend durch geplante, nicht abgeschlossene Bauunterhaltungsmaßnahmen und durch begonnene IT-Projekte entstanden.

Die ohne gesetzliche Verpflichtung durchgeführte interne Prüfung der Rechnung des ORH für das Haushaltsjahr 2016 hat keine wesentlichen Feststellungen ergeben. Die in der Haushaltsrechnung und in den Büchern aufgeführten Beträge stimmen überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind ordnungsgemäß belegt.

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

29 Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)

Einzelplan 12		Tabelle 40		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	866,0	868,0	+ 2,0	+ 0,2 %
- davon Personalausgaben	429,4	441,2	+ 11,8	+ 2,7 %
Ist-Einnahmen	187,8	166,8	- 21,1	- 11,2 %
Verpflichtungsermächtigungen	134,7	108,6	- 26,1	- 19,4 %
Ausgabereste	125,0	122,9	- 2,1	- 1,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	6.170	6.199	+ 29	+ 0,5 %

Das Staatsministerium ist zuständig u. a. für Angelegenheiten der Wasserwirtschaft, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Klima- und Bodenschutzes, der Abfallwirtschaft und 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 2016 auf 1,5 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Fast 51 % der Ist-Ausgaben entfielen auf Personalausgaben (441,2 Mio. €). Die Ausgaben für Baumaßnahmen lagen bei 175,3 Mio. €. Davon nahmen mit 169,0 Mio. € die Ausgaben für staatliche Wasserbaumaßnahmen eine bedeutende Position ein.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen sind 2016 um 15,8 auf 59,5 Mio. € (+ 36,1 %) gestiegen. Hiervon entfielen 29,3 Mio. € auf Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, der Landschaftspflege, des Arten- und Biotopschutzes und der Umsetzung der Biodiversitätsstrategie sowie auf den Erschwernisausgleich.

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen gingen um 13,1 auf 93,9 Mio. € (- 12,3 %) zurück. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass der Freistaat 2016 keine Mittel von Hochwasserhilfen aus dem EU-Solidaritätsfonds an den Bund zurückführen musste. Diese EU-Mittel stehen dem Bund als Ersatz für die zuvor an den Freistaat im Rahmen des Aufbauhilfefonds ausbezahlten Mittel zu.



Der Rückgang der Einnahmen um 21,1 Mio. € (- 11,2 %) ist im Wesentlichen dadurch begründet, dass der Freistaat 2016 keine EU-Zuweisungen von Hochwasserhilfen aus dem EU-Solidaritätsfonds im Rahmen des Aufbauhilfefonds des Bundes mehr erhalten hat. Der Anstieg bei den anderen EU-Zuweisungen, insbesondere für das Vertragsnaturschutzprogramm (ELER), konnte diesen Rückgang nur zum Teil kompensieren.

Von den Gesamteinnahmen des Einzelplans 12 stammten 40,4 Mio. € (24,2 %) aus der Abwasserabgabe.

Die Ausgabereste verringerten sich 2016 auf 122,9 Mio. €. Die Ausgabereste bei den zweckgebundenen Mitteln der Abwasserabgabe erhöhten sich um 2,2 auf 21,2 Mio. € (+ 11,4 %). Für die Baumaßnahmen in der Anlage S wurden Ausgabemittel von 18,6 Mio. € übertragen.

30 Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)

Einzelplan 13		Tabelle 41		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	17.480,2	18.710,1	+ 1.229,8	+ 7,0 %
- davon Personalausgaben	89,5	93,3	+ 3,9	+ 4,3 %
Ist-Einnahmen	44.771,6	49.583,5	+ 4.811,8	+ 10,7 %
Verpflichtungsermächtigungen	155,5	148,9	- 6,6	- 4,2 %
Ausgabereste	1.207,7	1.239,5	+ 31,8	+ 2,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	346	322	- 24	- 6,9 %

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 auf 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 auch einen Teil der Beamtenversorgung, die Zuführung an den Pensionsfonds sowie die Haushaltsmittel für den IT-Beauftragten der Staatsregierung.

Das Ausgabevolumen umfasste 18,7 Mrd. €; das waren 32,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Die Personalausgaben betragen davon 0,5 %. Hiervon entfielen 54,5 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 8,5 Mrd. € (45,3 %) sowie für den Länderfinanzausgleich mit 5,8 Mrd. € (31,3 %) ein. Die Aufwendungen für Zinsen am Kreditmarkt reduzierten sich aufgrund der Schuldentilgungen und der Aufschiebung von Anschlussfinanzierungen um 81,6 auf 746,9 Mio. € (- 9,9 %). Für die Geschädigten durch die Unwetter im Mai/Juni 2016 in weiten Teilen Bayerns wurden 2016 insgesamt 32,6 Mio. € bereitgestellt, davon 31,1 Mio. € als außer- und überplanmäßige Ausgaben.

Die Einnahmen beliefen sich mit 49,6 Mrd. € (+ 10,7 %) auf 85,5 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben spielten dabei die maßgebliche Rolle. 2016 wurden insgesamt 45,9 Mrd. € (+ 8,9 %) vereinnahmt. Das entsprach 92,5 % der Einnahmen des Einzelplans und 79,1 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Einnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen, z. B. aus Gewinnausschüttungen, stiegen 2016 um 6,4 auf 293,9 Mio. €.

Mehr als die Hälfte der übertragenen Ausgabereste (919,4 Mio. €) entfielen wie im Vorjahr auf den Bereich der allgemeinen Finanzausweisungen. Hierzu zählen insbesondere die Leistungen aufgrund des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden, des Bayerischen Krankenhausgesetzes sowie des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern. 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 78,4 Mio. € (Vorjahr: 119,6 Mio. €) übertragen. Die Ausgabereste sind zur Abfinanzierung der laufenden Maßnahmen erforderlich.

31 Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)

Einzelplan 14		<i>Tabelle 42</i>		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	87,3	92,0	+ 4,7	+ 5,4 %
- davon Personalausgaben	49,6	52,6	+ 3,0	+ 6,0 %
Ist-Einnahmen	3,7	3,9	+ 0,2	+ 6,0 %
Verpflichtungsermächtigungen	35,4	31,7	- 3,7	- 10,3 %
Ausgabereste	34,1	36,1	+ 2,0	+ 6,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	728	731	+ 3	+ 0,3 %

Der Ministerrat hat am 25.10.2016 beschlossen, dass das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege je einen Dienstsitz in Nürnberg und in der Landeshauptstadt hat. Zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums gehören das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit, die Staatliche Gesundheitsverwaltung und die gerichtsärztlichen Dienste.

Das Ausgabevolumen betrug 92,0 Mio. € und damit 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Ausgaben des Einzelplans um 5,4 % gestiegen.

Die Personalausgaben betragen 52,6 Mio. €; dies entsprach 57,2 % der Gesamtausgaben.

Auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen entfielen 24,5 Mio. € (26,6 %). Für Investitionsförderungsmaßnahmen wurden 0,6 Mio. € ausgegeben.

Für Gesundheitsversorgung wurden 12,6 Mio. € verausgabt. Ein Schwerpunkt lag hier mit 7,2 Mio. € auf der Förderung der Gesundheitswirtschaft und der ärztlichen Versorgung.

Für Prävention und Gesundheitsschutz wurden 15,8 Mio. € aufgewendet. Hiervon wurden 5,3 Mio. € für Suchtbekämpfung und Drogentherapie und 3,2 Mio. € zur Bekämpfung der Immunschwächekrankheit Aids ausgegeben.

Für das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit wurden Ausgaben von 9,3 Mio. € getätigt, wobei die Personalausgaben 6,4 Mio. € betragen.

Für die Staatliche Gesundheitsverwaltung bei den Regierungen und den Landratsämtern sowie die gerichtsärztlichen Dienste fielen Ausgaben von 24,6 Mio. € an, 24,1 Mio. € davon entfielen auf Personalausgaben.

Die Ausgabereste betragen 36,1 Mio. €. Davon entstanden 8,3 Mio. € im Bereich Gesundheitswirtschaft und Förderung der ärztlichen Versorgung. Für das Förderprogramm „Umweltfreundliches Krankenhaus - Green Hospital“ wurde der bereits aus 2015 übertragene Ausgabereist von 4,6 Mio. € unverändert nochmals übertragen.

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

Einzelplan 15		<i>Tabelle 43</i>		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Ist-Ausgaben	6.316,6	6.551,2	+ 234,6	+ 3,7 %
- davon Personalausgaben	3.187,5	3.286,7	+ 99,2	+ 3,1 %
Ist-Einnahmen	1.982,9	2.033,8	+ 51,0	+ 2,6 %
Verpflichtungsermächtigungen	695,6	717,9	+ 22,3	+ 3,2 %
Ausgabereiste	1.663,2	1.709,6	+ 46,5	+ 2,8 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2015	2016	Veränderung 2015/2016	
Personalsoll	43.812	43.812	+ 1	0,0 %

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

- die 9 staatlichen Universitäten, 17 staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften - Fachhochschulen, 6 staatlichen 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, die 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 2016 bei 6,6 Mrd. €. Das entsprach 11,3 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2015 erhöhten sich die Ausgaben um 234,6 Mio. € (+ 3,7 %). Gründe für die Erhöhung waren u. a. die Tarifierhöhungen für Tarifbeschäftigte und die entsprechenden Regelungen für Beamte, der weitere Ausbau des Programms zur Bewältigung der steigenden Studierendenzahlen, die Anpassung der Ausgaben zur Verbesserung der Studienbedingungen, die Anmietung weiterer Flächen, der Aufbau eines Universitätsklinikums in Augsburg, die Reform der Hochschule für Politik München, 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“.

Mit 50,2 % bildeten die Personalausgaben den größten Ausgabenblock des Einzelplans 15. Sie erhöhten sich gegenüber 2015 um 99,2 Mio. € (+ 3,1 %). Die im Haushaltsjahr 2016 zusätzlich geschaffenen Stellen waren im Wesentlichen für den Ausbau der Hochschulen zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger vorgesehen.

Die Ausgabereste betragen 1,7 Mrd. €. Gegenüber 2015 bedeutete dies eine Steigerung um 46,5 Mio. € (+ 2,8 %). Nach dem Innovationsbündnis des Freistaates mit den Hochschulen⁶¹ werden Ausgabereste grundsätzlich übertragen. Die Übertragung der Ausgabereste wurde u. a. mit eingegangenen Verpflichtungen, die 2016 nicht mehr abgewickelt werden konnten sowie mit Maßnahmen zur Bewältigung der steigenden Studierendenzahlen und der Weiterführung von Regionalisierungsprojekten begründet.

⁶¹ LT-Drucksache 16/16211 vom 26.03.2013.

V. 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.



MEHRERE RESSORTS

33 Asservatenverwaltung bei Polizei und Justiz

(Epl. 03A und 04)

Polizei und Justiz transportieren Asservate mehrfach im Verlauf von strafrechtlichen oder Ordnungswidrigkeitsverfahren. Dabei sind häufig die Vorschriften des Gefahrgutrechts zu beachten. Viele dieser Transporte ließen sich vermeiden. Zudem führen inkompatible IT-Verfahren bei Polizei und Justiz zu erhöhtem Verwaltungsaufwand. Verbesserungen sollten zeitnah umgesetzt werden.

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Ansbach, Augsburg, Bayreuth und Regensburg haben 2016/2017 bei der Bayerischen Polizei und der Justiz die Arbeitsabläufe bei der Asservatenverwaltung schwerpunktmäßig bei Betäubungsmitteln und Waffen geprüft.

Der Prüfungsmaßstab folgt aus Art. 7 BayHO; der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz beinhaltet auch einen zielgerichteten Personaleinsatz unter Nutzung moderner Informationstechnologie. Zur Wirtschaftlichkeit gehört auch die Vermeidung von Schäden und möglichen Schadenersatzansprüchen gegen den Freistaat.

33.1 Ausgangslage

Asservate sind Gegenstände, die als Beweismittel oder zur Gefahrenabwehr in amtliche Verwahrung genommen werden.⁶² Im gerichtlichen Verfahren dienen sie dazu, dem erkennenden Gericht eine gesicherte Grundlage für ein sachlich fundiertes Urteil zu bieten. In der Praxis werden so u. a. Betäubungsmittel, Mobiltelefone, Waffen und Computer sehr häufig asserviert.

Durchschnittlich werden pro Jahr 270.000⁶³ Asservate bei den Staatsanwaltschaften neu erfasst. Etwa zwei Drittel davon werden der Staatsanwaltschaft von der Bayerischen Polizei vorgelegt. Bei jeder der etwa 380 Polizeidienststellen und den 22 Staatsanwaltschaften in Bayern werden Asservate verwahrt und verwaltet.

Neben dem Transport vom Tatort bzw. Sicherstellungsort zur Polizeidienststelle und von dort zur Staatsanwaltschaft kann ein Asservat aber durchaus noch weitere Wege nehmen. So werden Asservate vielfach zu Analysen (Untersuchungen, Gutachten) und zu anderen Dienststellen hin und zurück transportiert. Schließlich werden die Asservate in den meisten Fällen noch zur Vernichtung oder Verwertung verbracht.

⁶² § 94 Abs. 1 StPO und Art. 25 PAG.

⁶³ Durchschnittszahl der neu erfassten Asservate des Prüfungszeitraums 2013 bis 2015.

Das Gefahrgutrecht ist bei den Transporten der meisten Betäubungsmittel, chemischen Stoffen, Waffen und Munition durch die Polizei und Justiz uneingeschränkt zu beachten. Dies regelt das ADR⁶⁴ seit Oktober 2013. Bereits kleinste Mengen an Betäubungsmitteln (z. B. Heroin, Kokain, Ecstasy) sind gefahrgutrechtlich relevant. Bei Transporten gelten daher die besonderen Regelungen für die Klassifizierung, Verpackung, Kennzeichnung und Dokumentation auch für staatliche Stellen. Eine Ausnahme besteht hier lediglich bei der ersten Verbringung vom Tatort bzw. Sicherstellungsort.

Die meisten Asservate werden nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen bei der Staatsanwaltschaft verwahrt. Bei einigen Gegenständen ist dies allerdings nicht möglich; insbesondere für Kraftfahrzeuge und Fahrräder stehen bei der Justiz nur in geringem Umfang geeignete Abstellmöglichkeiten zur Verfügung. Probleme bei der Aufbewahrung bestehen auch bei Asservaten aus dem Bereich Pyrotechnik oder Sprengstoff, weil eine sichere Lagerung dieser Stoffe in der Regel weder in Justiz- noch in Polizeidienstgebäuden gewährleistet werden kann.

33.2 Lagerung und Transport von Asservaten

33.2.1 Feststellungen

Schusswaffen, Munition und Betäubungsmittel gehören zu den Asservaten, deren Handhabung besondere Anforderungen an Mitarbeiter und Räume stellt. Zum einen müssen erstere vor den Gesundheitsgefahren, die von (geladenen) Schusswaffen und (ausgasenden) Betäubungsmitteln ausgehen, geschützt werden. Zum anderen sind die Dienststellen der Justiz als Bürogebäude nicht für die Aufbewahrung solcher Gegenstände konzipiert. Es fehlt hier oftmals an geeigneten Räumlichkeiten. Den besonderen Anforderungen an die Aufbewahrung von Asservaten werden in der Regel nur Neubauten gerecht, bei denen diese speziellen Anforderungen aus den gemeinsamen Empfehlungen der Justizverwaltung und der Obersten Baubehörde⁶⁵ umgesetzt wurden.

Polizeidienststellen sind in der Regel auf die speziellen Bedürfnisse für eine sichere Verwahrung bestimmter gefährlicher Asservate besser ausgelegt. Nach den örtlichen Erhebungen verfügen sie grundsätzlich über ausreichend gesicherte Waffenschränke und Lagermöglichkeiten für Betäubungsmittel. Überdies ist in den Polizeidienststellen ganz überwiegend rund um die Uhr Personal präsent.

Insbesondere bei Waffen und Betäubungsmitteln sind Mehrfachtransporte zur Begutachtung oder zur späteren Vernichtung die Regel. Die genaue Zahl der Transporte von Asservaten ist Polizei und Justiz aber unbekannt. Da seit Oktober 2013 die ADR uneingeschränkt für Polizei und Justiz gelten, hat dies dort zu einem deutlich höheren personellen und logistischen Aufwand geführt.

⁶⁴ Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße vom 30.09.1957.

⁶⁵ Empfehlungen für den Bau von Justizgebäuden (Stand 09/2015).



Betäubungsmittel

Die Zahl der bei den Staatsanwaltschaften neu erfassten Betäubungsmittel ist stark gestiegen:

Neu asservierte Betäubungsmittel		<i>Tabelle 44</i>
Jahr	Betäubungsmittel	
2013	59.268	
2014	71.156	
2015	69.497	
gesamt	199.921	

Im Schnitt wurden in den letzten beiden Jahren den Staatsanwaltschaften monatlich fast 6.000, jährlich etwa 70.000 Betäubungsmittel übergeben.

Schusswaffen

Schusswaffen werden grundsätzlich am Ende des Verfahrens durch das Landeskriminalamt vernichtet. Die dortige zentrale Waffenverwertung verzeichnete für den Fünfjahres-Zeitraum vom 01.01.2012 bis zum 31.12.2016 4.508 abgelieferte Schusswaffen⁶⁶, davon 96 Kriegswaffen, 2.851 Kurzwaffen und 1.561 Langwaffen.

Allein aufgrund dieser hohen Ablieferung von zuvor bereits asservierten Schusswaffen ist von einer hohen Zahl an Transporten einschließlich der Verpackungen und Begleitdokumente auszugehen.

33.2.2 Würdigung

Personal- und kostenaufwendige Arbeitsabläufe sowie der erforderliche Raumbedarf und sonstiger Sachaufwand lassen sich nur wirtschaftlich und sparsam steuern, wenn deren Zahlenbasis bekannt ist. Obwohl seit 2013 die Zahl der Gefahrguttransporte von Asservaten deutlich gestiegen ist, fehlen aber konkrete Angaben.

Der ORH hält aufgrund der oben beschriebenen schwierigen Verwahrsituation bei der Justiz eine Asservierung vorrangig bei den Dienststellen der Polizei und damit außerhalb der staatsanwaltschaftlichen Asservatenkammern grundsätzlich für zweckmäßiger. Dies würde der Vorgabe, Asservate für eine Hauptverhandlung zur Verfügung zu halten, nicht entgegenlaufen. Zum einen lassen es die Regelungen zu, dass auch derzeit schon Verwahrungen außerhalb der Staatsanwaltschaft möglich sind. Zum anderen sind die Asservate in der Regel nur dann vorzulegen, wenn sie zur Entscheidung des Gerichts voraussichtlich benötigt werden. Allerdings hat sich gezeigt, dass Schusswaffen oder Betäubungsmittel kaum vom Gericht zur Vorlage angefordert werden.

⁶⁶ Hierunter fallen nur „scharfe“ Schusswaffen, ohne Druckluftwaffen und Gas-Alarmwaffen.

Eine Asservierung vorrangig bei den Dienststellen der Polizei würde zudem die Transporte und den damit einhergehenden Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren. Besonders die Zahl der aufwendigen Gefahrguttransporte könnte dadurch verringert werden. Jeder unterbliebene Transport erspart den dafür benötigten Sach- und Personalaufwand und minimiert die gesundheitlichen Gefahren für die Mitarbeiter bei Polizei und Justiz, die von diesen Asservaten ausgehen können.

33.3 Datenaustausch Polizei, Zoll und Justiz

33.3.1 Feststellungen

Sowohl die Polizei als auch die Justiz entwickelten für die Verwaltung der Asservate eigene IT-Anwendungen. Während das in der Justiz verwendete IT-Verfahren in einem Verbund mit acht weiteren Ländern entwickelt wurde, handelt es sich bei der Polizei um eine Eigenentwicklung, die nur im Freistaat eingesetzt wird. Bei der Polizei werden jährlich mehr als 600.000⁶⁷ sichergestellte Gegenstände in deren Datenbank erfasst. Die Justiz nimmt jährlich etwa 270.000⁶⁸ Asservate neu in ihr System auf, von denen bereits etwa 185.000 (entspricht zwei Drittel) im Programm der Bayerischen Polizei erfasst sind.

Hinzu kommen jährlich rd. 12.500 Asservate von der Bundespolizei und der Zollverwaltung, bei denen ebenfalls keine elektronische Datenübernahme möglich ist.

Deshalb müssen die von der Polizei und anderen Stellen vorgelegten Informationen zu den Asservaten von den Justizmitarbeitern nochmals manuell in der IT erfasst werden.

Während die Polizei innerhalb ihres Geschäftsbereichs den ordnungsgemäßen Eingang oder Verbleib der Asservate elektronisch nachverfolgen kann, müssen nach Abgabe an die Justiz alle Rückmeldungen von der Justiz aufwendig in Papierform erstellt, versandt und von der Polizei wiederum neu erfasst werden.

33.3.2 Würdigung

Die beiden innerhalb Bayerns beteiligten Ressorts gingen bei der Entwicklung der IT-Verfahren zur Asservatenverwaltung keinen gemeinsamen Weg, sondern fanden jeweils eigene, nicht kompatible Lösungen. Gleiches gilt auch für die beteiligten Bundesverwaltungen, Zoll und Bundespolizei. Die völlig unterschiedlichen Lösungen erschweren die verzahnten Abläufe zwischen der Justiz und den abgebenden Stellen. Ein medienbruchfreies Arbeiten würde wesentlich weniger Arbeitsaufwand bedeuten. Der ORH hält es daher für geboten, die Einführung des Datenaustauschs insbesondere von der Justiz mit der Bayerischen Polizei nachhaltig zu verfolgen. Dabei ist dem ORH bewusst, dass eine rasche Realisierung von IT-Schnittstellen vordringlich wäre und auf Landesebene auch unkomplizierter umzusetzen ist.

⁶⁷ Dateneinträge im Asservatenprogramm der Polizei.

⁶⁸ Durchschnittszahl der neu erfassten Asservate des Prüfungszeitraums 2013 bis 2015.



Bei der Menge von durchschnittlich 185.000 Asservaten, die jährlich von der Bayerischen Polizei übermittelt werden, würden selbst kleine Zeitersparnisse eine Freisetzung von Mitarbeitern für andere Zwecke innerhalb der Justiz bedeuten.⁶⁹ Darüber hinaus würde dies die Gefahren möglicher fehlerhafter Bearbeitungen minimieren.

Eine durchgehende Datenhaltung zwischen Bayerischer Polizei und Justiz wäre auch für die geforderte Lagerung auf den Polizeidienststellen eine wichtige Voraussetzung.

33.4 Vernichtung oder Verwertung besonderer Asservatenarten

33.4.1 Feststellungen zu den Waffen

Schusswaffen, Munition, andere Waffen und verbotene Gegenstände im Sinne des Waffenrechts werden zahlreich von den einzelnen Staatsanwaltschaften an die zentrale Waffenverwertungsstelle des Landeskriminalamts zur Vernichtung abgegeben.

Die bayerischen Staatsanwaltschaften lieferten im Jahr 2016 folgende Gegenstände durch die Polizei an das LKA:

Zur Vernichtung im Jahr 2016 dem LKA übergebene Gegenstände		
Art des Gegenstands	Anzahl	Anteil
Druckluftwaffen	699	8 %
Gas-Alarmwaffen	1.049	11 %
Hieb- und Stoßwaffen	4.038	44 %
Schusswaffen ¹	953	10 %
sonstige Gegenstände	2.451	27 %
Gesamt	9.190	

Tabelle 45

¹ Erlaubnispflichtige 645 Kurzwaffen (Pistolen und Revolver) und 286 Langwaffen (Gewehre) sowie 22 Kriegswaffen.

Die Erhebungen des ORH zeigten, dass nur etwa 10 % aller an die zentrale Waffenverwertungsstelle übersandten Gegenstände Schusswaffen im Sinne des Waffenrechts waren.

Den Großteil der Objekte bildeten mit 44 % die Hieb- und Stoßwaffen, z. B. Dolche, Bajonette und Schlagstöcke. Es folgten mit 27 % sonstige Gegenstände.

Bei den verbotenen Gegenständen (Messer, Schlagwaffen, Stahlruten, Schlagringe, CO₂-Geräte usw.) könnte jedoch von einer Übersendung abgesehen werden. Diese könnten entsprechend dem Leitfaden der bayerischen Staatsanwaltschaften zur Asservatenbehandlung vom 10.06.2016 ausnahmsweise auch vor Ort unbrauchbar gemacht werden. Das gilt erst recht für normale Alltagsgegenstände (Küchenmesser, Holzstöcke oder Baseballschläger), die nach den Feststellungen des ORH auch dem LKA zur Vernichtung übersandt werden.

⁶⁹ Bei der Personalbedarfsberechnung geht man von 100.000 Arbeitsminuten je Vollzeitstelle aus. Jede Minute Zeitersparnis, z. B. bei der Neuerfassung von Asservaten, würde damit rechnerisch zwei Vollzeitkräfte freisetzen.

33.4.2 Würdigung

Der ORH regt an, der Waffenverwertungsstelle nur die Gegenstände zuzuleiten, die tatsächlich dort verwertet bzw. vernichtet werden müssen. Die befassten Dienststellen sind verstärkt auf eine Möglichkeit der Vernichtung vor Ort hinzuweisen.

33.4.3 Feststellungen zur Verwertung von Mobiltelefonen und Computern

In den letzten Jahren nahm die Sicherstellung von Mobiltelefonen, Computern und ähnlichen Elektronikgeräten stetig zu. Waren es im Jahr 2012 noch 10.284 Mobiltelefone und 2.684 Computer, so wurden im Jahr 2015 bereits 12.703 Mobiltelefone und 2.773 Computer bei den Staatsanwaltschaften asserviert. Dies bedeutet eine Steigerung um 20 %. Monatlich werden bayernweit nahezu 1.300 solcher Gegenstände neu asserviert.

Die Mehrzahl der so asservierten Gegenstände wird im gerichtlichen Verfahren eingezogen oder für verfallen⁷⁰ erklärt. In der Regel werden sie nach Abschluss des Gerichtsverfahrens vernichtet, da eine sichere Löschung der darauf befindlichen Daten durch die Justiz nicht gewährleistet ist. Bisher gibt es jedoch keine einheitliche Handlungsanweisung, wie die Geräte datenschutzkonform und umweltgerecht zu vernichten sind. Teilweise werden sie in Müllverbrennungsanlagen vernichtet. Andererseits ergaben die örtlichen Erhebungen, dass teilweise diese Geräte mangels Weisung in den Asservatenkammern gesammelt werden.

33.4.4 Würdigung

Der ORH regt an, Mobiltelefone und Computerbestandteile, die zur Vernichtung bestimmt sind, datenschutzkonform zu verwerten und die wertvollen Rohstoffe (Gold, Platin, Silber, „seltene Erden“ etc.) wiederzugewinnen. Die Wiederverwertungsquote der in den Mobiltelefonen enthaltenen Edelmetalle liegt bei bis zu 80 %.

33.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Justizministerium hat angekündigt, bei den Punkten des Datenaustauschs mit der Polizei, der Waffenvernichtung über das Landeskriminalamt und der adäquaten Verwertung von Mobiltelefonen und Computern den Empfehlungen des ORH zu folgen.

Bezüglich des Verbleibs und der Lagerung von Asservaten bei der Polizei oder zentralen Stellen befindet sich die Justiz noch in der Abstimmung mit dem Innenressort. Es wurde durch die Bayerische Polizei und die Justiz eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Ergebnisse noch abzuwarten seien.

⁷⁰ Seit 01.07.2017 spricht das Gesetz nur noch von Einziehung.



Das Innenministerium hat darauf hingewiesen, dass sich bereits eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit dem Vorhaben „medienbruchfreie Kommunikation Justiz - Polizei“ befasst. Daneben habe der „Lenkungskreis Gemeinsame IT-Vorhaben Justiz - Polizei“ in seiner Sitzung am 13.07.2017 die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zwischen dem IT-Servicezentrum der Bayerischen Justiz und der IuK-Koordinierungsstelle der Bayerischen Polizei beschlossen. Dieser obliege - neben einer Beobachtung der Entwicklungen auf Bundesebene - auch die Prüfung einer einheitlichen Schnittstelle zwischen den Asservatenverwaltungsprogrammen.

33.6 Schlussbemerkung

Die Ministerien wollen die Anregungen des ORH prüfen. Verbesserungen sollten zeitnah umgesetzt werden.





STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND VERKEHR

34 Ausbaupläne für Staatsstraßen

(Kap. 03 80 Tit. 750 00 - Epl. 03B Anlage A)

Für Staatsstraßen erstellt die Oberste Baubehörde Ausbaupläne mit einer jeweils 10-jährigen Laufzeit. Um den Umsetzungsstand darzustellen, setzt sie die tatsächlichen Kosten zum ursprünglich angesetzten Finanzrahmen ins Verhältnis. Damit führt jede Kostensteigerung rechnerisch zu einem besseren Umsetzungsgrad, ohne dass nur ein Kilometer Straße mehr gebaut wurde.

Im Sinne des transparenten Einsatzes staatlicher Straßenbaumittel sollten für eine wirksame Ergebniskontrolle auch die baulichen Ergebnisse mittels ergänzender Parameter einbezogen werden.

Der ORH hat mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Würzburg die Kostenentwicklung und Umsetzung von Maßnahmen des 6. (2001 bis 2010) und 7. (2011 bis 2020) Ausbauplans für Staatsstraßen geprüft.⁷¹ Hierbei wurden die von der OBB übermittelten Datensätze ausgewertet und örtliche Erhebungen an drei Staatlichen Bauämtern durchgeführt. Dabei ging es auch um die Aussagekraft und Transparenz von Ergebniskontrollen zur Ausbauplanung für Staatsstraßen. Der Ausbauplan ist auch Grundlage für den Haushaltsplan.

34.1 Ausgangslage

Der Freistaat ist Baulastträger von 14.000 km Staatsstraßen. Der Ausbauplan für Staatsstraßen stellt die Ausbauziele der Staatsregierung im Staatsstraßenbau maßnahmenbezogen dar. Es handelt sich dabei um ein Programm der Staatsregierung, das vom Ministerrat beschlossen wird. Dieser Beschluss ist für die Staatsverwaltung bindend und stellt den Arbeitsauftrag an die Straßenbauverwaltung dar. Dabei wird auch festgelegt, für welche Projekte in den kommenden Jahren entsprechend der jeweiligen Dringlichkeitsstufe die planerischen sowie rechtlichen Grundlagen zu schaffen sind, damit bei Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel die bauliche Umsetzung erfolgen kann.

Die Ausbaupläne haben 10-jährige Laufzeiten und enthalten nach Dringlichkeit gereichte Einzelprojekte. Über die Umsetzung berichtet die OBB dem Ministerrat.

⁷¹ Zu den Ausbauplänen für Staatsstraßen hat sich der ORH bereits in seinen Jahresberichten 1991 (TNr. 23: Erfolgskontrolle im Straßenbau) und 1995 (TNr. 20.3: Ausbauplan für Staatsstraßen) geäußert.

6. Ausbauplan (2001 bis 2010) und 7. Ausbauplan (2011 bis 2020)

Der 6. Ausbauplan wurde zum 01.01.2001 in Kraft gesetzt. Die insgesamt 911 Projekte umfassten ein Investitionsvolumen von 2,1 Mrd. €. Der 7. Ausbauplan wurde zum 01.01.2011 in Kraft gesetzt. Die insgesamt 666 Projekte umfassen ein Investitionsvolumen von 3,2 Mrd. €.

Die Projekte des 6. und 7. Ausbauplans waren in folgende Dringlichkeitsstufen eingeteilt:⁷²

Dringlichkeitsstufen des 6. und 7. Ausbauplans		
Dringlichkeit	6. Ausbauplan	7. Ausbauplan
Dringlichkeitsstufe 1 Überhang („1UEB“)	Überhang aus dem 5. Ausbauplan	Überhang aus dem 6. Ausbauplan
Dringlichkeitsstufe 1 („1“)	Zeitraum 2001 bis 2010	Zeitraum 2011 bis 2020
Dringlichkeitsstufe 1-Reserve („1R“) ¹	Zeitraum 2011 bis 2015	Zeitraum 2021 bis 2025
Dringlichkeitsstufe 2 („2“) ¹	Zeitraum nach 2015	Zeitraum nach 2025

¹ Projekte der Stufe „1R“ und „2“ liegen außerhalb des jeweils aktuellen Planungszeitraums. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen in den Planungszeitraum vorgezogen werden.

Zuerst sind die Projekte der Dringlichkeitsstufen „1UEB“ und „1“ zu realisieren. Diese umfassen in den Planungszeiträumen 2001 bis 2010 und 2011 bis 2020 jeweils ein Investitionsvolumen von 1 Mrd. €, also rechnerisch 100 Mio. € pro Jahr.

34.2 Feststellungen und Würdigungen

34.2.1 6. Ausbauplan

Die OBB ging aufgrund bisheriger Erfahrungen von einem Umsetzungsgrad von 70 % des Finanzvolumens aus. Die Ausgaben für die auf der Grundlage des 6. Ausbauplans realisierten Projekte lagen bei durchschnittlich 74,1 Mio. €/Jahr.⁷³

34.2.1.1 Umsetzungsgrad

Der ORH ermittelte den Umsetzungsgrad für jede Dringlichkeitsstufe im 10-Jahreszeitraum vom 01.01.2001 bis 31.12.2010.

Die nachfolgende Abbildung 20 zeigt den Umsetzungsgrad des 6. Ausbauplans anhand der drei Kriterien:⁷⁴

⁷² Das Projekt Flughafentangente Ost (FTO) zur Verbesserung der Straßenerschließung des Flughafens München („Dringlichkeitsstufe GES“) mit 57 Mio. € wurde außerhalb des Verteilungsschlüssels als Vorwegabzug finanziert. Die nachstehenden Betrachtungen werden deshalb - wie in der Ministerratsvorlage vom 29.07.2010 - ohne Berücksichtigung der FTO geführt.

⁷³ Ausgaben für ÖPP-Projekte sind darin nicht enthalten.

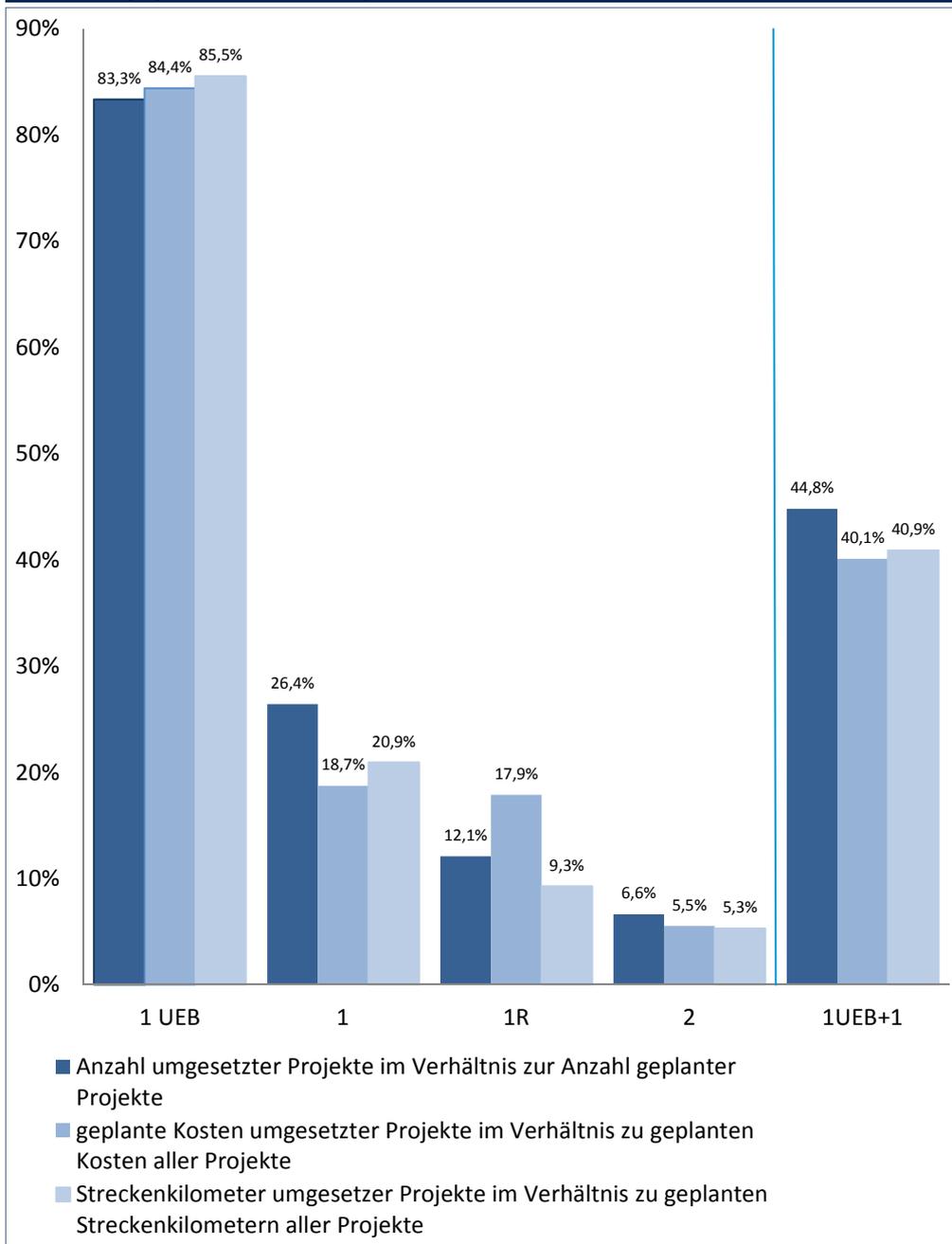
⁷⁴ Die Angaben zu den geplanten Kosten und den geplanten Streckenkilometerlängen wurden dem 6. bzw. dem 7. Ausbauplan entnommen.



- Anzahl der umgesetzten Projekte im Verhältnis zur Anzahl der geplanten Projekte,
- geplante Kosten der umgesetzten Projekte im Verhältnis zu den geplanten Kosten aller Projekte,
- Streckenkilometer der umgesetzten Projekte im Verhältnis zu den geplanten Streckenkilometern aller Projekte.

Umsetzungsgrad des 6. Ausbauplans

Abbildung 20



- Von 168 Projekten in der Dringlichkeitsstufe „1UEB“ wurden 140 (83,3 %) realisiert, wobei aber für diese die Bauarbeiten schon vor 2001 begonnen haben. Der Umsetzungsgrad nach den geplanten Kosten beträgt 84,4 %.
- In der Dringlichkeitsstufe „1“ wurden 93 (26,4 %) von 352 Projekten verwirklicht. Der Umsetzungsgrad nach den geplanten Kosten war mit 18,7 % deutlich niedriger.
- Bei zusammengefasster Betrachtung der zwei vordringlichsten Ausbaustufen („1UEB + 1“) ergeben sich folgende Unterschiede:
 - Von 520 Projekten in diesen beiden Stufen wurden 233 (44,8 %) realisiert.
 - Nach den geplanten Kosten errechnet sich ein Umsetzungsgrad von 40,1 %.
 - Nach den Streckenkilometern errechnet sich ein Umsetzungsgrad von 40,9 %.

34.2.1.2 Ergebnisbericht der OBB zum 6. Ausbauplan

Im Ergebnisbericht 2010 vergleicht die OBB die tatsächlichen Kosten (Ist-Kosten) der realisierten Projekte mit den im Ausbauplan vorgesehenen Gesamtkosten aller darin enthaltenen Projekte. Sie stellte fest, dass bei zusammengefasster Betrachtung der Projekte mit den Dringlichkeiten „1UEB + 1“ ein Umsetzungsgrad von 62,8 % des ursprünglich mit 1 Mrd. € angesetzten Finanzrahmens erreicht werde. Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Mittel für die Maßnahmen in kommunaler Sonderbaulast⁷⁵ werde mit 66 % der ursprünglich angestrebte Umsetzungsgrad von 70 % des Finanzvolumens fast erreicht. Mit den genannten Mitteln seien in den Jahren 2001 bis 2009 rund 400 km von insgesamt 1.000 km der Projekte der 1. Dringlichkeit fertiggestellt worden.

34.2.1.3 Würdigung

Auch wenn die OBB im Ergebnisbericht Aussagen zur realisierten Streckenlänge macht, hält der ORH die Berechnung und die Aussagen zum Umsetzungsgrad für Projekte der Dringlichkeiten „1UEB + 1“ für unzureichend. Im Vordergrund der Darstellung der OBB steht der finanzielle Umsetzungsgrad, der durch einen Vergleich der tatsächlichen Kosten mit den geplanten Kosten ermittelt wurde. Der so errechnete hohe finanzielle Umsetzungsgrad als Bezugsgröße für die Bewertung sagt zu wenig über das Erreichen der baulichen Ziele aus. So führt z. B. bei der von der OBB gewählten Methode jede Kostensteigerung automatisch zu einem höheren Umsetzungsgrad, ohne dass auch nur ein Kilometer Straße mehr gebaut wird. Deswegen empfiehlt der ORH, die Berechnung des finanziellen Umsetzungsgrads umzustellen.

⁷⁵ Programm für Baumaßnahmen an Staatsstraßen; durchgeführt von Kommunen und gefördert nach Art. 13 f FAG (z. B. für Ortsumgehungen oder Änderungen bestehender Kreuzungen).



Aus Sicht des ORH bedarf es zudem für eine umfassendere Ergebniskontrolle der Zielerreichung weiterer Parameter.

Für die Projekte der Dringlichkeiten „1UEB + 1“ errechnete der ORH bezogen auf die im 6. Ausbauplan geplanten Kosten einen Umsetzungsgrad von 40,1 %.⁷⁶ Dies ergibt sich aus dem Verhältnis der Kostenansätze der umgesetzten Projekte zu den geplanten Gesamtkosten. Obwohl bei Weitem nicht 70 % der im Ausbauplan vorgesehenen Projekte realisiert wurden, lagen die Kosten mit 74,1 Mio. €/Jahr sogar etwas über den veranschlagten Mitteln.

Auch die Umsetzungsgrade nach der Anzahl der Projekte und der Streckenkilometer bewegen sich mit 44,8 und 40,9 % etwa in der gleichen Größenordnung. Der ORH hält es deshalb für sachgerecht und aussagekräftiger, die Umsetzungsgrade zumindest hinsichtlich der Kosten als auch der Anzahl der Projekte und Streckenkilometer transparent darzustellen.

34.2.2 7. Ausbauplan

Der ORH bewertete auch den Stand des 7. Ausbauplans zum Stichtag 31.12.2016. Das heißt, vom 10-jährigen Planungszeitraum bis zum Stichtag wurden 6 Jahre betrachtet.

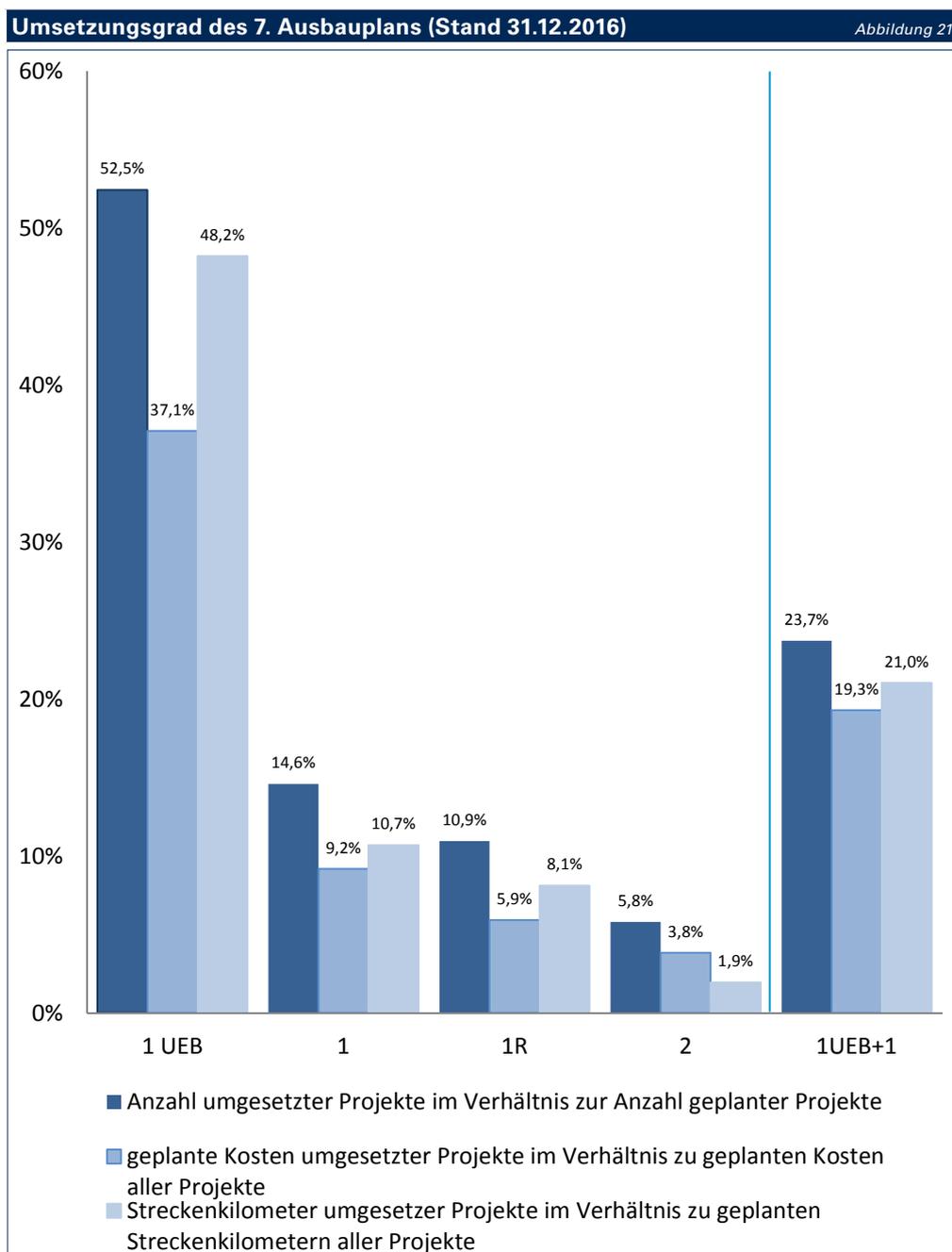
Um den aktuellen Bearbeitungsstand zu verdeutlichen, erstellte der ORH eine Gesamtauswertung nach Dringlichkeiten.

⁷⁶ Vgl. Abb. 20 letzte Spalte.

34.2.2.1 Auswertung nach Dringlichkeiten

Bei Zusammenfassung der Projekte in den Dringlichkeitsstufen „1UEB + 1“ waren nach 6 Jahren 60 von 253 Projekten (23,7 %) fertiggestellt. Nach den geplanten Gesamtkosten beträgt der Umsetzungsgrad 19,3 %, nach Streckenkilometern 21,0 %.

Die nachfolgende Abbildung 21 zeigt den Umsetzungsgrad des 7. Ausbauplans anhand der bereits genannten drei Kriterien.





34.2.2.2 Bericht der OBB über den Stand der Umsetzung des 7. Ausbauplans

In einem Zwischenbericht 2015 stellte die OBB den Stand der Umsetzung des 7. Ausbauplans dar. Die OBB nimmt an, dass - falls die Haushaltsmittel wie bisher zur Verfügung gestellt werden - bis zum Ende der Laufzeit mit einem finanziellen Umsetzungsgrad der Dringlichkeiten „1UEB + 1“ von 60 % zu rechnen sei. Dabei legt sie wie zum 6. Ausbauplan einen Vergleich der tatsächlichen Kosten mit den geplanten Kosten zugrunde.

34.2.2.3 Würdigung

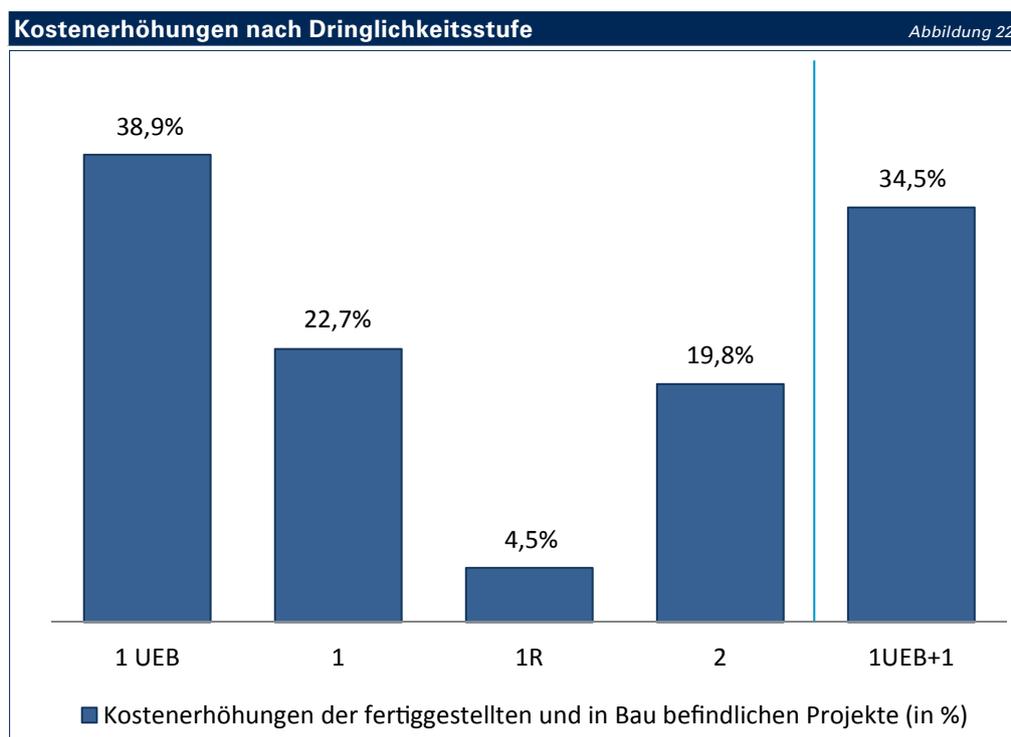
Nach übereinstimmender Auffassung mit der OBB ist beim derzeitigen Fortschritt in Verbindung mit der bisherigen Mittelbereitstellung kein höherer Umsetzungsgrad als beim 6. Ausbauplan zu erwarten. Nachdem die OBB den Umsetzungsgrad in gleicher Weise wie beim 6. Ausbauplan ermittelt, hält der ORH die Berechnung und die Aussagen der OBB zum Umsetzungsgrad für Projekte der Dringlichkeiten „1UEB + 1“ auch im 7. Ausbauplan für unzureichend.

34.2.3 Kostenerhöhungen der Projekte im 7. Ausbauplan

34.2.3.1 Feststellungen

Aufgrund teilweiser gravierender Kostensteigerungen auch bei Maßnahmen des 6. Ausbauplans hat die OBB im Jahr 2010 eine Arbeitsgruppe „Kostenkontrolle“ eingerichtet. Erstmals seit 2011 wurden Regelungen im Interesse höherer Kostensicherheit eingeführt. Außerdem wurde die Zahl der Projekte im 7. Ausbauplan um ein Viertel reduziert.

Der Vergleich der aktuellen Kosten⁷⁷ mit den im 7. Ausbauplan geplanten Kosten zeigt je nach Dringlichkeitsstufe unterschiedliche Kostenerhöhungen.



Bei den bis 31.12.2016 fertiggestellten und in Bau befindlichen Projekten der beiden höchsten Dringlichkeitsstufen („1UEB + 1“) stiegen die Kosten um 34,5 %. Bei 3 von 33 in Bau befindlichen Projekten haben sich die aktuellen Kosten mehr als verdoppelt. Bei 17 Projekten haben sie sich um mehr als die Hälfte erhöht.

34.2.3.2 Würdigung

Der ORH erkennt die Bemühungen der OBB um eine realistischere Planung und Kostennahme an. Dies sind wichtige Voraussetzungen für die zuverlässige Abfinanzierung und weitestmögliche Umsetzung des Ausbauplans für Staatsstraßen. Trotz der von der OBB eingeleiteten Schritte kam es weiterhin zu erheblichen Kostensteigerungen.

⁷⁷ Daten der OBB zum 7. Ausbauplan (Stand 31.12.2016).



Die OBB sollte daher die Bemühungen fortsetzen bzw. intensivieren, bei der Aufstellung zum 8. Ausbauplan zu belastbareren Kostenschätzungen zu kommen.

34.2.4 Ergebniskontrolle der Ausbaupläne für Staatsstraßen

34.2.4.1 Berichte der OBB

Zum Ende der Laufzeit des 6. Ausbauplans für Staatsstraßen (31.12.2010) stellte die OBB lediglich den Abwicklungsstand dar. Nach eigenen Angaben wurde keine Erfolgskontrolle durchgeführt.

Über den Zwischenstand der Umsetzung zum 7. Ausbauplan (Auswertungszeitpunkt: 31.07.2015) berichtete die OBB im Jahr 2015.

34.2.4.2 Würdigung

Ergebniskontrolle ist ein wesentliches haushaltsrechtliches Instrument; sie ist durchzuführen. Dabei gilt der Grundgedanke von Transparenz und Klarheit auch bei der Darstellung des Umsetzungsgrads für den Ausbauplan.

Im Interesse einer besseren Grundlage für künftige Haushaltsplanungen und höherer Überzeugungswirkung künftiger Ausbauplanungen sollten weitere Indikatoren in die Berechnung einbezogen werden, darunter zumindest die Anzahl der umgesetzten Projekte und die gebauten Streckenkilometer. Die von der OBB gewählte vorrangig fiskalische Betrachtung reicht aus Sicht des ORH nicht aus.

34.3 Stellungnahme der Verwaltung

6. und 7. Ausbauplan

Zur Darstellung des Umsetzungsgrads habe sich die OBB wie in der Vergangenheit grundsätzlich auf die Betrachtung der tatsächlichen umgesetzten Investitionen bezogen. Sie erachte dies aus nachstehend genannten Gründen auch weiterhin für sinnvoll.

Würde man den Erfolg des Ausbauplans allein anhand der umgesetzten Maßnahmenanzahl und Streckenlängen festmachen, müsste die Staatsbauverwaltung im Umkehrschluss bei der strategischen Abarbeitung des Ausbauplans auf kostenintensive, aber raumwirksame und verkehrswichtige Großprojekte gänzlich verzichten und die verfügbaren Ressourcen ausschließlich auf kleinere, kostengünstige und einfach zu realisierende Projekte konzentrieren, um eine möglichst hohe Projektzahl und Streckenlänge realisieren zu können. Anzustreben sei jedoch, auch künftig mit den realisierten Investitionen einen möglichst hohen verkehrlichen, raumordnerischen und gesamtwirtschaftlichen Nutzen erzeugen zu können. Dies sei jedoch nur möglich, wenn man sich in gebotem Umfang auch auf Projekte mit hohem Nutzen, also einer hohen Wirksam-

keit konzentrierte. Das seien in der Regel aufwendige und teure Neubauprojekte sowie Ortsumgehungen und Verlegungen. Eine pauschale, maßnahmenbezogene Ermittlung nach gebauter Streckenlänge und Projektanzahl sei aus Sicht der OBB nicht zweckmäßig.

Die OBB erachte die tatsächlich im Staatsstraßennetz umgesetzten Investitionen als maßgebendes Kriterium und damit weiterhin als zweckmäßige und aussagefähige Bezugsgröße für die Beurteilung des „Erfolgs“ des Ausbauplanes. Die Formulierung, wonach „jede Kostensteigerung rechnerisch zu einem besseren Umsetzungsgrad“ führe, halte die OBB für unzutreffend.

Kostensteigerungen

Für mehr Kostensicherheit und -verlässlichkeit seien in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen initiiert worden. Die Vorschläge des ORH aus dem Prüfbericht seien mittlerweile im Rahmen der Planungsprozesse weitestgehend berücksichtigt. Insofern rechne die OBB mittelfristig damit, dass die teilweise große Diskrepanz zwischen vorab berechneten Kosten in Vorentwürfen und tatsächlich abgerechneten Baukosten nach Fertigstellung abgebaut werden könne und damit eine verlässlichere Finanzplanung gewährleistet werde. In der Abarbeitung des 7. Ausbauplans werde durch eine fortlaufende Betrachtung der Projektkosten sichergestellt, dass das Nutzen-Kostenverhältnis der Projekte möglichst nicht unter die rechnerische Grenze der Bauwürdigkeit falle.

Erfolgskontrollen

Bereits heute würden fortlaufend Erfolgskontrollen im Zuge des Planungsprozesses durchgeführt. Wenn sich die Planung im Vergleich zum Ausbauplan grundlegend ändere oder sich die Kosten deutlich erhöhen, werde die Bauwürdigkeit neu überprüft. Dem Ministerrat werde jeweils zur Halbzeit und zum Ende der Laufzeit über den Stand der Umsetzung des Ausbauplans berichtet. Das umgesetzte Finanzvolumen werde dabei weiterhin als zweckmäßige und aussagefähige Bezugsgröße erachtet.

34.4 Schlussbemerkung

Der ORH sieht seine Feststellungen nicht widerlegt, wonach bei der von der OBB gewählten Berechnungsmethode jede Kostensteigerung automatisch zu einem höheren finanziellen Umsetzungsgrad führt. Dazu führt die OBB kein Argument an. Zwar berücksichtigt die Berechnungsmethode der OBB die tatsächlichen Kosten, sie führt aber zu einer Fehleinschätzung hinsichtlich des Umsetzungsgrads. Der ORH empfiehlt daher, dass bei der Ergebniskontrolle die Berechnung des finanziellen Umsetzungsgrads umgestellt wird. Im Sinne des transparenten Einsatzes staatlicher Straßenbaumittel sollten auch die baulichen Ergebnisse mittels ergänzender Parameter einbezogen werden.







STAATSMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND KULTUS, WISSENSCHAFT UND KUNST

35 Personalverwaltung im Schulbereich

(Epl. 05)

Der ORH empfiehlt, Zuständigkeiten des Kultusministeriums für die Personalverwaltung beamteter Lehrer als Einheit auf nachgeordnete Ebene zu verlagern und die Wirtschaftlichkeit der Schulpersonalverwaltung bei den Regierungen zu verbessern.

Der ORH hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach 2016 organisatorische Aspekte der Personalverwaltung im Schulbereich beim Kultusministerium und bei den sieben Regierungen untersucht. Prüfungsmaßstab waren dabei die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die Organisationsrichtlinien⁷⁸.

35.1 Ausgangslage

Die Zuständigkeiten im Schulbereich sind historisch bedingt aufgespalten: Das Kultusministerium ist für die Personalangelegenheiten der beamteten Lehrkräfte an weiterführenden Schulen⁷⁹ zuständig. Die Regierungen nehmen für alle anderen Bediensteten, also beamtete und tarifbeschäftigte Lehrkräfte, Verwaltungsangestellte, Honorarkräfte, Tutoren und nebenamtliche Lehrkräfte im gesamten Schulbereich die Personalverwaltung wahr.⁸⁰

Ein vom Kultusministerium beauftragter externer Berater hatte schon in der Organisationsuntersuchung 1998 vier Varianten für organisatorische Änderungen bei der Schulverwaltung aufgezeigt. Drei Varianten empfahlen eine Neustrukturierung der gesamten Schulverwaltung, u. a. eine Verlagerung von Aufgaben des Kultusministeriums auf die Mittelebene. Die vierte Variante sah eine Optimierung des Status quo vor und wurde teilweise umgesetzt.

Der Landtag hatte dann 2005 beschlossen,⁸¹ dass nichtministerielle Verwaltungsaufgaben des Kultusministeriums, wie Personalverwaltung, auf nachgeordnete Behörden zu übertragen sind und die Schulverwaltungsstruktur zu straffen ist. Das Ministerium hatte dazu darauf hingewiesen, dass die zentrale Bearbeitung dort von hoher Effektivität sei. Der Landtag hatte das Ministerium zudem gebeten⁸², über den Fortgang der vom Ministerrat 2005 beschlossenen Einführung des elektronischen Personalverwaltungssystems VIVA⁸³ zu berichten und dabei auch wesentliche Eckpunkte zu künftigen Organisationsänderungen mit einzubeziehen. Dies ist bislang nicht geschehen.

⁷⁸ Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben sowie für die Rechtsetzung im Freistaat Bayern (Organisationsrichtlinien), Bek. der Staatsregierung vom 06.11.2001 (AllMBl. S. 634).

⁷⁹ Staatliche Gymnasien, Fachoberschulen, Berufsoberschulen, Realschulen und Kollegs sowie Studienkollegs bei den Universitäten und Fachhochschulen in München und Coburg.

⁸⁰ Beispielsweise Grund- und Mittelschulen, Förderschulen, Berufsschulen, Berufsfachschulen, Wirtschaftsschulen und Berufsschulen zur sonderpädagogischen Förderung und nicht verbeamtetes Personal aller Schularten.

⁸¹ Beschluss des Bayer. Landtags vom 11.05.2005, LT-Drucksache 15/3393, Ziffer 2.i).

⁸² Beschluss des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen vom 21.03.2007.

⁸³ VIVA: Vollintegriertes Verfahren komplexer Anwendungen.

35.2 Feststellungen

35.2.1 Bisherige Feststellungen

Der ORH hatte bei einer früheren Prüfung 2010 empfohlen, die bestehenden unterschiedlichen Aufbau- und Ablauforganisationen, die Verwendung von Personalverwaltungssystemen und elektronischen Hilfsmitteln beim Kultusministerium und den sieben Regierungen zu vereinheitlichen. Dies wurde zum Teil berücksichtigt durch die Einführung des einheitlichen IT-Systems VIVA und das für die Textverarbeitung integrierte Modul „BayText“⁸⁴. Organisatorische Anpassungen wurden nur in geringem Umfang vorgenommen.

35.2.2 Personaleinsatz

Der ORH hat den Personaleinsatz für den Schulbereich im Kultusministerium und in den Regierungen 2016 nochmals untersucht. Dabei ging es insbesondere um die Eintragung von Personalentscheidungen in das elektronische Personalverwaltungssystem VIVA.

35.2.2.1 Kultusministerium

Bei der Personalverwaltung ist das Kultusministerium neben übergeordneten Lenkungs- und Steuerungsaufgaben mit klassischen Vollzugsaufgaben von der Einstellung über Teilzeit- und Elternzeitanträge bis hin zur Versetzung in den Ruhestand und den dazugehörigen Dateneingaben in das Personalverwaltungssystem VIVA befasst. Diese sind für Personalfälle aller drei Schularten nach Art und Umfang im Wesentlichen gleich. Für diese Vollzugsaufgaben setzte es folgendes Personal ein:⁸⁵

Personaleinsatz in der Personalverwaltung 2016 StMBW				
	Gymnasien	FOS/BOS¹	Real-schulen	Alle Bereiche
Vollzeitkräfte (VZK)	9,08	1,32	5,05	15,45
Beamtete Lehrer	23.351	3.029	10.799	37.179
Beamtete Lehrer pro VZK	2.572	2.295	2.138	2.406

Tabelle 47

¹ FOS: Fachoberschule; BOS: Berufsoberschule.

⁸⁴ Komponente zur Texterstellung mit Serverkomponente und Client zur Pflege von Dokumentvorlagen und Skripte.

⁸⁵ Stand November 2015.



35.2.2.2 Regierungen

Im Gegensatz zum Kultusministerium, das nur für verbeamtete Lehrer von drei Schularten zuständig ist, betreuen die Regierungen neben verbeamteten Lehrern von Grund-, Mittel-, Förder- und Berufsschulen auch die an allen Schularten tarifbeschäftigten Lehrer und sonstiges Personal. Der Betreuungsaufwand von Kultusministerium und Regierungen ist deswegen nicht vergleichbar.

Personaleinsatz in der Personalverwaltung der Regierungen	
	Alle Regierungen 2016
Vollzeitkräfte (VZK)	99,53
Betreute Bedienstete	87.632
Bedienstete pro VZK	880

Tabelle 48

In den Regierungen liegt die Zahl der Bediensteten, die eine VZK betreut, zwischen 597 und 1.137.

Die interne Organisation einiger Regierungen führt dazu, dass mehrere Sachbearbeiter für einen Personalfall zuständig sind (z. B. getrennt nach Neueinstellung, Teilzeit, Beurlaubung etc.). Die Regierungen setzen die mögliche IT-technische Unterstützung, um eine Vielzahl gleichgelagerter Personalfälle rascher zu bearbeiten (Massenerfassung), nicht durchgehend ein. Als Begründung führten die Regierungen an, dass dies bei zu geringen Fallzahlen nicht wirtschaftlich sei.

35.3 Würdigung

Der ORH sieht in der Personalverwaltung und der Verwaltung der Haushaltsmittel für nachgeordnete Dienststellen keine originäre Aufgabe des Kultusministeriums. Nach den Organisationsrichtlinien der Staatsregierung sollten Ministerien Vollzugsaufgaben nur ausnahmsweise wahrnehmen.⁸⁶ Danach sollen alle Vollzugsaufgaben der Staatsministerien übertragen werden, soweit sie nicht wegen der besonderen politischen Bedeutung oder Steuerungsfunktion oder um der Einheitlichkeit des Vollzugs auf Landesebene willen bei den Staatsministerien liegen müssen und dieses Ziel nicht durch ministerielle Richtlinien oder - ausnahmsweise - durch Zustimmungsvorbehalte erreicht werden kann.

Der ORH hält die fachlichen Anforderungen an die Personalverwaltung in den Bereichen Gymnasien, FOS/BOS und Realschulen im Wesentlichen für vergleichbar. Damit sollten vergleichbare Durchschnittsfallzahlen⁸⁷ erreicht werden können.

⁸⁶ Nr. 3.2.4.2 der Organisationsrichtlinien - Aufgabenverlagerung auf die Mittelstufe.

⁸⁷ Vgl. Tabelle 47.

Der ORH empfiehlt, die Personalverwaltung für diese drei Schularten als organisatorische Einheit in den nachgeordneten Bereich zu verlagern. Aus Sicht des ORH ist das ohne Leistungsverlust umsetzbar.

Die Daten, die der ORH hinsichtlich der Durchschnittsfallzahlen der Regierungen erhoben hat, zeigen ein uneinheitliches Bild. Sie sollten zum Anlass genommen werden, die Unterschiede zu analysieren und Lösungen zu erarbeiten. So kann der optimierte Einsatz der Massenerfassung bei den Regierungen zu einer Verbesserung beitragen. Auf dieser Basis wäre dann ein umfassender Vergleich von Aufwand und Leistungen zwischen den Regierungen möglich.

35.4 Stellungnahme der Verwaltung

Zum Landtagsbeschluss von 2005, nach dem nichtministerielle Verwaltungsaufgaben, wie Personalverwaltung, auf nachgeordnete Stellen zu übertragen sind, die Schulverwaltungsstruktur zu straffen und darüber zu berichten ist, hat das Kultusministerium Folgendes ausgeführt: Es werde einen Zwischenbericht vorlegen. Allerdings sei die gesamte IT-Landschaft, die die Verwaltung der Schulen, Schülerinnen und Schüler und Lehrkräfte vereinheitliche, noch in einer andauernden Umbruchphase. Deswegen berichte es erst, wenn mit der vollständigen Migration der Grund- und Mittelschulen mehr als zwei Drittel der über 6.000 Schulen in der neuen Infrastruktur arbeiten und eine gewisse Konsolidierung erfolgt sei, was voraussichtlich im Frühjahr 2018 der Fall sein werde.

Zur Prüfung des ORH hat das Kultusministerium in seiner Stellungnahme insbesondere auf Folgendes hingewiesen:

Der Bericht beschränke sich auf die Personalverwaltung im engeren Sinn (Sachbearbeitung im Personalausgang). Er werte Fallzahlen und Personalausgaben aus, ohne organisatorische Abläufe einzubeziehen. Der Bericht werde der Bedeutung des Prüfungsgegenstands nicht gerecht. Es gehe um die Personalverwaltung von 115.000 Lehrkräften. Eine Notwendigkeit einer Organisationsreform könne nur auf der Grundlage einer detaillierten Organisationsuntersuchung unter Einbeziehung aller Aspekte und Bereiche beurteilt werden. Die Vorschläge des ORH würden die Gefahr bergen, dass sich die Personalbetreuung der Lehrkräfte in qualitativer und quantitativer Hinsicht verschlechtern würde, indem u. a. durch höhere Fallzahlen die Betreuungsintensität für die Lehrkräfte sinken könnte.

Personalplanung, Personalverwaltung im engeren Sinn, juristische Betreuung und Stellenbewirtschaftung seien eine Einheit im Kultusministerium und dürften grundsätzlich räumlich nicht getrennt werden. Dies würde zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Arbeitsabläufe und der Arbeitseffizienz führen. Die fristgerechte Personal- und damit Unterrichtsversorgung an den Schulen, insbesondere zum Schuljahresbeginn, dürfe keinesfalls gefährdet werden.



Das Innenministerium hebt hervor, dass die sogenannte Massenerfassung bei den Regierungen mittlerweile umfassend und konsequent eingesetzt werde; zudem sei vor allem der verstärkte Vergleich der Regierungen untereinander (Benchmarking) ein geeignetes Instrument, Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Schulpersonalverwaltung weiter zu steigern; es werde den durch die Regierungen zu führenden Analyse- und Optimierungsprozess begleiten.

35.5 Schlussbemerkung

Die historisch entstandene Aufspaltung der Personalverwaltung im Schulbereich ist u. a. vor dem Hintergrund der technischen Entwicklung aus Sicht des ORH überholt. Das Kultusministerium hält zwar detaillierte Organisationsuntersuchung für erforderlich, bezweifelt aber wesentliche Änderungsmöglichkeiten.

Der ORH empfiehlt, Zuständigkeiten des Kultusministeriums für die Personalverwaltung beamteter Lehrer als Einheit auf eine nachgeordnete Ebene zu verlagern. Dem steht nicht entgegen, dass grundsätzliche Themen wie Personalplanung, Lehrerbedarfsplanung und Einstellungsnoten als ministerielle Aufgaben in der Letztverantwortung beim Kultusministerium verbleiben.

Der ORH ist der Auffassung, dass die Wirtschaftlichkeit bei den Regierungen im Bereich der Schulpersonalverwaltung u. a. durch Benchmarking und consequenten Einsatz der Massenerfassung verbessert werden kann.

36 Aufgaben der Staatlichen Schulämter

(Kap. 05 11)

 **Der ORH hat organisatorische Mängel in der Schulaufsicht festgestellt. Das Kultusministerium sollte die Aufgaben und Geschäftsprozesse der Staatlichen Schulämter sowie deren Organisationsstrukturen überprüfen und ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Reform der Staatlichen Schulämter entwickeln.**

Der ORH hat 2016 und 2017 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Regensburg und Augsburg die Aufgaben, Geschäftsprozesse und Organisationsstrukturen an 14 ausgewählten Staatlichen Schulämtern geprüft. Prüfungsmaßstäbe waren die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.

36.1 Ausgangslage

Die Schulverwaltung ist im Bereich der öffentlichen Grund- und Mittelschulen - im Gegensatz zu anderen Schularten - vierstufig aufgebaut. Die Aufsicht über die Grund- und Mittelschulen führen die 96 Staatlichen Schulämter, übergeordnet sind ihnen die sieben Regierungen und das Kultusministerium. Der Amtsbereich der Staatlichen Schulämter deckt sich grundsätzlich mit dem Gebiet der jeweiligen 71 Landkreise und 25 kreisfreien Städte. Ein Schulaufsichtsbeamter als „fachlicher Leiter“ und der Landrat oder Oberbürgermeister als „rechtlicher Leiter“ leiten gemeinsam jeweils ein Staatliches Schulamt.⁸⁸

Zu den Aufgaben der Staatlichen Schulaufsicht gehören nach Art. 111 BayEUG

- ▶ die Planung und Ordnung des Unterrichtswesens,
- ▶ die Sicherung der Qualität von Erziehung und Unterricht,
- ▶ die Förderung und Beratung der Schulen,
- ▶ die Aufsicht über die inneren und äußeren Schulverhältnisse sowie über die Schulleitung und das pädagogische Personal und
- ▶ die Förderung der Zusammenarbeit der Schulen mit den Jugendämtern und anderen Trägern und Einrichtungen.

Der ORH hat bei seinen Prüfungen wiederholt organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten der Schulaufsicht aufgezeigt.⁸⁹

36.2 Feststellungen

36.2.1 Kleine Schulämter

In etwa einem Drittel der Staatlichen Schulämter sind einschließlich der Schulamtsleitung maximal zwei Schulräte (1,5 bis max. 2,0 VZK) tätig. Jeder Schulrat bzw. Schulamtsleiter muss dort nahezu alle Themen abdecken können; eine fachliche Schwerpunktbildung bzw. Spezialisierung (z. B. Inklusion, Migration, Fortbildung) konnte der ORH gerade dort kaum feststellen. In solchen kleinen Staatlichen Schulämtern sind Probleme bei Personalausfällen oder dienstlichen Abwesenheiten aufgrund von Schulbesuchen, insbesondere in Zeiten der Lehramtsprüfungen, nur eingeschränkt bis gar nicht zu kompensieren. Teilweise sind Staatliche Schulämter nicht durchgängig besetzt.

⁸⁸ Art. 115 Abs. 2 Satz 1 BayEUG.

⁸⁹ Vgl. ORH-Berichte 1990 TNr. 21 und 2004 TNr. 24.



36.2.2 Wahrnehmung kleinteiliger Aufgaben

Beim Spektrum der mehr als 60 Aufgaben, die Staatlichen Schulämtern obliegen, reicht die Bandbreite von Organisation der Krisenintervention über Genehmigung von Hausunterricht bis hin zur Erstellung von Vordrucken. Nach Angaben der Schulämter sind zwei Drittel aller Aufgaben quantitativ stark zersplitterte Kleinstaufgaben, deren Aufwand 20 % am Gesamtaufwand aller Aufgaben ausmacht.

Es bestehen unterschiedliche Verfahrensabläufe an den Staatlichen Schulämtern. Weitestgehend gleichartige Aufgaben werden so selbst in gleichgelagerten Fällen von den einzelnen Staatlichen Schulämtern unterschiedlich ausgeführt, etwa bei der Bildung der mobilen Reserve für Unterrichtsvertretungen.

Einheitliche Standards, insbesondere bei Verwaltungsaufgaben mit Routinecharakter fehlen. Die Staatlichen Schulämter entwickeln deshalb selbst Standards für ihren jeweiligen Bereich. Dies führt beispielsweise dazu, dass Staatliche Schulämter eigene Vorlagen für Kurzbriefe, Krankmeldungen und Aushändigungsachweise, aber auch Internetseiten erstellen, weil keine zentralen und barrierefreien einheitlichen Vorlagen zur Verfügung stehen.

36.2.3 Datenabfragen

Eine überschlägige Hochrechnung des ORH auf Grundlage erfasster Dokumente ergab, dass die 96 Staatlichen Schulämter insgesamt pro Jahr 11.000 Abfragen für Statistiken und Auswertungen auf dem Dienstweg an die Grund- und Mittelschulen zur Beantwortung weiterleiten.

Bei mehr als der Hälfte der Abfragen fehlt eine zentrale IT-Unterstützung. Auch Daten zu immer wiederkehrenden Abfragen und Statistiken werden vielfach aus Einzelerhebungen zusammengetragen. In einem früheren Prüfungsschriftwechsel hatte das Kultusministerium 2004 angeführt, dass eines der Ziele des IT-Verfahrens „Amtliche Schuldaten“ die deutliche Reduzierung von Datenmeldungen an übergeordnete Stellen sei.

36.2.4 Aufgabenerfüllung durch Schulräte

Personal- und Verwaltungsaufgaben (z. B. Erstellen von Bewerberlisten, Vorbereitung und finanzielle Abwicklung von schulischen Veranstaltungen, Verwaltung von Haushalts- und Betriebsmitteln, Bearbeitung von Teilzeitanträgen) machen über 60 % des gesamten Aufgabenspektrums aus. Diese Aufgaben werden zulasten schulfachlicher Aufgaben (z. B. Initiierung und Begleitung von Schul- und Modellversuchen, Beteiligung an Lehramtsprüfungen, Lehrpläneinführung, Beratung von Eltern und Schulen) nicht nur von Verwaltungskräften, sondern auch von Schulräten wahrgenommen.

Bei Personalverwaltungsaufgaben sind Schulräte der Staatlichen Schulämter im mehrstufigen Verwaltungsablauf eingebunden (z. B. Ruhestandsversetzungen). Nach Auskunft von zwei Regierungen spielt deren Beitrag aber häufig keine maßgebliche Rolle für die Entscheidung.

36.2.5 Kooperation

Bezüglich eines Informationsaustauschs bzw. einer Kooperation zwischen den Schulämtern zeigte sich ein heterogenes Bild. Einzelne Schulämter arbeiten, über regelmäßige Dienstbesprechungen hinaus, eng und institutionalisiert zusammen, tauschen sich regelmäßig aus und bearbeiten gemeinsame Themen. Zum Teil wird der Austausch durch die Regierungen koordiniert, angeregt und begleitet. Einige Schulämter haben mitgeteilt, dass eine Kooperation bzw. ein Austausch mit anderen Schulämtern nicht stattfinde bzw. nicht stattfinden könne.

36.2.6 Schwerpunktsetzung

Angesichts der Fülle der übergeordneten und kleinteiligen Aufgaben ist nach Angaben der Staatlichen Schulämter mangels gezielter Steuerung kaum benennbar, welche Aufgaben Priorität haben. Demzufolge entscheiden sie entsprechend ihren quantitativen und fachlichen Kapazitäten selbst über die Priorität und Intensität der Aufgabenerfüllung.

36.3 Würdigung und Empfehlungen des ORH

Der ORH sieht Handlungsbedarf insbesondere beim Kultusministerium bei den Verwaltungs- und Organisationsstrukturen der Staatlichen Schulämter. Vor allem bei den zahlreichen Staatlichen Schulämtern, die für Leitungs- und Fachaufgaben nur maximal zwei Schulräte haben, bestehen erhebliche organisatorische Probleme.

Die Vielzahl an kleinen Aufgaben wirkt sich negativ auf Effizienz und Effektivität der Schulaufsicht aus. Grundsätzlich müssen derzeit alle Schulämter nahezu alle Themen bearbeiten, was zu einem vielfachen Aufwand führt.

Der hohe Anteil von Personal- und Verwaltungsaufgaben, den Schulräte wahrnehmen, geht zulasten von deren schulfachlichen Aufgaben. Dieser sollte soweit wie möglich reduziert werden.

Das Erstellen von Abfragen und Statistiken ohne IT-Unterstützung ist langwierig und für alle beteiligten Ebenen (Kultusministerium, Regierungen, Staatliche Schulämter, Schulen) arbeitsaufwendig.



Der ORH ist der Überzeugung, das Kultusministerium sollte kurzfristig

- ▶ mithilfe von bayernweit gültigen Arbeitsanweisungen und Vorlagen die Arbeit aller Staatlichen Schulämter unterstützen;
- ▶ die Anzahl und den Turnus der Statistiken und Abfragen überprüfen und soweit wie möglich reduzieren. Zu empfehlen ist, einheitliche Reports mithilfe geeigneter IT zu erstellen und zentral auszuwerten.

Der ORH tritt dafür ein, dass das Kultusministerium ein Gesamtkonzept zur Reform der Staatlichen Schulämter entwickelt und dabei

- ▶ alle Aufgaben der Staatlichen Schulämter auf den Prüfstand stellt;
- ▶ für die verbleibenden Aufgaben eine systematische Geschäftsprozessanalyse bei den Staatlichen Schulämtern durchführt. Dabei geht es darum, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen, unnötige Arbeitsschritte zu vermeiden und eine zentralere Abwicklung dafür geeigneter Aufgaben zu erreichen;
- ▶ prüft, wie sich die Verwaltungs- und Organisationsstruktur verbessern lässt, etwa durch Kooperation, flächendeckende institutionalisierte Zusammenarbeit, gemeinsame Leitung mehrerer Schulämter, Bildung von Schulamtsverbänden oder Zusammenschlüsse zu größeren Einheiten.

36.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium teilt die Einschätzungen des ORH weitgehend. Es führe im Bereich der Staatlichen Schulämter eine Aufgaben- und Organisationsoptimierung mit folgenden Eckpunkten durch:

- ▶ Erhalt des Staatlichen Schulamts in der Region
- ▶ Gestaltung von Schulamtsverbänden im Dialog
- ▶ Aufgabenüberprüfung in einer dynamischen Bildungslandschaft
- ▶ Sicherung der Qualität der Staatlichen Schulämter
- ▶ Gerechtere Belastung in Zeiten des demografischen Wandels

Unter Beibehaltung der Staatlichen Schulämter als eigenständige Organisationseinheiten in der Region sei an eine Bildung von Schulamtsverbänden mit gemeinsamer fachlicher Leitung und Aufteilung der Aufgaben gedacht.

Zu den statistischen Abfragen kündigt das Kultusministerium eine sukzessive Reduzierung der Datenmeldungen durch die Nutzung zentraler Datenauswertungen aus den IT-Schulverwaltungssystemen ASV/ASD⁹⁰ an, die ab dem Schuljahr 2017/18 bei den Grund- und Mittelschulen eingeführt worden seien. Darüber hinaus erforderliche Abfragen sollen nur in unausweichlichen Fällen und mit Unterstützung von eindeutig bedienbaren Abfragemasken initiiert werden.

36.5 Schlussbemerkung

Das Kultusministerium sollte seine angekündigten Maßnahmen einschließlich der Entwicklung der IT zügig umsetzen. Es sollte die Aufgaben und Geschäftsprozesse der Staatlichen Schulämter sowie deren Organisationsstrukturen überprüfen und ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Reform der Staatlichen Schulämter entwickeln.

37 Erstattung des Schulaufwandes an private Förderschulen

(Kap. 05 03 Tit. 684 67, 684 71, 684 91, 684 92)

 **Die Regierungen sind mit der Abrechnung des notwendigen Schulaufwandes für die 291 privaten Förderschulen mit durchschnittlich je 3 Haushaltsjahren im Rückstand. Ein flächendeckendes Budgetierungsverfahren wird den Verwaltungsaufwand bei den Regierungen dauerhaft reduzieren. Der ORH empfiehlt deshalb, den Abrechnungsrückstand von 436 Mio. € beim Spitzabrechnungsverfahren möglichst zügig abzubauen.**

Der ORH hat 2016/2017 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg in einer Querschnittsuntersuchung die Erstattung des laufenden Schulaufwandes an private Förderschulen⁹¹ geprüft. Ein Schwerpunkt war dabei der Abrechnungsrückstand beim Schulaufwand⁹² im Sinne des Art. 34 BaySchFG, dessen Abbau Voraussetzung für die Budgetierung im Sinne des Art. 34a BaySchFG ist.

37.1 Ausgangslage

Private Schulträger erhalten für den notwendigen Schulaufwand⁹³ nach Art. 34, 34a BaySchFG staatliche Zuschüsse. Die Erstattung des Schulaufwandes für die 291 privaten Förderschulen in Bayern betrug im Haushaltsjahr 2016 insgesamt 169 Mio. €.⁹³

Für die Abrechnung des Schulaufwandes an privaten Förderschulen wird bislang in der Regel ein sog. Spitzabrechnungsverfahren durchgeführt. Damit ist eine Prüfung aller Einzelbelege verbunden. Die Schulträger erhalten Abschlagszahlungen bis zu 95 %.

⁹⁰ ASV: Amtliche Schulverwaltung, ASD: Amtliche Schuldaten.

⁹¹ Mit Förderberufsschulen und schulvorbereitenden Einrichtungen.

⁹² Vgl. ORH-Bericht 2013 TNr. 11.

⁹³ Nur laufender Sachaufwand und Schülerbeförderungsaufwand; ohne Personalaufwand.



Als Alternative dazu hat das Kultusministerium im Oktober 2004 ein Budgetierungskonzept zunächst in zwei Regierungsbezirken als Modellversuch eingeführt, welcher auf wenige Schulen begrenzt und zeitlich befristet war.

Das Kultusministerium hatte im Mai 2010 den Modellversuch zur Budgetierung auf alle Regierungen erstreckt. Das Kultusministerium beurteilte in diesem Zusammenhang das Spitzabrechnungsverfahren als sehr umfangreich und zeitaufwendig.

Private Förderschulen, die ab 01.08.2015 für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf den Besuch des Pflicht- und Wahlpflichtunterrichts sowie die Teilnahme am schulischen Ganztagsangebot unentgeltlich anbieten und an der neuen Förderung teilnehmen, müssen nach Art. 34a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BaySchFG dazu bereit sein, an einem Verfahren zur schulbezogenen Budgetierung der Abrechnung des Schulaufwands mitzuwirken. Nachdem nahezu alle Schulträger von privaten Förderschulen an der neuen Förderung nach Art. 34a BaySchFG teilnehmen, liegen die rechtlichen Voraussetzungen für eine Budgetierung vor.

Das Budgetierungsverfahren läuft wie folgt ab: Die Regierung vereinbart mit dem Schulträger auf der Basis der drei zuletzt abgeschlossenen und spitz abgerechneten Haushaltsjahre ein Jahresbudget, das dem Schulträger in 12 Monatsraten ausgezahlt wird. Die Fortschreibung des Budgets in den Folgejahren erfolgt auf Basis des jeweiligen Vorjahresbudgets unter Beachtung eventuell weiterer Entwicklungen (z. B. Schülerzahlen, Ausschreibungsergebnisse); ggf. ist eine Anpassung des Budgets auch nach der allgemeinen Preissteigerungsrate vorzunehmen.

37.2 Feststellungen

37.2.1 Rückstände bei der Spitzabrechnung

Nach den Unterlagen der Regierungen ergaben sich für die 291 privaten Förderschulen zum Erhebungszeitpunkt durchschnittlich je 3 nicht abgerechnete Haushaltsjahre mit einem Gesamtvolumen von 436 Mio. € an nicht abgerechneten Abschlagszahlungen. Die Abrechnungsrückstände reichen für einige Schulen zurück bis zum Jahr 2005.

Abrechnungsrückstände und offene Abschlagszahlungen (€)			
			<i>Tabelle 49</i>
Regierungsbezirk	Anzahl Schulen	durchschnittliche Rückstände (Haushaltsjahre pro Schule)	Summe der nicht abgerechneten Abschläge zum 31.12.2015
Oberbayern	73	3,60	153.835.387,00
Niederbayern	23	1,91	18.005.900,00
Oberpfalz	27	1,41	21.505.818,65
Oberfranken	34	4,44	60.935.740,35
Mittelfranken	41	1,63	26.568.600,00
Unterfranken	39	3,23	67.816.000,00
Schwaben	54	3,30	87.384.092,20
Gesamt	291	2,98	436.051.538,20

37.2.2 Stand des Budgetierungsverfahrens

Bis 31.12.2015 waren 38 von 291 privaten Förderschulen (13 %) im Budgetierungsverfahren. Als Hindernisse für die Umstellung von der Spitzabrechnung zur Budgetierung nannten die Regierungen im Wesentlichen folgende Gründe:

- Die Personalausstattung sei insgesamt unzureichend.
- Eine hohe Personalfuktuation und die damit immer wieder verbundenen Einarbeitungszeiten verhinderten eine vollständige Ausnutzung der vorhandenen Personalkapazität.
- Die schulischen Angebote würden ständig ausgeweitet (z. B. Ganztagsangebote) und bänden Personalkapazitäten.
- An den Gebäuden und Ausstattungen der Schulen nähmen die Sanierungsmaßnahmen (z. B. Brandschutz; energetische Maßnahmen) zu. Der insoweit anfallende Aufwand sei vordringlich zu bearbeiten.



37.2.3 Personaleinsatz der Regierungen

Nach Selbsteinschätzungen der Regierungen werden bayernweit für die Abrechnung 740 Wochenstunden eingesetzt. Das entspricht im Durchschnitt 2,5 Wochenstunden je privater Förderschule. Regierungen mit überdurchschnittlichem Personaleinsatz sind bei der Budgetierung regelmäßig weiter. So nehmen bei der Regierung von Mittelfranken, die fast vier Wochenstunden je privater Förderschule einsetzt, bereits 22 % dieser Schulen am Budgetierungsverfahren teil.

Nach überwiegender Einschätzung der im Rahmen der örtlichen Erhebungen befragten Mitarbeiter bei den Regierungen würde sich der Abrechnungsaufwand bei einer Budgetierung im Vergleich zur Spitzabrechnung in etwa halbieren lassen.

37.3 Würdigung

Mit der Umstellung von der Spitzabrechnung auf die Budgetierung könnte die Schulaufwandsersatzung wesentlich vereinfacht und der Verwaltungsaufwand sowohl bei den Regierungen als auch bei den Schulträgern vermindert werden. Der Umstellungsfortgang ist u. a. vom Personaleinsatz bei den Regierungen abhängig.

Der ORH empfiehlt, vorrangig die hohen Rückstände bei der Spitzabrechnung abzubauen, um die Budgetierung flächendeckend einführen zu können. Die nicht abgerechneten Abschläge bergen auch Risiken für den Staatshaushalt, weil Fehlentwicklungen bei den laufenden Schulausgaben erst nach einer zeitlichen Verzögerung von mehreren Jahren erkannt und korrigiert werden können.

Zudem müssen die Schulträger oft mehrere Jahre mit den Abschlagszahlungen, die maximal 95 % des zu erwartenden Schulaufwandes betragen, auskommen. Die Differenz von der Summe der Abschlagszahlungen zur tatsächlichen Ausgabenhöhe muss aus trägereigenen Mitteln vorfinanziert werden.

37.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium hat gegen Sachverhalt und Würdigung zu den oben beschriebenen Themen keine Einwendungen vorgebracht.

Das Innenministerium hat darauf hingewiesen, dass im Hinblick auf die Stellenabbauverpflichtung die für eine adäquate Aufgabenerledigung erforderliche Personalausstattung im Regelfall nicht zur Verfügung gestellt bzw. durch interne Umschichtungen gewährleistet werden konnte.

Das Innenministerium hat sich im Übrigen wie folgt geäußert: „Das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr wird die Regierungen nachdrücklich darin bestärken, durch Zielvereinbarungen und Controlling die Rückstände konsequent abzubauen und die Überleitung in die Budgetierung voranzubringen. Das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr geht davon aus, dass sich durch die Umstellung von der Spitzabrechnung auf die Budgetierung der Verwaltungsaufwand zwar reduzieren, wegen der fehlenden Bereitschaft zahlreicher Schulträger zur Vereinbarung mehrjähriger Budgets und wegen laufender Anpassungsbedarfe aber nicht halbieren lässt.“

37.5 Schlussbemerkung

Ein flächendeckendes Budgetierungsverfahren wird den Verwaltungsaufwand bei den Regierungen dauerhaft reduzieren. Der ORH empfiehlt, deshalb den Abrechnungsrückstand von 436 Mio. € beim Spitzabrechnungsverfahren möglichst zügig abzubauen.

38 Zuwendungen für Veranstaltungen der künstlerischen Musikpflege

(Kap. 15 05 TG 75)

(Kap. 15 05 Tit. 686 03-5)

 **Für die Förderung von Veranstaltungen im Rahmen der künstlerischen Musikpflege fehlen konkrete Kriterien für die Bewilligung.**

Der Förderbereich sollte zeitnah evaluiert werden.

Der ORH hat 2015 und 2016 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth die ordnungsgemäße Verwendung der staatlichen Mittel für Zuwendungen für Veranstaltungen der künstlerischen Musikpflege geprüft (Kap. 15 05 TG 75). Die „Internationalen Herrenchiemsee Festspiele“ hat er als Veranstaltung der künstlerischen Musikpflege in seine Prüfung einbezogen (Kap. 15 05 Tit. 686 03-5). Insgesamt wurden vier größere Förderfälle bei den Zuwendungsempfängern vor Ort geprüft.

38.1 Ausgangslage

Der Bayerische Musikplan⁹⁴ hat als Entwicklungsprogramm für Musikerziehung, Musikausbildung und Musikpflege die Dezentralisierung und Regionalisierung des Angebots an künstlerischen Veranstaltungen zum Ziel; dabei bezieht er sich auf das Landesentwicklungsprogramm (LEP) der Staatsregierung. Danach soll in Bayern ein vielfältiges kulturelles Angebot in allen Regionen gefördert werden. Der Musikplan enthält allgemeine Voraussetzungen für eine staatliche Förderung (z. B. überregionale Bedeutung der Maßnahme oder der Einrichtung).

⁹⁴ Beschluss des Ministerrats in der aktuellen Fassung vom 03.08.2010.



Für die Umsetzung des Musikplans stellt der Landtag Haushaltsmittel zur Verfügung. Für die Förderung musikalischer Festivals und Veranstaltungen im Rahmen der künstlerischen Musikpflege - einem Teil des Musikplans - sind Mittel bei Kap. 15 05 TG 75 eingestellt.

Zuwendungen werden nach der BayHO bewilligt.⁹⁵ In den von der Staatsregierung erlassenen „Grundsätzen für die Ordnung staatlicher Förderprogramme“ (FöGr)⁹⁶ sind dazu bayernweit gültige, allgemeine Leitsätze u. a. für die Schaffung und Fortführung von Zuwendungsbereichen und zum Zuwendungsverfahren enthalten.

Das Wissenschaftsministerium hat für den Vollzug der Förderung von Musikveranstaltungen verwaltungsinterne „Grundsätze für die Vergabe staatlicher Zuschüsse für musikalische Festivals und Veranstaltungen“ („Grundsätze“) erlassen.

Der ORH hatte bereits 2007 und 2008 (Datenbasis 2005) die Verwendung der Haushaltsmittel für Veranstaltungen der künstlerischen Musikpflege geprüft (Kap. 15 05 TG 75). Er hatte u. a. festgestellt, dass 80 % aller Förderbescheide für Bewilligungen bis zu 5.000 € erstellt wurden. Zudem enthielten die zugrundeliegenden „Grundsätze“ kaum Vorgaben zur Förderfähigkeit. Der ORH hatte 2008 außerdem u. a. klare Vergabekriterien empfohlen.

38.2 Feststellungen

38.2.1 Vergleich der Förderungen der künstlerischen Musikpflege 2005 und 2016

Vergleich der Förderungen 2005 und 2016 ¹								
Förder- summe (€)	Anzahl der Förderungen		Betrag (€)		Anteil an Förder- bescheiden		Anteil an Gesamt- fördersumme	
	2005	2016	2005	2016	2005	2016	2005	2016
bis 5.000	67	49	165.900	133.100	80 %	74 %	18 %	11 %
5.001 - 10.000	6	2	44.500	17.500	7 %	3 %	5 %	1 %
10.001 - 20.000	4	5	67.000	91.000	5 %	8 %	7 %	8 %
20.001 - 100.000	6	6	350.000	247.000	7 %	9 %	38 %	20 %
> 100.000	1	4	290.000	723.000	1 %	6 %	32 %	60 %
Summe	84	66	917.400	1.211.600	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabelle 50

¹ TG 75 ohne Internationale Herrenchiemsee Festspiele

Die Gesamtanzahl der Förderungen hat sich bei einer gestiegenen Gesamtfördersumme verringert.

⁹⁵ Art. 44 i. V. m. Art. 23 BayHO.

⁹⁶ „Grundsätze für die Ordnung staatlicher Förderprogramme“, Anlage 1 zu den Organisationsrichtlinien, Bek. der Staatsregierung vom 06.11.2001; AllMBl. S. 634.

Der prozentuale Anteil der Kleinförderungen bis 5.000 € sank 2016 gegenüber 2005 von 80 auf 74 %. Der Anteil an der Gesamtfördersumme verringerte sich dabei von 18 auf 11 %. Der Anteil von Kleinstförderungen mit einem Betrag bis 1.500 € lag z. B. 2015 bei 28 % (21 Förderfälle).⁹⁷

Der Anteil der großen Förderungen über 100.000 € lag 2005 bei 1 % (1 absolut) und 2016 bei 6 % (4 absolut) aller Fälle. 2005 wurden 32 % und 2016 60 % der gesamten Haushaltsmittel für diese Förderungen verausgabt.

38.2.2 Förderkriterien und Bewilligungsverfahren

Bei seiner Bewilligung der Zuwendungen für die künstlerische Musikpflege wendet das Wissenschaftsministerium als zuständige Behörde die verwaltungsinternen „Grundsätze“⁹⁸ an. Förderfähig sind danach alle Bereiche der künstlerischen Musik, der klassischen und vorklassischen Musik, der Kirchenmusik und zeitgenössischen Musik einschließlich Jazz. Gefördert werden musikalische Festivals und Veranstaltungsreihen; Einzelkonzerte und einzelne musikalische Veranstaltungen dagegen nur in begründeten Ausnahmefällen. Zudem muss das Festival überregionale Bedeutung haben. Indiz dafür ist die finanzielle Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften. Weiteres Indiz ist die Größenordnung der Aufwendungen für das Projekt (Gesamtausgaben von mindestens 10.000 €). Weitere Maßgaben gibt es nicht:

- ▶ Es gibt keine Empfehlungen bezüglich der Anzahl von Musikveranstaltungen, zu deren Auslastung und den Besucherzahlen. So berücksichtigte das Wissenschaftsministerium im Jahr 2014 z. B. bei der Bemessung der Zuwendungen zweier vergleichbarer Festivals weder die jeweilige Anzahl der Veranstaltungen noch die jeweiligen Besucherzahlen. Bei einem dritten Festival wurden seit 2012 sinkende Besucherzahlen mit sinkenden Eigeneinnahmen festgestellt. Obwohl es sich um keine Fehlbedarfsfinanzierung handelt, hat das Wissenschaftsministerium ohne nähere Begründung die institutionelle Zuwendung von 280.000 € (2012) auf 320.000 € (2015) erhöht.
- ▶ Eine Empfehlung zur konkreten finanziellen Beteiligung von kommunalen Gebietskörperschaften enthalten die „Grundsätze“ nicht.
- ▶ Angebote zur kulturellen Bildungsarbeit werden bei der Höhe der Förderung nicht berücksichtigt.
- ▶ Kriterien zur Differenzierung von Veranstaltungen in Ballungsräumen oder in ländlichen Gebieten (z. B. hinsichtlich der Nachfrage) gibt es nicht und damit auch keine Konkretisierung zur Umsetzung der Ziele des LEP.

⁹⁷ LT-Drucksache 17/9523 vom 25.01.2016.

⁹⁸ Seit der Prüfung 2007/2008 wurden lediglich Änderungen bezüglich der Antragsfrist für die Bewilligungsanträge vorgenommen.



- Eine Definition, welche Ausgaben zuwendungsfähig sind, fehlt. Daher wurden z. B. in einem Fall kommunale Regieleistungen entgegen den FöGr⁹⁹ als zuwendungsfähig anerkannt.
- Es gibt keine Bagatellgrenze, die sich an den zuwendungsfähigen Ausgaben¹⁰⁰ orientiert.

In manchen Fällen wurden zusätzlich Haushaltsmittel aus dem Kulturfonds gewährt. Aufgrund von Abstimmungsproblemen mit den jeweils zuständigen Regierungen wurde nicht erkannt, dass es sich hier um unzulässige Mehrfachförderungen handelte.¹⁰¹

38.2.3 Evaluation des Förderprogramms

Bisher hat das Wissenschaftsministerium die Förderung der künstlerischen Musikpflege noch nicht evaluiert.

38.3 Würdigung

38.3.1 Zuständigkeit des Wissenschaftsministeriums

Gemäß den Organisationsrichtlinien¹⁰² sollen auf die Regierungen alle Vollzugsaufgaben der Staatsministerien übertragen werden, soweit sie nicht wegen der besonderen politischen Bedeutung oder Steuerungsfunktion oder um der Einheitlichkeit des Vollzugs auf Landesebene willen bei den Staatsministerien liegen müssen und dieses Ziel nicht durch ministerielle Richtlinien oder - ausnahmsweise - durch Zustimmungsvorbehalte erreicht werden kann. Gerade angesichts des hohen Verwaltungsaufwands und der Vielzahl der Fälle kann es nicht Aufgabe des Wissenschaftsministeriums sein, Kleinförderungen (z. B. bis 5.000 €) auszureichen und die Verwendungsnachweise zu prüfen.¹⁰³ In diesen Fällen sollte eine Delegation geprüft werden.

38.3.2 Förderkriterien und Bewilligungsverfahren

Die „Grundsätze“ sind zu unbestimmt und schaffen keine klaren Maßgaben für den Verwaltungsvollzug. Im Interesse von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollte das Wissenschaftsministerium eine gleichmäßige Behandlung aller geförderten Festivals besser sicherstellen. Es sollte dazu zumindest die „Grundsätze“ überarbeiten und konkrete Empfehlungen (u. a. zur Anzahl der Veranstaltungen, Gesamtbesucherzahlen sowie zur Auslastung) geben. Bei einer Überarbeitung der „Grundsätze“ sind zudem die Leitsätze zum Zuwendungsrecht nach bayerischem Haushaltsrecht sinngemäß zu beachten.¹⁰⁴ Das könnte zu Förderrichtlinien führen, die die Mittelvergabe noch transparenter machen. In diesem Sinne sollten die „Grundsätze“ oder Förderrichtlinien folgende Aspekte enthalten:

⁹⁹ Nr. 4.6.7 i. V. m. Nr. 2.1 Satz 3 FöGr.

¹⁰⁰ Nr. 4.6.4 FöGr.

¹⁰¹ Nr. 1 Erläuterung zur TG 69 - 70, Kap. 15 05 und Art. 17 Abs. 4 BayHO.

¹⁰² Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben sowie für die Rechtsetzung im Freistaat Bayern (Organisationsrichtlinien), Bek. der Staatsregierung vom 06.11.2001 (AllMBl. S. 634).

¹⁰³ Nr. 5.3.1 FöGr.

¹⁰⁴ Nr. 2.1 Satz 3 FöGr.

- ▶ Aufgrund des Kulturauftrags (Art. 140 BV) sollten geförderte Veranstaltungen auch einen Beitrag zur kulturellen Bildungsarbeit leisten. Dazu zählen laut Musikplan auch spezielle Angebote für Kinder und Jugendliche, um diese an die künstlerische Musikpflege heranzuführen. Entsprechende Kriterien sollten bei der Bemessung der Förderhöhe einbezogen werden.
- ▶ Ein Grundgedanke des LEP ist die gleichwertige Versorgung aller Regionen in Bayern mit kulturellen Angeboten. Bei begrenzten Haushaltsmitteln sind Kriterien notwendig, ob und inwieweit eine Förderung auch in Ballungsräumen mit einem bereits vorhandenen kulturellen Angebot möglich sein soll.
- ▶ Nach den FöGr¹⁰⁵ ist eine Bagatellgrenze auf der Basis der zuwendungsfähigen Ausgaben erforderlich.
- ▶ Die allgemeinen Zuwendungsvoraussetzungen sowie das grundsätzliche Verbot einer Mehrfachförderung und die Festlegung von zuwendungsfähigen Ausgaben sind beim Bewilligungsverfahren zu beachten.

38.3.3 Evaluation des Förderprogramms

Ein Förderprogramm darf nicht auf Dauer fortgeführt werden, ohne dessen Wirksamkeit zu überprüfen.¹⁰⁶ Eine Evaluation dieses seit Jahrzehnten laufenden Förderprogramms sollte deshalb im Interesse des effizienten Einsatzes staatlicher Mittel zeitnah erfolgen. Dabei sind auch die Landtagsbeschlüsse vom 18.07.1991¹⁰⁷ und vom 31.05.2017¹⁰⁸ zu beachten. 1991 ersuchte der Landtag bereits die Staatsregierung, *„das Instrument der Erfolgskontrolle zur Gewährleistung wirtschaftlichen Handelns des Staats verstärkt zu nutzen und insbesondere bei Maßnahmen von finanziellem Gewicht grundsätzlich Erfolgskontrollen durchzuführen. Hierauf sollte schon bei der Einleitung von Maßnahmen durch klare Zieldefinitionen und Sammlung notwendiger Daten Rücksicht genommen werden“*.

38.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wissenschaftsministerium teilt die Auffassung des ORH, dass eine weitere Konkretisierung der Fördergrundsätze sinnvoll sei. Es würde derzeit die Fördergrundsätze mit dem Ziel überarbeiten, inhaltliche Mindestanforderungen an die Festivals und Veranstaltungen aufzunehmen. Die Evaluierung der erfolgten Zuwendung würde im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung durchgeführt werden. Zudem werde es prüfen, ob bei Kleinförderungen bis 5.000 € eine Verlagerung der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung auf andere geeignete Einrichtungen sinnvoll umsetzbar sei.

¹⁰⁵ Nr. 4.6.4 FöGr.

¹⁰⁶ VV Nr. 1 Satz 2 i. V. m. VV Nr. 6 ff. zu Art. 7 BayHO.

¹⁰⁷ LT-Drucksache 12/2638 Nr. 2 a.

¹⁰⁸ LT-Drucksache 17/17208.



38.5 Schlussbemerkung

Der ORH begrüßt die Entscheidung des Wissenschaftsministeriums, die Fördergrundsätze überarbeiten zu wollen. Aus Sicht des ORH ist es allerdings nicht ausreichend, lediglich inhaltliche Mindestanforderungen an die Festivals und Veranstaltungen aufzunehmen. Dabei sollten auch weitere Kriterien - wie vom ORH aufgeführt - festgelegt werden.

Zudem sollte das Förderprogramm umfassend evaluiert werden. Eine Prüfung der Verwendungsnachweise, die der ordnungsgemäßen und zweckentsprechenden Mittelverwendung dient, ersetzt keinesfalls eine Evaluation und damit eine wirksame Erfolgskontrolle.¹⁰⁹

39 Verwaltung der Studentenwerksbeiträge durch die staatlichen Hochschulen

(Verwahrungsbuchungsstelle 70 32/033 01 bzw. 70 36/001 10)

Die Studentenverwaltungen der Hochschulen konnten über Jahre geleistete Einzahlungen von Studierenden von einer dreiviertel Million Euro nicht mehr zuordnen. Erhebliche Mittel flossen damit nicht an die Studentenwerke, sondern entgegen ihrer Zweckbestimmung in den allgemeinen Staatshaushalt.

Der ORH empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, die korrekte Erhebung und Abrechnung der Studentenwerksbeiträge sicherzustellen.

Der ORH hat 2016 und 2017 die ordnungsgemäße Erhebung und Abrechnung der Studentenwerksbeiträge durch die 32 staatlichen Hochschulen geprüft. Die Prüfung umfasste indirekt auch die rechtzeitige und vollständige Vereinnahmung dieser Beiträge durch die sechs Studentenwerke.¹¹⁰ Die Aufsicht über Hochschulen und Studentenwerke führt das Wissenschaftsministerium.¹¹¹

39.1 Ausgangslage

Studierende haben jedes Semester einen Grundbeitrag für das zuständige Studentenwerk und an einigen Hochschulstandorten auch einen Solidarbeitrag für das Semesterticket zu entrichten. Bei diesen Beiträgen handelt es sich um eigene Einnahmen der Studentenwerke, die von den Hochschulen als staatliche Angelegenheit erhoben und an die Studentenwerke abgeführt werden.¹¹² Diese haben die wirtschaftliche Förderung und soziale Betreuung der Studierenden zur Aufgabe, z. B. durch Bau und Betrieb von Studentenwohnheimen.¹¹³

¹⁰⁹ ORH-Bericht 2017 TNr. 37.5.

¹¹⁰ Die bayerischen Studentenwerke sind Anstalten des öffentlichen Rechts (vgl. Art. 90 Satz 1 BayHSchG).

¹¹¹ Art. 74 und 94 BayHSchG.

¹¹² Art. 95 Abs. 5 und Art. 12 BayHSchG.

¹¹³ Art. 88 BayHSchG.

Die mit der Erhebung und Abrechnung der Beiträge einhergehenden Ein- und Auszahlungen werden über die Staatsoberkasse Bayern abgewickelt. Für jede Hochschule ist mindestens ein Bankkonto eingerichtet. Die Umsätze je Hochschule werden bei der Staatsoberkasse als durchlaufende Posten auf Verwahrungsbuchungsstellen gebucht. Die Hochschulen erfassen diese Zahlungen in ihrem Studentenverwaltungsprogramm oder in gesonderten Aufzeichnungen. Einige Hochschulen nutzen dieses Programm oder die Aufzeichnungen auch, wenn sie staatliche Gebühren (z. B. im Zusammenhang mit der Zeugnisausstellung) erheben. 2016 beliefen sich die Umsätze auf diesen Verwahrungsbuchungsstellen auf insgesamt 83 Mio. € verteilt auf 615.000 Buchungen.

39.2 Feststellungen

39.2.1 Abgleich von Buchbestand der Hochschulen mit dem Kassenbestand der Staatsoberkasse

Durch regelmäßige Abgleiche ist zu prüfen, ob die bei der Staatsoberkasse gebuchten Zahlungen mit den im Studentenverwaltungsprogramm oder in den sonstigen Aufzeichnungen erfassten Zahlungen übereinstimmen. Nur dann erhält man wahrheitsgemäß und vollständig Aufschluss über geleistete und erhaltene Zahlungen.¹¹⁴

Das haben 19 Hochschulen nicht getan. Eine 2016 vom ORH erbetene Abrechnung der Verwahrungsbuchungsstellen durch die Hochschulen ergab

- bei 16 Hochschulen nicht mehr aufklärbare und zugunsten des Staatshaushalts vereinnahmte Kassenüberschüsse¹¹⁵ von 775.000 € und
- bei einer Hochschule einen nicht mehr aufklärbaren Kassenfehlbetrag von 5.300 €. Diesen Fehlbetrag hat die Hochschule 2016 aus ihrem Körperschaftshaushalt ersetzt.

Ursachen der Überschüsse können unvollständig abgerechnete Studentenwerksbeiträge oder Gebühren sowie nicht abgewickelte Überzahlungen oder Fehlzahlungen Dritter sein. Ursachen des Fehlbetrags können zu hohe Abrechnungen oder Rückerstattungen sein.

Einige Hochschulen gaben an, dass ihr Studentenverwaltungsprogramm nicht in der Lage sei, einen Abgleich der Ein und Auszahlungen mit dem Istbestand aller Zahlungen zu ermitteln.

Die dem Grunde nach nicht mehr aufklärbaren Einzahlungen flossen in den Staatshaushalt. Damit entgingen den Studentenwerken finanzielle Mittel.

¹¹⁴ Analog VV Nr. 35 zu Art. 70 BayHO.

¹¹⁵ VV Nr. 15.4 zu Art. 71 BayHO.



39.2.2 Abrechnung zwischen Hochschulen und Studentenwerken

Ende 2016 belief sich der von der Staatsoberkasse in Verwahrung gebuchte Bestand der von den Hochschulen vereinnahmten Studentenwerksbeiträge und Gebühren auf 5,9 Mio. €.

Einzahlungen, die als Verwahrungen gebucht wurden, sind baldmöglichst aufzuklären und abzuwickeln.¹¹⁶ Hierzu haben die Hochschulen die vereinnahmten Beiträge an die Studentenwerke abzuführen und die Gebühren auf den Staatshaushalt umzubuchen. Zudem haben die Studentenwerke die ihnen zustehenden Beiträge rechtzeitig und vollständig zu erheben.¹¹⁷ Die Abführung der Studentenwerksbeiträge erfolgt mittels Abschlagszahlungen und Endabrechnungen.

Der ORH hat hierzu Folgendes festgestellt:

- Die Modalitäten für die Abschlagszahlung und die Endabrechnung hat ein Studentenwerk näher geregelt.
- Abschlags- und Endzahlungen wurden von mehreren Hochschulen zu spät geleistet bzw. von den Studentenwerken gegenüber den Hochschulen zu spät gefordert. Abschlagszahlungen wurden zudem von 23 Hochschulen geleistet, diese waren teilweise zu niedrig bemessen.
- 12 Hochschulen hatten die Beiträge von Studierenden, die sich während des Semesters exmatrikulieren ließen, nicht an das zuständige Studentenwerk abgeführt, obwohl diesem die Beiträge zustanden.
- Die Abschlagszahlungen wurden von 17 und die Endabrechnungen von 23 Hochschulen schriftlich gegenüber den Studentenwerken festgesetzt.

39.2.3 Exmatrikulation nach bestandener Abschlussprüfung

Gemäß Art. 49 Abs. 1 BayHSchG sind Studierende zum Ende des Semesters exmatrikuliert, in dem sie die Abschlussprüfung bestanden haben. Die Exmatrikulation nach bestandener Abschlussprüfung erfolgt kraft Gesetzes und hat Kostenfolgen auch für den Staat (z. B. Wegfall des Kindergeldanspruchs). Das Wissenschaftsministerium hat den Hochschulen in der Vergangenheit schriftliche Hinweise erteilt, welche Voraussetzungen für eine Exmatrikulation nach Art. 49 Abs. 1 BayHSchG gelten und welche Rechtsfolgen damit verbunden sind.

¹¹⁶ Vgl. VV Nr. 3.3 zu Art. 60 BayHO und Beschluss des Landtags vom 04.06.2013, LT-Drucksache 16/16954 Nr. 2 c.

¹¹⁷ Art. 105 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 1 BayHO.

Der ORH hat festgestellt, dass die Hochschulen diese Exmatrikulation dennoch unterschiedlich handhaben. Viele Hochschulen stellen dabei auf den Beschluss des Prüfungsamtes ab, andere Hochschulen auf die Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses an den Studierenden. Liegt der dafür maßgebliche Zeitpunkt vor Beginn des laufenden Semesters, erlassen einige Hochschulen Bescheide, in denen die rückwirkende Exmatrikulation gem. Art. 49 Abs. 1 BayHSchG zum Ende des vorhergehenden Semesters festgestellt wird.

39.3 Würdigung und Empfehlung

Das Wissenschaftsministerium sollte die Hochschulen anhalten, in ihrem Studentenverwaltungsprogramm oder in sonstigen Aufzeichnungen alle Buchungen auf der Verwahrungsbuchungsstelle detailliert zu erfassen und diese Bestände mindestens einmal monatlich mit dem bei der Staatsoberkasse gebuchten Bestand abzugleichen.

Zudem sollten Hochschulen und Studentenwerke zeitnäher abrechnen. Bei einer ordnungsgemäßen und zeitnahen Abrechnung der durchlaufenden Gelder sollte der in Verwahrung gebuchte Bestand nach Auffassung des ORH am Jahresende nicht mehr als 1 Mio. € betragen.

Der ORH empfiehlt den staatlichen Hochschulen, als Abschlagszahlung drei Wochen nach Ablauf des Rückmeldezeitraums 95 % der vereinnahmten Studentenwerksbeiträge an die Studentenwerke auszuführen. Die verbleibenden 5 % der Einnahmen zzgl. der Einnahmen von Nachzüglern und neuen Studierenden würden ausreichen, um erforderliche Rückzahlungen zu finanzieren. Die Endabrechnung sollte zwei Monate nach Semesterbeginn erfolgen. Den Studentenwerken sollten über diese Auszahlungen schriftliche Festsetzungen erteilt werden. Den Studentenwerken empfiehlt der ORH, dies so von den Hochschulen zu fordern.

Die unterschiedliche Verfahrensweise der Hochschulen bei der Exmatrikulation nach bestandener Abschlussprüfung entspricht nach Auffassung des ORH nicht dem Gleichbehandlungsgrundsatz und führt zu Rechtsunsicherheiten mit möglichen erheblichen Kostenfolgen auch in anderen Bereichen (insbesondere Krankenversicherungspflicht und Kindergeldanspruch). Er empfiehlt dem Wissenschaftsministerium deshalb, erneut auf eine einheitliche Handhabung durch die Hochschulen hinzuwirken.

Die Prüfung des ORH hat gezeigt, dass die Arbeitsabläufe für die Erhebung und Abrechnung der Studentenwerksbeiträge und Gebühren sehr komplex und deshalb fehlerträchtig sind. Um dies nachhaltig zu verbessern, regt der ORH beim Wissenschaftsministerium an, in Zusammenarbeit mit den 32 Hochschulen und den 6 Studentenwerken die Grundlagen und Arbeitsabläufe in einer Prozessbeschreibung zu regeln, um deren Bediensteten einen Handlungsleitfaden an die Hand zu geben.



39.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums berücksichtigt auch die Stellungnahmen der staatlichen Hochschulen und der Studentenwerke.

Das Wissenschaftsministerium teilt die Auffassung des ORH weitgehend. Es habe zwischenzeitlich die Hochschulen und Studentenwerke aufgefordert, die vom ORH empfohlenen Maßnahmen zeitnah umzusetzen. Nach Kenntnis des Staatsministeriums seien die Mängel bei der Anwendung der Studentenverwaltungsprogramme in erster Linie auf Wissensdefizite zurückzuführen. Es habe deshalb die Hochschulen gebeten, Schulungen durchzuführen.

Die Abrechnung der vereinnahmten Studentenwerksbeiträge solle in Kooperationsvereinbarungen der Hochschulen mit den Studentenwerken festgelegt werden. Das Wissenschaftsministerium habe deshalb die Hochschulen und Studentenwerke zum Abschluss solcher Vereinbarungen aufgefordert und auf die dabei zu beachtenden Eckpunkte hingewiesen. Insbesondere habe mindestens halbjährlich eine schriftliche Abrechnung stattzufinden. Die Bemessung der Abschlagszahlungen solle anhand von konkreten Erfahrungswerten der Hochschulen erfolgen.

Das Wissenschaftsministerium will eine einheitliche Exmatrikulation sicherstellen. Dazu hat es die Hochschulen darüber informiert, dass eine Exmatrikulation nach Art. 49 Abs. 1 BayHSchG keine Rückwirkung entfalte, sondern zum Ende desjenigen Semesters wirksam werde, in der die förmliche Mitteilung über das Prüfungsgesamtergebnis erfolge.

Das Wissenschaftsministerium habe den Hochschulen zudem ein Muster einer Prozessbeschreibung zur Verfügung gestellt, welches u. a. einen monatlichen Abgleich des Buch- und Kassenbestandes vorsehe.

39.5 Schlussbemerkung

Der ORH hält die korrekte Erhebung und Abrechnung der Studentenwerksbeiträge für zwingend erforderlich, um in Zukunft auch finanzielle Nachteile für die Studentenwerke zu vermeiden. Dazu sollten die Hochschulen künftig die Verwahrungen zeitnah aufklären, die Buch- und Kassenbestände monatlich abgleichen und alle Einnahmen mindestens zweimal jährlich abrechnen.

Das Wissenschaftsministerium sollte sicherstellen, dass die veranlassten Maßnahmen von den Hochschulen und Studentenwerken zügig umgesetzt werden.

40 Universität Würzburg

(Kap. 15 17)



Das Wissenschaftsministerium sollte zusammen mit der Universität und dem Finanzministerium prüfen, wie das IT-System für die Personalverwaltung an der Universität Würzburg wirtschaftlicher gestaltet werden kann.

IT-Dienstleistungen erbringt die Universität an verschiedenen Stellen mit redundanter Infrastruktur und parallelen Services. Der ORH empfiehlt, den IT-Einsatz zu konsolidieren und dazu die Strategie des universitären IT-Konzepts weiterzuentwickeln.

Der ORH hat mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach 2016 bei der Universität Würzburg die Personalverwaltung und das hierfür verwendete IT-Verfahren, die Geschäftsprozesse in der Personalverwaltung und den IT-Einsatz geprüft.

40.1 Ausgangslage

Der Landtag hatte 2005 auf Empfehlung des ORH die Staatsregierung ersucht, für die Personal- und Stellenverwaltung zukünftig ein einheitliches Personalwirtschaftssystem einzusetzen.¹¹⁸

Der Freistaat hat daraufhin die ressortspezifischen Verfahren in den Bereichen „Personal- und Stellenverwaltung“ sowie „Bezügeabrechnung“ schrittweise durch das einheitliche IT-System VIVA¹¹⁹ abgelöst. Durch VIVA, das die Personalverwaltung (VIVA-PSV¹²⁰) und die Bezügeabrechnung (VIVA-BEZ¹²¹) beinhaltet, entfallen mehrfache Datenerfassung und redundante Datenhaltung. Personaldaten, die die personalverwaltenden Behörden in VIVA-PSV eingeben, stehen damit sofort dem für die Bezügeabrechnung zuständigen Landesamt für Finanzen (LfF) in VIVA-BEZ zur Verfügung.

VIVA-PSV steht allen staatlichen Behörden als Basiskomponente¹²² für die Personal- und Stellenverwaltung zur Verfügung. Das schließt die Möglichkeit ein, ein Modul für die Textverarbeitung (BayText)¹²³ zu nutzen. Dieses Modul greift automatisiert auf die bereits erfassten Personaldaten zu und stellt sie in das elektronische Dokument ein.

Auch fast alle staatlichen Hochschulen (Körperschaften des öffentlichen Rechts, die zugleich staatliche Einrichtungen sind¹²⁴) wenden VIVA-PSV in der Personalverwaltung an. Zwei Hochschulen¹²⁵, darunter seit 1999 die Universität Würzburg, setzen als zentrale IT-Anwendung eine andere kommerzielle Software ein.

¹¹⁸ LT-Drucksache 15/3392 Nr. 2a; vgl. auch ORH-Bericht 2004 TNr. 16.

¹¹⁹ VIVA: Vollintegriertes Verfahren komplexer Anwendungen.

¹²⁰ VIVA-PSV: VIVA für Personal- und Stellenverwaltung.

¹²¹ VIVA-BEZ: VIVA für Bezügeabrechnung.

¹²² Basiskomponenten sind ressortübergreifend benötigte technische Lösungen, die nach dem „Einer für Alle“-Prinzip durch ein Ressort federführend konzipiert, finanziert, entwickelt und gewartet werden.

¹²³ Komponente zur Texterstellung mit Serverkomponente und Client zur Pflege von Dokumentvorlagen und Skripten.

¹²⁴ Art. 11 Abs. 1 BayHSchG.

¹²⁵ Universität Würzburg und die hier nicht geprüfte Technische Universität München.



Die Universität Würzburg hatte bereits im Juli 2006 ein heute noch gültiges IT-Konzept verabschiedet, das den Einsatz der IT regelt und die IT-Verantwortungsstruktur definiert. Vorgesehen war, im Rahmen eines Zentrums für Informationsverarbeitung, Multimedia- und Kommunikationsdienste (ZIMK) Synergien im IT-Bereich u. a. durch Konsolidierung von Dienstleistungen zu erzielen. Dort sollten das Rechenzentrum, die IT der Zentralverwaltung und der IT-Bereich der Universitätsbibliothek vernetzt werden.

Die Universitäten haben mit dem Wissenschaftsministerium eine IT-Strategie erarbeitet, die die Staatsregierung am 19.01.2011 zustimmend zur Kenntnis genommen hat. Die Strategie geht von einer Konsolidierung, also einer Vereinheitlichung und Zusammenführung von Hardware, Anwendungen und Personal, und damit verbunden einer hochschulinternen Optimierung der IT an den Universitäten in Eigenregie aus. Damit sollen insbesondere Synergieeffekte und Kostensenkungen sowie Qualitätssteigerungen bei IT-Leistungen durch stärkere Professionalisierung erreicht werden. Dafür hat die Staatsregierung die Hochschulen von den Vorgaben der IuK-Landesstrategie, insbesondere von der verpflichtenden Nutzung der staatlichen Rechenzentren und der Verwendung der Basiskomponenten, freigestellt. Ein wesentliches Ziel der IuK-Landesstrategie ist die Konsolidierung der IT bei zentralen Einheiten.

40.2 Feststellungen und Würdigungen

40.2.1 Personalverwaltung und verwendetes IT-System

Bei der Universität Würzburg (ohne Klinikum) sind mehr als 7.000 Mitarbeiter¹²⁶ tätig. Die Universität verwendet für die Personalverwaltung und zur Speicherung der Personaldaten eine kommerzielle Software. Das im staatlichen Bereich eingesetzte Verfahren VIVA basiert auf derselben kommerziellen Software. Die Daten sind allerdings in zwei verschiedenen Datenbanken gespeichert.

Im Einverständnis mit dem Finanzministerium hat das LfF den Auftrag erteilt, eine Schnittstelle zum Austausch von einzelnen Buchungsdaten¹²⁷ zwischen VIVA und der Software der Universität weiterzuentwickeln, die derzeit programmiert wird. Ein Austausch von Personalstammdaten¹²⁸ ist dabei nicht vorgesehen.

Die für die Berechnung und Auszahlung der Bezüge erforderlichen Daten können deshalb nicht auf elektronischem Weg an das LfF übermittelt werden, weil keine Schnittstelle besteht. Damit erhält das LfF nach wie vor von allen zahlungsrelevanten Personalmaßnahmen einen Ausdruck in Papierform, den es auswerten und eingeben muss. Alle Personaldaten und Veränderungen müssen manuell zuerst von der Universität in ihrer Software und nochmals vom LfF im IT-System VIVA-BEZ erfasst werden. Dies bedeutet redundante Datenhaltung, Datenerfassung und mögliche Fehler bei der Übertragung von der Papierform in das IT-System VIVA-BEZ.

¹²⁶ Einschließlich studentischer Hilfskräfte und Lehrbeauftragte.

¹²⁷ Die 20 Buchungsdaten sind z. B. Personalnummer, Beginn- und Endedatum, Buchungskreis, Kostenstelle, Kostenträger, Kapitel, Titel, Prüfziffer, AOST-Nr., AOST-Zusatz, Außerplanmäßig, Unterteil Buchungsstelle, Drittmittelkennung.

¹²⁸ Personalstammdaten sind z. B. Name, Adresse, Geburtsdatum, Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe, Stufen, Vollzeit/Teilzeit, Zulagen, Familienstand, Beurlaubungen wie Mutterschutz und Elternzeit, Wiedereintritt, zweites Beschäftigungsverhältnis, Krankheitszeiten, aber auch Abschlüsse und deren Ergebnisse, Beurteilungen.

Rechtsänderungen (z. B. im Dienst- und Tarifrecht) müssen in VIVA-BEZ wie auch in der Software der Universität vollzogen werden. Dies bedeutet doppelten Aufwand für den Betrieb und die Pflege der beiden Systeme (z. B. doppelte Hardware, Lizenz- und Personalkosten). Die Universität beschäftigt mehrere Personen für Anwendungsbetreuung und Programmierung ihrer Software.

Der ORH hat weiter festgestellt, dass die Personaldaten der Universität und die in VIVA-BEZ gespeicherten nicht immer identisch waren. Das kann zu Fehlzahlungen (Über- oder Unterzahlungen) führen.

Würdigung und Empfehlung

Die zweimalige manuelle Erfassung der Personaldaten aus den Papierakten durch die Universität und das LfF ist unwirtschaftlich, anfällig für Eingabefehler und technisch überholt. Zudem führt die manuelle Datenerfassung durch das LfF zu Verzögerungen, sodass Mitarbeiter der Universität länger auf Änderungen der Bezügezahlung und den Zahlungsbeginn bei Neueinstellung warten müssen.

Eine IT-Lösung sollte doppelte manuelle Eingaben vermeiden und die universitäre Verpflichtung berücksichtigen, eine Kosten- und Leistungsrechnung zu betreiben.

Der ORH empfiehlt zu prüfen, wie diese Problematik am wirtschaftlichsten gelöst werden kann. Dabei sollten die Verträglichkeit mit der Systemumgebung berücksichtigt und insbesondere eine Schnittstellenlösung mit der von der Universität eingesetzten Software, aber auch ein Umstieg auf VIVA-PSV einbezogen werden. Dazu sollten das Wissenschaftsministerium und die Universität zusammen mit dem für die Basiskomponente zuständigen Finanzministerium und dem LfF alle Vor- und Nachteile ermitteln und bewerten.

40.2.2 Konsolidierung des IT-Einsatzes

Die Universität verfügt mit ihrem Rechenzentrum zwar über einen zentralen IT-Dienstleister. Die Fakultäten und Einrichtungen sind allerdings nicht verpflichtet, die zentralen Angebote zu nutzen. Vielfach erledigten sie zentral vorgehaltene IT-Angebote selbst. Die Hochschulverwaltung und die Universitätsbibliothek nahmen neben dem Rechenzentrum ebenfalls IT-Aufgaben wahr. Damit bieten mehrere Bereiche vergleichbare IT-Dienstleistungen und -Infrastrukturen an.

Die IT-Sachausgaben außerhalb des Rechenzentrums beliefen sich auf über 3 Mio. €, das entsprach 46 % der gesamten IT-Sachausgaben der Universität.



Die Universität hat dem ORH eine Liste mit 113 Mitarbeitern übergeben, die IT-Aufgaben wahrnehmen. Der ORH hat bei der Prüfung festgestellt, dass mindestens 138 Mitarbeiter mit IT-Aufgaben befasst sind,¹²⁹ 91 davon außerhalb des Rechenzentrums. Das entsprach 65 % des vom ORH ermittelten IT-Personals. Von den 91 Mitarbeitern arbeiteten 27 in der Zentralverwaltung; weitere 17 waren in der Bibliothek und 47 bei den Fakultäten und Einrichtungen beschäftigt; letztere betreuten spezifische Fachverfahren, erledigten z. T. aber auch zentrale Aufgaben, die das Rechenzentrum anbietet.

Der Universität Würzburg war nicht bekannt, wie viele Verfahren über eine Schnittstelle Daten an das IT-Buchungssystem anliefern. Damit war auch nicht sichergestellt, dass die eingesetzten Programme nach den rechtlichen Vorgaben¹³⁰ getestet, dokumentiert und freigegeben waren. Der ORH hat festgestellt, dass über eine nicht freigegebene Datenbank in einem Studienjahr Zahlungen von über 1,3 Mio. € abgewickelt worden waren. Zudem führte ein automatisierter Zahlungsprozess bei der Anwendung „WebShop“ dazu, dass die Universität Rechnungen von 2,1 Mio. € zur Zahlung anwies, bevor deren sachliche Richtigkeit festgestellt worden war und der Anordnungsbefugte gezeichnet hatte.

Würdigung und Empfehlung

Die 2011 von den Universitäten und dem Wissenschaftsministerium erarbeitete IT-Strategie, dass die Universitäten die Konsolidierung in Eigenregie vorantreiben sollten, hat die Universität Würzburg nicht umgesetzt. Der IT-Einsatz ist nach wie vor stark dezentral organisiert, die wirtschaftlichen Vorteile durch eine Konsolidierung der IT bleiben ungenutzt. Die Erbringung von IT-Dienstleistungen und Betreuung der IT-Anwender ist nicht wirtschaftlich organisiert, da mehrere Organisationseinheiten vergleichbare Aufgaben erfüllen. Die dezentrale Struktur erschwert auch die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben.

Der ORH empfiehlt, die geplante zentrale Einheit ZIMK zu schaffen und hierzu die Strategie aus dem IT-Konzept fortzuentwickeln. Die Bündelung der zentralisierbaren IT-Aufgaben in einer Organisationseinheit erhöht die Wirtschaftlichkeit und Flexibilität bei der Betreuung der Anwender. Spezialisierter IT-Sachverstand lässt sich so für alle Bereiche der Universität einsetzen und muss nicht mehrfach vorgehalten werden.

Der zentrale IT-Dienstleister sollte gemeinsam mit den Fakultäten und Einrichtungen die zentralen IT-Angebote weiterentwickeln und ausbauen. Ziel sollte es sein, mit einem geringeren Ressourceneinsatz IT-Dienstleistungen „aus einer Hand“ zu erbringen.

Unabhängig davon empfiehlt der ORH, dass die Universität eine Übersicht der Verfahren erstellt, die über eine Schnittstelle Daten an das IT-Buchungssystem anliefern. Hierfür sollten Mindeststandards definiert und eingehalten werden.

¹²⁹ Mitgerechnet wurden vom ORH auch Mitarbeiter in den IT-Organisationseinheiten, die Serviceaufgaben erbringen (z. B. Vorzimmer, Haushalt oder Controlling), wie dies auch dem Konzept des Finanzministeriums für das IT-Controlling entspricht.

¹³⁰ Anlage 3 zu den VV zu Art. 79 BayHO (HKR-ADV-Best).

Insbesondere muss die Universität die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen sicherstellen und überwachen. Dazu gehört, dass IT-Systeme, die Zahlungen auslösen, förmlich freigegeben sind. Zahlungen dürfen erst geleistet werden, wenn zuvor deren sachliche und rechnerische Richtigkeit festgestellt worden sind und der Anordnungsbefugte gezeichnet hat.

40.2.3 Geschäftsprozesse in der Personalverwaltung

Die Universität Würzburg hatte 2006 geplant, die Arbeitsabläufe innerhalb der Personalverwaltung mit dem Ziel zu untersuchen, die Geschäftsprozesse zu verbessern und wirtschaftlicher zu gestalten. Dies ist bisher nicht geschehen. Die Beschreibungen der Arbeitsabläufe sind bis zu 15 Jahre alt und wurden teils erst während der Prüfung des ORH aktualisiert.

In der Personalabteilung erstellten 9 Schreibkräfte (6 VZK) Schriftstücke mit vergleichsweise wenigen Vorlagen, die über eine Schnittstelle mit der Software der Personalverwaltung verknüpft sind. In den übrigen Fällen kommt es zu mehrfachen Medienbrüchen.

Würdigung und Empfehlung

Der ORH empfiehlt der Universität, ihre Arbeitsabläufe (Geschäftsprozesse) in der Personalverwaltung zu untersuchen und hinsichtlich einer wirtschaftlichen Arbeitsweise (Vermeidung von Zeitverlusten, Medienbrüchen und Arbeitsunterbrechungen) zu optimieren. Dabei sollte die Universität auch prüfen, ob sie das Textverarbeitungssystem BayText einsetzen kann.

40.3 Stellungnahme der Verwaltung

40.3.1 Personalverwaltung und verwendetes IT-System

Das Finanzministerium steht einer Ausweitung der integrierten Sachbearbeitung zwischen den Personal- und den Bezügestellen grundsätzlich positiv gegenüber. Bei einer integrierten Verfahrensanwendung bestünden langfristige Vorteile. Zudem seien in VIVA-PSV bereits hochschulspezifische Funktionen (z. B. umfassende Deputatsverwaltung, Schnellerfassungsfunktionen Hochschulstatistik) implementiert worden, die auch die Universität Würzburg nutzen könne.

Die Möglichkeit einer Migration der Personaldaten der Universität Würzburg sollte eingehend untersucht, die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen in einer Machbarkeitsstudie zusammengefasst und unter technischen, wirtschaftlichen und strategischen Aspekten bewertet werden.



Das Wissenschaftsministerium und die Universität Würzburg weisen darauf hin, dass der Funktionsumfang der eingesetzten Software neben Personal und Stellenverwaltung auch Finanzverwaltung, Controlling, Ressourcenplanung und Berichtswesen umfasse. Die einzelnen Module bauten aufeinander auf. Ob die Personalverwaltung wirtschaftlich und ohne funktionale Einbußen aus dem Systemumfeld herausgelöst und nach VIVA übertragen werden könne, bedürfe einer detaillierten Betrachtung. Die Universität merkt an, dass eine Schnittstelle zum Austausch von Buchungsdaten programmiert werde. Dadurch würden die vom ORH festgestellten Differenzen in der Datenhaltung eingedämmt und zusätzlicher Erfassungsaufwand beim LfF vermieden.

Wissenschaftsministerium und Universität schließen sich der Auffassung des Finanzministeriums an, dass eine eingehende Untersuchung der vorhandenen Systemlandschaft und der personalwirtschaftlichen Prozesse empfohlen hat.

40.3.2 Konsolidierung des IT-Einsatzes

Die Universität weist darauf hin, dass sie mit dem ZIMK die Synergien im IT-Bereich durch Konsolidierung von Dienstleistungen erhöhen wollte. Sie habe nicht angestrebt, mit dem ZIMK eine eigenständige Einrichtung zu schaffen. Die Konsolidierung sei vielmehr durch die Vernetzung der Dienstleistungserbringer deutlich verbessert worden. Diese finde sowohl zwischen Rechenzentrum und IT der Zentralverwaltung in monatlichen Jour fixes, als auch zwischen Rechenzentrum und Universitätsbibliothek in regelmäßigen Treffen auf Leitungsebene seit Jahren statt. Die intensive Vernetzung habe auch ergeben, dass ein darüber hinausgehender Mehrwert durch eine organisatorische und räumliche Zusammenführung nicht mehr gesehen werde.

Durch den intensiven Austausch aller Beteiligten seien verschiedene Synergiepotenziale durch Konsolidierung gehoben worden. Hinzuweisen sei auf die Reduktion dezentraler Mailserver, den Ausbau zentraler Storage- und Housing-/Hosting-Kapazitäten oder die Zusammenführung zahlreicher Webserver in ein homogenes, zentral betriebenes Web-Content-Management-System.

Die Universität hält die vom ORH genannte Zahl von 138 IT-Mitarbeitern für so nicht zutreffend. Lediglich 80 Mitarbeiter seien im Rechenzentrum, in der IT der Zentralverwaltung und in der Universitätsbibliothek für die IT-Bereitstellung, IT-Anpassung und Digitalisierungsdienste zuständig. Für die Personengruppe mit primär lokal definierten Aufgaben, z. B. in wissenschaftlichen Arbeitsgruppen und in den Sachgebieten der Zentralverwaltung bzw. Universitätsbibliothek, die nicht primär IT-Dienste für eine größere Nutzerzahl bereitstellen, wäre eine andere Hauptzuordnung nicht zielführend.

Die Universität habe die neuen Vorgaben der HKR-ADV-Best bereits aufgegriffen, indem sie jüngst ein neues Verfahren zur elektronischen Rechnungsverarbeitung initiiert und die Freigabe beim Finanzministerium beantragt habe. Sie werde die vom ORH genannte Datenbank und die Anwendung „Web-Shop“ entsprechend anpassen.

40.3.3 Geschäftsprozesse in der Personalverwaltung

Die derzeitige Schriftguterstellung solle laut Universität auf eine medienbruchfreie durchgängige technische Unterstützung entsprechend dem Vorschlag des ORH umgestellt werden.

40.4 Schlussbemerkung

Das Wissenschaftsministerium sollte zusammen mit der Universität und dem Finanzministerium prüfen, wie das IT-System für die Personalverwaltung an der Universität Würzburg wirtschaftlicher gestaltet werden kann. Dabei sollten insbesondere eine Schnittstellenlösung zu dem von der Universität eingesetzten System, aber auch ein Umstieg auf VIVA-PSV einbezogen werden.

Ein zentral erbrachter Service ist wirtschaftlicher als mehrere parallele Dienste. Der ORH empfiehlt deshalb eine organisatorische Konsolidierung beim IT-Einsatz und dazu die Strategie des universitären IT-Konzepts weiterzuentwickeln. Das ermöglicht, IT-Dienstleistungen zu optimieren und die aus der Bündelung entstehenden Synergien zu nutzen. Dabei ist auch das dezentral eingesetzte Personal einzubeziehen, das zu einem erheblichen Teil zentral angebotene IT-Dienste erbringt.

41 Erfüllung der Lehrverpflichtung an der Hochschule für Musik und Theater München (Kap. 15 62)

 **Mit der Integration des Richard-Strauss-Konservatoriums in die Hochschule für Musik und Theater München kam es zu Überkapazitäten. In der Folge wurden die Lehrverpflichtungen der übernommenen hauptberuflichen Lehrkräfte nur zum Teil ausgeschöpft. Der ORH empfiehlt dringend, dass das Wissenschaftsministerium gemeinsam mit der Musikhochschule die Auslastung der übernommenen Lehrkräfte sicherstellt.**

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Bayreuth haben 2017 an der Hochschule für Musik und Theater München (Musikhochschule) geprüft, inwieweit das hauptberufliche Personal, das vom ehemaligen Richard-Strauss-Konservatorium München (RSK) übernommen wurde, seine Lehrverpflichtungen in den vier Studienjahren 2012/13 bis 2015/16 erfüllte. Prüfungsmaßstab war die Lehrverpflichtungsverordnung (LUFV).



41.1 Ausgangslage

Die Musikhochschule ist eine der größten Hochschulen im kulturellen Sektor in Deutschland. Vor der Übernahme des RSK verfügte sie über 115 Planstellen für Professoren, Beamte und Angestellte. Der staatliche Zuschuss betrug 2007 11 Mio. €. ¹³¹ An ihr studierten rd. 750 Studierende. ¹³² Das RSK, Fachakademie für Musik der Landeshauptstadt München, wurde mit Wirkung zum 01.08.2008 in die Musikhochschule integriert. Der Freistaat übernahm 86 unbefristet angestellte bzw. beamtete Lehrkräfte und schuf 300 zusätzliche Studienplätze.

In der Übernahmevereinbarung war geregelt, dass der Freistaat das zum 01.08.2008 beschäftigte Personal übernimmt und bis zum 31.12.2011 ohne Zustimmung der Betroffenen auf Versetzungen an Einsatzorte außerhalb Münchens verzichtet. Ferner war vereinbart, dass die Beschäftigung durch Abordnung an eine andere staatliche oder - im Einvernehmen mit der Landeshauptstadt München - städtische Dienststelle in München sichergestellt werden kann, sofern an der Musikhochschule nicht für alle von der Landeshauptstadt München zu übernehmenden Lehrkräfte ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen.

Die Beschäftigten wurden als hauptberufliche Lehrkräfte für besondere Aufgaben übernommen. Diesen obliegt überwiegend die Aufgabe, Studierenden Fachwissen, praktische Fertigkeiten und Kenntnisse zu vermitteln. ¹³³ Ihre Lehrverpflichtung richtet sich nach den Vorschriften der Lehrverpflichtungsverordnung und beträgt 22 Lehrveranstaltungsstunden je Woche der Vorlesungszeit. ¹³⁴

41.2 Feststellungen

Im Wintersemester 2012/13 waren noch 67 der 86 Lehrkräfte des ehemaligen RSK im Einsatz. Ausweislich der von der Musikhochschule geführten Übersichten, die Lehrverpflichtung und erbrachte Lehrleistung gegenüberstellen, wurden die Lehrverpflichtungen aller Lehrkräfte des ehemaligen RSK im Durchschnitt zu 82 % erfüllt. 47 übernommene Lehrkräfte erfüllten ihre Lehrverpflichtung im Durchschnitt nicht voll, wogegen nur 20 Lehrkräfte ihre Lehrverpflichtung vollständig erbrachten.

Die Übersichten zu den erbrachten Lehrleistungen legte die Musikhochschule jedes Jahr dem Wissenschaftsministerium vor. ¹³⁵ Dabei sicherte die Musikhochschule zu, die nicht erfüllten Lehrverpflichtungen im folgenden Studienjahr durch entsprechende Zuteilung neu aufgenommenen Studenten auszugleichen. Ein solcher Ausgleich fand überwiegend jedoch nicht statt.

¹³¹ Kap. 15 62.

¹³² Laut Bayerischem Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung.

¹³³ Art. 24 Abs. 3 S. 1 Bayerisches Hochschulpersonalgesetz (BayHSchPG).

¹³⁴ § 6 Abs. 1 Nr. 6 LUFV.

¹³⁵ § 8 LUFV.

Nach Angaben der Musikhochschule seien die wesentlichen Gründe der nicht vollständigen Erfüllung der Lehrverpflichtung:

- ▶ Wenig Nachfrage in bestimmten Fächern (z. B. Dirigieren, Orgel, Violine).
- ▶ Keine Kürzung von Lehraufträgen in der Zeit nach der Übernahme des RSK, die von nebenberuflichen Lehrbeauftragten gehalten werden.
- ▶ In Einzelfällen mangelnde Expertise der übernommenen Lehrkräfte.

Zudem wies die Musikhochschule darauf hin, dass sie der Fusion nur unter der Bedingung zugestimmt habe, dass die bestehenden nebenberuflichen Lehraufträge nicht reduziert werden müssen. Es hätte eine mündliche Absprache mit dem Wissenschaftsministerium bestanden, dass bei Übernahme von fest angestellten Lehrkräften kein Lehrauftrag von nebenberuflichen Lehrbeauftragten gekürzt werden müsse oder gar entfallen solle.

Das Wissenschaftsministerium hat im Rahmen der Prüfung eingeräumt, dass die von der Musikhochschule übersandten Übersichten zur Erfüllung der Lehrverpflichtung nicht bzw. nicht gründlich genug geprüft worden seien.

41.3 Würdigung

Im Zuge der Übernahme des RSK entstanden Überkapazitäten mit der Folge, dass Lehrkräfte teilweise nicht ausgelastet wurden. Bezogen auf die vier geprüften Studienjahre sind damit 2,5 Mio. €¹³⁶ Bezüge bzw. Entgelte ohne entsprechende Lehrleistungen gezahlt worden. Das Wissenschaftsministerium und die Musikhochschule hätten für die Lehrkräfte von Anfang an alternative Einsatzmöglichkeiten prüfen müssen. Ergänzend hätten auch personalorganisatorische Maßnahmen in Erwägung gezogen werden müssen, wie beispielsweise Abordnungen und Versetzungen.

Das Wissenschaftsministerium hätte aus den von der Musikhochschule vorgelegten Unterlagen ohne besonderen Aufwand erkennen können, dass die Lehrverpflichtungen über Jahre nicht vollständig erfüllt worden sind. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Ministerium als Aufsichtsbehörde nicht reagiert hat.¹³⁷

41.4 Stellungnahmen

41.4.1 Stellungnahme der Musikhochschule

Das Lehrdeputat der hauptberuflichen Lehrkräfte habe aufgrund der Entscheidung, dass die bestehenden nebenberuflichen Lehraufträge nicht reduziert werden, in vielen Fällen nicht ausgeschöpft werden können. Diese Situation bestehe teilweise bis heute fort.

¹³⁶ Ermittelt nach den veröffentlichten Personaldurchschnittskosten des Freistaates.

¹³⁷ Art. 74 BayHSchG.



Zudem sei die Musikhochschule davon ausgegangen, dass es ausdrücklich akzeptiert sei, Lehrverpflichtungen von Lehrkräften des ehemaligen RSK nicht zu nutzen.

Zwischenzeitlich seien neun Lehrkräfte ausgeschieden, acht Lehrkräfte würden verstärkt in der Lehre eingesetzt werden. Drei Lehrkräfte würden gegebenenfalls an Gymnasien in München abgeordnet werden; für weitere sieben Lehrkräfte führte die Musikhochschule Einsatzmöglichkeiten außerhalb der Lehre auf.

41.4.2 Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Die von der Musikhochschule angeführte Absprache habe es nicht gegeben. Nur im Falle von langjährigen, besonders erfolgreichen und qualifizierten Lehrbeauftragten seien keine Einwände erhoben worden, die Lehraufträge im Interesse der Qualität der Ausbildung nicht zu reduzieren oder ganz zu beenden. Diese Aussage sei lediglich auf besondere Einzelfälle bezogen gewesen. Auch eine Zustimmung zur Fusion seitens der Hochschule unter der genannten Bedingung habe es nicht gegeben.

Das Wissenschaftsministerium hat dargelegt, dass die Musikhochschule gebeten worden sei, eine höhere Lehrauslastung oder andere Einsatzmöglichkeiten der Lehrkräfte zu prüfen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Insbesondere sollten auch fachfremde Einsatzmöglichkeiten innerhalb der Musikhochschule sowie Versetzungsmöglichkeiten an Schulen, Musikschulen oder andere Bildungs- und Kultureinrichtungen geprüft werden.

Ferner sei die Musikhochschule nochmals gebeten worden, auch bei weiteren betroffenen Lehrkräften verschiedene Einsatzmöglichkeiten zu prüfen und Bericht zu erstatten.

41.5 Schlussbemerkung

Das Wissenschaftsministerium hat es zusammen mit der Musikhochschule versäumt, die Lehrkräfte voll auszulasten, obwohl hierfür in der Übernahmevereinbarung ausdrücklich flexible Verwendungsmöglichkeiten geregelt wurden. Beide sind aufgefordert, die Erfüllung der Lehrverpflichtung bzw. die Auslastung des Personals sicherzustellen. Dazu muss das Wissenschaftsministerium seine Aufsicht wahrnehmen.



Einkommensteuererklärung

Erklärung zur Festsetzung der Kirchensteuer auf Kapitalerträge

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6

Steuernummer

Steuerpfl

Identifikationsnummer

An das Finanzamt

Bei Wohnsitzwechsel: bisher

Allgemeine Angaben





STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN, FÜR LANDES- ENTWICKLUNG UND HEIMAT

42 Besteuerung der im Rotlichtmilieu tätigen Gewerbe

(Kap. 13 01)

Der ORH hat bei der Besteuerung der im Rotlichtmilieu tätigen Gewerbe in jedem zweiten Fall zusätzlichen steuerlichen Ermittlungsbedarf festgestellt. Eine systematische Überwachung erfolgt nicht. Die Prüfungsdienste führen deutlich zu wenige Prüfungen durch. Der ORH regt an, vor allem die Umsatzsteuersonderprüfung häufiger einzusetzen.

Der ORH hat 2016/2017 die Besteuerung von im Rotlichtmilieu tätigen Gewerbe untersucht. Hierfür hat er bei sieben Finanzämtern Daten zu veranlagten Fällen und durchgeführten Prüfungen erhoben.

42.1 Ausgangslage

Die aus Prostitutionsgewerbe¹³⁸ erzielten Einkünfte unterliegen, abhängig von der Rechtsform des Betreibers, der Einkommen- oder Körperschaftsteuer; in der Regel besteht zudem Gewerbesteuerpflicht.¹³⁹

Gewerbsmäßig erbrachte sexuelle Dienstleistungen unterliegen der Umsatzsteuer. Dagegen führt die bloße entgeltliche Überlassung von Zimmern oder Wohnungen zur Prostitutionsausübung zu Einkünften aus Vermietung und Verpachtung, die umsatzsteuerfrei sind.¹⁴⁰ Werden zusätzliche Leistungen erbracht, die über das übliche Maß einer Vermögensverwaltung hinausgehen, kann dies zu gewerblichen Einkünften und zur Umsatzsteuerpflicht führen.

Die Einnahmen aus Prostituierten-Leistungen sind umsatzsteuerlich dem Betrieb zuzuordnen, der nach außen für Kunden erkennbar als Unternehmen auftritt; dieser Betrieb ist dafür auch umsatzsteuerpflichtig (sog. einheitliche umsatzsteuerpflichtige Leistung).

42.2 Prüfungsumfang

Die Finanzverwaltung registriert alle Arten von Betrieben anhand von Gewerkekennzahlen. Dabei orientiert sie sich an der Klassifikation der Wirtschaftszweige durch das Statistische Bundesamt. Mangels zutreffender Vergabe der Gewerkekennzahl bei der steuerlichen Erfassung von Prostitutionsgewerben war deren Zahl nicht verlässlich ermittelbar.

¹³⁸ § 2 Abs. 3 Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG).

¹³⁹ §§ 2 und 15 EStG, §§ 1 ff. KStG, § 2 GewStG.

¹⁴⁰ §§ 2 und 21 EStG (bei Körperschaften ist § 8 Abs. 2 KStG zu beachten), § 4 Nr. 12 UStG.

Die aufgesuchten Finanzämter nannten insgesamt 440 existierende Prostitutionsgewerbe. Der ORH analysierte davon insgesamt 109 Fälle anhand deren Steuerakten.

Dem Finanzamt Augsburg-Stadt waren für seinen Bereich 14 Prostitutionsgewerbe bekannt. Bei den übrigen Finanzämtern waren bei den Steuerfahndungsstellen die Prostitutionsgewerbe aus früheren Recherchen listenmäßig erfasst oder durch die enge Zusammenarbeit mit der Polizei zumindest zahlenmäßig bekannt (München 193, Nürnberg¹⁴¹ 45, Regensburg 109, Würzburg 79).

42.3 Feststellungen

42.3.1 Unzureichende Prüfung der Einkunftsermittlung

Von den 109 Prostitutionsgewerben erzielten 61 Einkünfte aus einem bordellartigen Betrieb. Davon versteuerten 6 Betriebe Jahreseinnahmen von je über 1 Mio. € und 25 Betriebe von je über 100.000 €; 30 Betriebe erklärten Einnahmen von unter 100.000 €. In 7 der 48 geprüften Vermietungsfälle wurden Einnahmen im sechsstelligen Bereich der Besteuerung zugrunde gelegt.

Bei 54 der 109 Fälle stellte der ORH zusätzlichen Ermittlungsbedarf vor allem zu den Einnahmen bzw. zur Höhe aller erklärten Einkünfte fest:

- ▶ Bei 24 Steuerfällen bestanden Zweifel an der Höhe der erklärten Einnahmen, insbesondere ob der Prostituiertenumsatz enthalten war.
- ▶ Bei 14 Steuerfällen war nach Aktenlage unklar, wie die Lebenshaltungskosten bestritten oder Anschaffungen bzw. Einlagen finanziert wurden.
- ▶ Bei 7 Steuerfällen waren Anzeigen, Kontrollmitteilungen oder andere Kenntnisse unzureichend überprüft bzw. verarbeitet worden.
- ▶ In 9 Steuerfällen wären Ermittlungen zu den Betriebsausgaben oder der Tätigkeit bzw. zum Umfang der Vermietung erforderlich gewesen. Davon ergaben sich in 5 Fällen Hinweise, dass Prostitutionsgewerbe steuerlich nicht erfasst waren.

42.3.2 Ergebnis der Prüfungsdienste

Die Betriebsprüfung (Bp), die Umsatzsteuersonderprüfung (USoP) und die Betriebsnahe Veranlagung (BNV) hatten in den Jahren 2012 bis 2015 zusammen 27 Prüfungen bei Prostitutionsgewerben mit einem Mehrergebnis von 775.600 € abgeschlossen.

¹⁴¹ Hier und im Folgenden: Finanzämter Nürnberg-Nord, Nürnberg-Süd und Zentralfinanzamt Nürnberg.



Mehrergebnisse der Prüfungsdienste (€)						
<i>Tabelle 51</i>						
Finanzämter	Bp		USoP		BNV	
	Prüfungen	Mehr- ergebnis	Prüfungen	Mehr- ergebnis	Prüfungen	Mehr- ergebnis
Augsburg-Stadt	0		1	98.666	0	
München	4	214.905	8	280.662	2	73.759
Nürnberg	0		4	10.987	3	19.382
Regensburg	2	30.534	0		2	30.321
Würzburg	1	16.384	0		0	

Höhere Mehrergebnisse wurden vor allem durch die USoP Augsburg-Stadt und die Prüfungsdienste München erzielt.

Die USoP kann die Umsatzsteuerpflicht und die Vollständigkeit der angemeldeten Umsätze zeitnah und umfassend prüfen. Hierfür sind weder ein Anfangsverdacht noch eine bestimmte Betriebsgröße erforderlich, Jahreserklärungen müssen nicht abgewartet werden. Sie kann die betrieblichen Verhältnisse umfassend feststellen und bei fehlenden Aufzeichnungen bzw. nicht ordnungsgemäßer Buchführung die Besteuerungsgrundlagen schätzen. Zudem kann die USoP mit dem Steuerpflichtigen eine Verständigung über steuerbedeutsame Tatsachen herbeiführen. So ermittelte Umsätze können bei den nachfolgenden Veranlagungen als Referenzgröße herangezogen werden.

42.3.3 Fahndungsprüfungen

Die Steuerfahndungsstellen der untersuchten Finanzämter schlossen in den Jahren 2012 bis 2015 insgesamt 29 Prüfungen von Prostitutionsgewerben ab. Dabei erzielten die Fahnder ein Gesamtergebnis von über 15,6 Mio. €:

Mehrergebnisse der Steuerfahndung (€)		
<i>Tabelle 52</i>		
Steuerfahndungsstelle	2012 bis 2015 abgeschlossene Prüfungen	Mehrergebnis
Augsburg-Stadt	0	
München	17	13.443.053
Nürnberg	4	1.571.480
Regensburg	6	558.596
Würzburg	2	73.701

Das in München erzielte Mehrergebnis entfällt zu 69 % auf 5 Bordelle mit Einzelergebnissen über 1 Mio. €.

Bei einem Fall prüfte die Steuerfahndungsstelle München die Umsatzsteuervoranmeldungen der ersten elf Monate eines neuen Betriebs. Die letztlich zusätzlich festgesetzte Steuer von fast 200.000 € wurde bezahlt.

42.3.4 Zusammenarbeit innerhalb der Finanzämter und mit anderen Behörden

Eine systematische steuerliche Überwachung des Rotlichtmilieus erfolgte nicht. Bei den Steuerfahndungsstellen vorhandene Informationen zu Prostitutionsgewerben wurden in der Regel nicht an andere damit befassende Arbeitseinheiten innerhalb der Steuerverwaltung weitergegeben. Die Steuerfahndungsstellen holten nur zur Einzelfallbearbeitung weitere Informationen bei den Polizeidienststellen ein.

Die Polizei führt bei ihrer Überwachung des Prostitutionsgewerbes regelmäßig Bestreitungen durch; zum Teil erfolgen dabei Identitätskontrollen der Prostituierten; ggf. erstellt die Polizei Kontrollmitteilungen an die Finanzämter nach § 116 AO. Seit etwa 2013 beschränkte sie Mitteilungen an das Finanzamt auf Prostituierte, die mindestens dreimal kontrolliert worden waren. Eine Polizeidienststelle händigte bei diesen Kontrollgängen Fragebögen zur steuerlichen Erfassung aus.

42.4 Würdigung und Empfehlungen

Der steuerliche Fokus sollte auf der vollständigen Erfassung der Prostitutionsstätten und deren konsequenter Besteuerung liegen. Die Finanzämter haben aber keinen Überblick über die vorhandenen Prostitutionsgewerbe. Viele Geschäftsmodelle und -bezeichnungen erschweren die Speicherung der korrekten Gewerkekennzahl.

Das Prostitutionsgewerbe gehört zu den bargeldintensiven Betrieben. Daher ist das Risiko von Steuerausfällen besonders hoch. Sie sind bei der Veranlagung umfassend zu prüfen. Hierbei ist besonders auf die Plausibilität der Höhe der Umsätze zu achten. Bereits eine überschlägige Kalkulation im Rahmen der ORH-Prüfung zeigte bei rund der Hälfte der gesichteten Fälle zusätzlichen Ermittlungsbedarf. Der ORH sieht ein Erfordernis zu Vorermittlungen durch die Steuerfahndung bei allen Prostitutionsgewerben. Insbesondere sollten überschlägige Kalkulationen auf der Grundlage allgemein zugänglicher Informationsquellen durchgeführt werden. Bei Auffälligkeiten sollte ein Prüfungsdienst eingesetzt werden.

Im Hinblick auf die häufig nicht erklärten Prostitutionsumsätze kommt insbesondere der Überprüfung durch die USoP eine besondere Bedeutung zu. Die USoP ist nach Auffassung des ORH ein besonders geeigneter Prüfungsdienst für Sachverhaltsermittlungen bei den Prostitutionsgewerben. Bei den Prüfungsdiensten (ohne Steuerfahndung) der aufgesuchten Finanzämter stellte der ORH bei rd. 400 Prostitutionsgewerben weniger als 7 Prüfungen jährlich fest. Diese Zahl ist deutlich zu gering. Insgesamt sollte die Prüfungsdichte in dieser bargeldintensiven Branche erhöht werden.

Eine Überprüfung der vorangemeldeten Umsätze durch die Steuerfahndungsstelle München hat gezeigt, dass auch hohe Mehrsteuern bezahlt werden. Die Ergebnisse der Prüfungsdienste sind beachtlich und führen überwiegend zu Mehreinnahmen.



Die Polizeiinspektionen haben ein genaueres Lagebild zur Rotlichtszene in ihrem Zuständigkeitsbereich.

Deswegen sollten die Finanzämter die Anschriften und Betreiber der Prostitutionsgewerbe über Amtshilfeersuchen ermitteln. Diese sollten durch Erfassung der korrekten Gewerbekennzahlen sowie deren regelmäßige Aktualisierung und durch einen Vermerk in den Grunddaten (festsetzungsnahe Daten) gekennzeichnet werden.

42.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium hat angekündigt, dass die Anregungen des ORH für eine systematischere steuerliche Überwachung und Überprüfung der im Rotlichtmilieu tätigen Betriebe aufgegriffen würden. Zur vollständigen steuerlichen Erfassung der Prostitutionsbetriebe und deren zutreffender Besteuerung habe das Landesamt für Steuern im Einzelnen folgende Maßnahmen angekündigt:

Die Anregungen zu den Risiken in den einschlägigen bargeldintensiven Fällen seien als Themen für die nächste Dienstbesprechung mit den Hauptsachgebietsleitern Einkommensteuer und Risikomanagement vorgemerkt. Die Feststellungen und Anregungen des ORH würden auch ein Thema bei der nächsten Tagung der Hauptsachgebietsleiter Betriebsprüfung sein, um Prüfer und Sachgebietsleiter zu sensibilisieren. Die Sachgebietsleitungen sollten darüber hinaus gebeten werden, auf Folgendes zu achten:

- Für Prostitutionsgewerbe sollte die korrekte Gewerbekennzahl vergeben, ggf. sollten falsche Gewerbekennzahlen korrigiert werden.
- Bordellbetriebe sollten zusätzlich mit einem Eintrag in den festsetzungsnahe Daten gekennzeichnet werden.
- Einschlägige Fälle sollten umfassend personell geprüft werden; dabei ist besonders auf die Plausibilität der Höhe der Betriebseinnahmen zu achten.
- Im Rahmen der Veranlagung sollte darüber entschieden werden, ob eine Vermietung von Räumen zur Prostitutionsausübung umsatzsteuerfrei oder umsatzsteuerpflichtig ist; Mietverträge sind anzufordern und Kontrollmitteilungen für das Finanzamt des Vermieters zu fertigen.

Eine frühzeitigere Überwachung der Umsatzsteuervoranmeldungen solle mit folgenden Maßnahmen erreicht werden:

- Der Leitfaden für die Umsatzsteuerstelle werde um eine eigene Textziffer zur Überwachung des Rotlichtmilieus ergänzt.

- Die Feststellungen und Anregungen des ORH würden bei der nächsten Dienstbesprechung mit den Hauptsachgebietsleitern Umsatzsteuer besprochen, mit dem Ziel, die Führungskräfte zu sensibilisieren und die Umsatzsteuersonderprüfungen und -nachschaun in diesem Bereich zu steigern.

Alle bayerischen Steuerfahndungsstellen würden aufgefordert, Amtshilfeersuchen an die Polizeiinspektionen zu richten, um die Anschriften und Betreiber von Prostitutionsstätten in Erfahrung zu bringen. Anschließend sollten die Fahndungsstellen bei allen mitgeteilten Bordellbetrieben Vorfeldermittlungen anstellen (z. B. Internetrecherche, Prüfung der steuerlichen Erfassung) und die so gewonnenen Erkenntnisse entweder als Kontrollmaterial an die Veranlagungsstellen weiterleiten oder ggf. selbst weitere Ermittlungen anstellen.

Im Übrigen prüfe die Sondereinheit Zentrale Steueraufsicht derzeit die bessere Überwachung von Betrieben des Prostitutionsgewerbes.

42.6 **Schlussbemerkung**

Angesichts der im Rotlichtmilieu zu erwartenden erheblichen Steuermehrergebnisse erwartet der ORH, dass die Steuerverwaltung die angekündigten Maßnahmen zügig umsetzt.

43 **Tarifglättung bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft nach § 32c EStG**

(Kap. 13 01)

 **Die Tarifglättung gemäß § 32c EStG hat meist nur geringe steuerliche Auswirkungen, verursacht aber erhebliche zusätzliche Arbeit und kann mit der bestehenden IT-Ausstattung der Finanzämter nicht automatisiert berechnet werden. Sie sollte grundsätzlich überdacht werden.**

Der ORH hat 2017 die Tarifglättung nach dem neuen § 32c EStG für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, insbesondere im Hinblick auf zu erwartende Auswirkungen für die Steuerverwaltung, untersucht. Dazu hat er bei acht Finanzämtern Daten zur Besteuerung von Landwirten ausgewertet und Glättungsbeträge berechnet. Ausgewählt wurde aus jedem der sieben bayerischen Regierungsbezirke das Finanzamt mit den meisten Steuerfällen mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft.¹⁴² Zusätzlich wurde das Finanzamt für den Landkreis mit der höchsten gemeldeten Anzahl an Milchviehhaltungen¹⁴³ ausgewählt.

¹⁴² Künftig einheitlich Einkünfte aus Landwirtschaft.

¹⁴³ Landkreis Ostallgäu lt. Bayer. Landesamt für Statistik: Landwirtschaftliche Haltungen mit Rindern und Rinderbeständen im November 2015 nach Kreisen.



43.1 Ausgangslage

In Bayern werden jährlich über 200.000 Steuerpflichtige mit Einkünften aus Landwirtschaft zur Einkommensteuer (ESt) veranlagt. 2016 wurde § 32c EStG¹⁴⁴ durch das Milchmarktsondermaßnahmengesetz eingeführt. Die Vorschrift sieht nach Ablauf von drei Veranlagungszeiträumen (Betrachtungszeitraum) einen Ausgleich zwischen der tariflichen ESt einerseits und einer fiktiven durchschnittlichen ESt bei Einkünften aus Landwirtschaft (Tarifglättung) andererseits vor. Anlass für diese Regelung war, die durch die Preisentwicklung auf dem Milchmarkt bei Landwirten auftretenden Gewinnschwankungen abzumildern.

Das Gesetz wäre erstmalig bei der Veranlagung für den Veranlagungszeitraum 2016, letztmalig für den Veranlagungszeitraum 2022 anzuwenden. Es soll somit für die Betrachtungszeiträume 2014 bis 2016, 2017 bis 2019 und 2020 bis 2022 gelten. Die Tarifglättung ist nicht antragsgebunden. Sie ist von Amts wegen durchzuführen. Glättungsbeträge sind sowohl zugunsten der Steuerpflichtigen (ESt-Minderung)¹⁴⁵ als auch zulasten der Steuerpflichtigen (ESt-Erhöhung)¹⁴⁶ möglich.

Da die Tarifglättung beihilferechtlich relevant sein könnte, steht das Gesetz unter Zustimmungsvorbehalt der EU. Das Notifizierungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Die Veranlagungen für den Veranlagungszeitraum 2016 mit Einkünften aus Landwirtschaft erfolgen deshalb unter dem Vorbehalt der Nachprüfung - ohne Tarifglättung.

43.2 Feststellungen

Der ORH untersuchte, wie sich die neue gesetzliche Regelung in der Praxis auswirken würde, welcher Aufwand erforderlich wäre und welche IT-Unterstützung dabei zu erwarten ist. Er wertete dazu an acht Finanzämtern Daten aus und berechnete summarisch 30.928 Glättungsbeträge.

Die geprüften acht Finanzämter hatten zusammen 39.701 ESt-Fälle und damit 19,7 % aller 201.740¹⁴⁷ ESt-Fälle mit Einkünften aus Landwirtschaft in ganz Bayern. Für den ersten relevanten Veranlagungszeitraum 2016 (Betrachtungszeitraum 2014 bis 2016) lag eine relativ geringe Zahl veranlagter Fälle vor (2.575). Daher wurde zum Vergleich der Zeitraum 2013 bis 2015 mit 28.353 Fällen zusätzlich als Modell berechnet.

¹⁴⁴ Gesetz zum Erlass und zur Änderung marktordnungsrechtlicher Vorschriften sowie zur Änderung des Einkommensteuergesetzes vom 20.12.2016 (BGBl. I S. 3045).

¹⁴⁵ § 32c Abs. 1 Satz 2 EStG.

¹⁴⁶ § 32c Abs. 1 Satz 3 EStG.

¹⁴⁷ Stand Rechentermin (RT) 02.01.2017, VZ 2014.

43.2.1 Datenanalyse - steuerliche Auswirkung aufgrund der Berechnungen

Bei 48 % der Fälle im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2016 betrug der Glättungsbetrag 0 €.

Bei 2,6 % der Fälle kam es zu einer Glättung über 500 € und bei 0,3 % der Fälle zu einer Glättung über 5.000 €.

Eine ESt-Minderung errechnete sich in 33,7 % der Fälle, eine ESt-Erhöhung in 18,3 % der Fälle. Insgesamt führte die Tarifglättung in den untersuchten Fällen zu einer durchschnittlichen ESt-Minderung von 74 €.

In einer für den Vergleichszeitraum 2013 bis 2015 durchgeführten Modellrechnung mit der deutlich höheren Zahl von 28.353 Fällen ergab sich ein ähnliches Bild: Der Glättungsbetrag hätte bei 33,2 % der Fälle 0 € ergeben.

Bei 9,1 % der Fälle kam es zu einer Glättung über 500 € und bei 0,5 % der Fälle zu einer Glättung über 5.000 €. Eine ESt-Minderung errechnete sich in 47,9 % der Fälle, eine ESt-Erhöhung in 18,9 % der Fälle, insgesamt mit einem Glättungsbetrag von durchschnittlich 164 € ESt-Minderung.

Bei den beiden Finanzämtern mit dem höchsten Anteil der Steuerpflichtigen mit Milchviehhaltungen wurden die höchsten durchschnittlichen ESt-Erhöhungsbeträge der acht geprüften Finanzämter ermittelt. Die durchschnittlichen Erhöhungsbeträge lagen dort nach den Feststellungen des ORH bei 353,32 € bzw. bei 136,86 € im Gegensatz zu 110,73 € bei allen geprüften Finanzämtern.

43.2.2 Technische Umsetzung

Das bestehende IT-System der Finanzämter ist auf die Einkommensteuer als Jahressteuer ausgerichtet. Die Berechnung der Glättungsbeträge muss auf drei Jahreszeiträume zeitgleich zugreifen. Eine vollautomatische medienbruchfreie Berechnung und Bescheiderstellung ist mit der bestehenden IT-Struktur nach Auskunft der Verwaltung nicht möglich und auch in absehbarer Zukunft nicht realisierbar.

Bei jeder erstmaligen Veranlagung mit Einkünften aus Landwirtschaft im Veranlagungszeitraum 2016 und bei jeder nachträglichen Änderung der Einkünfte für die Veranlagungszeiträume 2014 bis 2016 und den folgenden Betrachtungszeiträumen sind folglich umfangreiche personelle Berechnungen durch die Mitarbeiter der Finanzverwaltung erforderlich.



Für 2014 lagen bayernweit 201.740 ESt-Fälle mit Einkünften aus Landwirtschaft vor. Nach Auskunft der Verwaltung wurden in der Vergangenheit bei 20 bis 25 % der Landwirtschaft-Fälle mindestens einmal eine geänderte Festsetzung wegen Änderung der Einkünfte aus Landwirtschaft durchgeführt. In diesen Fällen wären auch die Glättungsbeträge nach § 32c EStG neu zu berechnen. Eine Tarifglättung wäre daher voraussichtlich in 250.000 Fällen pro 3-Jahres-Zeitraum durchzuführen.¹⁴⁸

43.2.3 Personalbedarf

Für die nötige Berechnung der Tarifglättung durch Bearbeitung der Finanzverwaltung ermittelte der ORH einen zusätzlichen Personalbedarf von mindestens 25 VZK.¹⁴⁹ Höherer Zeitaufwand ergibt sich z. B., wenn bei einem Steuerpflichtigen getrennte Berechnungen¹⁵⁰ für mehrere seiner landwirtschaftlichen Betriebe erforderlich sind. In einem Fall lagen bei den Ehegatten zwei Einzelbetriebe, eine gemeinsame GbR und jeweils eine weitere Beteiligung mit Einkünften aus Landwirtschaft vor. Fünf bzw. sechs Proberechnungen für jeweils drei Veranlagungszeiträume können erforderlich werden. Zusätzlich ergibt sich die Frage, ob die Umsetzung der neuen Vorschrift zu zahlreichen Rechtsbehelfen führt.

Die Berechnung der Tarifglättung muss im Übrigen für den Steuerpflichtigen transparent in einer Anlage zum Steuerbescheid dargestellt werden. Dazu muss jeder Bescheid aus der automatisierten Bearbeitung ausgesteuert, mit der Anlage ergänzt, per Hand kuvertiert und anschließend versandt werden. Dieser Zeitaufwand wurde in der Schätzung des ORH noch nicht berücksichtigt.

Würdigung

Ausgangspunkt des Milchmarktsondermaßnahmengesetzes war, die Steuerbelastung für Landwirte auf dem Milchmarkt zu mindern. Aufgrund der Berechnungen zeigt sich: Gerade bei den Finanzämtern in Landkreisen mit hohem Milchviehanteil¹⁵¹ sind die Erhöhungsbeträge am höchsten.

Nur in ganz wenigen Fällen kommt es zu einer Glättung (positiv wie negativ) von über 5.000 €. Bei über der Hälfte der Fälle liegt sie unter 10 €. Fast jeder fünfte Landwirt muss mit einer ESt-Erhöhung rechnen. Der steuerliche Vorteil für die allermeisten Landwirte ist gering. Insgesamt sieht der ORH den möglichen Nutzen kritisch.

Bei einer drei Jahre übergreifenden Betrachtung handelt es sich um einen Systembruch gegenüber der grundsätzlich im Einkommensteuerrecht geltenden Jährigkeit. Diesen Systembruch kann die bestehende IT-Struktur der Steuerverwaltung nicht automatisiert bewältigen. Das Ziel der Steuerverwaltung, die Anzahl vollautomatischer Bescheide zu erhöhen,¹⁵² wird durch die Neuregelung des § 32c EStG durchkreuzt.

¹⁴⁸ 201.740 Fälle zzgl. 20 bis 25 % Änderungsveranlagungen mit erneuter Glättungsberechnung.

¹⁴⁹ 250.000 Erst- und Änderungsveranlagungen (je Betrachtungszeitraum) à mindestens 10 Minuten Arbeitszeit in den einfachen Fällen (ohne Sonderfälle, Rechtsbehelfsbearbeitung etc.).

¹⁵⁰ § 32c Abs. 5 EStG.

¹⁵¹ Vgl. Fn. 143.

¹⁵² Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18.07.2016 (BGBl. I S. 1679).

Der neue § 32c EStG wird viel Arbeit verursachen. Die erforderlichen Berechnungen der Tarifglättung durch Bearbeiter der Finanzverwaltung werden mindestens 25 VZK zusätzliches Personal erfordern. Dies ist die absolute Untergrenze alleine für die Veranlagung. Das benötigte Personal ist derzeit nicht vorhanden.

Ungeklärte Fragen, wie z. B. die Behandlung von Verlustüberträgen oder die Beurteilung der Rückwirkung, werden zusätzliche Rechtsbehelfe bei der Finanzverwaltung und den Gerichten verursachen. Ausgehend von den ausgewerteten Fällen mit ESt-Erhöhung ergäben sich für Bayern hochgerechnet 37.500¹⁵³ Fälle, bei denen aus Sicht des ORH häufig mit Einsprüchen bzw. Klagen zu rechnen ist. Verfahren sind vor allem denkbar, wenn sich in der Vergangenheit ausgeübte Wahlrechte bei einer Erhöhung nach § 32c EStG nachträglich steuererhöhend auswirken.

Die Tarifglättung gem. § 32c EStG sollte grundsätzlich überdacht werden.

43.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, es sehe ebenfalls die Schwierigkeiten und den zusätzlichen Aufwand bei einer Umsetzung des § 32c EStG.

Die Staatsregierung habe im Gesetzgebungsverfahren deshalb dazu eine Protokoll-erklärung im Bundesrat abgegeben. So sei es aus Sicht Bayerns problematisch, dass aufgrund der gewählten Ausgestaltung der Tarifglättung den Finanzämtern nicht die gewohnte automationsgerechte Abwicklung angeboten werden könne, sondern eine personell aufwendige Ermittlung durch den jeweiligen Bearbeiter erfolgen müsse. Die Bundesregierung sei deshalb gebeten worden, im nächstmöglichen Steuergesetz eine zielgenaue Regelung vorzulegen, die Steuer Mehrbelastungen vermeide und im Rahmen der bestehenden Automationsinfrastruktur der Steuerverwaltung administrierbar sei.

Da die Tarifglättung EU-beihilferechtlich relevant sein könne, dauerten die Gespräche mit der EU-Kommission an. Das Notifizierungsverfahren sei durch die EU-Kommission noch nicht abgeschlossen worden. Wann mit einer endgültigen Entscheidung gerechnet werden könne, sei aktuell nicht absehbar.

43.4 Schlussbemerkung

Der ORH regt an, dass die Staatsregierung prüft, eine Bundesratsinitiative zu unternehmen mit dem Ziel, § 32c EStG zu überarbeiten oder gar abzuschaffen.

¹⁵³ 201.740 ESt-Fälle x 18,6 % = 37.523.



44 Elektronisches Risikomanagementsystem für Einnahmeüberschussrechnungen

(Kap. 13 01)

Die Finanzämter bearbeiten die Hinweise des elektronischen Risikomanagements bei Einnahmeüberschussrechnungen nicht sachgerecht. Dadurch entstehen erhebliche Steuerausfallrisiken.

Der ORH empfiehlt dringend, die bestehenden Informations- und Bearbeitungsmängel im Interesse einer vollständigen und gleichmäßigen Besteuerung abzustellen.

Der ORH hat 2016/2017 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach an sechs Finanzämtern die Arbeitsweise bei Steuerfällen mit Gewinnermittlung durch Einnahmeüberschussrechnung für die Jahre 2013 bis 2015 geprüft. Schwerpunkt war die Qualität der Bearbeitung von Hinweisen des elektronischen Risikomanagementsystems.

44.1 Ausgangslage

Steuerpflichtige, die den Gewinn ihres Betriebs nach § 4 Abs. 3 EStG¹⁵⁴ ermitteln, haben zusammen mit ihrer Einkommensteuererklärung elektronisch eine Einnahmeüberschussrechnung in Form der bundeseinheitlichen Anlage EÜR beim Finanzamt einzureichen. Diese enthält für Betriebseinnahmen und Betriebsausgaben bestimmte mit Kennziffern versehene, komprimierte Datenfelder, die vom Steuerpflichtigen auszufüllen sind und eine ggf. differenziertere Gewinnermittlung nicht berücksichtigen. In der Anlage EÜR ist für das betriebliche Anlagevermögen ein gesonderter Teil vorgesehen, für den aber keine gesetzliche Verpflichtung zur elektronischen Abgabe besteht.

Die Daten der Anlage EÜR werden von der Steuerverwaltung durch ein elektronisches Risikomanagementsystem (RMS) verarbeitet. In Bayern durchläuft bisher gut die Hälfte der jährlich knapp 1,4 Millionen Gewinnermittlungen mit Einnahmeüberschussrechnung das RMS.

Beim RMS prüft ein programmgesteuerter Filter die Daten des Falles auf Plausibilitäten und ermittelt so, ob das Risiko eines Steuerausfalls besteht. Danach entscheidet sich, ob die Festsetzung risikoarmer Fälle vollautomatisch vorgenommen wird oder der Fall punktuell vom Bearbeiter zu prüfen ist. Dazu werden detaillierte Hinweise, in der Regel mehrere pro Fall, mit konkreten Prüfaufforderungen und Bearbeitungsvorgaben ausgegeben.

Unabhängig von Risikogesichtspunkten wird aufgrund gesetzlicher Vorgabe¹⁵⁵ eine hinreichende Anzahl von Fällen als Zufallsauswahl zur vollständigen Überprüfung aussteuert.

¹⁵⁴ Im Wesentlichen Gewerbetreibende gem. § 15 EStG mit einem Gewinn von maximal 60.000 € oder Selbstständige mit Einkünften gem. § 18 EStG unabhängig von der Höhe des Gewinns.

¹⁵⁵ § 88 Abs. 5 Satz 3 AO.

Ziele des RMS sind sowohl die Optimierung des Ressourceneinsatzes als auch die gleichmäßige Rechtsanwendung. Die Bearbeiter sollen sich auf risikobehaftete Sachverhalte konzentrieren können. Dazu gehört z. B. die Abgrenzung von betrieblichen/beruflichen Aufwendungen zu den privaten Kosten der Lebensführung, insbesondere bei den Kfz-Kosten. Werden die Kosten der privaten Nutzung betrieblicher Pkws in den betrieblichen Bereich verlagert, führt das zur Gewinnminderung.

44.2 Feststellungen

Die Auswertung der Prüfungsergebnisse aus den örtlichen Erhebungen durch den ORH bei den geprüften Finanzämtern zeigte folgendes Ergebnis:

Aufteilung der Fälle bei der Gewinnermittlung im RMS						
	2013		2014		2015	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Anlagen EÜR mit RMS	89.372		97.098		81.310	
- davon risikoarme Fälle ohne Hinweis	28.809	32,2%	33.206	34,2%	35.180	43,3%
- davon Fälle mit Hinweisen ¹	60.563	67,8%	63.892	65,8%	46.130	56,7%

Tabelle 53

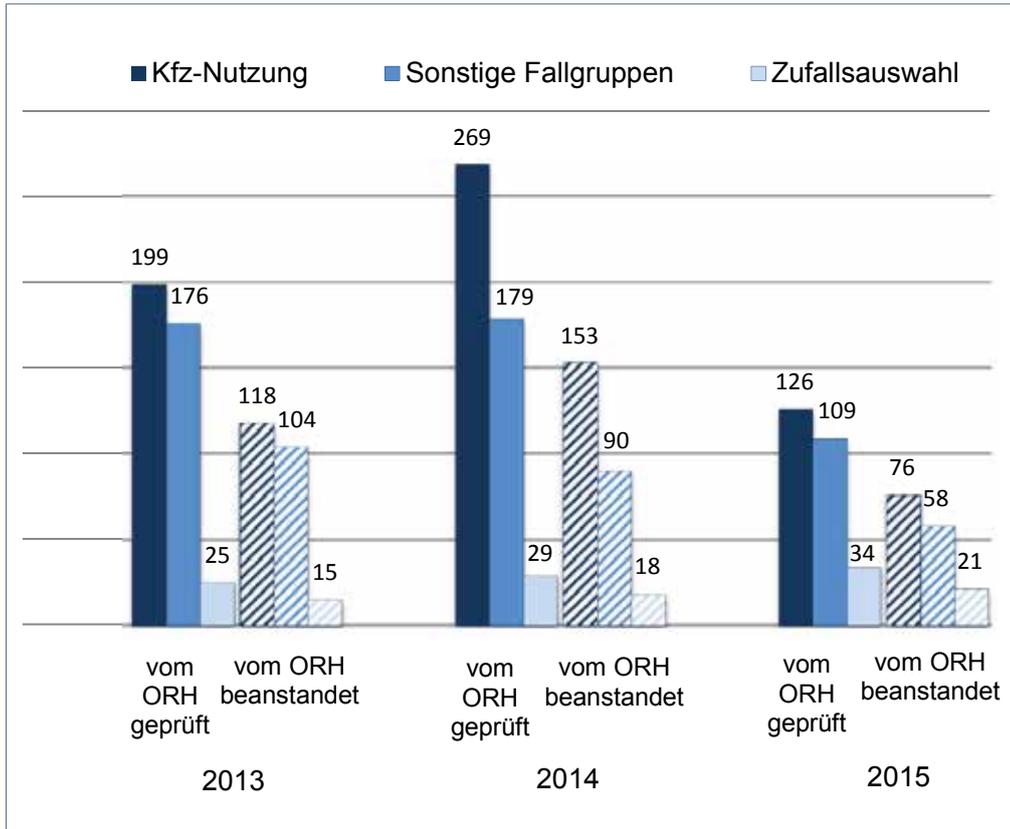
¹ Pro Fall werden regelmäßig mehrere Hinweise ausgegeben.

Bei den geprüften Finanzämtern zog der ORH aus den Fällen mit Hinweisen eine Stichprobe von 1.146 Hinweisen, die er auf eine sachgerechte Bearbeitung hin untersuchte. Schwerpunkte der Prüfung durch den ORH waren die Zufallsauswahl sowie die private Kfz-Nutzung, während die übrigen Sachverhalte als sonstige Fallgruppe zusammengefasst wurden. Dabei ergab sich Folgendes:



Vom ORH geprüfte Hinweise

Abbildung 23



Der ORH stellte fest, dass 2013 bis 2015 in durchschnittlich 57 % der von ihm geprüften Hinweise Sachverhalte nicht in gebotenen Umfang aufgeklärt wurden oder die Ermittlungen des Finanzamts nicht ausreichten, um ein potenzielles Risiko und somit einen Steuerausfall auszuschließen.

44.2.1 Erklärung der Besteuerungsgrundlagen

Die Anlage EÜR bildet die Positionen nur sehr verdichtet ab. Um die Datenfelder zu befüllen, müssen die Steuerpflichtigen verschiedene Sachkonten aggregieren. Welche Werte sie dabei zusammenfassen, ist dann nicht mehr erkennbar. Darüber hinaus wurden Datenfelder der Anlage EÜR von den Steuerpflichtigen häufig nicht richtig ausgefüllt.

Der gesonderte Teil der Anlage EÜR für das Anlagevermögen wurde in über 80 % der geprüften Fälle nicht übermittelt.

Nach den Feststellungen des ORH reichten 60 % der Steuerpflichtigen von sich aus ihre Gewinnermittlung einschließlich des Anlageverzeichnisses zusätzlich in Papierform ein. Diese als Kontennachweise bezeichneten Unterlagen enthielten in der Regel wesentlich ausführlichere Aufgliederungen. Die Finanzämter zogen diese Gewinnermittlungen regelmäßig zur Bearbeitung heran und konnten deshalb von Nachfragen beim Steuerpflichtigen oder dem Anfordern von erläuternden Unterlagen absehen.

44.2.2 Zufallsauswahl

Die zufällig gesteuerte Auswahl von zu überprüfenden Fällen durch das RMS sollte sowohl der Prävention als auch der Qualitätssicherung dienen. Deshalb haben die Finanzämter diese Fälle umfassend und unabhängig von Betragsgrenzen intensiv zu prüfen.

Nach den Feststellungen des ORH geschah dies in 61 % der Fälle nicht. Im Regelfall beschränkten sich die Finanzämter auf die Beiziehung der Gewinnermittlung in Papierform. Weitergehende eigene Ermittlungen stellten sie selten an. Insbesondere verzichteten die Finanzämter regelmäßig auf sachverhaltsklärende Anschreiben, telefonische Rückfragen oder einfache Beleganforderungen.

44.2.3 Kfz-Nutzung

Der private Nutzungswert kann nach unterschiedlichen Methoden ermittelt werden. In der Anlage EÜR ist aber lediglich ein Datenfeld mit einer Wertangabe zur privaten Kfz-Nutzung vorgesehen. Ohne zusätzliche Informationen ist die Angabe nicht nachvollziehbar.

Der ORH stellte fest, dass bei über 58 % der einschlägigen Hinweise die gebotene Aufklärung unterblieb. Zudem gingen die Finanzämter bei der Überprüfung der - ohne jegliche Erläuterung zur Ermittlung - erklärten Beträge nicht zielgerichtet vor.

44.3 Würdigung und Empfehlungen

Die mangelnde Bearbeitungsqualität mit hohen Fehlerquoten hält der ORH für nicht akzeptabel. Es drohen erhebliche Steuerausfallrisiken.

Der ORH hat erhebliche Zweifel daran, ob allein die Informationen der Anlage EÜR in der gegenwärtigen Ausgestaltung als Prüfungsgrundlage für die Abarbeitung der Hinweise geeignet sind.

Die Bearbeitungsvorgaben der Hinweise werden zudem unzureichend erfüllt. Eine RMS-konforme Arbeitsweise zwingt - insbesondere im Bereich der privaten Kfz-Nutzung - regelmäßig zu Nachfragen, die aber aus Zeitmangel nicht erfolgen. Das RMS, das zusammengefasste Daten aus der Anlage EÜR analysiert, führt gerade wegen der



Zusammenfassung zu zahlreichen Hinweisen. Damit entsteht Mehrarbeit statt Entlastung der Bearbeiter.

Die Ziele des RMS, mit detaillierten Risikohinweisen den Ressourceneinsatz zu optimieren und gleichmäßige Rechtsanwendung zu erreichen, können wegen systematischer Defizite nicht erreicht werden.

Der ORH empfiehlt daher:

44.3.1 Elektronische Übermittlungen forcieren

Grundlage für ein wirkungsvolles RMS ist die Auswertung sämtlicher vorgesehener, mit Kennziffern versehener Datenfelder.

Die Steuerverwaltung sollte darauf hinwirken, dass die Steuerpflichtigen

- ▶ die Datenfelder der Anlage EÜR korrekt ausfüllen,
- ▶ den gesonderten Teil der Anlage EÜR für das betriebliche Anlagevermögen freiwillig elektronisch übermitteln,
- ▶ die herkömmliche Einnahmeüberschussrechnung ergänzend in elektronischer Form übermitteln können, denn die bisherige Vorlage der Papier-Gewinnermittlung stellt einen fehlerträchtigen Medienbruch dar.

Angesichts der erheblichen Zeit- und Arbeitersparnis für alle Beteiligten sollte die zeitnahe Realisierung dieser Maßnahmen sichergestellt werden.

44.3.2 Fälle der Zufallsauswahl intensiv prüfen

Um das Besteuerungsverfahren als Massenverfahren mit dem RMS durchzuführen, fordert der Gesetzgeber die umfassende Prüfung der zufällig ausgewählten Fälle.

Der ORH hält es daher für unerlässlich, dass diesen Fällen auch besondere Beachtung zukommt, indem die Angaben des Steuerpflichtigen intensiv geprüft werden. Ein potenzielles Risiko bei diesen Fällen sollte auszuschließen sein.

44.3.3 Informationen zur privaten Kfz-Nutzung einfordern

Ein wesentlicher Teil der Hinweise entfällt auf den steuerlich relevanten und betragsmäßig erheblichen Komplex der privaten Kfz-Nutzung.

Die unzureichenden Informationen in der Anlage EÜR ermöglichen es den Finanzämtern nicht, die Besteuerungsgrundlagen angemessen aufzuklären. Ausreichende standardisierte Hilfsmittel für gezielte Nachfragen stehen ihnen nicht zur Verfügung.

Die Steuerverwaltung sollte zeitnah die aufgezeigten Risiken ausschließen und eine gleichmäßige Rechtsanwendung sichern.

44.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium räumt ein, dass die Anlage EÜR in vielen Fällen nicht vollumfänglich und detailliert ausgefüllt sei. Die Steuerverwaltung versuche, diese unbefriedigende Situation kontinuierlich zu verbessern, indem sowohl Steuerpflichtige als auch die Angehörigen der steuerberatenden Berufe dafür sensibilisiert würden.

Der gesonderte Teil der Anlage EÜR für das betriebliche Anlagevermögen sei ab dem Veranlagungszeitraum 2017 verpflichtend elektronisch zu übermitteln.

Die Möglichkeit, die Kontennachweise freiwillig elektronisch zu übermitteln, werde als sinnvoll erachtet, eine bundesweite Umsetzung angestrebt.

Die intensive Prüfung der vom RMS zufällig ausgewählten Fälle werde ebenfalls als notwendig angesehen und soll mit verbesserten verwaltungsinternen Maßnahmen sichergestellt werden.

Bei der privaten Kfz-Nutzung werde die Anregung des ORH aufgegriffen, gezielte standardisierte Hilfsmittel für die Bearbeiter zu schaffen.

44.5 Schlussbemerkung

Der ORH hält die Bearbeitungsmängel sowie die daraus resultierenden Steuerausfallrisiken für nicht hinnehmbar. Die Verwaltung sollte zeitnah geeignete Maßnahmen ergreifen, um die sachgerechte Abarbeitung der Hinweise sicherzustellen. Derzeit sind die Ziele des RMS nicht ausreichend realisiert.



45 Zu- und Wegzug von Steuerpflichtigen

(Kap. 13 01)

Die Finanzämter überwachen die Steuerberechtigung Bayerns an der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Umzugsfällen nicht ausreichend. Allein neun geprüfte Finanzämter versäumten es, bei Zuzügen nach Bayern Ansprüche von 7 Mio. € gegenüber anderen Ländern geltend zu machen. In anderen Fällen, in denen die Steuerberechtigung nicht oder nicht ausreichend geprüft wurde, stellte der ORH Risiken in Höhe von 15 Mio. € fest.

Bei Wegzug sollte eine Überwachung der offenen Veranlagungszeiträume in allen Fällen, für die Bayern steuerberechtigt ist, intensiver erfolgen.

Der ORH hat 2015/2016 in einer Querschnittsuntersuchung die „unmittelbare Steuerberechtigung“ nach § 1 ZerlG bei neun Finanzämtern geprüft. Maßstab für den ORH bei seiner Prüfung war, ob der Freistaat die Einkommen- und Körperschaftsteuer korrekt zerlegt, wenn Steuerpflichtige aus Bayern wegziehen bzw. ihren Sitz nach Bayern verlegen. Zerlegung in diesem Sinne meint die Zuordnung der Steuer in Umzugsfällen zu einem der betroffenen Länder, welches Land also Anspruch auf die Steuer hat.

45.1 Ausgangslage

Die Einkommensteuer (ESt) und die Körperschaftsteuer (KSt) stehen grundsätzlich dem Land zu, in dessen Gebiet die Steuern von den Finanzämtern vereinnahmt werden.¹⁵⁶

Der Anspruch auf die ESt für ein Kalenderjahr steht dem Land zu, in dem ein Steuerpflichtiger am 10. Oktober dieses Jahres seinen Wohnsitz hat. Ebenso ist es bei der KSt; allerdings ist bei Körperschaften der Ort der Geschäftsleitung maßgebend. Geschäftsleitung ist der Mittelpunkt der geschäftlichen Oberleitung.¹⁵⁷ Ort der Geschäftsleitung und Sitz der Körperschaft können voneinander abweichen.

Wechselt ein Steuerpflichtiger seinen Wohnsitz (ESt) oder verlegt er den Ort der Geschäftsleitung (KSt) in ein anderes Bundesland, erfolgt regelmäßig mindestens eine Steuerfestsetzung in dem neuen Land:

- Bei einem Wegzug aus Bayern erfolgt in dem neuen Land die Besteuerung für Jahre, in denen der Steuerpflichtige noch in Bayern lebte (bzw. der Ort der Geschäftsleitung in Bayern war) und dem Freistaat daher der Steueranspruch zusteht.
- Bei Zuzug nach Bayern setzt der Freistaat für Zugezogene Steuern auch für Jahre fest, in denen die Steuerpflichtigen noch gar nicht in Bayern wohnten (bzw. der Ort der Geschäftsleitung nicht in Bayern war).

¹⁵⁶ Art. 107 Abs. 1 GG.

¹⁵⁷ § 10 AO.

Zahlt in diesen Umzugsfällen ein Steuerpflichtiger einen Steuerbetrag an ein Land, dem der Steueranspruch nicht zusteht, ist er an das steuerberechtigte Land zu überweisen. Bei Erstattungen ist sinngemäß zu verfahren. Dieses Verfahren gilt für Beträge ab 25.000 €.

Bei den neun geprüften Ämtern betrugen nach Erhebungen des ORH im Jahr 2016 die Einnahmen aus der Zerlegung 187,0 Mio. €, die Ausgaben 11,8 Mio. €.

45.2 **Verfahrensablauf**

Zieht ein Steuerpflichtiger um bzw. wechselt die Geschäftsleitung einer Körperschaft in ein anderes Land, übernimmt das Zuzugsland die Steuerakten des zugezogenen Steuerpflichtigen.

Das die Akten abgebende Land stellt den Zeitpunkt der Wohnsitzverlegung (bzw. der Verlegung des Orts der Geschäftsleitung) fest und vermerkt in der Abgabeverfügung den bzw. die noch nicht veranlagten Veranlagungszeiträume.

Sobald die betreffenden Veranlagungszeiträume vom neu zuständigen Finanzamt veranlagt werden, prüft es, welchem Land die Steuern zustehen. Hatte der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz am 10. Oktober noch in dem vorherigen Land und beträgt die Steuer mindestens 25.000 €, nimmt das neu zuständige Finanzamt die Zerlegung vor, informiert das Land, dem die Steuern zustehen und überweist den Steuerbetrag. Hat die Steuerfestsetzung zu einer Erstattung an den Steuerpflichtigen von mindestens 25.000 € geführt, wird analog verfahren: Das neu zuständige Finanzamt nimmt die Zerlegung vor und fordert den Betrag vom bisher zuständigen Land ein.

45.3 **Feststellungen**

45.3.1 **Zuzugsfälle nach Bayern**

Die bayerischen Finanzämter erhalten jährlich über 10.000 Steuerakten aus anderen Ländern, bei denen zu prüfen ist, welchem Land welche Steuern zustehen. Bei den neun ausgewählten Ämtern war dies im Zeitraum von 2011 bis 2015 bei insgesamt 14.239 Fällen zu prüfen.

Bei 880 Fällen erreichte die zu zahlende oder zu erstattende Steuer den in § 1 ZerlG bestimmten Mindestbetrag von 25.000 €. Der ORH untersuchte bei diesen 880 Zuzugsfällen, ob eine Zuordnung der Steuer auf die beteiligten Länder erfolgt ist.



In 409 Fällen (46 %) war die Steuerberechtigung anhand von Angaben des Steuerpflichtigen geprüft worden.

In den restlichen 471 Fällen (54 %) lagen keine Angaben des Steuerpflichtigen zum Wohnort bzw. zum Ort der Geschäftsleitung vor. Die Ermittlungen der Finanzämter beschränkten sich in diesen Fällen auf die Daten der Meldebehörden.

Der ORH stellte fest, dass die von den Steuerpflichtigen genannten tatsächlichen und für die Steuerberechtigung relevanten Umzugsdaten von den Daten der Meldebehörden zum Teil erheblich abwichen. Zum Beispiel erhielt ein Finanzamt von einem Steuerpflichtigen 2015 die Auskunft, er sei bereits seit 2006 in Bayern im Zuständigkeitsbereich dieses Finanzamts wohnhaft. Seine Ummeldung sei versehentlich erst später erfolgt.

Bei den geprüften Körperschaften stellte der ORH fest, dass der Ort der Geschäftsleitung mit dem Sitz der Gesellschaft nicht immer identisch war. Beispielsweise versandte ein Finanzamt 2011 einen Fragebogen zur Klärung dieser Frage. Eine Gesellschaft teilte daraufhin mit, dass sich der Ort der Geschäftsleitung bereits seit 1998 in Bayern befinde.

Der ORH stellte bei 81 der 471 Fälle konkret fest, dass dem Freistaat Steuern mit einem Volumen von knapp 7 Mio. €¹⁵⁸ zuzuordnen waren, ohne dass die Zerlegungen mit bayerischen Zahlungsansprüchen durchgeführt worden wären. In weiteren 110 Fällen bewertete der ORH den Vorgang aufgrund fehlender Angaben zum Zuzugszeitpunkt als risikobehaftet. Das errechnete Risiko betrug für diese Fälle 15 Mio. €¹⁵⁹.

45.3.2 Einzelfall

In einem Einzelfall war die Steuerberechtigung Bayerns bei einer natürlichen Person i. H. v. 20 Mio. € streitig. Dabei ging es um den Zeitpunkt, an dem der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz in Bayern begründet hatte. Der mit einem anderen Land mehr als sieben Jahre lang geführte Schriftverkehr ließ keine Aussicht auf eine Einigung erkennen. Auf Anregung des ORH erreichte das Finanzministerium schließlich doch, dass das andere Land 20 Mio. € an Bayern zahlte.

45.3.3 Wegzugsfälle aus Bayern

Die bayerischen Finanzämter geben jährlich rd. 13.000 Steuerakten an andere Bundesländer ab. Auf die vom ORH geprüften neun Ämter entfielen im Zeitraum von 2011 bis 2015 insgesamt 13.559 Aktenabgänge.

¹⁵⁸ Einnahmen: 10 Mio. €, Ausgaben: 3 Mio. €.

¹⁵⁹ Einnahmen: 19 Mio. €, Ausgaben: 4 Mio. €.

Um sicherzugehen, dass das neue Land die Steuern für noch offene Veranlagungszeiträume korrekt zuordnet, muss das abgebende bayerische Finanzamt zunächst die Durchführung der noch nicht durchgeführten Veranlagungen im anderen Land abwarten. Das bayerische Finanzamt muss das Veranlagungsergebnis bei dem im neuen Land zuständigen Finanzamt erfragen und verfolgen, ob die Steuer dort korrekt den beteiligten Ländern zugeordnet wird. Das war nach den Feststellungen des ORH nicht durchgängig der Fall.

45.3.4 IT-Unterstützung

Die Überwachung und Abwicklung von Zerlegungsfällen fand ohne IT-Unterstützung statt. Die derzeit im Rahmen von KONSENS¹⁶⁰ geplanten IT-Verfahren im Zusammenhang mit Aktenüberweisungen aus anderen Ländern berücksichtigten nicht die Prüfung der Steuerberechtigung.

45.4 Würdigung

Die Prüfung der Steuerberechtigung Bayerns wird unzureichend durchgeführt, obwohl es um hohe Zahlungsansprüche Bayerns geht. Zu viele Ansprüche werden nicht festgestellt und nötige Ermittlungen unterbleiben zu oft.

In Fällen eines Zuzugs nach Bayern sind die Meldedaten für die Feststellung des tatsächlichen Wohnsitzes bzw. Orts der Geschäftsleitung unzureichend. Für eine korrekte Zuordnung der Steuer ist der Zeitpunkt der Wohnsitzverlegung (bzw. der Verlegung des Orts der Geschäftsleitung) zweifelsfrei zu ermitteln.

Beim Wegzug aus Bayern haben die bisher zuständigen Finanzämter keine unmittelbare Möglichkeit, die Höhe der verbleibenden ESt und KSt für die zu diesem Zeitpunkt offenen Veranlagungszeiträume mit bayerischer Steuerberechtigung festzustellen. Dies ist nur dem neu zuständigen Finanzamt außerhalb Bayerns möglich. Nach Auffassung des ORH sollten alle offenen Veranlagungen überwacht werden. Bei einer Zuordnung der Steuer nach Bayern ist deren Zahlung einzufordern.

Eine vollständige manuelle Überwachung der Aktenzugänge wäre mit einem erheblichen zusätzlichen Aufwand verbunden. Erforderlich wäre anstelle dessen eine zumindest teilweise IT-gestützte Überwachung. Dies ist im Rahmen der Planungen der IT-Entwicklung zeitnah zu berücksichtigen. In den elektronischen Steuerakten sollten die Veranlagungszeiträume vermerkt werden, für die eine Zuordnung der Steuer an ein anderes Land geprüft werden muss.

160 Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.



45.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium werde folgende Maßnahmen aufgreifen:

Im Landesamt für Steuern generierte Listen zur Prüfung der Steuerberechtigung nach § 1 ZerIG würden an die Finanzämter zur Abarbeitung weitergeleitet.

Die Finanzämter würden gebeten, künftig bei Aktenübernahmen einen Vermerk zur Überwachung von zerlegungsrelevanten Veranlagungszeiträumen in die elektronischen Steuerdaten aufzunehmen.

Die Programmierung eines Prüfhinweises, der dem übernehmenden Finanzamt signalisiert, dass möglicherweise ein Zerlegungsfall vorliegt, werde auf Bundesebene ange-regt.

Es werde eine Anpassung des bundeseinheitlichen Vordrucks zur Aktenabgabe initiie-ren, um die Überwachung möglicher Zerlegungen in jedem Fall sicherzustellen.

Das Finanzministerium werde im Übrigen eine KONSENS-Aufgabenanmeldung zur Berücksichtigung der Zerlegung vorbereiten. Außerdem sei geplant, künftig Zerle-gungslisten in elektronischer Form zu führen.

45.6 Schlussbemerkung

Das Finanzministerium hat erste Schritte eingeleitet, die Defizite bei der Überwachung der Steuerberechtigung Bayerns zu beseitigen. Der ORH erwartet, dass es die weiteren angekündigten Maßnahmen zügig umsetzt.

46 Staatliche Rechte an Grundstücken Dritter

(Epl. 13 Anlage B Kap. 80 10 Tit. 131 01)

 **Die Immobilien Freistaat Bayern verwaltet die Rechte des Staates an Grundstücken Dritter nicht im erforderlichen Umfang. Sie erfasst diese uneinheitlich, unvollständig und fehlerhaft. Verbindliche Vorgaben zur Überwachung der Rechte fehlen. Einnahmeausfälle und damit eine Schmälerung des Grundstockvermögens können die Folge sein.**

Die Immobilien Freistaat Bayern sollte geeignete Verbesserungsmaßnahmen zügig umsetzen.

Der ORH hat 2015/2016 gemeinsam mit den Rechnungsprüfungsämtern Augsburg, Nürnberg und Regensburg untersucht, wie die Immobilien Freistaat Bayern (IMBY) die Geltendmachung von Ansprüchen sicherstellt, die dem Staat aus Rechten an Grundstücken Dritter zustehen und zu Einnahmen des Staates führen können.¹⁶¹ Prüfungsmaßstab war die Ordnungsmäßigkeit der Rechteverwaltung durch die IMBY.

46.1 Ausgangslage

46.1.1 Immobilien Freistaat Bayern

Die IMBY ist als ein nach Art. 26 BayHO kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb zentral zuständig für das staatliche Immobilienmanagement. Sie steht unter der Rechts- und Fachaufsicht des Finanzministeriums.

Zu ihren Aufgaben gehört u. a. die Verwaltung der Rechte des Staates an Grundstücken Dritter.¹⁶² Sie hat dabei insbesondere diese Rechte zu erfassen, zu überwachen und ggf. Ansprüche hieraus geltend zu machen. Hierfür nutzt die IMBY das IT-Programm BayLIS.¹⁶³ Nach der Dienstanweisung der IMBY zu BayLIS sind in diesem IT-Programm alle notwendigen Angaben zu den Rechten des Staates zu erfassen.

46.1.2 Sicherung des Grundstockvermögens

Der Staat darf Grundstücke nur zum vollen Wert veräußern.¹⁶⁴ Diese gehören zum Grundstockvermögen des Freistaates, das in seinem Wertbestand von der Bayerischen Verfassung geschützt ist und nur aufgrund eines Gesetzes geschmälert werden darf.¹⁶⁵

Sofern bei staatlichen Grundstücksverkäufen künftige Wertsteigerungen nicht ausgeschlossen werden können, ist deren Abschöpfung durch geeignete vertragliche Regelungen sicherzustellen.¹⁶⁶ Hierzu sind entsprechende Rechte, wie z. B. Wiederkaufsrechte, Nach- oder Aufzahlungsklauseln zugunsten des Staates zu vereinbaren.

¹⁶¹ Ausgenommen von der Prüfung waren damit z. B. Wege- und Leitungsrechte.

¹⁶² Art. 9a HG 2005/2006 in der Fassung des NHG 2006 sowie den Anlagen hierzu (gültig bis 31.12.2015).
Seit 01.01.2016 gilt das Gesetz über die Immobilien Freistaat Bayern vom 22.12.2015 (GVBl. S. 477, 490).

¹⁶³ Bayerisches Liegenschaftsinformationssystem.

¹⁶⁴ Art. 63 Abs. 3 Satz 1 BayHO.

¹⁶⁵ Art. 81 Satz 1 BV, Nrn. 1.1 und 2.4 der Grundstockbekanntmachung vom 08.08.2002 (FMBl. 2002 S. 268).

¹⁶⁶ Nr. 1.3.7 der Richtlinien für den Verkehr mit staatseigenen Grundstücken (GrVR) vom 17.12.2009 (FMBl. 2010 S. 20).



Dadurch soll gewährleistet werden, dass der Staat stets den vollen Wert des Grundstücks als Kaufpreis erhält. Diese Rechte zählen, ebenso wie die Grundstücke selbst, zum Grundstockvermögen.¹⁶⁷

Die Veräußerung von Grundstücken bedarf bei Überschreiten bestimmter Wertgrenzen der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses.¹⁶⁸ Soweit Rechte zum Werterhalt des Grundstockvermögens vereinbart werden sollen, sind diese dem Haushaltsausschuss darzulegen. Die Zustimmung des Haushaltsausschusses umfasst in diesen Fällen auch die zu vereinbarenden Rechte.

46.2 Feststellungen

46.2.1 Gesamtbestand der von der IMBY zu verwaltenden Rechte

Die Prüfung umfasste den Zuständigkeitsbereich der IMBY-Regionalvertretungen Oberfranken, Augsburg (mit Büro Ingolstadt), Niederbayern, München, Unterfranken und Oberpfalz. Der ORH forderte von der Zentrale der IMBY hierfür zunächst eine Auflistung der von ihr zu verwaltenden Rechte an, die zu Einnahmen des Staates führen können.¹⁶⁹

Die IMBY übersandte daraufhin je Regionalvertretung unterschiedlich geführte, nicht aus BayLIS generierte Listen mit insgesamt 744 Rechten.

Eine Plausibilitätsprüfung der Daten war anhand der aktuellen BayLIS-Version 6 nicht möglich. Zwar war der Datenbestand 2013 migriert worden, eine Auswertung dieser Rechte war mit der neuen Programmversion im Gegensatz zur vorherigen Version jedoch nicht mehr möglich. Zudem hatte die Regionalvertretung Oberpfalz die Rechte für ihren Zuständigkeitsbereich in der BayLIS-Version 6 vollständig gelöscht.

Bei der Prüfung, inwieweit die IMBY die Rechte zutreffend erfasst, stellte der ORH Folgendes fest:

- In BayLIS waren für die abgefragten Regionalvertretungen 461 Rechte¹⁷⁰ erfasst, die von der IMBY nicht gemeldet worden waren.
- In den Listen waren Rechte enthalten, die nicht in BayLIS erfasst waren (z. B. 78 Wiederkaufsrechte in Schwaben von der IMBY gemeldet, aber lediglich 15 in BayLIS erfasst).
- Von mehreren tausend, ehemals von der Forstverwaltung bestellten Rechten¹⁷¹ waren sowohl in den übersandten Listen als auch in BayLIS nur wenige enthalten.

¹⁶⁷ Nrn. 2.2.1, 2.2.5 und 3.5 der Grundstockbekanntmachung.

¹⁶⁸ VV Nr. 4.1 zu Art. 64 BayHO, Beschluss des Bayerischen Landtags vom 22.04.2004, LT-Drucksache 15/816: grundsätzlich 2 Mio. €; Nr. 1.3.5 der GrVR: 100.000 € bei Verkauf ohne Ausschreibung.

¹⁶⁹ Vgl. Fn. 161.

¹⁷⁰ Dabei handelt es sich ausschließlich um Rechte, deren Ablaufdatum in der Zukunft lag, sowie zeitlich unbefristete Rechte. Bereits abgelaufene Rechte blieben unberücksichtigt.

¹⁷¹ Ab dem Jahr 1998 im Rahmen einer Organisationsreform an die Finanzverwaltung abgegeben.

- ▶ In Oberbayern waren rund 100 in BayLIS eingetragene Rechte keinem Grundstück zugeordnet. Die durch Dienstanweisung vorgegebene einheitliche Erfassung der Rechte in BayLIS wurde nicht konsequent umgesetzt.

Bei der Prüfung, inwieweit die IMBY die Rechte überwacht, stellte der ORH fest, dass es innerhalb der IMBY hierzu keine einheitliche Regelung gibt. Art und Weise der Überwachung der Rechte obliegt dem jeweiligen Sachbearbeiter.

46.2.2 Beispielhafte Einzelfälle

Die Defizite bei Erfassung bzw. Überwachung der Rechte verdeutlichen nachfolgende Beispiele:

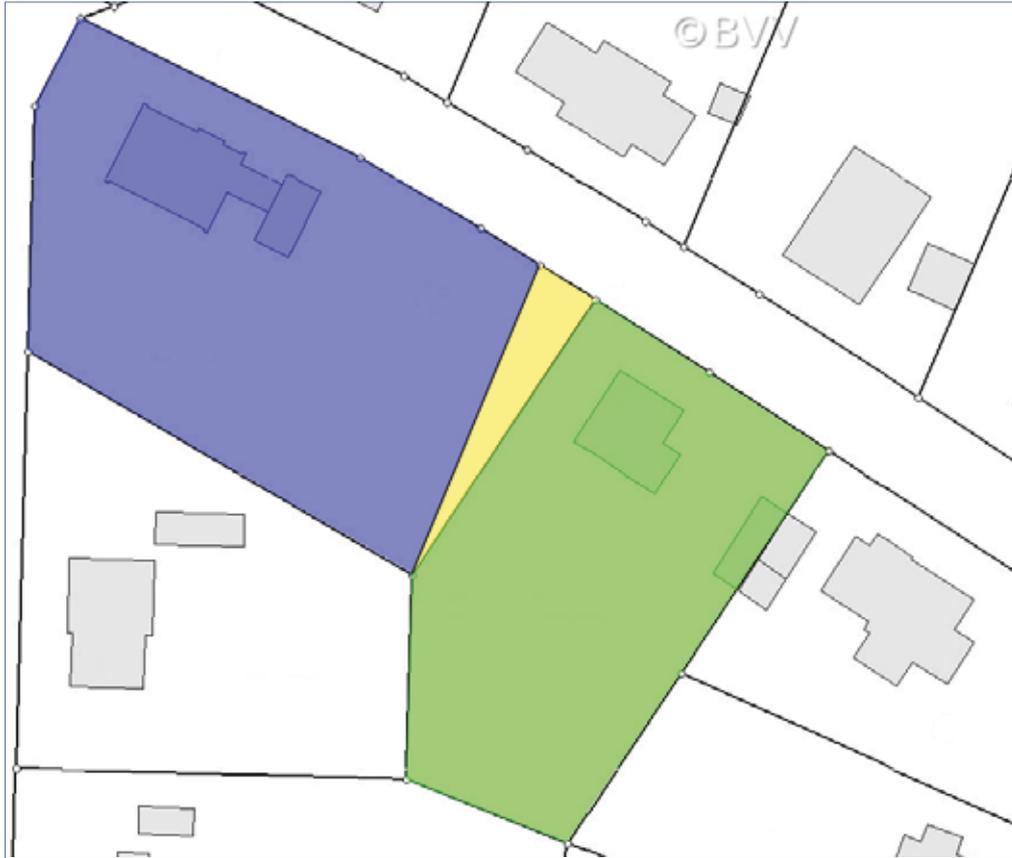
46.2.2.1 Verkauf einer Grundstücksteilfläche in München

Im Jahr 2011 veräußerte die IMBY ein Anwesen in München (in Abbildung 24 blau unterlegt). Der Erwerber wandte sich 2012 erneut an die IMBY mit dem Wunsch, aus dem benachbarten staatseigenen Grundstück (in Abbildung 24 grün unterlegt) eine 126 m² große Teilfläche (in Abbildung 24 gelb unterlegt) mit unmittelbarer Straßenerschließung zu erwerben. Dadurch wollte der Erwerber eine bessere bauliche Nutzung seines im Jahr 2011 vom Staat erworbenen Grundstücks erreichen: Die dort überbaubare Fläche würde sich durch den Zuerwerb deutlich von 120 auf 164 m² erhöhen, und eine Teilung des Grundstücks würde möglich.



Lageplan zum Grundstücksverkauf

Abbildung 24



Mit dinglich gesicherter Dienstbarkeit regelte die IMBY, dass eine Grundstücksteilung nur mit Zustimmung des Staates erfolgen dürfe. Schuldrechtlich vereinbarte die IMBY eine Kaufpreisauflage, sofern der Staat beim Verkauf seines Restgrundstücks einen höheren Preis pro m² erzielen sollte. Diese Klausel wurde in BayLIS nicht erfasst.

Einen Tag nach Abschluss des Kaufvertrags bat der Erwerber die IMBY gegen Zahlung von 45.000 € einer Grundstücksteilung zuzustimmen. Die IMBY lehnte das Angebot u. a. mit der Begründung ab, dass die Löschung der Dienstbarkeit eine Umgehung interner Bestimmungen wäre. Gegenüber dem ORH erklärte die IMBY, dass sie diesem Teilungsersuchen aufgrund des unzureichenden Angebots nicht nachgekommen sei.

Im Dezember 2014 veräußerte der ursprüngliche Erwerber das Grundstück an zwei Privatpersonen. Mittlerweile ist es mit zwei Einfamilienhäusern bebaut. Ende 2016 stimmte die IMBY einer Grundstücksteilung gegen Zahlung von insgesamt 20.000 € zu.

Würdigung

Hinsichtlich der Verwaltung der Rechte ist aus Sicht des ORH Folgendes zu bemängeln:

Die IMBY hat es versäumt, die schuldrechtliche Aufzahlungsklausel in BayLIS zu erfassen. Die künftige Überwachung war daher nicht ausreichend sichergestellt.

Mit der Zustimmung zur Grundstücksteilung gegen Zahlung von nunmehr nur noch 20.000 € hat die IMBY entgegen früherer eigener Aussagen und ohne nachvollziehbare Begründung auf Einnahmen für den Grundstock verzichtet.

46.2.2.2 Grundstücksverkauf in Oberbayern

Im Jahr 2000 veräußerte der Staat ein Grundstück an eine oberbayerische Gemeinde zum Bau einer kommunalen Einrichtung. Zugunsten des Staates wurde neben einem auf 20 Jahre befristeten Wiederkaufsrecht eine 30 Jahre laufende Aufzahlungsklausel zum Kaufpreis im Fall einer höherwertigen Nutzung des Grundstücks vereinbart.

Mitte 2012 kündigte die Gemeinde der IMBY schriftlich den geplanten Bau eines weiteren Gebäudes auf der Vertragsfläche an. Die IMBY teilte der Gemeinde im Oktober 2012 mit, dass sich damit ein Aufzahlungsbetrag von 35.897 € ergeben würde. Nach den vorgelegten Akten hat die IMBY diese Rechte nicht weiter überwacht.

Auch in der Folgezeit fand keine weitere Sachbearbeitung statt, obwohl die Gemeinde, wie 2012 angekündigt, ein neues Gebäude auf dem Grundstück errichtete. Die IMBY hatte sich weder bei der Gemeinde nach dem Sachstand erkundigt noch eine Wiedervorlage für eine Überprüfung verfügt. Auch in der von der IMBY übermittelten Liste waren diese Rechte nicht aufgeführt.

Die Prüfung des ORH nahm die IMBY zum Anlass, den Vorgang erneut zu bearbeiten. Mittlerweile akzeptierte die Gemeinde, ohne weitere Nachverhandlungen, eine neu berechnete Aufzahlung von 74.850 € und überwies den Betrag an den Staat zugunsten des Grundstocks.

Würdigung

Die IMBY hat es versäumt, die Rechte des Staates zu überwachen. Sie hat darüber hinaus zunächst einen zu niedrigen Aufzahlungsbetrag errechnet.



46.2.2.3 Grundstücksverkauf in der Oberpfalz

Im Jahr 1997 veräußerte der Staat ein Grundstück an einen Verein zum Bau eines Sport-, Schulungs- und Leistungszentrums. Dieser Nutzungszweck wurde mit einem bis Mitte 2017 laufenden Wiederkaufsrecht zugunsten des Staates gesichert. Zusätzlich wurde eine unbefristete Aufzahlungsklausel zum Kaufpreis vereinbart, falls die tatsächliche Bebauung über die geplante Bebauung hinausgehen sollte. In diesem Fall wäre laut Kaufvertrag eine Nachbewertung auf Basis der von den zuständigen Staatsbaubehörden zu ermittelnden, dann gültigen Bodenwerte vorzunehmen.

Die IMBY hat diese Rechte weder dem ORH aufgelistet noch waren sie in BayLIS eingetragen.

Die aktuelle Bebauung geht flächenmäßig deutlich über die beim Verkauf maßgebliche Planung hinaus. Den von der IMBY bei der Prüfung vorgelegten Akten war dies nicht zu entnehmen. Eine Überprüfung eventuell daraus entstehender staatlicher Ansprüche war dort nicht dokumentiert.

Nach der Prüfungsmitteilung des ORH stellte die IMBY für die überbaute Mehrfläche dem Verein einen Aufzahlungsbetrag von 5.100 € in Rechnung. Dabei legte sie die Wertverhältnisse von 1997 zugrunde. Das vertraglich vereinbarte Wertgutachten der Staatsbauverwaltung zur Ermittlung des aktuellen Bodenwertes ließ die IMBY nicht erstellen.

Würdigung

Die IMBY hat es versäumt, die Rechte zu überwachen. Die IMBY hätte z. B. anhand von Luftbildern die zusätzliche Bebauung ohne großen Aufwand erkennen können. Bei der Berechnung des Aufzahlungsbetrages hat sie die vertraglichen Regelungen missachtet.

46.3 Zusammenfassende Würdigung

Die IMBY erfasst die von ihr verwalteten Rechte uneinheitlich, unvollständig und fehlerhaft. Die Zentrale der IMBY steuert die Verwaltung der Rechte unzureichend. Es bestehen insbesondere keine verbindlichen Vorgaben zur Art und Weise der Rechteüberwachung. Darüber hinaus weist die aktuelle BayLIS-Version 6 für die Erfassung, Überwachung und Auswertung der Rechte Mängel auf.

Im Ergebnis ist nicht gewährleistet, dass die IMBY alle Ansprüche des Staates aus den vereinbarten Rechten geltend macht. Angesichts der damit möglichen Einnahmeausfälle droht eine Schmälerung des Grundstockvermögens.

Der ORH hält es für zwingend, dass sich der Haushaltsausschuss bei seiner Zustimmung zu Grundstücksgeschäften auf die Umsetzung der ihm vorgelegten Vertragsmodalitäten zur Wahrung des Art. 81 BV verlassen kann.

46.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium merkt an, dass nach seiner Kenntnis in keinem der geprüften Fälle ein endgültiger Einnahmeausfall aufgrund uneinheitlicher Rechteerfassung oder mangelhafter Überwachung eingetreten sei. Eine etwaige uneinheitliche Erfassung bzw. Überwachung der Rechte des Staates durch die IMBY habe nicht automatisch Einnahmeausfälle und eine Schmälerung des Grundstockvermögens zur Folge. Bei der Überwachungsintensität der Rechte sei eine Differenzierung angezeigt, da nicht alle gleichermaßen überwachungsbedürftig seien.

Das Finanzministerium teilt die Einschätzung des ORH insofern, als dass die Verwaltung der Rechte durch die IMBY verbesserungsfähig sei. Die Feststellungen des ORH seien daher zum Anlass genommen worden, in diesem Bereich Verbesserungen vorzunehmen. Dadurch solle eine lückenlose Nacherfassung bestehender sowie die einheitliche und vollständige Erfassung künftiger überwachungswürdiger Rechte sichergestellt werden. Die IMBY berichte dem Finanzministerium regelmäßig über den Fortschritt der ergriffenen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Rechteverwaltung.

46.5 Schlussbemerkung

Die IMBY kommt ihrer Aufgabe, die Rechte des Staates an Grundstücken Dritter zu verwalten, auch zehn Jahre nach ihrer Gründung nicht im erforderlichen Umfang nach. Insbesondere fehlen verbindliche Vorgaben zur Überwachung der Rechte. Einnahmeausfälle und damit eine Schmälerung des Grundstockvermögens können die Folge sein. Der ORH erwartet, dass die in Aussicht gestellten Verbesserungen bei der Verwaltung der Rechte zügig umgesetzt werden.

47 IT an der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern

(Kap. 06 14)

 **Der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern fehlt eine durchgängige IT-Steuerung. Für vergleichbare Aufgaben im Verwaltungsbereich der sechs Fachbereiche werden unterschiedliche Systeme und Verfahren eingesetzt. Die IT-Sicherheit für die Gesamtorganisation ist nicht sichergestellt.**

Der ORH empfiehlt, die IT fachbereichsübergreifend zu steuern und zu vereinheitlichen sowie dafür insgesamt einen konkreten Zeitplan zu entwickeln.

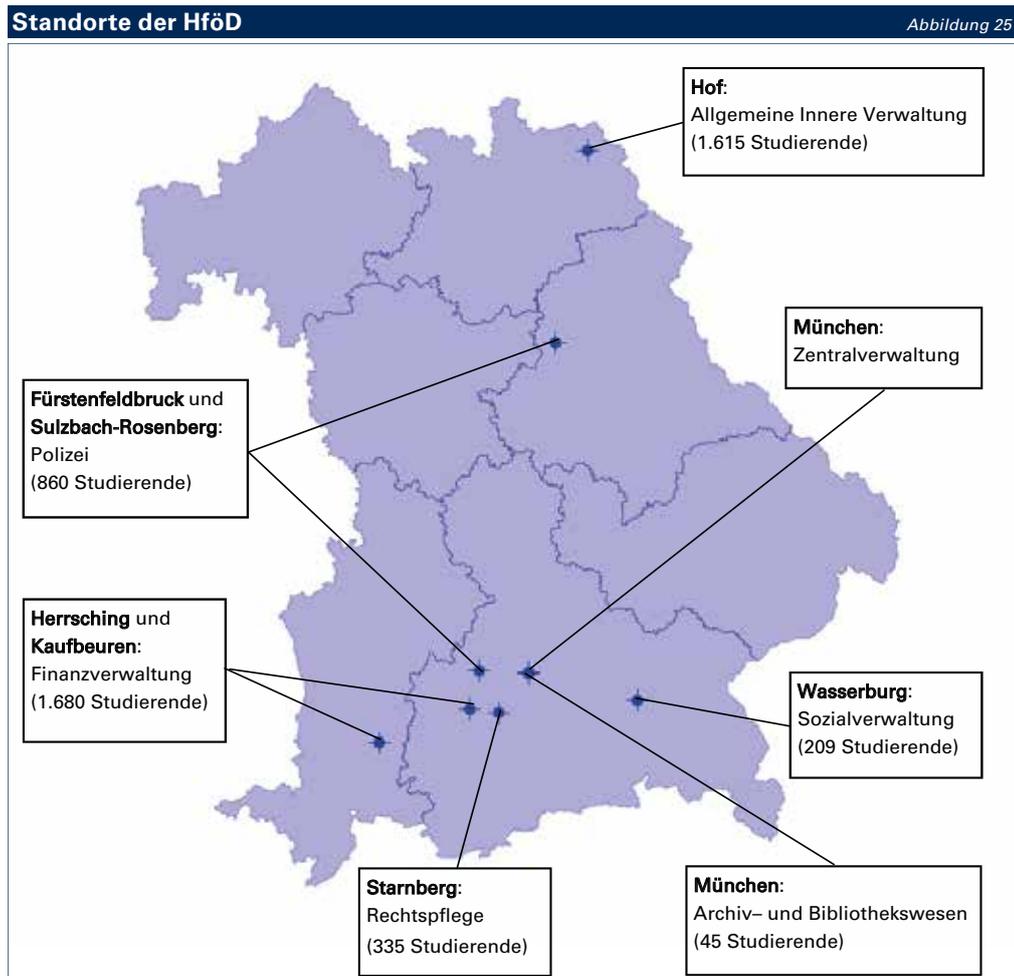
Der ORH hat 2016 den IT-Einsatz und Aspekte der Informationssicherheit bei der Zentralverwaltung und im administrativen Bereich der einzelnen Fachbereiche der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern (HföD) auf Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft.



47.1 Ausgangslage

Die 1974 gegründete HföD gehört dem Geschäftsbereich des Finanzministeriums an; sie ist dem Ministerium unmittelbar nachgeordnet. Sie gliedert sich in eine Zentralverwaltung und sechs Fachbereiche, deren Fachaufsicht dem jeweils zuständigen Staatsministerium obliegt.

Ihre zentrale ressortübergreifende Aufgabe ist die Ausbildung der dort studierenden Beamtinnen und Beamten für den Einstieg in der dritten Qualifikationsebene der bayerischen Verwaltung. Anfang 2017 gab es über 4.700 Studierende, die von den Einstellungsbehörden den sechs Fachbereichen zugewiesen waren:



An der Spitze der HföD steht ein Präsident, den die Zentralverwaltung unterstützt. Diese koordiniert die Aufgabenerfüllung der Fachbereiche und ist u. a. für den Vollzug des Haushaltsplanes sowie die Organisation und Durchführung von bedeutsamen oder fachübergreifenden Angelegenheiten verantwortlich. Aufgaben der fachübergreifenden und fachbezogenen Fortbildung nehmen die Fachbereiche und die Zentralverwaltung mit Sitz in München wahr.

47.2 Feststellungen

47.2.1 Kosten, Organisation und Steuerung der IT

Die IT-Gesamtkosten der HföD betragen 2015 1,69 Mio. €.¹⁷²

Die Fachbereiche der HföD sowie die Zentralverwaltung agierten als eigenständige Organisationseinheiten. Infolgedessen waren die IT-Etats und IT-Mitarbeiterkapazitäten, damit auch das IT-Know-how unterschiedlich verteilt. 2015 lag die Spanne der insgesamt 1.000 IT-Arbeitsplätze¹⁷³ an diesen 7 Organisationseinheiten zwischen 9 und 378, die Anzahl der insgesamt 5.000 IT-Nutzer¹⁷⁴ zwischen 8 und 1.978.

Die Zentralverwaltung steuerte mangels eigener Ressourcen und spezifischer Fähigkeiten die IT nicht. Es gab auch keine fachbereichsübergreifende IT-Strategie, z. B. für einheitliche Prozessabläufe, Architekturen und Standards. Langfristige Planungen erstellten weder die Zentralverwaltung noch die Fachbereiche. Zwei Fachbereiche verfügten über mittelfristige Planungen für anstehende IT-Projekte; diese bezogen sich aber ausschließlich auf den jeweiligen Fachbereich.

Die Hard- und Software wurde von der Zentralverwaltung und den Fachbereichen der HföD hauptsächlich selbst beschafft. Dadurch sind bei der HföD unterschiedliche Verfahren und Systeme im Einsatz.

Zwei kleinere Fachbereiche erledigten Verwaltungsaufgaben ohne IT-Unterstützung, die anderen Fachbereiche und die Zentralverwaltung setzten hierfür jeweils unterschiedliche Verfahren ein.

Dienstleistungen der staatlichen Rechenzentren, beispielsweise Verzeichnisdienst, File-Service und E-Mail-Server, wurden überwiegend nicht in Anspruch genommen. Diese Dienste wurden vielmehr selbst betrieben und administriert. Dazu nutzten alle Fachbereiche mit Ausnahme des Fachbereichs Archiv- und Bibliothekswesen und der Zentralverwaltung jeweils eigene Serverräume. Die Administration und Dokumentation des IT-Betriebs waren uneinheitlich und in einigen Teilbereichen nicht geregelt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie viele der 7 Organisationseinheiten einen Dienst oder eine Anwendung im Einsatz haben, wie viele unterschiedliche Lösungen und langjährig nebeneinander laufende und zu pflegende Programmversionen es dafür gibt und wie viele Organisationseinheiten IT-Lösungen selbst betreiben.¹⁷⁵

¹⁷² Laut IT-Controlling der Staatsverwaltung für 2015.

¹⁷³ Anzahl aller PCs und Laptops inkl. Lehre.

¹⁷⁴ Anzahl inkl. Studierende.

¹⁷⁵ Wo es keinen Eigenbetrieb gibt, liegt der Betrieb bei einem staatlichen Rechenzentrum oder einem externen Dienstleister.


Dienste und Anwendungen der HföD Tabelle 54

Dienst/Anwendung	Anzahl		
	Nutzende Organisations-einheiten	Unterschiedliche IT-Lösungen/Programmversionen	Eigenbetrieb
Verzeichnisdienst	7	4	4
File-Service	7	4	5
E-Mail	7	3	4
Datenbanken	5	4	5
Inventarisierung (Hardware/Software)	7	5	6
Zeiterfassung der Beschäftigten	6	6	5
Software-Lizenzmanagement	2	2	2
Wohnheimmanagement	4	4	3
Studierendenmanagement	4	4	4
Prüfungsmanagement	3	3	3
Lehrveranstaltungsmanagement	4	4	4
Dozentenmanagement	3	3	3

Jede Lösung verursachte neben den Anschaffungskosten weitere Aufwände für Pflege und Betrieb. Jeder Fachbereich hat dafür eigenes Personal geschult und eingesetzt.

47.2.2 IT-Sicherheit

Ein übergreifendes Informationssicherheitsmanagement sowie ein IT-Sicherheitsprozess mit den notwendigen Ressourcen waren bei der HföD nicht vorhanden. Ein gesamtgesellschaftlicher Überblick über die geschäftskritischen Informationen,¹⁷⁶ die Fachaufgaben und Geschäftsprozesse, fehlte. Gleiches galt für eine Sicherheitsstrategie, Sicherheitsziele und eine Einbindung der IT-Sicherheit in weitere Prozesse sowie ins Projektmanagement.

Einzelne Organisationseinheiten kümmerten sich sporadisch um IT-Sicherheit. Keine hatte eine umfassende und in sich stimmige Sicherheitskonzeption, eine entsprechende Dokumentation und Kommunikation.

¹⁷⁶ Kritische IT-gestützte Geschäftsprozesse sind solche, die für die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung von essentieller Bedeutung sind. Sie besitzen daher einen besonderen Schutzbedarf bezüglich Verfügbarkeit und/oder Vertraulichkeit sowie Integrität.

Bei einzelnen Organisationseinheiten hat der ORH konkrete Sicherheitsmängel festgestellt und aufgrund des Gefährdungsrisikos bereits vor Ort entsprechende Sofortmaßnahmen empfohlen. So waren etwa Netzkomponenten nicht aktualisiert bzw. nicht mit Kennwörtern abgesichert.

47.3 Würdigung

47.3.1 Organisation, Steuerung und Kosten der IT

Ordnungsgemäßer IT-Einsatz der bayerischen Staatsverwaltung hat sich an der IuK-Landesstrategie¹⁷⁷ und den Leitlinien des IT-Planungsrats¹⁷⁸ auszurichten. Zu den wichtigsten Zielen der IuK-Landesstrategie gehören u. a. aus Wirtschaftlichkeitsgründen die Reduzierung der Vielfalt im Hard- und Softwarebereich sowie die Bündelung von Betriebsaufgaben in den staatlichen Rechenzentren.

Trotz vergleichbarer Aufgaben bei der Hochschulverwaltung sind bei den einzelnen Fachbereichen nahezu alle IT-Anwendungen und Systeme heterogen (vgl. Tabelle 54). Von einheitlichen IT-Verfahren und Systemen könnten alle Fachbereiche bei der Beschaffung und dem Betrieb profitieren, auch diejenigen, die bisher Aufgaben noch ohne IT-Unterstützung erledigten. Nach Auffassung des ORH besteht ein erhebliches Vereinheitlichungs- und Einsparpotenzial.

Die vielen unterschiedlichen Lösungen und der damit verbundene unnötige Ressourcenverbrauch sind auf die fehlende IT-Strategie und IT-Steuerung an der HföD zurückzuführen. Die wenigen IT-Projekte waren wegen der fehlenden übergreifenden Koordination nicht auf die gesamte HföD abgestimmt. Um ein gemeinsames Vorgehen zu ermöglichen, bedarf es abgestimmter Planungen.

Bereits bei der Konzeption und Beschaffung neuer Hard- und Software sollte darauf geachtet werden, dass sich diese für alle Fachbereiche nutzen lassen. Um ein wirtschaftliches Vorgehen sicherzustellen, sollten zusammenhängende Aufgabenkomplexe grundsätzlich an einer Stelle gebündelt sein, wie dies bereits bei vielen Behörden, z. B. für den E-Mail-Betrieb oder den File-Service, beim staatlichen Rechenzentrum realisiert ist. Der Betrieb und der Wissensaufbau an einer Stelle wären zudem einfacher zu realisieren.

Die HföD nimmt nur wenige zentral verfügbare Leistungen der staatlichen Rechenzentren in Anspruch. Mit einer Verlagerung der vorhandenen Dienste in ein staatliches Rechenzentrum wären weitere Einsparungen, z. B. bei der Administration und der Technik in den Serverräumen sowie eine Verbesserung der IT-Sicherheit zu erwarten. Dies entspräche auch der IuK-Landesstrategie der Staatsregierung.

¹⁷⁷ Staatsministerium des Innern (Zentrale IuK-Leitstelle): IuK-Landesstrategie für die bayerische Staatsverwaltung (Stand: 14.10.2005).

¹⁷⁸ IT-Planungsrat: Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung (https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/10_Sitzung/Leitlinie_Informationssicherheit_Hauptdokument.html?nn=6848604 - abgerufen am 10.01.2018).



Durch die interne Konsolidierung innerhalb der HföD und die externe Konsolidierung auf staatlicher Rechenzentrumsebene könnten die IT-Kosten gesenkt werden. Die freiwerdenden Haushaltsmittel und Mitarbeiterkapazitäten ließen sich so zusammenfassen und für den gebündelten Know-how-Aufbau nutzen.

47.3.2 IT-Sicherheit

Nach Maßstab der geltenden IT-Sicherheitsrichtlinien¹⁷⁹ reicht die IT-Sicherheit bei der HföD nicht aus. Der ORH empfiehlt, einen zentralen IT-Sicherheitsbeauftragten zu schaffen. Dieser kann einen gesamtheitlichen Überblick über die geschäftskritischen Informationen, die Fachaufgaben und Geschäftsprozesse der HföD gewinnen und Spezialwissen bündeln.

47.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung verweist auf die mit ihrer Entstehungsgeschichte und mit der unterschiedlichen Ressortanbindung der Fachbereiche verknüpfte Entwicklung des IT-Einsatzes und die große räumliche Distanz der Fachbereiche. Sie will aber zentrale Empfehlungen des ORH aufgreifen. Die Bedeutung des IT-Einsatzes habe in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Die HföD werde die vorhandene IT-Landschaft sowie die Betriebs- und Betreuungsstruktur untersuchen und auf dieser Basis einen Maßnahmenkatalog zur Optimierung dieser Strukturen sowie einen Zeitplan zur Umsetzung erstellen. Dabei werde auch geprüft, inwieweit mehr Dienstleistungen der staatlichen Rechenzentren in Anspruch genommen werden können. Eine personelle Verstärkung der HföD für diesen Bereich sei bereits vorgesehen.

Die Zentralverwaltung habe 2015 mit der Einführung der eAkte¹⁸⁰ für die HföD begonnen, die mit Ausnahme des Fachbereichs Archiv- und Bibliothekswesen in den Jahren 2017 und 2018 in allen übrigen Fachbereichen eingeführt werde bzw. worden sei. Dann würden sechs Organisationseinheiten ein einheitliches System ohne Eigenbetrieb einsetzen.

Zur IT-Sicherheit wolle die Staatsregierung der Leitlinie des IT-Planungsrats folgend ein Managementsystem für Informationssicherheit einführen. Damit werde auch bei der HföD bis 2019 ein umfassender Sicherheitsprozess etabliert sein.

47.5 Schlussbemerkung

Die IT der HföD ist dringend verbesserungsbedürftig. Der ORH empfiehlt, die IT fachbereichsübergreifend zu steuern und zu vereinheitlichen sowie dafür insgesamt einen konkreten Zeitplan zu entwickeln.

¹⁷⁹ Vgl. Fn. 178.

¹⁸⁰ Nach dem Ministerratsbeschluss vom 07.01.2013 ist die elektronische Akte (eAkte) in der Staatsverwaltung einzuführen.





STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND MEDIEN, ENERGIE UND TECHNOLOGIE

48 Förderprogramme zur Energiewende

(Kap. 07 05 TG 75 - 78)

Die Energiewende ist eines der großen Zukunftsprojekte. Das erfordert auch unter Haushaltsgesichtspunkten zielorientiertes Handeln, transparente Darstellung und nachvollziehbare Begründungen. Dem wird das Wirtschaftsministerium bislang nicht im erforderlichen Umfang gerecht.

Der ORH hat gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg und Bayreuth insbesondere Förderschwerpunkte zur Umsetzung der Energiewende für den Zeitraum 2011 bis 2015 geprüft.

48.1 Ausgangslage

Im März 2011 hat die Bundesregierung den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie bis 2022 und den Umbau der Energieversorgung beschlossen. Die zentralen energiepolitischen Rahmenbedingungen werden vom Bund gesetzt. Das Bundeswirtschaftsministerium hat umfangreiche Fördermittel für Maßnahmen im Energiebereich bereitgestellt, z. B. 2014 knapp 2,9 Mrd. €. ¹⁸¹ Die Schwerpunkte liegen im Bereich der Forschung und Entwicklung von Energieeffizienztechnologien und erneuerbaren Energien.

Auch die Umsetzung der Energiewende in Bayern hat den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie und den Umbau der Energieversorgung zu einem effizienten und überwiegend auf erneuerbare Energien gestützten Versorgungssystem zum Ziel. Vordringlich ist dabei eine „sichere, bezahlbare und umweltverträgliche Energieversorgung“. ¹⁸²

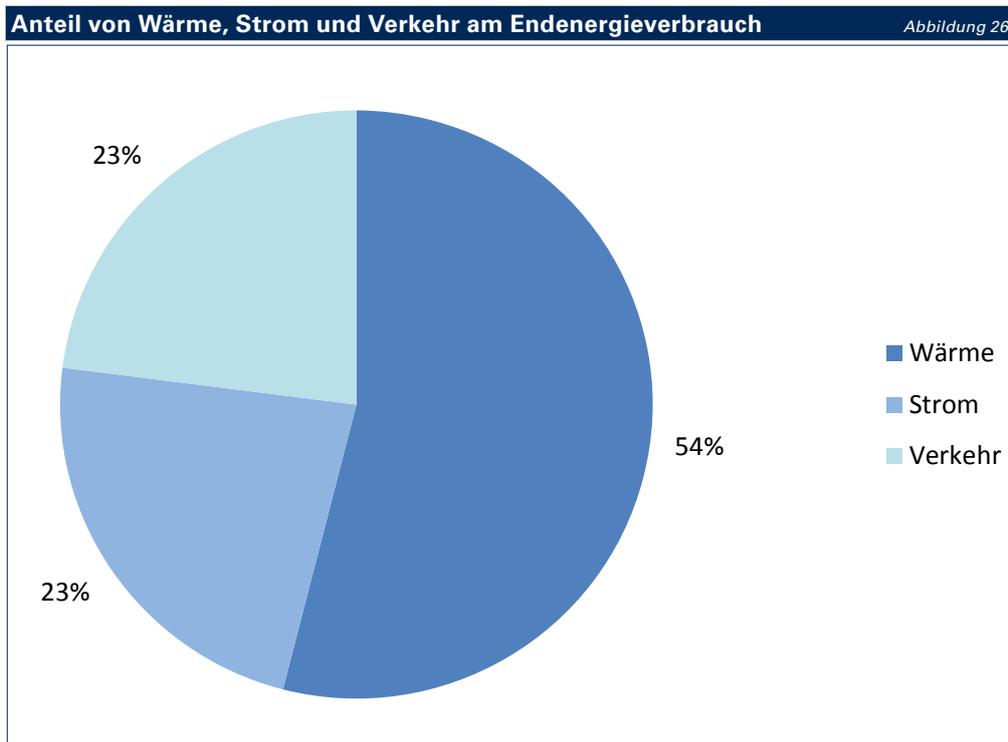
Seit 2013 bündelt die Staatsregierung die Zuständigkeiten für die Energiewende im Wirtschaftsministerium. Dies umfasst auch Teilbereiche, für die bisher das Umwelt- und das Landwirtschaftsministerium zuständig waren. ¹⁸³ Die Ausgabebefugnis (Ist-Ausgaben und Ausgabereste) bei Kap. 07 05 TG 75 - 78 („Förderung von Maßnahmen im Energiebereich“) belief sich z. B. 2014 auf 50,9 Mio. € und stieg 2015 auf 60,8 Mio. €.

¹⁸¹ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014 vom 15.07.2014, Anlage Bundeshaushaltsplan Kap. 09 03, S. 1.139.

¹⁸² Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie: Bayerisches Energieprogramm, S. 19 (Stand Oktober 2015).

¹⁸³ Mitteilung zur Bestimmung der Zahl und der Abgrenzung der Geschäftsbereiche - Art. 49 BV, LT-Drucksache 17/8 vom 10.10.2013.

Der Endenergieverbrauch verteilt sich auf die Bereiche Strom, Wärme und Verkehr. Im Jahr 2014 haben sich für Bayern folgende Anteile ergeben:



Das 2011 vorgelegte „Bayerische Energiekonzept“ („Energie innovativ“) basierte auf dem Endenergieverbrauch. Nach diesem sollte sich die bayerische Stromversorgung künftig überwiegend auf erneuerbare Energien stützen.

Im November 2014 startete das Wirtschaftsministerium einen breit angelegten Erfahrungsaustausch mit allen gesellschaftlich relevanten Kräften. Dessen Ergebnisse wurden im „Energiedialog Bayern“ zusammengefasst. Sie bildeten die Grundlage für die Fortschreibung des „Bayerischen Energiekonzepts“ als „Bayerisches Energieprogramm“ im Oktober 2015.¹⁸⁴

48.2 **Transparenz und Zielsetzung**

Im Sinne einer wirksamen Erfolgskontrolle ist Transparenz geboten, damit bei finanzwirksamen Programmen und Maßnahmen Wirkungszusammenhänge, Wirtschaftlichkeit und Zielerreichung mess- und identifizierbar sind. Eine erschwerte Erfolgskontrolle kann sich auch haushalterisch negativ auswirken.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Bayerisches Energieprogramm, S. 19 (Stand Oktober 2015).

¹⁸⁵ Vgl. VV Nr. 1 Satz 2 i. V. m. VV Nr. 6 ff. zu Art. 7 BayHO.



48.2.1 Bayerisches Energiekonzept und Bayerisches Energieprogramm

48.2.1.1 Feststellungen

Ziel des „Bayerischen Energiekonzepts“ war es, „den volks- und energiewirtschaftlich besten Mix eines umweltverträglichen und von Bürgern akzeptierten Ausbaus erneuerbarer Energien voranzutreiben“.¹⁸⁶ Konkrete und messbare Ziele, die bis zum Jahr 2021 erreicht werden sollten, wurden im Energiekonzept anhand des Stromverbrauchs dargestellt.

Basis des „Bayerischen Energieprogramms“ 2015 ist nicht mehr der Stromverbrauch, sondern die Bruttostromerzeugung. Gleichzeitig verschob das Wirtschaftsministerium die Zielmarke um vier Jahre auf 2025.

Das Energieprogramm ist derzeit überwiegend auf den Strom fokussiert. So haben z. B. zwei von drei Säulen („Nachhaltige Stromerzeugung“, „Notwendiger Stromtransport“), auf denen die bayerische Energiewende beruht, einen ausschließlichen Bezug zum Strom. Allein die dritte Säule bezieht sich allgemein auf die „effiziente Verwendung von Energie“. Das Thema „Wärme“, das mehr als 50 % des Endenergieverbrauchs ausmacht (vgl. Abbildung 26), wird nicht mit konkreten Zielen unterlegt. Im Bereich Verkehr, einschließlich der Elektromobilität, fehlen diese ebenfalls.

48.2.1.2 Würdigung

Mit dem Wechsel der Bezugsgröße von Stromverbrauch zu Bruttostromerzeugung erschwert das Wirtschaftsministerium eine Erfolgskontrolle: Mögliche Fortschritte bei der Energiewende in den Jahren 2011 bis 2015 sind mangels direkter Vergleichbarkeit nicht transparent. Nur mit erheblichem Aufwand wird erkennbar, ob die im ursprünglichen Konzept vorgesehenen Ziele bis 2021 auch tatsächlich realisiert werden können. Ein Abgleich mit den quantitativen Zielen der Energiewende des Bundes, der den Verbrauch als Bewertungsgrundlage heranzieht, ist ebenfalls nur erschwert möglich: Der letzte Monitoring-Bericht des Bundeswirtschaftsministeriums¹⁸⁷ bemisst die quantitativen Ziele der Energiewende am Energieverbrauch, nicht an der Energieerzeugung. Zudem trägt das Verschieben der Zielmarke von 2021 auf 2025 nicht zur Transparenz bei. Das Ministerium sollte deshalb seine Zahlen zur besseren Vergleichbarkeit auch auf Basis des Stromverbrauchs fortschreiben.

Das Wirtschaftsministerium verfolgt seine mit dem „Bayerischen Energieprogramm“ gesetzten Ziele unzureichend. Laut diesem Programm dürfe die Energiewende nicht nur auf eine Stromwende reduziert werden. Sie sei auch eine Wärmewende und müsse ebenfalls den Verkehrssektor als großen CO₂-Emittenten mit einbeziehen.¹⁸⁸ Das spiegelt sich in der näheren Ausgestaltung des Energieprogramms nicht ausreichend wider.

¹⁸⁶ Bayerische Staatsregierung: Bayerisches Energiekonzept, S. 7 (24.05.2011).

¹⁸⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Fünfter Monitoring-Bericht zur Energiewende „Die Energie der Zukunft“ - Berichtsjahr 2015, S. 4 (Stand Dezember 2016).

¹⁸⁸ Bayerisches Energieprogramm, S. 19 (Stand Oktober 2015).

48.2.2 Ziele beim Ausbau erneuerbarer Energien

48.2.2.1 Feststellungen

Im „Bayerischen Energieprogramm“ stellt das Wirtschaftsministerium den Stand der Bruttostromerzeugung für den Zeitraum 2010 bis 2014 sowie die für das Jahr 2025 anvisierten Ziele bei den erneuerbaren Energien dar.

Anteil erneuerbarer Energien an der Bruttostromerzeugung Tabelle 55		
	2014 (Ist)	2025 (Ziel)
Wasserkraft	12,7%	23 bis 25 %
Windenergie	2,1%	5 bis 6 %
Bioenergie	9,3%	14 bis 16 %
Photovoltaik	11,6%	22 bis 25 %
Solarthermie	k. A.	k. A.
Tiefengeothermie	0,1%	1,0%

Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie: „Bayerisches Energieprogramm“ (Stand Oktober 2015).

Laut dem „Bayerischen Energieprogramm“¹⁸⁹ werde sich bis 2025 eine signifikante Erhöhung des relativen Anteils aller erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung ergeben:¹⁹⁰ Nach obiger Darstellung verdoppeln sich die Anteile von Wasserkraft und Photovoltaik, die der Windenergie verdreifachen sich fast. Bei der Bioenergie belaufe sich die Steigerung auf über 50 %.

Die Anteile der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung erhöhen sich allerdings allein rechnerisch. Dies ist jedoch nicht mit einer tatsächlichen Steigerung der Erzeugung gleichzusetzen. Hintergrund für diesen rechnerischen Effekt ist, dass mit der Abschaltung der letzten Atomkraftwerke 2022 rd. 42 % der Bruttostromerzeugung in Bayern wegfallen werden.¹⁹¹

Im „Energiedialog Bayern“ wurde auf die begrenzten Potenziale zur Steigerung der erneuerbaren Energien hingewiesen: Der Wasserkraftnutzung wurde aufgrund ökologischer Anforderungen bis 2021 eine Steigerung von weniger als 10 % zugerechnet.¹⁹² Ähnliches galt für die Stromerzeugung durch Photovoltaik.¹⁹³ Das Steigerungspotenzial der Bioenergie wurde auf knapp 10 % eingeschätzt. Außerdem lässt der seit 2015 zu verzeichnende Rückgang der Anträge und erteilten Genehmigungen für Windenergieanlagen kein Steigerungspotenzial bei der Windenergie erwarten.

¹⁸⁹ Bayerisches Energieprogramm, S. 11 - 16 und S. 19 (Stand Oktober 2015).

¹⁹⁰ Bayerisches Energieprogramm, S. 19 (Stand Oktober 2015).

¹⁹¹ Bayerisches Landesamt für Statistik: Bayern in Zahlen, Ausgabe 12/2017, S. 761.

¹⁹² Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie: Energiedialog Bayern, S. 33 (Stand Juni 2015).

¹⁹³ Energiedialog Bayern, S. 34 (Stand Juni 2015).



48.2.2.2 Würdigung

Die sich aus dem „Bayerischen Energieprogramm“ ergebenden Steigerungsraten bei der Bruttostromerzeugung stehen im Widerspruch zu den im „Energiedialog Bayern“ dargestellten Potenzialen und beruhen allein auf dem (rechnerischen) Basiseffekt.

Wie die Ziele des Bayerischen Energieprogramms in diesem Bereich erreicht werden sollen, bleibt intransparent.

48.3 Förderschwerpunkte

48.3.1 Feststellungen

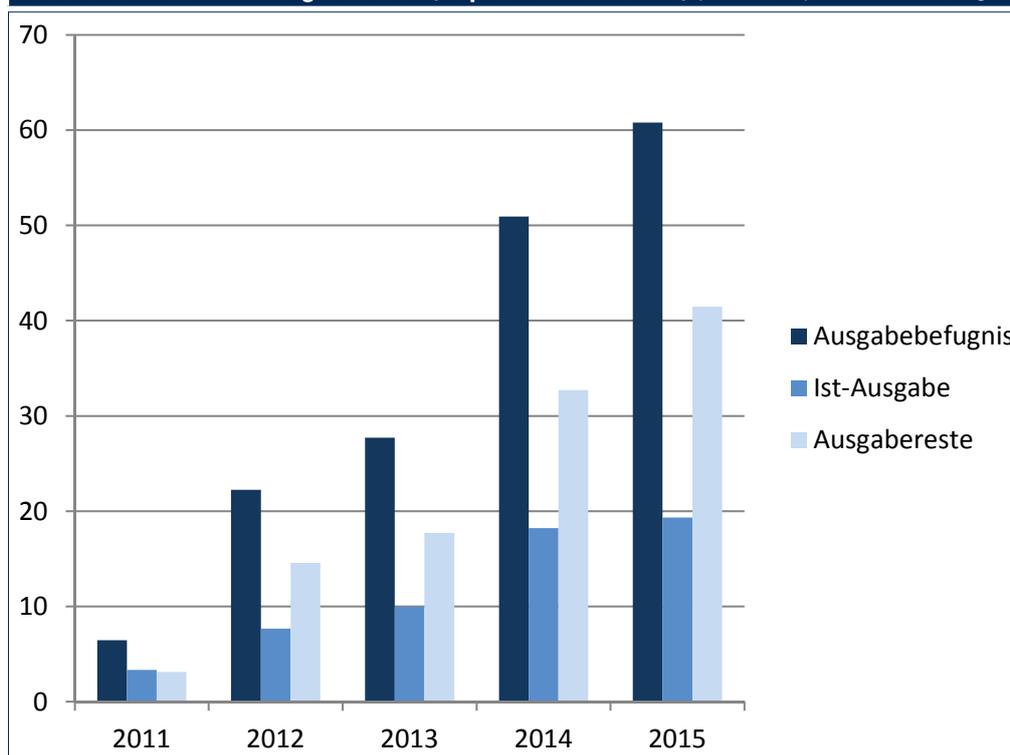
48.3.1.1 Abstimmung mit dem Bund

Der Bund fördert mit zahlreichen Aktivitäten die Umsetzung der Energiewende. Ein institutionalisiertes Verfahren zum gegenseitigen Erfahrungsaustausch sowie zur Abstimmung gibt es nicht.

48.3.1.2 Freistaat Bayern

Zur Unterstützung der Energiewende wurden die Ausgabemittel bei Kap. 07 05 TG 75 - 78 deutlich erhöht. Von 2011 (7,4 Mio. €) bis 2015 (40,5 Mio. €) stiegen sie um mehr als das 5-Fache.

Bezogen auf die Ausgabebefugnis (Ist-Ausgaben und Ausgabereste) erhöhten sich die Mittel im selben Zeitraum insgesamt von 6,5 Mio. € in 2011 auf 60,8 Mio. € in 2015; davon waren 41,5 Mio. € Ausgabereste. Die Ausgabebefugnis hatte sich um mehr als das 9-Fache erhöht; die Ausgabereste waren um das 13-Fache angestiegen.



Quelle: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat: Beitrag zur Haushaltsrechnung für den Einzelplan 07 für die Jahre 2010 bis 2015 (Zentralrechnung).

Auch in anderen Bereichen war diese Entwicklung feststellbar. So flossen beispielsweise beim Bayerischen Forschungsprogramm „Elektromobilität“ (BayEMO)¹⁹⁴ 2009 bis 2013¹⁹⁵ weniger als ein Drittel der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ab. Hier wurden von 12,1 knapp 3,5 Mio. € ausgegeben.

2012 bis 2015 wurden beim Programm „Infrakredit Energie“¹⁹⁶ im Bereich Energieeinsparung Darlehenszusagen über 4,1 Mio. € erteilt. 2015 wurden insgesamt 6 Anträge mit einem Darlehensvolumen von 1,2 Mio. € gestellt, hierzu erfolgten 4 Zusagen mit einem Darlehensvolumen von 1,1 Mio. €. 2016 war es ein Antrag über 82.000 €. Trotz dieser geringen Nachfrage wurde für 2015 ein Darlehensvolumen von 23 Mio. € und für 2016 von 42 Mio. € eingeplant.¹⁹⁷

Die Tiefengeothermie bietet laut „Energiedialog Bayern“ langfristig im Wärmebereich ein großes Potenzial mit hoher regionaler Bedeutung. Zur Stromversorgung könne sie aber nur einen kleinen Beitrag leisten. Künftig müssten hier verstärkt Reservoirs ausgenutzt werden.¹⁹⁸ Tatsächlich wurde der jährliche Haushaltsansatz für die Tiefengeothermie-Wärmenetze¹⁹⁹ von ursprünglich 3 auf 1 Mio. € reduziert.

¹⁹⁴ Kap. 07 03 Tit. 683 63.

¹⁹⁵ Programm Laufzeit BayEMO.

¹⁹⁶ Darlehenszusagen von insgesamt 14,1 Mio. €.

¹⁹⁷ Aus Gewinnprogrammen der LfA.

¹⁹⁸ Energiedialog Bayern, S. 33 (Stand Juni 2015).

¹⁹⁹ Kap. 13 31 Tit. 893 60; ab 2015: Kap. 07 05 Tit. 894 76.



48.4 Würdigung

Im Sinne eines effektiven Fördermitteleinsatzes sollte eine intensivere Abstimmung mit den Aktivitäten des Bundes erfolgen.²⁰⁰ Dies könnte zur Optimierung des Mitteleinsatzes führen.

Der überproportionale Anstieg von Ausgaberesten zeigt, dass die zur Verfügung gestellten Fördermittel wenig in Anspruch genommen werden.²⁰¹ Dies wertet der ORH als Indiz dafür, dass die Förderprogramme zu wenig auf förderwürdige Ziele ausgerichtet sind. Nicht verständlich ist, warum bei einem Programm („Infrakredit Energie“) mit einer sinkenden Nachfrage erheblich aufgestockt worden ist. Allein die Erhöhung der Fördermittel führt nicht automatisch zu einem Erfolg.

Das Wirtschaftsministerium sollte den Einsatz von Haushaltsmitteln bedarfsgerecht planen und seine Förderung stärker auf die von ihm selbst favorisierten bayernspezifischen Maßnahmen konzentrieren. Dies gilt z. B. für die Förderung der Tiefengeothermie-Wärmenetze, bei der aber die Mittel drastisch reduziert worden sind. Dabei hat das Wirtschaftsministerium gefordert, dass „das wirtschaftliche und umweltverträgliche Tiefengeothermiepotenzial vollständig ausgeschöpft werden soll, wodurch rd. 1 % des bayerischen Wärme- und Strombedarfs gedeckt werden kann“.²⁰²

48.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Energieprogramm 2015 diene nicht der Fortschreibung des Energiekonzepts 2011, sondern sei als Maßnahmenprogramm im Hinblick auf wichtige Weichenstellungen in der deutschen und bayerischen Energiepolitik zu verstehen. Das Energiekonzept 2011 und das Energieprogramm 2015 seien jedes für sich eigenständig.

Der Wechsel der Bezugsgrößen vom Stromverbrauch zur Stromerzeugung sei sachlich begründet, da Ausbauziele einzelner Erzeugungsarten konsequenterweise an der Produktion und nicht am Verbrauch gemessen werden müssten. Die Verwaltung verweist ferner darauf, dass auch andere Länder und der Bund ihre Ziele mittlerweile auf Erzeugungsbasis auswiesen.

²⁰⁰ Vgl. auch BRH: Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie - Schwerpunkt: Kap. 09 03, Energie- und Klimafonds - vom 21.12.2016.

²⁰¹ Vgl. TNr. 25.

²⁰² Bayerisches Energiekonzept, S. 26.

Aufgrund des Umbauprozesses bei der Energieversorgung liege der vordringliche Handlungsbedarf klar im Strombereich. Die Umstellung auf regenerative Energien sei aktuell vom Sektor Strom getrieben, dem die Schlüsselrolle zukomme. Deshalb sei es sinnvoll, diesen Bereich, der mit dem Ausstieg aus der Kernenergie den größten Veränderungen unterliege, besonders intensiv zu bearbeiten. Sowohl im Wärme- wie auch im Verkehrssektor sei zu erwarten, dass bisher fossile Energiequellen durch Strom ersetzt würden. Bei weiteren Fortschreibungen werde zu prüfen sein, ob der Elektromobilität größerer Raum einzuräumen sei.

Der Großteil der Ausgabereste stamme vom Energieforschungsprogramm; hier kämen bei den Vorhaben häufig technische Schwierigkeiten nach Vorhabensbeginn vor. Dann verzögerten sich die Vorhaben erheblich oder müssten vorzeitig beendet werden. Allerdings handele es sich nicht um freie Ausgabereste. Die Mittel seien bereits verplant.

Die LfA Förderbank habe das Darlehenskontingent des „Infrakredit Energie“ mittlerweile von sich aus entsprechend der Nachfrage angepasst und von 41,7 auf 7,8 Mio. € reduziert. Die Mittelkürzung bei der Tiefengeothermie beruhe auf Haushaltserwägungen; es sei beabsichtigt nachzusteuern.

Darüber hinaus weist das Wirtschaftsministerium darauf hin, dass es die Sektoren Wärme und Verkehr künftig deutlich stärker berücksichtigen werde.

Der LfA wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben; deren aktualisierte Zahlen wurden übernommen.

48.6 Schlussbemerkung

Die mangelnde Nachfrage nach den bayerischen Programmen zeigt sich an den hohen Ausgabenresten; das Wirtschaftsministerium konnte den Nachweis nicht erbringen, dass diese verplant sind.²⁰³

Ein faktenbasierter Überblick über den Fortschritt der Umsetzung des Bayerischen Energieprogramms fehlt.

Die Energiewende ist eines der großen Zukunftsprojekte. Das erfordert auch unter Haushaltsgesichtspunkten zielorientiertes Handeln, transparente Darstellung und nachvollziehbare Begründungen. Dem wird das Wirtschaftsministerium bislang nicht im erforderlichen Umfang gerecht.

²⁰³ Vgl. TNr. 25.



49 Förderung der Bayerischen Akademie für Fernsehen e. V.

(Kap. 07 08 Tit. 686 02)

Das Wirtschaftsministerium fördert die Bayerische Akademie für Fernsehen e. V. mit erheblichen Mitteln. Sie weiter zu fördern, erscheint aus Sicht des ORH nur vertretbar, wenn ein zeitgemäßes, von der privaten Medienwirtschaft nachgefragtes und von ihr adäquat mitfinanziertes Aus- und Fortbildungsangebot vorliegt.

Der ORH hat 2016 gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg und Bayreuth die Förderung der Bayerischen Akademie für Fernsehen e. V. (BAF) für den Zeitraum 2011 bis 2015 geprüft. Der ORH orientierte sich an der Aussage des Kultusministeriums aus 1998, dass die BAF einen wichtigen Beitrag für die Aus- und Fortbildung im Bereich der neuen Medien und damit einen Teil des staatlichen Bildungsauftrags übernehme, der vom Staat selbst in dieser kostengünstigen Form nicht geleistet werden könne.

49.1 Ausgangslage

Auf Initiative privater Fernsehanbieter und der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien wurde die BAF 1993 gegründet. Zweck der Akademie ist die Aus- und Fortbildung des fachlichen Nachwuchses für Fernsehproduktionen. Sie bietet eine zehnmonatige Ausbildung für Tätigkeiten bei privaten Fernsehsendern an.

Nach der Gründung privater Fernsehsender wollte der Freistaat den Medienstandort Bayern stärken. Auch deshalb unterstützt er die BAF seit 1994 finanziell.²⁰⁴ Seit 1999 erhält die BAF jährlich eine institutionelle Förderung zwischen 307.000 und 370.000 €. Darüber hinaus gewährt der Freistaat der BAF Projektförderungen in unterschiedlicher Größenordnung, insbesondere für die Modernisierung der technischen Ausstattung.

Mit den Veränderungen in der Medienlandschaft haben sich die Anforderungen an die Berufsbilder der Medienbranche stark verändert. Aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung und der Komplexität der Technik verlangen auch private Medienunternehmen eine qualitativ hochwertige und fundierte Ausbildung, z. B. zum „Mediengestalter Bild/Ton“. So hat etwa ein privater Fernsehsender im Jahr 2010 hausintern eine eigene Akademie gegründet und bildet jetzt selbst Fachkräfte bedarfsgerecht aus.

Seit Gründung der BAF haben die Möglichkeiten, eine Ausbildung im Medienbereich zu absolvieren, deutlich zugenommen. So weist der Mediencampus Bayern e. V. allein auf 73 Bildungseinrichtungen der Medienbranche hin,²⁰⁵ z. B. auch Angebote von Universitäten und Hochschulen. Der Abschluss der BAF ist im Gegensatz zu anderen Anbietern am Ausbildungsmarkt für Medienberufe nicht staatlich anerkannt.

²⁰⁴ Zuständigkeit: ab 1994 Kultusministerium, Oktober 1998 bis September 2013: Staatskanzlei, anschließend Wirtschaftsministerium.

²⁰⁵ Verweis des Mediencampus auf <https://www.medienwiki.org/index.php/Kategorie:Bildungseinrichtungen>, abgerufen am 01.12.2016.

49.2 Feststellungen

49.2.1 Finanzierungsmodell: Grundfinanzierung

Die Finanzierung der BAF beruht auf einem sog. Drei-Säulen-Modell (öffentliche Geldgeber, Sponsoring durch Medienfirmen und -institutionen sowie Einnahmen aus Studiengebühren). Die BAF hat erstmals im Jahr 1999 mit Medienunternehmen und der Landeszentrale für neue Medien sowie dem Bayern einen Konsortialvertrag mit einer fünfjährigen Laufzeit geschlossen. Der Vertrag verpflichtet alle Konsortialpartner zu jährlichen Zahlungen. Zuletzt schloss die BAF mit den aktuellen Konsortialpartnern eine Vereinbarung zur Verlängerung für den Zeitraum vom 01.01.2014 bis 31.12.2018 und über die konkrete Höhe der Zahlungen.

Im Zeitraum von 1999 bis 2015 halbierten sich die jährlichen Zahlungen privater Medienunternehmen von fast 450.000 auf knapp 200.000 €. Die Einnahmen aus den Studiengebühren entwickelten sich in diesem Zeitraum von 570.000 € (1999) auf 550.000 € (2011) bzw. 445.000 € (2015). Dies entspricht einem Rückgang um 22 %.

Im selben Zeitraum wurden die öffentlichen Gelder (Staat, Kommunen, öffentlich-rechtliche Sendeanstalten) um knapp 41 % erhöht. Aufgrund dieser Entwicklungen verlagerte sich der Schwerpunkt der Einnahmen von privaten hin zu öffentlichen Geldgebern.

49.2.2 Finanzierung: Investitionsaufwand in die technische Ausstattung

Immer kürzer werdende Innovationszyklen bedingen einen hohen Investitionsaufwand in die technische Ausstattung. Die BAF erhält hierzu vom Wirtschaftsministerium jährlich Projektförderungen. In der Regel betrug der staatliche Zuschuss im Prüfungszeitraum zwischen 90 und 100 % der förderfähigen Ausgaben. In der Summe waren dies 190.000 €.

Förderung der BAF durch den Freistaat (€)						Tabelle 56
	2011	2012	2013	2014	2015	2011 bis 2015
Institutionelle Förderung	340.000	340.000	340.000	340.000	370.000	1.730.000
Projektförderung	35.000	50.000	48.362	29.960	27.000	190.322
Summe	375.000	390.000	388.362	369.960	397.000	1.920.322

Quelle: Wirtschaftsministerium.

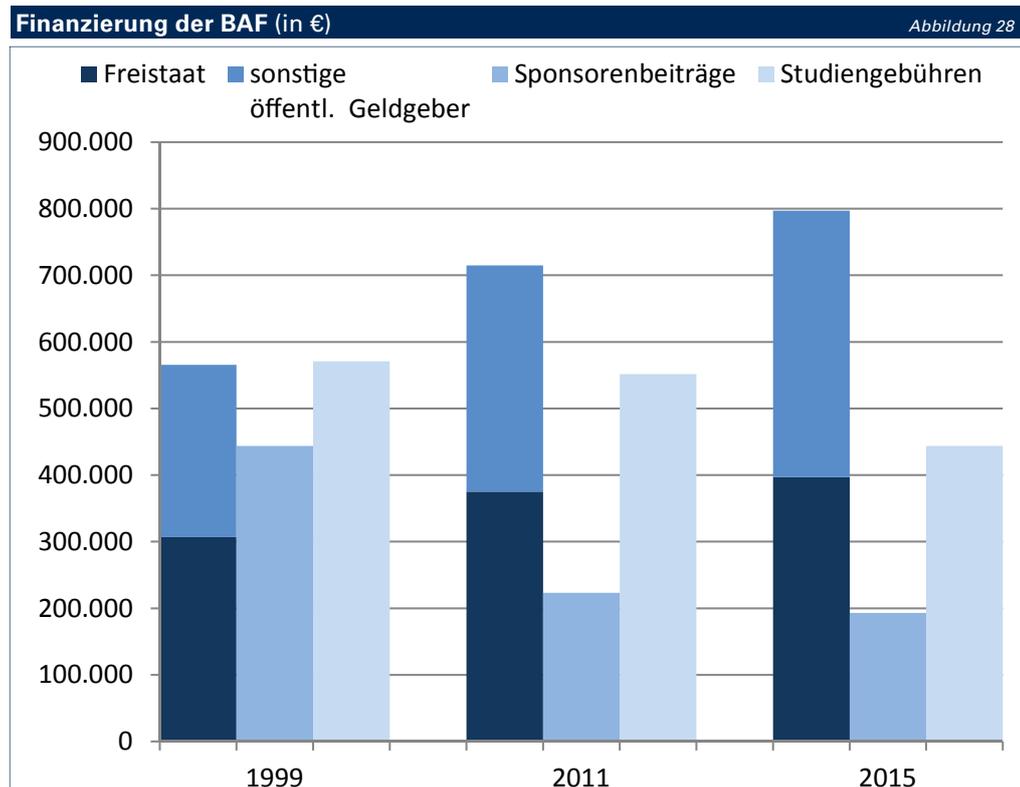
Außerdem erhielt die BAF in den Jahren 2009 und 2010 1,23 Mio. € für die Errichtung eines digitalen TV-Lehrstudios, davon 370.000 € vom Freistaat, 0,86 Mio. € vom Bund im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes.



Nach Angaben der BAF seien im Jahr 2017 weitere Investitionen von 0,5 Mio. € notwendig, wofür keine Eigenmittel vorhanden seien.

Es fanden sich keine Unterlagen, dass die Akademie Untersuchungen beispielsweise zu Kooperationen mit Konsortialpartnern angestellt bzw. Alternativen zur Neuanschaffung geprüft hat.

49.2.3 Gesamtfinanzierung



Quelle: GuV-Rechnung der BAF

49.2.4 Entwicklung der Studierendenzahlen

Die BAF bot im Prüfungszeitraum fünf berufsorientierte Studiengänge mit einer Dauer von jeweils zehn Monaten an.²⁰⁶ Seit dem Studienjahr 2011/2012 (89 Studierende) sind die Teilnehmerzahlen tendenziell rückläufig, trotz deutlicher Steigerung des Etats zur Werbung für diese Studiengänge. Ein Studiengang kam mehrmals wegen geringer Nachfrage nicht zustande.²⁰⁷ Insgesamt betrug der Rückgang in diesem Zeitraum 38 %. Mit 53 Studierenden im Studienjahr 2016/2017 setzte sich dieser Trend fort.

Fortbildungsangebote der BAF gab es im Prüfungszeitraum mangels Nachfrage nicht. Seit 2015/2016 bot die BAF neben ihrer Ausbildung erstmals Volontärkurse in Kooperation mit Drittunternehmen an, die nicht Gegenstand der ORH-Prüfung waren.

²⁰⁶ Fernsehjournalist, Kameramann, Cutter/Videoeditor, Visual Effects Artist, TV-Producer.

²⁰⁷ TV-Producer.



Quelle: BAF.

Im Prüfungszeitraum erhöhten sich die Ausgaben je Studierendem von 15.000 auf über 22.000 € pro Jahr. Demgegenüber beliefen sich - die Vergleichbarkeit einmal dahingestellt - 2013 die Ausgaben je Studierendem über alle Studiengänge an bayerischen Universitäten auf durchschnittlich 9.400 € und an Fachhochschulen auf durchschnittlich 4.390 €. ²⁰⁸ Dabei wurden sowohl bei der BAF als auch bei den Hochschulen Investitionen nicht berücksichtigt.

49.2.5 Erfolgskontrollen

Die Akademie führt Übersichtslisten über die Teilnehmerzahlen der einzelnen Studienjahrgänge. Erfasst wird darin auch die Anzahl der Studienabgänger. Den Angaben zufolge seien immer 90 % der dazu Auskunft gebenden Absolventen ein Jahr nach ihrem Abschluss beruflich tätig. Aus diesen Listen geht nicht hervor, ob die Absolventen eine ihrer Ausbildung entsprechende medienpezifische Beschäftigung aufgenommen haben.

49.3 Würdigung

Das Wirtschaftsministerium sollte - unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen - für eine Erfolgskontrolle Daten verlangen, ob und inwieweit die Absolventen entsprechend ihrer Ausbildung tätig sind. Daraus sollte nach Möglichkeit auch ersichtlich sein, ob und inwieweit das Angebot der Akademie die Aus- und Fortbildungssituation für die private Medienwirtschaft verbessert hat.

²⁰⁸ Statistisches Bundesamt: Hochschulen auf einen Blick, Ausgabe 2016, S. 38.



Dass die BAF eine Medienausbildung günstiger anbietet als der Staat, ist für den Prüfungszeitraum nicht belegt.

Die schwindende finanzielle Beteiligung Dritter und immer kürzere Innovationszyklen der technischen Ausstattung führen aktuell zu einem wachsenden Bedarf an Fördermitteln. Die gleichzeitig rückläufigen Ausbildungszahlen und das zurückgehende finanzielle Engagement der privaten Medienunternehmen sprechen dafür, dass sich das Angebot der BAF nicht (mehr) am tatsächlichen Bedarf der privaten Medienwirtschaft orientiert. Zweifelhaft ist auch, ob die zehnmonatige Ausbildung den qualitativ zunehmenden Anforderungen dieses Wirtschaftszweigs noch gerecht wird.

Aus Sicht des ORH ist eine Neuausrichtung und Neukonzeption der BAF erforderlich. Eine nennenswerte Beteiligung privater Dritter an der BAF ist unerlässlich.

49.4 Stellungnahme der Verwaltung und der BAF

Das Wirtschaftsministerium und die BAF sind der Meinung, dass die Akademie einen wichtigen Beitrag für den Medienstandort Bayern leiste.

49.4.1 Wirtschaftsministerium

Der Großteil der Absolventen fände sowohl in der privaten Medienwirtschaft als auch bei öffentlich-rechtlichen Sendern adäquate Anstellungen. In Anbetracht des ständigen Wandels der Medienbranche, der rückläufigen Beteiligung privater Medienunternehmen und der Zahl der Teilnehmer bei gleichzeitig steigendem technischen Aufwand sei eine stete Neukonzeption und Neuausrichtung der BAF dringend erforderlich. Es obliege der BAF, ein Angebot zu entwickeln, das dem tatsächlichen Bedarf entspricht, von der (Medien-)Branche nachgefragt wird und somit angemessene Erlöse generiert. Dies wolle das Wirtschaftsministerium auch auf der Grundlage einer vom MedienCampus Bayern e. V. zu erstellenden Standortanalyse begleiten. Es sei bereit, ein bedarfskonformes und flexibles Angebot in einem adäquaten Rahmen finanziell zu unterstützen. Die künftige finanzielle Beteiligung von Medieneinrichtungen und -unternehmen an der BAF solle bis Ende 2017 geklärt werden. Die Ergänzung des staatlichen Ausbildungsangebots durch privatrechtlich organisierte Aus- und Fortbildungsangebote am Medienstandort liege weiterhin im staatlichen Interesse.

49.4.2 BAF

Die BAF hat in einer eigenen Stellungnahme u. a. auf folgende Aspekte hingewiesen:

Die steigende Nachfrage nach Absolventen der BAF zeige, dass ihre Ausbildung nach zehnmonatigem Lehrgang den Wettbewerb mit akademischen Studiengängen und

anderen Ausbildungskonzepten durchaus bestehe. Des Weiteren trage die BAF durch innovative Weiterentwicklungen ihres Lehrangebotes den Veränderungen im Bedarf an qualifiziertem Fachpersonal permanent Rechnung. Dabei reagiere sie schnell und flexibel auf sich ändernde Anforderungen der Medienbranche. Dies beruhe auch darauf, dass keine staatlichen Genehmigungsverfahren in Hinblick auf die Lehr- und Studienpläne durchzuführen seien. Ein ganz entschiedener Schritt zur Bewältigung des Wandels in der Medienbranche sei 2017 die Umbenennung in „Bayerische Akademie für Fernsehen und Digitale Medien e. V. (BAF)“ gewesen. Im Übrigen hätten in die Betrachtung der Studierendenzahlen 2015/2016 und 2016/2017 auch die an der Akademie abgehaltenen Volontärkurse einbezogen werden müssen. Des Weiteren führt die BAF an, dass der Vergleich der Ausgaben je Studierendem an der BAF mit denen an bayerischen Hochschulen nicht aussagekräftig sei. Angesichts der technischen Ausrichtung der BAF-Ausbildungen hätten technisch orientierte Studiengänge zum Vergleich herangezogen werden müssen.

49.5 Schlussbemerkung

Weder die BAF noch das Wirtschaftsministerium können belegen, dass die Absolventen entsprechend ihrer Ausbildung beschäftigt sind. Auch den Nachweis, die Ausbildung wäre kostengünstiger, als wenn sie vom Staat erbracht würde, konnte die BAF nicht führen. An sich ist ein Vergleich der Ausgaben je Studierendem bei der BAF mit denen bei technischen Studiengängen an bayerischen Hochschulen nicht möglich. Aber selbst dann liegen die laufenden jährlichen Ausgaben je Studierendem in den Fächergruppen Mathematik, Naturwissenschaften mit 9.740 € bzw. in den Ingenieurwissenschaften mit 8.010 € deutlich unter denen für Studierende bei der BAF.²⁰⁹

Die neu eingeführten Angebote für Volontäre, die von Drittunternehmen kommen und keine Studierenden sind, nimmt der ORH zur Kenntnis. Sie sollten Teil der gebotenen Evaluierung werden.

Eine weitere staatliche Förderung der BAF ist aus Sicht des ORH nur dann vertretbar, wenn ein zeitgemäßes, von der privaten Medienwirtschaft nachgefragtes und von ihr adäquat mitfinanziertes Aus- und Fortbildungsangebot vorliegt.

²⁰⁹ Statistisches Bundesamt: Hochschulen auf einen Blick, Ausgabe 2016, S. 38.







STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

50 Controlling an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Kap. 08 40)

Nach dem Ausstieg aus der Kosten- und Leistungsrechnung verfolgten die Bereiche Landwirtschaft und Forsten zwei unterschiedliche Controllingverfahren, die beide innerhalb jedes seiner 47 Ämter anzuwenden waren. Dieses unkoordinierte Vorgehen war fachlich fragwürdig und unwirtschaftlich.

Zwischenzeitlich haben sich die beiden Bereiche auf eine einheitliche Grundlage für ein „kennzahlengestütztes Controlling“ verständigt. Der ORH empfiehlt, das Controlling um den Ressourceneinsatz zu ergänzen.

Der ORH hat in den Jahren 2016 und 2017 die Gründe für den Ausstieg der Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ÄELF) aus der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) nach knapp siebenjährigem Betrieb geprüft. Das tat er insbesondere auch vor dem Hintergrund der gesetzlichen Vorgabe, dass in geeigneten Bereichen eine KLR eingeführt werden soll.²¹⁰ In diesem Zusammenhang wurde untersucht, ob das neu eingeführte kennzahlengestützte Controlling der Landwirtschafts- und Forstverwaltung für die zielorientierte Ressourcensteuerung und für die Optimierung von Leistungsprozessen an den Ämtern geeignet ist und damit die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns unterstützen kann.

50.1 Ausgangslage

Die 47 ÄELF verfügen mit einem Haushaltsvolumen von 180 Mio. €²¹¹ und mehr als 3.000 Mitarbeitern²¹² über beträchtliche Ressourcen. Sie nehmen Angelegenheiten der Ernährung, Aufgaben der staatlichen landwirtschaftlichen Beratung, Bildung und Verwaltung sowie die Aufgaben der unteren Forstbehörden wahr.

Im Jahr 2008 führte das Landwirtschaftsministerium eine KLR flächendeckend ein. Als Bestandteil des internen Rechnungswesens ermöglicht die KLR die Beurteilung der Effizienz des Verwaltungshandelns, da sie den Ressourcenverbrauch (Arbeitseinsatz, Güter und Dienstleistungen) den erbrachten Leistungen gegenüberstellt. Sie ergänzt damit die für die Staatsverwaltung geltende kameralistische Buchführung (Einnahmen- und Ausgabenrechnung), welche lediglich den Geldverbrauch abbildet.

²¹⁰ Art. 7 Abs. 3 BayHO.

²¹¹ Haushaltsplan 2015/2016, Einzelplan 08, Kap. 08 40, S. 202.

²¹² Haushaltsplan 2015/2016, Einzelplan 08, Kap. 08 40, S. 318, Personal Soll A + B, inkl. Personal für staatliche agrarwirtschaftliche Fachschulen.

Vor Einführung der KLR an den ÄELF und den forstlichen Sonderbehörden²¹³ nahm das Ministerium 2008 eine Nutzen-Kosten-Untersuchung vor. Die Kosten der KLR-Einführung und -Entwicklung wurden auf 5,4 Mio. € geschätzt, gleichzeitig wurde ein „sehr hoher“ Nutzwert festgestellt. Es wurde festgehalten, dass die Einführung der KLR auch vor dem Hintergrund der gesetzlichen Vorgaben²¹⁴ und Ministerratsbeschlüsse erfolgen müsste. Im Ergebnis stellte das Landwirtschaftsministerium fest, dass die ÄELF sowie die forstlichen Sonderbehörden geeignete Behörden für eine KLR seien.

Nach knapp siebenjährigem Betrieb teilte das Landwirtschaftsministerium dem Finanzministerium als Ergebnis einer Evaluierung den Ausstieg der ÄELF aus der KLR zum 31.07.2015 mit. Künftig sollte aber ein Controlling in den Bereichen Landwirtschaft und Forsten auf Basis von Kennzahlen erfolgen, was die Planung und Steuerung von Organisationseinheiten ermöglichen soll.

50.2 Feststellungen

50.2.1 Einführung eines kennzahlengestützten Controllings

Das kennzahlengestützte Controlling sollte unmittelbar nach dem Ausstieg aus der KLR eingeführt werden. Tatsächlich verfolgten in den anschließenden zwei Jahren die beiden Ressortbereiche Landwirtschaft und Forsten zwei fachlich, organisatorisch und verfahrenstechnisch unterschiedliche Lösungen, die beide innerhalb eines ÄELF anzuwenden waren:

- ▶ Eine für die Forstverwaltung, die einen zeitlich nahtlosen Übergang von der KLR zum kennzahlengestützten Controlling auf der Basis von 42 Kennzahlen sichergestellt hat.
- ▶ Eine für die Landwirtschaftsverwaltung, die zwei Jahre nach dem Ausstieg aus der KLR noch kein Verfahren des kennzahlengestützten Controllings im Einsatz hatte. Sie befand sich zum Prüfungszeitpunkt noch in der Konzeptionsphase und plante den Start des Verfahrens für 2017. Erste Auswertungen sollten voraussichtlich Anfang 2018 bereitgestellt werden können.

50.2.2 System des kennzahlengestützten Controllings

Das Nachfolgeverfahren für die KLR dient der mengenmäßigen Überwachung der erbrachten Leistungen anhand der gesetzten Leit- und Rahmenziele. Die Erfassung und Aufarbeitung der Kennzahlen soll die Leistungserstellung abbilden und Informationen für die Planung und Steuerung durch Plan-Ist-Vergleiche, Ämtervergleiche sowie Zeitvergleiche bereitstellen. Zur Bildung der Kennzahlen liegen zwar die jeweiligen Mengen vor. Der Ressourceneinsatz in Form von Kosten und Zeiten wird derzeit systembedingt jedoch nicht erfasst. Die Forstverwaltung erfasst bspw. die Anzahl der Maßnahmen zur

²¹³ Bayerische Forstschule und Technikerschule für Waldwirtschaft, Bayerisches Amt für forstliche Saat- und Pflanzenzucht, Bayerische Waldbauerschule, Bayerische Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft.

²¹⁴ § 6 Abs. 3 HGrG und Art. 7 Abs. 3 BayHO.



Naturverjüngung, die Menge der Einzel- oder Sammelberatungen mit Waldeigentümern oder die Fläche des aktiven Waldumbaus. Aber sie erfasst nicht die Informationen, wie lange die Realisierung dieser Leistungen dauerte und was sie kosteten.

Aussagen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit - als Verhältnis von Ertrag zu Aufwand - der Leistungserstellung sind mit dem vorhandenen Datenbestand nicht möglich.

50.3 Würdigung und Empfehlung

50.3.1 Einführung eines kennzahlengestützten Controllings

Die unkoordinierte Entwicklung und Administration zweier getrennter Controllingverfahren über zwei Jahre hinweg, die beide innerhalb eines AELF angewendet werden sollten, erachtet der ORH als fachlich fragwürdig und unwirtschaftlich. Die Anforderungen an das einzuführende Controlling unterscheiden sich hinsichtlich Datenerfassung, Auswertung und Steuerungsprozessen in den beiden Bereichen nicht maßgeblich. Durch die fehlende ressorteinheitliche Koordinierung konnten jedoch Synergieeffekte bei der Einführung nicht genutzt werden.

Im Bereich der Landwirtschaftsverwaltung findet seit dem Ausstieg aus der KLR keine systematische und zielgerichtete Verwaltungssteuerung im Hinblick auf einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz statt. Den Ämtern fehlt ein geeignetes Werkzeug, das sie unterstützt, ihre Aufgaben möglichst wirtschaftlich und sparsam erfüllen zu können.

Der ORH betrachtet die fehlende Steuerung innerhalb des Bereichs der Landwirtschaftsverwaltung kritisch.

50.3.2 System des kennzahlengestützten Controllings

Die Wirksamkeit von Controlling hängt insbesondere von der Qualität der Datengrundlage ab. Das kennzahlengestützte Controlling ermöglicht zwar die erforderliche Leistungstransparenz. Mit dem Ausstieg aus der KLR werden aber die notwendigen Daten zum Ressourceneinsatz nicht mehr erhoben.

Insbesondere in den Aufgabenbereichen Beratung und Bildung der ÄELF sind Informationen über Leistungen und deren Kosten für die Steuerung von Mittel- und Personaleinsatz nach Ansicht des ORH nötig.

Auch können Wirtschaftlichkeitspotenziale, z. B. mittels eines Ämtervergleichs, nicht mehr erschlossen werden, wenn der Ressourceneinsatz nicht messbar ist.

50.3.3 Empfehlung des ORH

Der ORH hält es für unerlässlich, dass sich die Führungskräfte der Landwirtschaftsverwaltung auf allen Ebenen ausreichende Erkenntnisse über die Leistungserstellung und gleichzeitig den Ressourceneinsatz verschaffen. Nur so kann die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns in den verschiedenen Leistungsbereichen beurteilt und verbessert werden. Dies ist umso bedeutender, da die ÄELF hinsichtlich einiger Dienstleistungen im Wettbewerb zu Dritten stehen oder eine Abrechnungspflicht besteht und weil ein Benchmarking zwischen den Ämtern gut machbar ist. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der ORH im Rahmen der personalrechtlichen Bestimmungen ein um den Ressourceneinsatz ergänztes Controlling.

50.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Landwirtschaftsministerium ist nach wie vor der Auffassung, dass der Ausstieg aus der KLR aufgrund der Evaluierung mit eindeutig negativen Ergebnissen richtig war und ist.

Es teilt jedoch grundsätzlich die Auffassung des ORH, dass die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns auch im Hinblick auf die zunehmende Aufgabenfülle verbessert werden sollte. Für die Gestaltung einer zukunftsfähigen Verwaltung sei insbesondere Controlling wesentliches und notwendiges Steuerungsinstrument.

Einführung eines kennzahlengestützten Controllings

Laut Landwirtschaftsministerium hätten sich die Bereiche Landwirtschaft und Forsten auf Anregung des ORH zwischenzeitlich auf ein gemeinsames „kennzahlengestütztes Controlling“ mit gleichgerichtetem Erfassungssystem und einheitlicher technischer Basis für das Informationssystem verständigt. Die Auswertung und das Berichtswesen erfolgen in beiden Bereichen einheitlich über SAP-Business Objects. Die operative verfahrenstechnische Umsetzung übernehme für beide Bereiche die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Der Controllingablauf sei angepasst. Bedingt durch die unterschiedliche Aufgaben- und Organisationsstruktur der Bereiche Landwirtschaft und Forsten und unter fachlicher Berücksichtigung definierten sich unterschiedliche Kennzahlen und die damit verbundene Erfassungsmethodik der Kennzahlen. Der Kennzahlenkatalog sei auf die fachlichen Ziele und Steuerungsbedürfnisse der jeweiligen Verwaltung abgestimmt.

System des kennzahlengestützten Controllings

Das Landwirtschaftsministerium ist der Ansicht, dass mit dem kennzahlengestützten Controlling durchaus Leistungsprozesse optimiert werden könnten. Beispielhaft wurde die Kennzahl „durchschnittliche Zeitspanne Fertigstellung bis Zahlungsreife WALD-FÖPR (Arbeitstage)“ erwähnt.



Daneben lägen für die wichtigsten Kennzahlen Arbeitszeiten je Mengeneinheit vor. Diese würden der KLR entstammen und könnten weiterhin verwendet werden, solange sich die Arbeitsprozesse nicht wesentlich änderten. Bei essentiellen Änderungen sei vorgesehen, Zeiten innerhalb eines begrenzten Zeitraums neu zu erheben.

50.5 Schlussbemerkung

Aufgrund der Empfehlung des ORH haben sich die Bereiche Landwirtschaft und Forsten zwischenzeitlich auf eine einheitliche Grundlage für ein kennzahlengestütztes Controlling verständigt.

Das derzeitige kennzahlengestützte Controlling reicht aufgrund der fehlenden Betrachtung des Ressourceneinsatzes nicht aus, die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu beurteilen und ggf. zu verbessern. Der ORH empfiehlt deshalb ein um den Ressourceneinsatz ergänztes Controlling.

51 Grüne Zentren

(Kap. 08 40)

Grünen Zentren liegt der Gedanke zugrunde, die Land- und Forstwirtschaftsverwaltung auf der unteren Ebene mit regionalen Partnern zu bündeln.

Der ORH empfiehlt, die Errichtung Grüner Zentren strategisch eng in die Weiterentwicklung der Verwaltung einzubinden. Das Staatsministerium sollte den bisherigen Sachstand evaluieren und ein wirtschaftliches Gesamtkonzept für die Grünen Zentren entwickeln sowie dieses konsequent umsetzen.

Der ORH hat 2016 gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Würzburg die Errichtung von Grünen Zentren hinsichtlich eines effizienten und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns geprüft. Prüfungsmaßstab waren u. a. die Organisationsrichtlinien²¹⁵ sowie die Allgemeine Geschäftsordnung²¹⁶.

51.1 Ausgangslage

Das Staatsministerium plant seit längerem, auf der Ebene der unteren Landwirtschafts- und Forstbehörden flächendeckend Grüne Zentren einzurichten. Einem Grünen Zentrum liegt der Gedanke zugrunde, ein Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) mit mindestens einem regionalen Partner, wie z. B. der Geschäftsstelle des Bayerischen Bauernverbandes (BBV), an einem Standort zu bündeln.

²¹⁵ Nr. 3 der Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben sowie für die Rechtsetzung im Freistaat Bayern (OR) vom 06.11.2001 (AllMBl. S. 634).

²¹⁶ Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern (AGO) vom 12.12.2000 (GVBl. S. 873).

Wenn für die Errichtung eines Grünen Zentrums neue Büro- und Schulgebäude erstellt werden, setzt der Freistaat Haushaltsmittel für Investitionen ein. Allerdings sind Grüne Zentren weder in den Verwaltungsvorschriften noch in Verwaltungsanweisungen begrifflich verankert oder definiert.

51.1.1 Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie Landwirtschaftsschulen und Fachzentren

Mit dem Projekt „Verwaltung 21 - Reform für ein modernes Bayern“ war im November 2004 von der Staatsregierung ein umfangreiches Reformpaket beschlossen worden. Infolge wurden im Geschäftsbereich des Staatsministeriums die Landwirtschaftsämter und die Forstämter zu 47 ÄELF)zusammengefasst. Die Landwirtschaftsschulen an diesen Ämtern sollten auf künftig 40 Standorte gebündelt werden.²¹⁷

Die Ämter nehmen nach der Ämterverordnung (AELFV)²¹⁸ Angelegenheiten der Ernährung, Aufgaben der staatlichen landwirtschaftlichen Beratung, Bildung und Verwaltung sowie die Aufgaben der unteren Forstbehörden wahr. Die AELFV legt u. a. Name und Sitz der Haupt- und Außenstellen, die Schulstandorte sowie den Amtsbereich der ÄELF fest.²¹⁹ Derzeit gibt es 47 Hauptsitze mit 32 Außenstellen und 49 Schulstandorten.

Bei den ÄELF sind Landwirtschaftsschulen errichtet,²²⁰ die jeweils Abteilungen Landwirtschaft und Hauswirtschaft oder eine dieser Abteilungen haben. Die Landwirtschaftsschulen sind selbstständige Behörden im Bereich der staatlichen Landwirtschaftsverwaltung und unterstehen dem Staatsministerium. Sie haben kein eigenes Personal, sondern werden in Personalunion vom Amt geführt. Die Abteilungen, Sachgebiete und Fachzentren aller Ämter wirken im Unterricht der Landwirtschaftsschule mit.²²¹ Wenn ein Semester an Fachschulen eröffnet wird, gilt die allgemeine Regelung, dass mindestens eine Studierendenzahl von 16 erreicht werden muss. In Ausnahmefällen kann das Staatsministerium Abweichungen zulassen.²²²

An den ÄELF wurden zudem im Jahr 2011 Fachzentren im Rahmen der internen Weiterentwicklung der Verwaltung eingerichtet, die überregional für Spezialbereiche tätig sind wie z. B. für Ökolandbau, Rinderzucht oder Einzelbetriebliche Investitionsförderung.

51.1.2 Grüne Zentren

Der Landwirtschaftsminister gab in seiner Regierungserklärung vom 18.04.2012 für eine zukunftsorientierte Landwirtschaftspolitik das Ziel aus, bayernweit die ÄELF zu Grünen Zentren auszubauen. Dabei sollten Verbände, Organisationen und Selbsthilfeeinrichtungen stärker eingebunden werden. Zwei Grüne Zentren wurden noch im Jahr 2012 errichtet, vier weitere folgten bis Anfang Juli 2013.

²¹⁷ Vgl. ORH-Bericht 2009, TNr. 14.1.2.

²¹⁸ Verordnung über die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELFV) vom 16.06.2005 (GVBl. S. 199).

²¹⁹ Anlage 1 der AELFV in der Fassung vom 19.04.2017.

²²⁰ Nr. 1.6 Geschäftsordnung für die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELFGO) vom 15.02.2013 (AllMBI. S. 141).

²²¹ Nr. 2.1 AELFGO.

²²² § 5 Abs. 3 Schulordnung für die staatlichen Landwirtschaftsschulen (LwSO) vom 02.03.2007 (GVBl. S. 223).



Die Staatsregierung beschloss im Juli 2013 ein Sieben-Punkte-Programm für eine zukunftsorientierte Landwirtschaftspolitik, darunter das Ziel eines flächendeckenden Netzes an Grünen Zentren, um den Menschen im ländlichen Raum zentrale Anlaufstellen bieten zu können.

51.2 Feststellungen

Insgesamt sind 14 der 47 ÄELF im Geschäftsbereich des Ministeriums an Grünen Zentren angesiedelt und 6 weitere in Planung. Zusätzlich wurden zwei Außenstellen von Ämtern zu „kleinen“ Grünen Zentren ernannt. In 8 Fällen entstanden auch mit Haushaltsmitteln des Freistaates neue Büro- und Schulgebäude.

51.2.1 Definition, Rahmen und Ziel

Das Staatsministerium hat bis heute Grüne Zentren weder in Verwaltungsvorschriften definiert noch Rahmenregelungen für deren Einrichtung geschaffen.

Das Ministerium versteht nach eigenen Angaben seine „Strategie für Grüne Zentren“ als Prozess ohne langfristige Planung und einheitliche Standards oder strenge Vorgaben und erläuterte in 2016:

- Vor der Reform „Verwaltung 21“ im Jahr 2004 waren die Verwaltungen der Land- und Forstwirtschaft getrennt und jeweils in eigenen Bürogebäuden untergebracht. Ziel der Einrichtung Grüner Zentren wäre zunächst gewesen, diese ursprünglich räumlich getrennten Verwaltungen zusammenzuführen und so „Einhäusigkeit“ für die unteren Landwirtschafts- und Forstbehörden herzustellen. So würden für die Verwaltung Synergieeffekte entstehen.
- Darüber hinaus sollten die ÄELF durch die Ansiedlung geeigneter Partner (z. B. regionale Geschäftsstelle des BBV oder des Maschinenrings) am gleichen Standort gestärkt werden. Ein Partner genüge für die Proklamation als Grünes Zentrum. Grundsätzlich sei dabei die räumliche Situation vor Ort und die Bereitschaft der Partner entscheidend.
- Die Eignung als Fachschulstandort oder vorhandene Fachzentren stellten keine Kriterien für die Errichtung eines Grünen Zentrums dar.

51.2.2 Einrichtung Grüner Zentren

Das erste „Grüne Zentrum“ entstand in Töging bereits im Jahr 2005. Dem lag eine Erklärung einer Interessensgemeinschaft aus dem Raum Altötting und Mühldorf zugrunde. In ähnlicher Weise wollten 2009 Initiatoren ein Grünes Zentrum in Holzkirchen, das im Jahr 2015 errichtet wurde. Beide Initiativen hatten sachliche und fachliche Synergieeffekte zum Ziel; das Dienstleistungsangebot und die Bildungsarbeit für die Land- und Forstwirtschaft sollte durch räumliche Konzentration an einem Standort verbessert und gestärkt werden. Das Staatsministerium nahm diese Initiativen zur Kenntnis.

Im Rahmen einer internen Weiterentwicklung der Verwaltung wurden 2011 seitens des Staatsministeriums an allen ÄELF Fachzentren eingerichtet. Auch nach Beschluss der Staatsregierung im Ministerrat am 16.07.2013, ein flächendeckendes Netz an Grünen Zentren einzurichten, änderte das Ministerium seine Strategie nicht. Weder wurden die bestehende Ämterstruktur und die Fachschulstandorte evaluiert, noch die erst 2011 eingerichteten Fachzentren hinsichtlich der neuen Zielsetzung des Ausbaus Grüner Zentren betrachtet. Die AELFV und die AELFGO wurden nicht dem Ministerratsbeschluss angepasst.

Das Staatsministerium wies diesbezüglich gegenüber dem ORH darauf hin, es verstehe die in der Regierungserklärung verkündete Strategie, alle ÄELF und deren Standorte innerhalb eines bestimmten Zeitraumes als Grüne Zentren auszuweisen, nicht als strenge Vorgabe. Die regionalen und politischen Bedingungen, die historischen Gegebenheiten und die gewachsenen heterogenen Strukturen seien bei der Errichtung Grüner Zentren zu berücksichtigen.

Daher seien ausnahmsweise auch Grüne Zentren an Außenstellen von ÄELF wegen der langfristigen Planung, aus lokalpolitischem Interesse bzw. zur Standortsicherung errichtet worden. Einhäusigkeit der eigenen Verwaltung und Nutzung von Synergien seien Ziele. Ausnahmen hiervon seien in besonderen räumlichen oder fachlichen Zusammenhängen begründet gewesen.

Das Staatsministerium hält sich nach eigener Aussage bewusst bei der Steuerung zur Errichtung Grüner Zentren zurück. Gefordert seien insbesondere die Amtsleiter in der Region, da die Gewinnung geeigneter Partner erhebliche Anstrengungen und Netzwerke vor Ort erfordern würden. Auf dieser Basis wurden inzwischen 14 Grüne Zentren eingerichtet:

- Die Rechnungsprüfung fand sehr heterogene Grüne Zentren vor, keines gleicht dem anderen.
- Über Töging und Holzkirchen hinaus wurden keine ÄELF bzw. Schulstandorte mehr zusammengelegt.



- Die ÄELF wurden strukturell unverändert ins Grüne Zentrum integriert. Anpassungen bei deren Organisation und Struktur (bei Verwaltungsabläufen oder beim Bildungs- und Beratungsangebot) erfolgten nicht.
- In 2 Fällen²²³ wurden auch Außenstellen der ÄELF zu Grünen Zentren ernannt, wobei in einem Fall ausschließlich die Außenstelle als Grünes Zentrum firmiert. In einem Dienstbezirk sind somit sowohl der Hauptsitz als auch die Außenstelle des AELF als Grünes Zentrum bzw. „Kleines Grünes Zentrum“ deklariert.

51.2.3 Synergieeffekte nach Einrichtung Grüner Zentren

Die Mitarbeiter an „einhäusigen Grünen Zentren“ heben die Synergien durch die gemeinsame Amtsverwaltung (Landwirtschaft und Forsten), die zentrale Wartung und Pflege von Haustechnik und IT, die einfachere Organisation des Personaleinsatzes sowie die direkte Abstimmung mit den Partnern hervor.

Von den insgesamt 20 bestehenden bzw. geplanten Grünen Zentren ist in 13 Fällen Einhäusigkeit zwischen der Land- und Forstwirtschaftsverwaltung gegeben bzw. geplant.²²⁴

In 7 Fällen ist bzw. bleibt die Land- und Forstwirtschaftsverwaltung trotz der Proklamation als Grüne Zentren weiterhin auf mehrere Standorte verteilt. Bei 3 dieser 7 Fälle handelt es sich um neu zu bauende Grüne Zentren.

51.2.4 Fachschulen an Grünen Zentren

In 13 Grünen Zentren wurden bzw. werden die bestehenden Fachschulen der Abteilung Landwirtschaft integriert. Dabei wurden auch neue Schulgebäude errichtet ohne zu prüfen, ob die Schulstandorte nachhaltig ausgelastet sind. 18 Grüne Zentren werden zukünftig eine Fachschule der Abteilung Hauswirtschaft betreiben.

Grüne Zentren werden mit Schulstandorten ungeachtet der Struktur der Fachzentren eingerichtet. Eine gezielte Bündelung von Spezialwissen von Beschäftigten an den Fachzentren und den Bildungseinrichtungen findet nicht statt. Ungeachtet, ob es sich um ein Grünes Zentrum handelt oder nicht, werden ausgebildete Lehrkräfte an den ÄELF auch ohne Schulstandorte beschäftigt und pendeln zur Unterrichtserteilung oder halten überhaupt keinen Unterricht. Folgende Beispiele zeigen die von der Rechnungsprüfung vorgefundene Situation:

- Am Grünen Zentrum Fürstfeldbruck baute der Landkreis als Sachaufwandsträger für 4,5 Mio. € die landwirtschaftliche Fachschule neu. Dafür sind Fördermittel von gut 2,63 Mio. € aus dem Konjunkturpaket II gewährt worden.

²²³ Immenstadt, Bad Staffelstein.

²²⁴ Für die Einstufung als einhäusig blieben Sonderaufgaben unbeachtet, wie z. B. Fachzentren Rinderzucht, Walderlebniszentren, dislozierte Arbeitsplätze.

Die Fachschule des Grünen Zentrums besuchten in den Jahren 2013 bis 2015 jeweils weniger als 16 Studierende im ersten Semester. Ein Blick in die Schulstatistik zeigt, dass auch früher die Mindestschülerzahl von 16 unterschritten wurde bzw. mehrfach²²⁵ Semester gar nicht eröffnet werden konnten.

- ▶ In Münchberg soll ein Grünes Zentrum im Neubau errichtet werden. Auch hier hat der Landkreis Hof Investitionen von bis zu 5,5 Mio. € in Büro- und Schulgebäude geplant. Dies geschieht in der Kenntnis, dass nur jedes zweite Jahr ein Semester eröffnet werden kann (sog. wechselklassige Landwirtschaftsschule). In 36 km Entfernung besteht am AELF in Bayreuth ebenfalls eine Fachschule für Landwirtschaft, die in 2014/15 kein erstes Semester eröffnen konnte.
- ▶ In Kaufbeuren entsteht am Grünen Zentrum eine neue Landwirtschafts- und Technikerschule (9 Mio. € Baukosten, 4 Mio. € Zuwendung vom Staatsministerium). Im März 2017 waren 15 Studierende im ersten Semester Landwirtschaft gemeldet; damit war die Mindeststudierendenzahl unterschritten. 18 Studierende besuchten im ersten Semester die Technikerschule.
- ▶ Beim AELF Ebersberg (Grünes Zentrum eröffnet 2012) und beim AELF Kaufbeuren (Grünes Zentrum im Bau) wurde im Jahr 2011 jeweils ein Fachzentrum für Ökolandbau eingerichtet. Keines der beiden Grünen Zentren hat örtlich eine Bildungseinrichtung für Ökolandbau, sodass das Spezialwissen der Beschäftigten aus einer Hand auf kurzem Wege im Unterricht einfließen könnte. Die Beschäftigten pendeln heute zur jüngsten Fachschule für Ökolandbau, die zum Oktober 2013 in Weilheim eingerichtet wurde. Bereits 1988 startete die spezifische Ausbildung für Ökolandbau an der Fachschule in Landshut-Schönbrunn.

51.3 Würdigung

Mit Blick auf die zersplitterte Struktur auf der unteren Ebene sind die Regierungserklärung des Landwirtschaftsministers im Jahr 2012 und der Ministerratsbeschluss von 2013 zu Grünen Zentren aus Sicht des ORH eine zielführende Initiative zur Einhäusigkeit der ÄELF.

Der ORH empfiehlt, angesichts der Errichtung weiterer Grüner Zentren, die mit erheblichen Investitionen verbunden sein werden, das bisher Erreichte zu evaluieren.²²⁶

Unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit empfiehlt der ORH, die Errichtung Grüner Zentren strategisch eng in die Weiterentwicklung der Land- und Forstwirtschaftsverwaltung einzubinden. Statt eine zersplitterte Verwaltungsstruktur auf der unteren Behördenebene beizubehalten, sollten die ÄELF - wie in der Regierungserklärung 2012 angekündigt - zu Grünen Zentren gebündelt und ausgebaut werden. Dies sollte nicht überwiegend regionalen Initiativen überlassen bleiben, die allerdings

²²⁵ Keine Schüler: 2001/02; 2003/04; 2007/08; unter 16 Schüler: 2005/06.

²²⁶ Vgl. § 2 Abs. 1 AGO.



ebenso wie Partner weiter einzubinden sind. Der ORH empfiehlt, zur Errichtung Grüner Zentren Rahmenregelungen zu erstellen. Der Ministerratsbeschluss lässt sich aus Sicht des ORH zielführend umsetzen, wenn eine klare Steuerung der Prozesse durch das Staatsministerium erfolgt.

51.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium will mit den Grünen Zentren zentrale Anlaufstellen für die Bürger im ländlichen Raum schaffen, Synergieeffekte realisieren und erreichen, dass die Landwirtschafts- und Forstverwaltung als Partnerverwaltungen in einem Haus wahrgenommen werden.

Es sieht die in der Regierungserklärung verkündete Strategie, ÄELF und deren Standorte innerhalb eines bestimmten Zeitraumes als Grüne Zentren auszuweisen, als langfristigen Prozess, bei dem die regionalen und historischen Gegebenheiten sowie die gewachsenen heterogenen Strukturen zu berücksichtigen seien. Dies habe zur Folge, dass Grüne Zentren nicht vollständig einheitlich sein könnten und auch nicht sein sollten.

Mit der Einhäusigkeit der eigenen Verwaltungen und der Nutzung gemeinsamer Einrichtungen sowie der direkten Abstimmung mit den Partnern könnten Synergien erzielt werden.

Ausnahmen hiervon seien in besonderen räumlichen oder fachlichen Zusammenhängen begründet gewesen. In zwei Fällen seien Außenstellen von ÄELF als „Kleines Grünes Zentrum“ deklariert worden, da diese die Kriterien für ein Grünes Zentrum erfüllt hätten, aber kein eigenständiges AELF darstellten. Diese seien mit regionalen Besonderheiten bzw. dem Ziel der Standortsicherung begründet gewesen.

Ein fester Zeitplan für die Errichtung von Grünen Zentren sei nicht sinnvoll, da vielmehr anstehende bauliche oder räumliche Veränderungen als Anlass für die Errichtung eines Grünen Zentrums genommen würden.

Eine strategische Standortdiskussion über Fachschulen und Fachzentren werde im Zusammenhang mit der Errichtung von Grünen Zentren gemeinsam mit dem Sachaufwandsträger (Landkreis) geführt. Im Ergebnis seien bislang alle bestehenden Landwirtschaftsschulen in die Grünen Zentren übernommen worden.

Die räumliche Festlegung der Fachzentren der ÄELF sei der Planung, Gründung und Ausweisung der meisten Grünen Zentren vorausgegangen und hätte andere strategische Gründe, weil deren Errichtung auf die überregionale Bündelung und Konzentration von Fachwissen ziele.

Aufgrund der Vielfalt der Strukturen und zur situativen Optimierung neuer Grüner Zentren würden für die Errichtung bisher schon grundsätzliche Eckpunkte (Bereiche Landwirtschaft und Forsten, Landwirtschaftsschule, Partner) angewandt. Diese Eckpunkte würden, wie vom ORH vorgeschlagen, nun in eine Rahmenregelung überführt, die dann generell für die Errichtung Grüner Zentren gelten sollte.

Ferner habe das Staatsministerium den Vorschlag des ORH aufgegriffen, an einem gemeinsamen und einheitlichen Erscheinungsbild der Grünen Zentren zu arbeiten. Die bereits vorhandenen Kriterien sowie ein einheitliches Erscheinungsbild und eine Berücksichtigung im Internetauftritt würden derzeit in die Rahmenregelung eingearbeitet.

51.5 Schlussbemerkung

Das Staatsministerium hält nach wie vor an einer zersplitterten Struktur fest. Die räumliche Planung von Grünen Zentren, von Fachzentren und Fachschulen darf nicht auf Dauer ausschließlich der situativen Entwicklung überlassen bleiben. Eine Evaluierung des bisher Erreichten ist vor dem Hintergrund des Ministerratsbeschlusses von Juli 2013 notwendig, um Rückschlüsse auf die zukünftige Struktur und Ausrichtung des Dienstleistungsangebotes ziehen zu können.

Der ORH vertritt die Auffassung, dass das Staatsministerium ein wirtschaftliches Gesamtkonzept für die Grünen Zentren entwickeln sowie dieses konsequent verfolgen soll.







STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ

52 Hochwasserschutz und Schadenspotenzial an Wildbächen

(Kap. 12 77)

Durch das Hochwasserschutz-Aktionsprogramm sollen Schäden durch Hochwasser vermieden bzw. verringert werden. Auch von Wildbächen geht für Siedlungsgebiete ein erhebliches Gefahrenpotenzial aus. Im Interesse der Schadensminimierung rät der ORH, im Umgriff von Gewässern dritter Ordnung, darunter von Wildbächen, die bisherigen Möglichkeiten sowie die neuen Instrumentarien des Hochwasserschutzgesetzes II auf allen Verwaltungsebenen konsequent zu nutzen und dabei die wasserwirtschaftlichen Aspekte stärker zu gewichten.

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Augsburg, Nürnberg und Regensburg haben im Jahr 2016 Hochwasserschutzmaßnahmen an Gewässern dritter Ordnung, darunter an Wildbächen geprüft. Prüfungsschwerpunkt war angesichts des haushaltsrechtlichen Gebotes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, ob so das Ziel des Hochwasserschutz-Aktionsprogramms erreicht wird, Schadenspotenzial zu verringern bzw. zu vermeiden.

52.1 Ausgangslage

Oberirdische Gewässer teilt das BayWG nach ihrer wasserwirtschaftlichen Bedeutung in drei Ordnungen²²⁷ ein. Zu den Gewässern dritter Ordnung, die der Zahl nach das Gros²²⁸ der oberirdischen Gewässer in allen bayerischen Regierungsbezirken bilden, zählen unter anderem Wildbäche. Letztere fließen auch durch Siedlungsgebiete, wie z. B. Kanker und Partnach durch Garmisch-Partenkirchen. Streckenweise haben sie großes Gefälle, stark und rasch wechselnden Wasserabfluss und reißen zeitweise auch Geröll und Schwemmholz in starkem Ausmaß mit sich.

Die Staatsregierung beschloss im Mai 2001 das Hochwasserschutz-Aktionsprogramm 2020 und im Juni 2013 das Hochwasserschutz-Aktionsprogramm 2020plus. Sie setzte als Kernziele bereits im ersten Aktionsprogramm, das vorhandene Schadenspotenzial zu verringern und künftiges Schadenspotenzial zu vermeiden.

Der Freistaat investierte im Zeitraum von 2013 bis 2016 561 Mio. € aus den Hochwasserschutz-Aktionsprogrammen.²²⁹ Zusätzlich flossen in Bayern nach Hochwassern für die Schadensbeseitigung, Entschädigungen und Soforthilfen 696 Mio. € an staatlichen Mitteln.

²²⁷ Die Gewässer erster Ordnung, wie z. B. die Donau, werden in einer Anlage zum BayWG aufgeführt. Die Gewässer zweiter Ordnung und die Wildbäche (Teil der Gewässer dritter Ordnung) sind in einer Bekanntmachung des Umweltministeriums vom 12.02.2016 verzeichnet.

²²⁸ Ca. 90.000 km Gewässer.

²²⁹ Übersicht des Umweltministeriums, die für 2013 bis 2016 alle Gewässerordnungen beinhaltet; für das Jahr 2016 wurden vom ORH Investitionen in Höhe von 150 Mio. € eingerechnet.

52.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

52.2.1 Hochwasserschutz bei Planungen

Laut Landesentwicklungsprogramm Bayern sollen bestehende Siedlungen mit technischen Maßnahmen vor einem hundertjährigen Hochwasserereignis (HQ100) geschützt werden. Ein solches tritt statistisch im Mittel alle hundert Jahre einmal ein, kann aber auch häufiger auftreten.

Die EU hat 2007 die rechtliche Basis für die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken („Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie“) geschaffen.²³⁰ Nach deren Umsetzung in nationales Recht fordert das WHG seit 2010²³¹, dass die zuständigen Behörden der Länder Gebiete mit signifikantem Hochwasserrisiko als Risikogebiete bestimmen. In diesen sind anschließend Überschwemmungsgebiete amtlich festzusetzen („amtlich festgesetzte Überschwemmungsgebiete“). Deren Umgriff ermitteln die Wasserwirtschaftsämter (WWÄ), wobei sie ein HQ100-Ereignis zugrunde legen. Die Kreisverwaltungsbehörden setzen sie auf dieser fachlichen Basis anschließend fest. Für Wildbäche als Sonderfall der Gewässer dritter Ordnung sind Wildbachgefährdungsbereiche zu ermitteln und amtlich festzusetzen.²³² In den festgesetzten Gebieten (d. h. Überschwemmungsgebiete und Wildbachgefährdungsbereiche) ist dann nach § 78 Abs. 1 WHG u. a. die Ausweisung neuer Baugebiete und die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen untersagt. Nach dem WHG kann die zuständige Behörde jedoch unter engen Maßgaben Ausnahmen davon zulassen. Ist der Schutz gegen solches Hochwasser fertiggebaut, wird diese Festsetzung i. d. R. wieder aufgehoben.

Darüber hinaus können, neben den verpflichtend festzusetzenden Überschwemmungsgebieten, weitere Überschwemmungsgebiete amtlich festgesetzt werden. Im Rahmen einer Aktualisierung der verpflichtend zu bestimmenden Risikogebiete können diese gemäß § 73 WHG erweitert werden.

Nach dem BauGB stellen die Gemeinden Bauleitpläne auf, in denen u. a. die „Belange des Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge, insbesondere die Vermeidung und Verringerung von Hochwasserschäden“ zu berücksichtigen sind.²³³ Die WWÄ werden dazu als Träger öffentlicher Belange gehört und geben auch Empfehlungen zum hochwasserangepassten Bauen. Eindeutige Regelungen gelten in festgesetzten bzw. vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten.

Die Hochwasserereignisse der vergangenen Jahre haben Regelungslücken aufgezeigt. Im Juni 2017 wurde das Hochwasserschutzgesetz II des Bundes erlassen.²³⁴ Mit dem Gesetz sollen Schäden durch Hochwasser ab 2018 verhindert oder verringert werden. Dazu wurden zum einen Änderungen des BauGB beschlossen: Es besteht nun die Möglichkeit in Bebauungsplänen festzusetzen, dass bei der Errichtung

²³⁰ Richtlinie 2007/60/EG vom 23.10.2007.

²³¹ § 73 WHG.

²³² Art. 46 Abs. 3 BayWG.

²³³ § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB.

²³⁴ BGBl. I S. 2.193 ff. Einige Regelungen traten bereits am 06.07.2017 in Kraft.



baulicher Anlagen bestimmte Maßnahmen getroffen werden müssen, die der Vermeidung oder Verringerung von Hochwasserschäden einschließlich durch Starkregen dienen.²³⁵

Zum anderen wurden im Hochwasserschutzgesetz II Regelungen getroffen, durch welche die Abwägungspflichten der Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen hinsichtlich Hochwasserschutzbelangen konkretisiert wurden: Nach dem neuen § 78b WHG sind künftig auch in Risikogebieten außerhalb von Überschwemmungsgebieten bei der Ausweisung von neuen Baugebieten der Schutz von Leben und Gesundheit und die Vermeidung erheblicher Sachschäden zu berücksichtigen.²³⁶ Ferner können bei baulichen Anlagen Vorgaben für eine hochwasserangepasste Bauweise gemacht werden.²³⁷ Außerdem können nach § 78c WHG Betrieb und Errichtung von Heizölverbraucheranlagen beschränkt werden.

Für die Betrachtung der Situation an Wildbächen in Bayern gilt: Solange für Gewässer dritter Ordnung keine Risikogebiete gemäß § 73 Abs. 1 Satz 1 WHG bestimmt sind, greifen dort die Regelungen des § 78b WHG aus dem Hochwasserschutzgesetz II nicht bzw. des § 78c WHG nur teilweise.

52.2.2 Hochwasserschutz, Zuständigkeit und Zuwendungen

Für den Ausbau und Schutz vor Hochwassergefahren der Wildbäche ist der Freistaat mit seinen WWÄ zuständig. Für den technischen Hochwasserschutz an den übrigen Gewässern dritter Ordnung sind i. d. R. die Kommunen zuständig. Den von ihnen realisierten sog. nichtstaatlichen Hochwasserschutz fördert die Staatsregierung durch Zuwendungen.

Seit Oktober 2016 sind im Rahmen der Zuwendungsverfahren für den nichtstaatlichen Hochwasserschutz bei der Planung auch Extremhochwasserereignisse einzubeziehen. Diese sind seltener als HQ100 und können bei Extremabflüssen oder durch Verklausungen²³⁸ des Gewässerlaufes entstehen.

52.3 Feststellungen

52.3.1 Festsetzung von Überschwemmungsgebieten

Überwiegend wurden Überschwemmungsgebiete für Gewässer erster und zweiter Ordnung festgesetzt, die nach § 73 WHG als Risikogebiete bestimmt sind. An den meisten Gewässern dritter Ordnung und an Wildbächen sind in Bayern derzeit keine Überschwemmungsgebiete bzw. Wildbachgefährdungsbereiche festgesetzt.

Laut Umweltministerium sollen bis Dezember 2018 weitere Risikogebiete bestimmt werden.

²³⁵ § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB.

²³⁶ § 78b Abs. 1 Nr. 1 WHG.

²³⁷ § 78b Abs. 1 Nr. 2 WHG.

²³⁸ Teilweiser oder vollständiger Verschluss eines Gewässerquerschnittes, z. B. durch Schwemmholtz.

52.3.2 Hochwasserschutz am Beispiel des Wildbaches Kanker in Garmisch-Partenkirchen

Die Kanker wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts in ein künstliches Gerinne verlegt, das oberhalb der natürlichen Talsohle liegt. Nach dem extrem schadensträchtigen Hochwasser von Pfingsten 1999 wurde in den Folgejahren ein Abschnitt im südöstlichen Ortsbereich zum Schutz vor einem HQ100 ausgebaut. Aufgrund der engen Bebauung entlang des Gerinnes mussten aufwendige Bauweisen eingesetzt werden.

Im Rahmen der Hochwasserschutzmaßnahme wurde ein Hochwasserrückhaltebecken gebaut. Um einen Teil des Hochwassers der Kanker in die nahe Partnach umleiten zu können, errichtete man ein 1,3 km langes, unterirdisches Gerinne samt Teilungsbauwerk und eine Anlage zur Steuerung des Hochwasserabflusses. Ein weiterer innerörtlicher Ausbau- bzw. Sanierungsabschnitt der Kanker steht noch aus, um den kompletten HQ100-Schutz herzustellen. Die Gesamtkosten für die Verbesserung des Hochwasserschutzes an Kanker und Partnach betragen inklusive der innerörtlichen Erneuerung des Gerinnes nach Schätzung des ORH bis zu 40 Mio. €.²³⁹

Am Teilungsbauwerk des Hochwasserrückhaltebeckens traten bereits während der Bauphase Mängel und Schäden auf. Trotz mehrfacher Sanierungen und Nachrüstungen gibt es bis heute immer wieder Störungen:

- ▶ Die Verschlusselemente ließen sich für die Abflusssteuerung zeitweise nicht oder nur eingeschränkt bewegen; 2014 mussten nach einem kompletten Ausfall Bauteile der Steuerung erneuert werden.
- ▶ Bei den Hochwasserereignissen²⁴⁰ von 2005 und 2010 konnte die Funktionstüchtigkeit nicht nachgewiesen werden, da Wildholz das Teilungsbauwerk verklauste (Abbildung 30) und die Steuerungselemente blockierte. Weitere Maßnahmen wie ein zusätzlicher Wildholzrechen sind geplant, hierzu sind aber noch Grundstücksankäufe nötig. Nach Angabe des Ministeriums finden aktuell eine Überprüfung und eine Anpassung am Hochwasserrückhaltebecken u. a. aufgrund festgestellter Mängel statt.

²³⁹ Bereits verausgabte Mittel zuzüglich geschätzter Kosten für noch ausstehende Maßnahmen.

²⁴⁰ Abfluss deutlich unter HQ100.

**Verklauung des Teilungsbauwerkes in Garmisch-Partenkirchen**

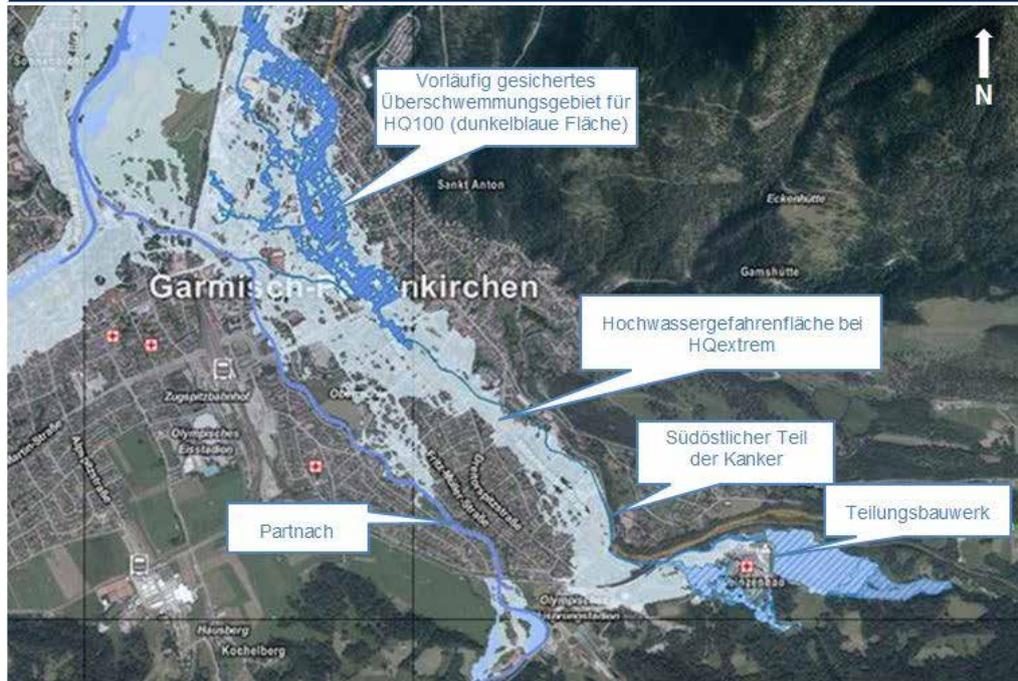
Abbildung 30



Der Auszug aus der Karte des Informationsdienstes „Überschwemmungsgefährdete Gebiete“ des Bayerischen Landesamtes für Umwelt (Abbildung 31) zeigt für Garmisch-Partenkirchen die Überschwemmungsflächen an Kanker und Partnach im Fall eines Extremhochwasserereignisses (hellblaue Flächen); die dunkelblaue Fläche ist der bei einem HQ100 gefährdete Bereich. Diesen hat das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen erstmals mit Bekanntmachung vom 28.04.2016 als Überschwemmungsgebiet vorläufig gesichert. Daher gelten erst seit Ende April 2016 die besonderen Schutzvorschriften für festgesetzte Überschwemmungsgebiete, d. h. das Verbot des § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WHG und das Erfordernis einer wasserrechtlichen Ausnahmegenehmigung nach § 78 Abs. 3 WHG.²⁴¹ Bis April 2016 war lediglich eine Baugenehmigung für Einzelbauvorhaben ausreichend.

Für den bereits fertiggestellten Abschnitt der Hochwasserschutzmaßnahmen der Kanker sieht die Wasserwirtschaftsverwaltung südöstlich des vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebietes weiterhin keine Gefährdung bei einem HQ100-Ereignis. Somit ergibt sich in diesem Bereich der Kanker keine geänderte Rechtslage für die Bauherren, da hier aufgrund des HQ100-Schutzes kein Überschwemmungsgebiet festgesetzt bzw. vorläufig gesichert wurde.

²⁴¹ § 78 Abs. 3 i. V. m. Abs. 6 WHG (Stand: 2016).



Seit Jahren dehnt sich in Garmisch-Partenkirchen die Siedlungsbebauung entlang der Kanker aus. Seit dem Hochwasserereignis 1999 entstanden nach Angaben des Marktes 15 Einfamilienhäuser, 9 Doppel- bzw. Mehrfamilienhäuser, ein Fünfspänner und 5 Wohnhäuser mit mehreren Wohneinheiten. Bis heute werden in Garmisch-Partenkirchen weitere freie Flächen auch in unmittelbarer Nähe der Kanker im HQ100-geschützten Bereich außerhalb des im April 2016 vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiets bebaut. Ausnahmegenehmigungen nach § 78 Abs. 3 WHG²⁴² sind hier nicht erforderlich.

Das zuständige WWA hat in Stellungnahmen zum wasserrechtlichen Vollzug zu Anlagen an Gewässern auch Forderungen zum hochwasserangepassten Bauen u. a. für Wohngebäude in unmittelbarer Nähe der Kanker gestellt. Diese wurden in der Vergangenheit bei Baugenehmigungen nicht immer umgesetzt, da ohne ein festgesetztes oder vorläufig gesichertes Überschwemmungsgebiet keine rechtlich verbindlichen Voraussetzungen gegeben waren.

Hinzu kommen Garagen(-einfahrten), Hütten und Holzlager entlang der Kanker, die den Zugang zum Gewässer weiter einschränken oder verhindern. Diesbezüglich räumt der Markt gegenüber der Rechnungsprüfung ein, dass die Kontrolle aufgrund Personalmanagements auf kommunaler Ebene an Grenzen stoße. Frühere Forderungen des zuständigen WWA nach einer Freihaltung eines Uferstreifens wurden bis heute nicht umgesetzt. Im Überschwemmungsfall besteht eine erhöhte Gefahr der Verklausung des Gerinnes.

²⁴² Stand: 2016.

52.3.3 Baugebiet im Überschwemmungsgebiet der Großen Laine in Oberammergau

Nach einer Studie „Integrales Wildbachkonzept Große Laine“²⁴³ gehen vom Wildbach Große Laine für Oberammergau erhebliche Gefahren aus. Das zuständige WWA bestätigt, dass der bestehende Hochwasserschutz in Oberammergau nicht gegen ein HQ100 ausreichend sei und dann mit hohen Schäden gerechnet werden müsse. Sanierungsarbeiten an bestehenden Schutzbauwerken im Einzugsgebiet der Großen Laine laufen oder sind bereits abgeschlossen; daneben untersuchte eine Vorplanung mehrere Varianten zur Verbesserung des Staatlichen Hochwasserschutzes.

Das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen hat das HQ100-Überschwemmungsgebiet im Jahr 2012 vorläufig gesichert (Abbildung 32). Dadurch ist die Ausweisung von Baugebieten grundsätzlich untersagt. Die Gemeinde Oberammergau hat im Jahr 2013 im Überschwemmungsgebiet eine Ausnahme für die Ausweisung eines Baugebietes beantragt. In dessen Bereich liegt die Gewässersohle der Großen Laine höher als das natürliche Gelände, da das Gewässer an dieser Stelle aufgesattelt durch das Siedlungsgebiet fließt. Die Ausnahmegenehmigung hat das Landratsamt am 17.07.2013 mit Auflagen erteilt. Inzwischen sind im neu ausgewiesenen Baugebiet bereits mehrere Einfamilienhäuser gebaut. Mit der Bebauung entstand weiteres Schadenspotenzial.

Derzeit ist nach Angaben des WWA ein Entwurf für die Planung des Ausbaus des Hochwasserschutzes für das betroffene Gebiet in Arbeit. Es wird noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen, bis die Baumaßnahmen abgeschlossen sein werden.



²⁴³ Vgl. http://www.wwa-wm.bayern.de/alpine_naturgefahren/hwsobammergau/index.htm (abgerufen am 19.12.2017).

52.4 Würdigung

Investitionen für den Hochwasserschutz sowie Entschädigungen, aber auch Kosten für die Wiederherstellung öffentlicher Infrastruktur verursachen Ausgaben in Milliardenhöhe zulasten des bayerischen Haushalts. Vor diesem Hintergrund unterstützt der ORH das Ziel der Staatsregierung, zukünftig das Schadenspotenzial u. a. in Form öffentlicher Erschließung und heranrückender Bebauung zumindest zu begrenzen. Die jüngsten Hochwasserereignisse in Bayern zeigen, dass auch an Gewässern dritter Ordnung und insbesondere Wildbächen hohe Schäden entstehen. Daher steigen die Anforderungen an eine zügige Umsetzung von Hochwasserschutzmaßnahmen.

Beim Hochwasserschutz für Garmisch-Partenkirchen ist eine zuverlässige Steuerung des Hochwasserabflusses nach wie vor nicht gewährleistet. Den Hochwasserschutz dort wirksam fertigzustellen, ist angesichts der geleisteten Ausgaben schon ein Gebot der Wirtschaftlichkeit. Das unterstreicht die weiter heranrückende Bebauung, für die beim Versagen der Hochwasserschutzanlagen ein erhöhtes Risiko besteht.

Der ORH verkennt nicht, dass neue Baugebiete oder bauliche Anlagen in festgesetzten oder vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten ausnahmsweise zugelassen werden können. Die Folgen des in den aufgezeigten Beispielen Oberammergau und Garmisch-Partenkirchen beschrittenen Wegs bei der Bauleitplanung und bei Baugenehmigungen hält der ORH aber unter dem Gesichtspunkt der Schadensminimierung für bedenklich. Das betrifft insbesondere Schäden von Privaten, an der Umwelt und öffentlicher Infrastruktur. Angesichts häufigerer und immer höherer Hochwasserereignisse²⁴⁴ empfiehlt der ORH der Wasserwirtschaftsverwaltung, wasserwirtschaftliche Aspekte nachdrücklich einzubringen. Bei Ausnahmen nach § 78 Abs. 2 und 5 WHG²⁴⁵, aber auch im Zusammenhang mit der Bauleitplanung und der Baugenehmigungen empfiehlt der ORH, diese wasserwirtschaftlichen Aspekte und Schadenspotenziale stärker zu gewichten. Das gilt insbesondere, wenn Kommunen neue Baugebiete in Überschwemmungsgebieten ausweisen wollen und sich dabei auf die Ausnahmeregelung gemäß WHG berufen.

Um die neuen Regelungen aus dem Hochwasserschutzgesetz II angemessen berücksichtigen zu können, sollten an den Gewässern in Bayern die notwendigen zusätzlichen Risikogebiete zeitnah ausgewiesen werden. Eine vom Umweltministerium beabsichtigte Aufnahme von weiteren Risikogebieten an Gewässern dritter Ordnung sollte zügig verfolgt werden.

²⁴⁴ Vgl. Bayerische Staatszeitung vom 12.01.2018: „Zahl der Opfer wird sich vervierfachen“ und Presseinformation des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung vom 11.01.2018 (<https://www.pik-potsdam.de/aktuelles/pressemitteilungen/klimawandel-laesst-fluesse-ueber-die-ufer-treten-anpassung-noetig> [abgerufen am 17.01.2018]).

²⁴⁵ Bis Ende 2017 § 78 Abs. 3 WHG.



52.5 Stellungnahme der Verwaltung

52.5.1 Allgemeines

Generell obliege laut Umweltministerium die Sensibilisierung der Kommunen nicht nur der Wasserwirtschaftsverwaltung, sondern auch der OBB und den Kommunalen Spitzenverbänden. Im Zuge des Hochwasserschutzgesetzes II werde es in allen Risikogebieten zu einer Sensibilisierung bereits aufgrund der Nachrüstpflichten bei Ölheizungsanlagen kommen. Aktuell werde am Bayerischen Landesamt für Umwelt eine Handlungsanleitung für die Festsetzung von Wildbachgefährdungsbereichen erarbeitet. Diese sei erforderlich, um ein einheitliches und vor allem rechtssicheres Vorgehen in Bayern sicherzustellen, welches auch bei Klageverfahren standhalte.

Das Innenministerium weist im Allgemeinen darauf hin, dass das Baurecht lediglich die fachlichen Vorgaben des Wasserrechts vollziehe bzw. diese ggf. in Planungs- und Baugenehmigungsverfahren einfließen lasse. Es verweist dabei auf die geänderten Rahmenbedingungen mit Inkrafttreten der neuen bau- und wasserrechtlichen Bestimmungen gemäß dem Hochwasserschutzgesetz II. Wie die Zielrichtung des neuen § 78b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 WHG auch in außerhalb der vom WHG explizit geregelten Überschwemmungs- und Risikogebieten fachlich statuiert werden könne, sei laut Innenministerium auf dem Gebiet des Wasserrechts und somit in der Zuständigkeit des Umweltministeriums zu klären. Rechtliche Anpassungen, die über das Hochwasserschutzgesetz II hinausgehen, sehen sowohl das Umweltministerium als auch das Innenministerium nicht für notwendig an.

52.5.2 Garmisch-Partenkirchen

Zu Garmisch-Partenkirchen teilt das Umweltministerium mit, dass vor der Bekanntmachung zur vorläufigen Sicherung des Überschwemmungsgebietes aufgrund der geltenden Rechtslage keine Ausnahmegenehmigung für Einzelbauvorhaben erforderlich gewesen sei, sondern lediglich eine Baugenehmigung. Die Bebauung entlang der Kanker sei in enger Abstimmung mit dem WWA erfolgt. Die Häuser seien bei einem HQ100 nicht gefährdet. Nach fachlicher Einschätzung sei eine zuverlässige Steuerung möglich. Störungen im Bereich der Hydraulik der Schützen seien im Rahmen der jährlichen Inspektionen behoben worden. Am Rückhaltebecken seien im Frühjahr 2017 im Rahmen der technischen Gewässeraufsicht Mängel und Anpassungsbedarf untersucht worden. Mittlerweile sei ein Finanzierungsentwurf aufgestellt und genehmigt worden, um ein umfangreiches Anpassungs- und Sanierungskonzept zu erstellen.

Das Hochwasserschutzgesetz II mit § 78b und 78c WHG greife zukünftig auch in Garmisch-Partenkirchen. Wegen bestehender Restrisiken und Gefährdungen jenseits eines HQ100 werde auf HQ-extrem-Berechnungen für Kanker, Partnach und Loisach hingewiesen, die bei der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen seien.

52.5.3 Baugebiet Oberammergau

Zum Hochwasserschutz Oberammergau teilt das Umweltministerium mit, dass der Entwurf für die Umsetzung der noch ausstehenden Teilmaßnahmen kurz vor der Fertigstellung stehe. Das Umweltministerium gehe davon aus, dass mit den Baumaßnahmen 2019 begonnen werde und damit der Hochwasserschutz des besiedelten Ortsbereiches abgeschlossen werden könne.

52.6 Schlussbemerkung

Es ist ein gewichtiges Anliegen, Schadenspotenzial aus Hochwasserereignissen für die öffentliche Hand, aber auch für Private zu begrenzen. Deshalb sollten im Umgriff von Gewässern dritter Ordnung, darunter von Wildbächen, die bisherigen Möglichkeiten und die neuen wasserrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Instrumentarien aus dem Hochwasserschutzgesetz II auf allen Verwaltungsebenen konsequent genutzt und dabei die wasserwirtschaftlichen Aspekte stärker gewichtet werden.

53 Hochwasserschutz in Deggendorf

(Kap. 12 77)

 **Vom Hochwasser im Juni 2013 waren die Deggendorfer Ortsteile Fischerdorf und Natternberg besonders betroffen. Bei mindestens 150 der betroffenen Häuser war insbesondere wegen Ölschäden ein Abriss erforderlich. Entgegen den rechtlichen Vorgaben waren Heizöltanks nicht auf ihre Hochwassersicherheit kontrolliert worden.**

Das Umweltministerium sollte die neuen Möglichkeiten des Hochwasserschutzgesetzes II konsequent nutzen.

Der ORH hat unter Beteiligung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Augsburg und Regensburg den Hochwasserschutz im Raum Deggendorf geprüft. Ausgelöst, aber auch örtlich begrenzt, war die Prüfung durch das Juni-Hochwasser 2013, bei der das Siedlungsgebiet Fischerdorf/Natternberg um bis zu 4 m überflutet wurde. Prüfungsschwerpunkt war angesichts des haushaltsrechtlichen Gebotes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, ob die gebotene Schadensvorsorge durch die staatlichen Stellen betrieben worden war.



53.1 Ausgangslage

53.1.1 Sachverhalt

Durch anhaltenden starken Regen hatte sich im Juni 2013 in weiten Teilen Bayerns die Hochwasserlage immer mehr verschärft und auch im Donaauraum, speziell aber im Landkreis Deggendorf für Überschwemmungen gesorgt. Der Donau-Pegel erreichte am 4. Juni einen Höchststand von 8,08 m. Die Höchstwasserstände wurden für alle Hochwasserschutzanlagen überschritten. Wegen eines Deichbruchs an der Isarmündung wurden die Deggendorfer Ortsteile Fischerdorf und Natternberg überflutet.

Die Folgen des Hochwassers waren für die betroffenen Siedlungsgebiete besonders gravierend, weil sich Öltanks aus ihrer Verankerung rissen, Öl auslief und sich im Mauerwerk und im Estrich der betroffenen Häuser festsetzte. Insbesondere im Bereich Fischerdorf waren die Belastungen aufgrund ausgetretenen Heizöls besonders hoch. Mindestens 150 Häuser hatten so schwere Ölschäden davongetragen, dass deren Sanierung ausschied und ihr Abriss erforderlich war. Ohne Ölschäden wäre ein Abbruch in den meisten Fällen nicht erforderlich gewesen. Eine nähere behördliche Untersuchung zur Schadensentstehung erfolgte nicht. Die Staatsregierung sagte zu, die entstandenen Schäden weitestgehend auszugleichen.²⁴⁶ Ende 2014 rechnete allein der Landkreis Deggendorf mit Schäden von über 500 Mio. €.²⁴⁷

Nach Beseitigung der Hochwasserschäden erfolgte der Wiederaufbau einer Vielzahl von Häusern an gleicher Stelle ohne Änderung der Bebauungspläne. Mittlerweile verbesserte der Staat den Hochwasserschutz im betroffenen Gebiet, insbesondere durch eine zweite Deichlinie an der Isar. Das hat zum Ziel, Fischerdorf und Natternberg vor einem Hochwasser mit einer Abflussmenge, die im statistischen Mittel einmal alle 100 Jahre erreicht oder überschritten wird (hundertjährliches Hochwasser - HQ100) zu schützen. Die im September 2016 fertiggestellte zweite Deichlinie hat eine Gesamtlänge von 3,5 km und verläuft parallel zum bereits bestehenden Hochwasserdeich. Dafür haben der Freistaat, der Bund und die Europäische Union insgesamt 27 Mio. € investiert.

53.1.2 Änderung der Rechtslage durch das Hochwasserschutzgesetz II

Im Rahmen der Prüfung wurde auch auf Regelungslücken für weitergehende Hochwasserschutzmaßnahmen hingewiesen. Mittlerweile hat der Bund das Hochwasserschutzgesetz II erlassen. Damit wurde in das WHG eine Regelung aufgenommen, die auch für Hochwasserrisikogebiete außerhalb von Überschwemmungsgebieten Einschränkungen bei der Ausweisung neuer Baugebiete und der Errichtung baulicher Anlagen zulässt. Zudem wurde das BauGB dahingehend ergänzt, dass in Bebauungsplänen auch Gebiete festgesetzt werden können, in denen bei der Errichtung baulicher Anlagen bestimmte bauliche oder technische Maßnahmen getroffen werden müssen, die der Vermeidung oder Verringerung von Hochwasserschäden dienen.

²⁴⁶ Vgl. TNr. 2 der Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 07.08.2013.

²⁴⁷ [https://regiowiki.pnp.de/wiki/Hochwasser_2013_\(Deggendorf\)](https://regiowiki.pnp.de/wiki/Hochwasser_2013_(Deggendorf)) (abgerufen am 23.10.2017).

Der Vollzug des WHG und des BauGB obliegt in erster Linie den zuständigen Landesbehörden, insbesondere den Wasserwirtschaftsämtern und Landratsämtern sowie denjenigen Kommunen, denen staatliche Aufgaben übertragen wurden.

53.1.3 Anlagenverordnung

In Überschwemmungsgebieten und in vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten galten zum Zeitpunkt der Prüfung die besonderen Regelungen der Anlagenverordnung (VAwS)²⁴⁸ für Heizöllager. Diese sind bis zur Fertigstellung eines Hochwasserschutzes uneingeschränkt und unmittelbar anzuwenden.

Als Grundsatzforderung legt die VAwS neben einer behördlichen Kontrollpflicht fest, dass Anlagen so beschaffen sein und betrieben werden müssen, dass wassergefährdende Stoffe nicht austreten können. Die Anlagen müssen dicht, standsicher und gegen die zu erwartenden mechanischen, thermischen und chemischen Einflüsse hinreichend widerstandsfähig sein. Außerdem müssen Anlagen und Anlagenteile in Überschwemmungsgebieten so gesichert sein, dass sie bei Hochwasser nicht aufschwimmen oder ihre Lage verändern. Entsprechend sind auch alle unterirdischen Heizöltanks sowie oberirdische Anlagen mit einem Volumen von mehr als 1.000 bis 10.000 Litern (dies entspricht den üblichen Öltanks in Wohngebäuden) von Sachverständigen zu überprüfen, die ihren Bericht unverzüglich der zuständigen Behörde vorzulegen haben.

53.2 Feststellungen

Die vom Hochwasser 2013 besonders betroffenen Deggendorfer Ortsteile Fischerdorf und Natternberg galten bereits seit 01.01.2008 als vorläufig gesichertes Überschwemmungsgebiet.²⁴⁹ Zuständige Behörde für die Kontrolle nach der VAwS ist die Große Kreisstadt Deggendorf, der diese staatlichen Aufgaben übertragen sind.²⁵⁰

Für die dortigen Öltanks lagen bis zum Hochwasser jedoch keine Prüfbescheinigungen vor. Deren Vorlage forderte die Stadt Deggendorf von den betroffenen Hauseigentümern erstmals mit Schreiben vom 07.04.2014, also fast ein Jahr nach dem Hochwasser.

Das Unterlassen der vorherigen Prüfung dieser Öltanks beruht nach Angaben der Stadt Deggendorf auf der Ergebnismündung vom 09.12.2008 über eine Besprechung am 01.12.2008 im Landratsamt Deggendorf. Daran nahmen teil das Umweltministerium, die Regierung von Niederbayern, das Landratsamt Deggendorf, Bürgermeister später betroffener Gemeinden und das Wasserwirtschaftsamt Deggendorf. Thematisch ging es um die Klärung von Sach- und Rechtsfragen für das Bauen im Überschwemmungsgebiet der Donau zwischen Straubing und Vilshofen.

²⁴⁸ Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährlichen Stoffen und über Fachbetriebe (Anlagenverordnung - VAwS) vom 18.01.2006 (GVBl. S. 63), ohne Änderung der Rechtslage mittlerweile in eine Bundesverordnung überführt: Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV) vom 18.04.2017 (BGBl. I S. 905).

²⁴⁹ § 76 Abs. 3 WHG.

²⁵⁰ Verordnung über Aufgaben der Großen Kreisstädte (GrKrV) in der Fassung der Bek. vom 25.03.1991 (GVBl. S. 123).



Aussagen zur Lagerung wassergefährdender Flüssigkeiten wurden im Rahmen der Besprechung am 01.12.2008 nicht getroffen. Im genannten Besprechungsvermerk vom 09.12.2008 wurden dazu aber „aus Gründen des Sachzusammenhangs“ ergänzende Hinweise gegeben. So wurde insbesondere dargelegt, dass Heizölanlagen in Überschwemmungsgebieten hochwassersicher nachzurüsten seien und die zweijährige Frist für die Überprüfung dieser Anlagen zum 31.12.2010 ablaufe. Dass die hochwassersichere Nachrüstung und die Überwachungspflicht von Heizöltanks im Bereich von Flächen, die künftig auf Dauer durch bauliche Anlagen vor einem HQ100 geschützt werden sollen, ausgesetzt worden wären, kann aus dem Text dieser Niederschrift aber nicht entnommen werden.

Gleichwohl legte man anschließend den Besprechungsvermerk dahingehend aus, dass der Vollzug der geltenden Regelung ausgesetzt werden solle. Beleg für diese Auslegung ist eine knapp formulierte E-Mail des Umweltministeriums vom 03.12.2009. Mit dieser E-Mail antwortete es auf eine Anfrage der Regierung von Niederbayern.

Vorausgegangen waren schon Ende 2008 kommunale Schreiben an die Staatsregierung, die sich für eine solche Aussetzung der Überprüfung der Heizöltanks im Übergangszeitraum bis zur Fertigstellung des Hochwasserschutzes eingesetzt hatten. Die Sicherung der Heizöltanks treffe bis zur Fertigstellung des Hochwasserschutzes zahllose Privathaushalte und bedeute eine erhebliche Belastung der Bevölkerung.

Im Rahmen des Prüfungsschriftwechsels des ORH mit dem Umweltministerium hat dieses den o. g. E-Mail-Austausch inhaltlich als „Missverständnis“ bezeichnet. Dies könne aber auch nach Befragungen der seinerzeit handelnden Beamten nicht mehr aufgeklärt werden.

53.3 Würdigung

Die VAwS war zum Zeitpunkt des Hochwassers 2013 im vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiet Fischerdorf/Natternberg uneingeschränkt anwendbar. Eine Rechtsgrundlage, die erlaubt, von diesen Bestimmungen abzuweichen, besteht nicht. Die Tatsache, dass die VAwS nicht vollzogen wurde, kommt als eine der Ursachen für die durch ausgelaufenes Heizöl entstandenen, ungewöhnlich massiven Schäden in Betracht, auch wenn dazu eine nähere Untersuchung der Schadensursachen unterblieb.

Der Vollzug der einschlägigen Bestimmungen oblag zwar der Stadt Deggendorf als Großer Kreisstadt; sie hatte insoweit die staatlichen Aufgaben der Kreisverwaltungsbehörde wahrzunehmen. Das Umweltministerium hätte im Rahmen der Fachaufsicht aber zeitlich schon weit vor dem Hochwasser sicherstellen müssen, dass die erforderlichen Prüfbescheinigungen nach der VAwS landesweit vollständig vorliegen und keine ungeprüften Heizölanlagen in Überschwemmungsgebieten mehr betrieben werden. Außerdem haben Umweltministerium und die Regierung von Niederbayern durch ihre Formulierungen erst Anlass für einen fehlerhaften Rechtsvollzug gesetzt. Insbesondere im Kontext der damaligen Gespräche und des vorherigen Schriftwechsels hätte aber gerade das für den Hochwasserschutz zuständige Ministerium Formulierungen, die zum fehlerhaften Vollzug Anlass geben, vermeiden müssen.

53.4 Empfehlungen

Nach abschließender Fertigstellung des HQ100-Schutzes ist davon auszugehen, dass für den Bereich Fischerdorf/Natternberg die Festsetzung als Überschwemmungsgebiet zulässigerweise aufgehoben wird, es aber Risikogebiet im Sinne des Hochwasserschutzgesetzes II bleibt.

Der ORH empfiehlt dringend, die bisherigen Möglichkeiten und die seit Januar 2018 für Risikogebiete geltenden wasserrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Instrumentarien aus dem Hochwasserschutzgesetz II auf allen Verwaltungsebenen konsequent zu nutzen. Dazu zählt auch eine hochwasserangepasste Bauweise. Dies gilt insbesondere im Bereich des unteren Donautals auch nach Fertigstellung des technischen HQ100-Schutzes.

53.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Umweltministerium räumt ein, dass es sich bei der E-Mail vom 03.12.2009 um eine missverständliche Formulierung gehandelt habe. Es weist darauf hin, dass seine E-Mail die nachgeordneten Behörden nicht von ihrer Verantwortung für einen ordnungsgemäßen, rechtskonformen Vollzug entbinde.

Das Innenministerium verweist auf die Zuständigkeit des Umweltministeriums für den Hochwasserschutz und hat inhaltlich nicht zum Jahresbericht Stellung genommen.

53.6 Schlussbemerkung

Der Hinweis des Umweltministeriums auf die Eigenverantwortung nachgeordneter Behörden beim Vollzug ministerieller Schreiben ist im Hinblick auf die besondere Verantwortung, die eine Oberste Dienstbehörde für den Verwaltungsvollzug hat, problematisch. Aufgabe jeden Ministeriums ist es, Auskünfte an nachgeordnete Behörden in rechtskonformer und eindeutiger Weise zu geben und für ordnungsgemäßen Vollzug zu sorgen.



Der ORH empfiehlt dringend, die Überwachungspflicht von Heizölanlagen in Überschwemmungsgebieten und Risikogebieten zu kontrollieren.

Insgesamt zeigt die Prüfung des ORH, dass der Vollzug des Hochwasserschutzes nach Maßgabe des früher geltenden Rechts Mängel aufwies und dies nach Ansicht des ORH dazu beitrug, dass erhebliche Schäden zulasten von Umwelt, öffentlicher Infrastruktur und von Privaten nicht verringert oder zumindest teilweise nicht vermieden wurden.

Das Umweltministerium sollte die neuen Möglichkeiten des Hochwasserschutzgesetzes II konsequent nutzen.

54 **Anerkennungskriterien und Fördervoraussetzungen für Umweltstationen**

(Kap. 12 02)

 **Das Umweltministerium hält sich bei der Anerkennung und Förderung der Umweltstationen nicht an seine Förderrichtlinien und prüft deren Einhaltung unzureichend.**

Der ORH empfiehlt dringend, das Förderprogramm zu evaluieren und die Förderrichtlinien zu überarbeiten.

Der ORH hat 2016 und 2017 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach und Würzburg die Einhaltung der Anerkennungskriterien und der Fördervoraussetzungen für Umweltstationen (UWS) beim Umweltministerium geprüft. Prüfungsschwerpunkt war zudem, ob die damit verfolgten Ziele unter Beachtung des haushaltsrechtlichen Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erreicht wurden. Die Prüfung erfolgte an den 7 Regierungen und bei 25 staatlich anerkannten UWS.

54.1 **Ausgangslage**

UWS werden seit 1996 als multifunktionale Einrichtungen der Umweltbildung gefördert.²⁵¹ Ziel der UWS ist es, vor allem im außerschulischen Bereich Umweltbewusstsein und Handlungskompetenz bei Bürgern aller Altersstufen zu entwickeln. Hierzu soll gemäß der Förderrichtlinien (FÖR) ein räumlich ausgewogenes, flächendeckendes Netz von UWS für eine wohnortnahe Umweltbildung errichtet, betrieben und stabilisiert werden. Umweltbildung bieten auch Einrichtungen in Naturparks, Biosphärenreservaten oder Nationalparks an.

²⁵¹ Richtlinien für die Förderung von Umweltstationen vom 19.12.2014 (AllIMBl. 2015, S. 38).

Der Freistaat gewährt nach Maßgabe der FöR und der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen²⁵² an UWS Zuwendungen für die Erst-, Ergänzungs- und Ersatzausstattungen sowie die Durchführung von Projekten. Voraussetzung der Förderung einer UWS ist, dass das Umweltministerium sie zuvor staatlich anerkennt. Im Haushaltsplan 2015/2016 waren für die Einrichtung und den Betrieb von UWS jährlich 1,8 Mio. € veranschlagt; im Doppelhaushalt 2017/18 sind es 2 bzw. 1,8 Mio. €.

2014 hatte der Ministerrat beschlossen, das Netz der damals 50 staatlich anerkannten UWS zu erweitern.²⁵³ Derzeit sind 54 UWS in Bayern vom Umweltministerium anerkannt. Darüber hinaus vergibt das Ministerium ein Qualitätssiegel für Einrichtungen, Netzwerke und Selbstständige der Umweltbildung in Bayern, die hochwertige Veranstaltungen anbieten. Unter Berücksichtigung der UWS gibt es rd. 130 Träger dieses Qualitätssiegels.²⁵⁴

Das Umweltministerium plant künftig in jedem der 71 Landkreise und in jeder der 25 kreisfreien Städte mindestens eine UWS.²⁵⁵

²⁵² Insbesondere Art. 23 und 44 BayHO.

²⁵³ Bayerische Staatsregierung: NaturVielfalt Bayern Biodiversitätsprogramm Bayern 2030, Oktober 2014.

²⁵⁴ www.umweltbildung.bayern.de/qualitätssiegel (abgerufen am 16.02.2018).

²⁵⁵ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz: „Scharf: Umweltbildung in Bayern wird ausgebaut“, Pressemitteilung Nr. 2/17 vom 17.01.2017.



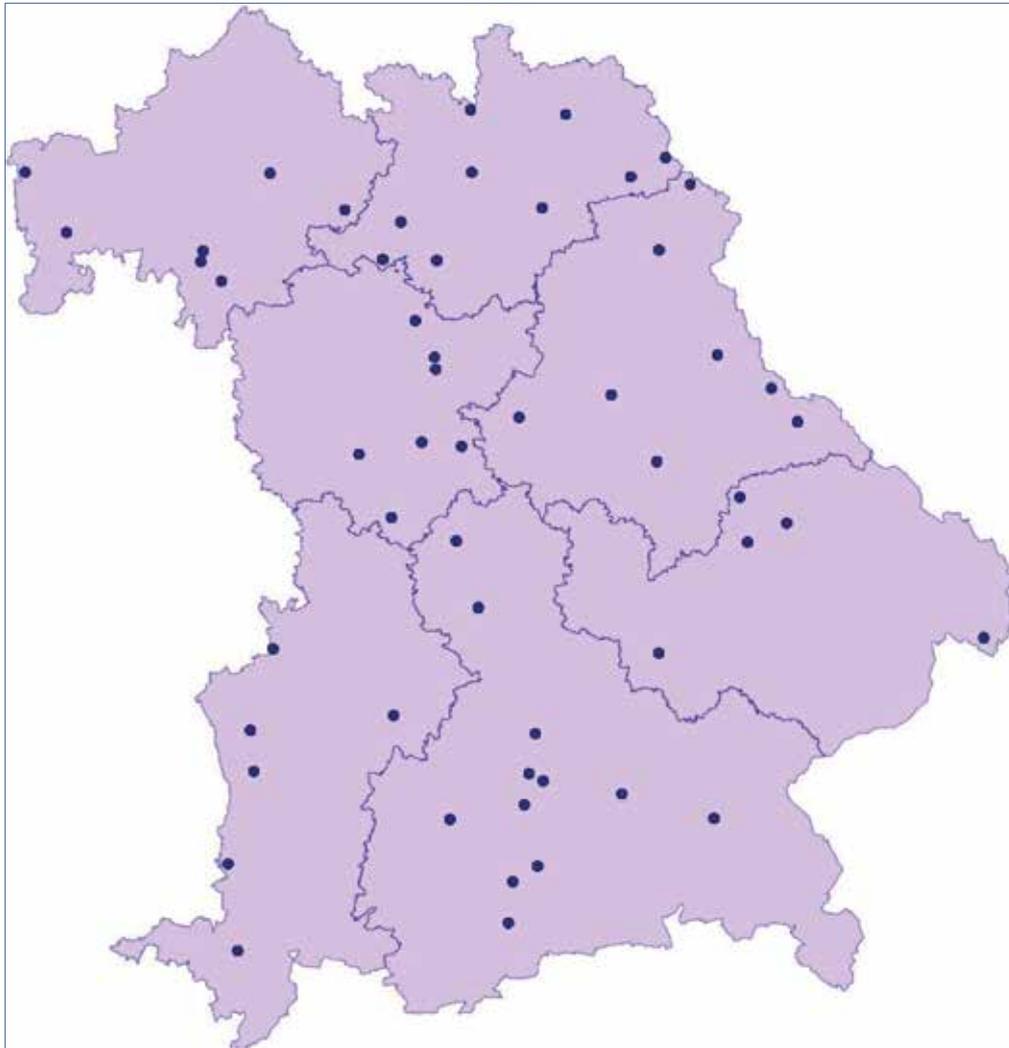
54.2 Feststellungen

54.2.1 Zielsetzung und Stand der Umsetzung

2016 verteilten sich die 54 staatlich anerkannten Umweltstationen auf 34 der 71 Landkreise und auf 8 der 25 kreisfreien Städte.

Umweltstationen in Bayern

Abbildung 33



Vor allem in der Rhön, in Westmittelfranken, im südlichen Oberbayern, in Mittelschwaben und in weiten Teilen Niederbayerns sind UWS nur vereinzelt vorhanden. In mehreren Landkreisen und kreisfreien Städten befinden sich dagegen bis zu vier Umweltstationen, teilweise in relativ engem Umkreis. Das Umweltministerium erkennt nach der derzeitigen Verwaltungspraxis auch neue geeignete Bewerber an, wenn sich in der Nähe bereits eine UWS befindet.

Eine Evaluierung des Förderprogramms und der seither eingerichteten UWS fand bisher nicht statt. Ein auf einer Bedarfsanalyse basierendes Konzept, wie, bis wann und mit wie vielen UWS ein ausgewogenes Netz für eine wohnortnahe Umweltbildung erreicht werden soll, hat das Umweltministerium nicht vorgelegt.

54.2.2 Kriterien zur Anerkennung und beabsichtigte Fortschreibung

Eine Umweltbildungseinrichtung muss nach den FÖR²⁵⁶ den im Folgenden behandelten Kriterien entsprechen. Schriftliche Ausführungs- bzw. Auslegungshinweise hat das Umweltministerium zu diesen Kriterien nicht getroffen. Auch die Vollzugshinweise des Umweltministeriums²⁵⁷ enthalten keine Regelungen dazu:

54.2.2.1 Ganzjährige, uneingeschränkte Zugänglichkeit

Bei vier Einrichtungen war ein Zugang grundsätzlich nur nach Entrichtung eines Eintrittsentgelts möglich. Manche Stationen waren nur tageweise bzw. nicht ganztags geöffnet. Bei einer UWS war der Zugang nur nach Voranmeldung bzw. nicht ganzjährig möglich.

54.2.2.2 Eigenständige Organisation und Personalmindestausstattung

Laut FÖR müssen UWS eine eigenständige Organisationseinheit (Personal/Etat) sein. Einige UWS hatten keinen eigenen Etat.

Die UWS müssen über mindestens einen hauptberuflich dauerhaft und in Vollzeit Beschäftigten oder zwei entsprechende Teilzeitkräfte verfügen.²⁵⁸ Mehrere Einrichtungen konnten über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr keine entsprechenden Mitarbeiter vorweisen oder beschäftigten Honorarkräfte. Verschiedentlich wurde die geforderte Vollzeitstelle nur durch die anteilige Beschäftigung von mehr als zwei Vollzeit- bzw. Teilzeitkräften nachgewiesen.

54.2.2.3 Geeignetes Außengelände in angemessener Entfernung

Laut FÖR muss die UWS handlungsorientiertes Lernen ermöglichen und hierfür auch ein geeignetes Außengelände einsetzen, das in angemessener Entfernung zur Verfügung steht.²⁵⁹ Einige UWS nutzten allgemein zugängliches Gelände, wie z. B. Grünanlagen, Wälder oder Ufergelände in der Umgebung. Die Auslegung der FÖR zu diesem Kriterium reichten seitens der UWS wie auch der Regierungen vom „selbst gestalteten Gelände am Haus“ über ein „allgemein zugängliches Gelände, das mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreicht werden kann“, bis zu einem „Außengelände, das relativ weit von den Büroräumen entfernt ist“.

²⁵⁶ Nr. I. 4 FÖR.

²⁵⁷ UMS vom 19.12.2014 Gz. 66b-U8040-2014/117-2.

²⁵⁸ Nr. I. 4 FÖR.

²⁵⁹ Nr. I. 4 Abs. 2 Spiegelstrich 6 FÖR.



54.2.2.4 Zielgruppen

Die FöR²⁶⁰ legen fest, dass „die Umweltbildungseinrichtung sich der Umweltbildung und Bildung zur nachhaltigen Entwicklung sowohl bei Kindern und Jugendlichen (im schulischen und außerschulischen Bereich) als auch bei Erwachsenen widmet. Die Bildung von Schwerpunkten bei bestimmten Zielgruppen und Milieus ist möglich“.

Das Umweltministerium führte für die Träger des Qualitätssiegels, zu denen auch fast alle UWS zählen, eine Teilnehmerstatistik. Bis auf zwei meldeten die UWS ihre Gesamtteilnehmerzahlen jährlich an das Umweltministerium. Für die einzelnen Förderprojekte lagen keine konkreten Zahlen bezüglich Teilnehmern und Zielgruppen vor.

Die Auswertung der Teilnehmerstatistik²⁶¹ der Qualitätssiegelträger 2014 und 2015 ergibt: Neun UWS schulten in den Jahren 2014 und 2015 aus bestimmten Zielgruppen (Kinder, Jugendliche, Erwachsene) keine bzw. nur eine geringe Zahl an Teilnehmern (0 bis 28 Teilnehmer). Sieben UWS sahen in den Jahren 2014 und 2015 kein Bildungsangebot für Teilnehmer aus einzelnen, von der FöR geforderten Zielgruppen vor.

54.2.3 Überprüfung anerkannter UWS

Eine staatlich anerkannte UWS verliert gemäß den FöR ihren Status, wenn sie länger als zwölf Monate ein Kriterium nicht erfüllt. Die Anerkennungskriterien wurden seit 2007 im zweijährigen Turnus von den jeweils zuständigen Regierungen mittels einer Selbstauskunft per Formular geprüft. Auf diesem Weg hatten im untersuchten Zeitraum alle UWS durch „Ankreuzen“ in den Formularen angegeben, dass sie die Anforderungen erfüllt hätten. Eine Kontrolle vor Ort fand nicht statt.

Im Jahr 2014 wurde einer UWS nach Überprüfung durch das Umweltministerium der Status aberkannt. Der ORH stellte fest, dass über ein Drittel der 25 geprüften UWS ein bestimmtes Kriterium nicht erfüllten.

54.3 Würdigung

Das Ziel einer räumlich ausgewogenen, flächendeckenden UWS-Versorgung ist bislang nicht erreicht. Vor diesem Hintergrund sieht es der ORH kritisch, dass weitere UWS im zum Teil sogar sehr engen Umgriff von wenigen Kilometern bereits bestehender UWS anerkannt und gefördert wurden.

Die gegenwärtige Praxis entspricht schon bei der Anerkennung von UWS nicht den Zielvorgaben und dem Zweck der Richtlinien. Eine stringente Anwendung und Kontrolle der Anerkennungskriterien fehlt. Der ORH sieht kritisch, dass das Umweltministerium keine förderrechtlichen Konsequenzen gezogen hat, selbst wenn bei bestehenden UWS die Anerkennungskriterien eindeutig nicht erfüllt waren.

²⁶⁰ Nr. 1 4 Abs. 2 Spiegelstrich 4 FöR.

²⁶¹ Jahresstatistik der Qualitätssiegelträger 2014 und 2015.

Der ORH empfiehlt, die Förderung der UWS hinsichtlich der grundsätzlichen Zielrichtung und des Bedarfs an neuen Umweltbildungseinrichtungen zu evaluieren. Die FÖR sind auf Basis dieser Evaluierung anzupassen. Nötig sind Indikatoren, die geeignet sind, die in den Richtlinien gesteckten Ziele zuverlässig zu überprüfen.

54.4 Stellungnahme der Verwaltung

Nach Auffassung des Umweltministeriums legt der ORH die Förderrichtlinien zu restriktiv aus. Das Umweltministerium kündigt allerdings eine Überarbeitung der Förderrichtlinien an. Es stimmt mit dem ORH überein, dass die derzeit geltenden Förderrichtlinien einige unklare Bestimmungen enthalten, die zur Vermeidung von Missverständnissen konkretisiert werden müssen bzw. auch entfallen können. Die turnusmäßigen Prüfungen der Anerkennungskriterien sollen künftig detaillierter erfolgen.

Der von der Staatsregierung beschlossene flächendeckende Ausbau an staatlich anerkannten Umweltstationen ist nach Auffassung des Umweltministeriums eine langfristige Aufgabe in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln und dem Vorhandensein geeigneter Träger derartiger Umweltstationen.

Das Umweltministerium hält an seiner Auffassung fest, dass es sinnvoll sein kann, mehrere UWS je Landkreis anzuerkennen. Allerdings sollten dabei unterschiedliche Schwerpunkte in der Bildungsarbeit und keine Konkurrenzsituationen entstehen. Zugleich würden auch besondere Aspekte wie z. B. Bevölkerungszahl in Ballungsräumen, Bildungsangebote für überregionale Zielgruppen sowie das Vorhandensein von Biosphärenreservaten oder Nationalparks mitberücksichtigt.

In den beiden Biosphärenreservaten Berchtesgadener Land und Rhön sowie in den beiden Nationalparks Bayerischer Wald und Berchtesgaden führen die dafür zuständigen Stellen umfangreiche Umweltbildungsmaßnahmen durch. Im Bereich dieser vier Umweltbildungseinrichtungen erscheine der Bedarf an einer eigenständigen UWS derzeit nachrangig.

Der Bedarf für eine UWS würde bei Eignung unter Einbeziehung bereits vorhandener Umweltbildungseinrichtungen im Einzelfall ermittelt.

54.5 Schlussbemerkung

Die Verwaltung ist gefordert, bei Verstoß gegen die Fördervoraussetzungen förderrechtliche Konsequenzen zu prüfen und ggf. den Status als UWS abzuerkennen. Angesichts offensichtlicher Richtlinienverstöße weist der ORH zurück, die Förderrichtlinien würden durch die Rechnungsprüfung zu restriktiv ausgelegt. Mit Blick auf das Gebot eines wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes sieht der ORH kritisch, dass die Verwaltung bislang keine förderrechtlichen Konsequenzen ziehen will bzw. teilweise



auch nicht ziehen kann, da die Anerkennungskriterien unklar formuliert sind und auch nicht stringent kontrolliert wurden. Der ORH empfiehlt, die Förderung der UWS ergebnisoffen zu evaluieren und die Förderrichtlinien neu zu fassen.

55 Landessammelstelle Bayern für radioaktive Abfälle

(Kap. 13 05 Anlage D Nr. 6.3)

Der Freistaat betreibt die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle aus Bayern in Bundesauftragsverwaltung. Der Bund ist verpflichtet, dem Freistaat die geleisteten Ausgaben zu erstatten. Allein bis 2014 beläuft sich die Gesamtbelastung des Freistaates auf über 3,7 Mio. € (ohne Zinsen). Der ORH empfiehlt dringend, die bestehenden Ansprüche nun endlich durchzusetzen.

Der ORH hat 2016/2017 die Beteiligung des Staates an der GRB - Sammelstelle Bayern für radioaktive Stoffe GmbH (GRB) geprüft. Der Freistaat ist seit Mitte 2016 alleiniger Gesellschafter des Unternehmens. Prüfungsmaßstab war die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Betätigung des Freistaates als Gesellschafter der GRB.

55.1 Ausgangslage

55.1.1 Einrichtung der Landessammelstellen im Bundesauftrag

Die Länder haben im Auftrag des Bundes Landessammelstellen für die Zwischenlagerung bestimmter, in ihrem Gebiet anfallender radioaktiver Abfälle einzurichten.²⁶²

Die dabei anfallenden Kosten haben nach dem Atomrecht die Abfallverursacher zu tragen. Daher sind für die Benutzung der Landessammelstellen Kosten bzw. Entgelte zu erheben. Diese sind so zu bemessen, dass sie die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung decken.²⁶³

Soweit dies nicht gelingt, ist der Bund dazu verpflichtet, den Ländern die im Rahmen des Bundesauftrages geleisteten Ausgaben zu erstatten.²⁶⁴

55.1.2 GRB - Sammelstelle Bayern für radioaktive Stoffe GmbH

Gegenstand des Unternehmens ist die Sammlung und Zwischenlagerung von schwach- und mittelradioaktiven Stoffen in Bayern bis zur endgültigen Entsorgung.

Der Freistaat hat 1985 die GRB mit der Errichtung und dem Betrieb der Landessammelstelle Bayern für radioaktive Abfälle betraut.

²⁶² §§ 9a Abs. 3, 24 Abs. 1 AtG; Art. 87c, 73 Abs. 1 Nr. 14 GG.

²⁶³ § 21a AtG.

²⁶⁴ Art. 104a Abs. 2 GG und BVerwG Urteile vom 24.07.2008 Gz. 7 A 2.07 und 7 A 3.07 sowie BVerwG Urteil vom 27.01.2010 Gz. 7 A 8.09.

Die GRB betreibt zur Erfüllung dieser Aufgabe Anlagen in Mitterteich und Neuherberg. Das Unternehmen nutzt den Standort Mitterteich ausschließlich als Zwischenlager für feste radioaktive Abfälle bis zur Abgabe an ein Endlager. Der Standort Neuherberg dient vor allem als Annahmestelle von flüssigen sowie faul- und gärfähigen radioaktiven Abfällen.

Die GRB erhebt von den Abfallverursachern Entgelte für die Benutzung ihrer Anlagen. Sie unterliegt dabei den oben genannten Vorgaben.²⁶⁵

55.2 Ausgaben des Freistaates für die Landessammelstelle

55.2.1 Feststellungen

Der Freistaat hat seit den 80er-Jahren die Errichtung und den Betrieb der Landessammelstelle Bayern finanziell unterstützt. Hierzu gewährte er der GRB Kapitaleinlagen, Darlehen und Zuschüsse.

Die GRB konnte die Kosten der Landessammelstelle mit den erhobenen Entgelten aus verschiedenen Gründen nicht decken. So musste sie insbesondere die radioaktiven Abfälle länger als erwartet zwischenlagern, da sich die Errichtung eines Endlagers verzögert.

Um die Verluste auszugleichen und eine mögliche Überschuldung zu verhindern, verzichtete der Freistaat auf die Rückzahlung eines Teils der Darlehen.

Nachdem die Frage der Finanzierungszuständigkeit (Bund oder Freistaat) für einen Neubau der Annahmestelle Neuherberg nicht rechtzeitig geklärt werden konnte, finanzierte der Freistaat diesen komplett über nicht rückzahlbare Zuschüsse vor. Der Ministerrat beschloss dies unter dem Vorbehalt, dass der Bund seiner Zahlungsverpflichtung nachkommt und die vorfinanzierten Kosten in einem überschaubaren Zeitraum zurückerstattet.

Im Ergebnis stellte der Freistaat für die Landessammelstelle über 3,7 Mio. € (ohne Zinsen) zur Verfügung.

Als Teil des staatlichen Haushaltes waren die Zahlungen an die GRB auch durch Kredite finanziert. Daher kann der Freistaat entsprechende Fremdkapitalzinsen ansetzen. Das Umweltministerium berechnete die Zinsbelastung von mehreren Millionen Euro auf Grundlage veröffentlichter allgemeiner Zinssätze zuzüglich eines Aufschlags.

Eine Erstattung der Ausgaben erhielt der Freistaat bis heute nicht. Das Umweltministerium hatte sich seit den 80er-Jahren wiederholt schriftlich und in Gesprächen an den Bund gewandt. Dieser hatte mehrmals die vorgetragenen Forderungen abgelehnt. Die Landessammelstellen seien gesetzlich berechtigt, aber auch verpflichtet, kostendeckende Entgelte zu erheben. Für eine Ausgabenerstattung bestehe daher kein Anlass.

²⁶⁵ Vgl. Fn. 264.



Andere Bundesländer, denen der Bund ebenfalls Erstattungen für die Landessammelstellen verwehrt hatte, setzten ihre Ansprüche gerichtlich durch.²⁶⁶ Das Umweltministerium unterließ eine Klageerhebung.

55.2.2 Würdigung und Empfehlung

Die Finanzierungsverantwortung für die Landessammelstellen liegt beim Bund. Dies stellte der ORH bereits bei einer vorhergehenden Prüfung fest und ist inzwischen auch höchstichterlich geklärt. Das Umweltministerium sagte 2002 zu, mit Nachdruck auf die Erstattung aller bisher angefallenen Ausgaben im Zusammenhang mit der Landessammelstelle zu dringen. Das Ministerium beschränkte sich allerdings auf Gespräche bzw. Schriftverkehr mit dem Bund und sah trotz der Rechtslage von einer gerichtlichen Geltendmachung ab.

Der ORH empfiehlt dem Umweltministerium dringend, gegenüber dem Bund die Ansprüche auf Ausgabenerstattung nun endlich durchzusetzen und neben der Hauptforderung auch anzusetzende Zinsen geltend zu machen.

55.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Umweltministerium hat in Abstimmung mit dem Finanzministerium wie folgt Stellung genommen:

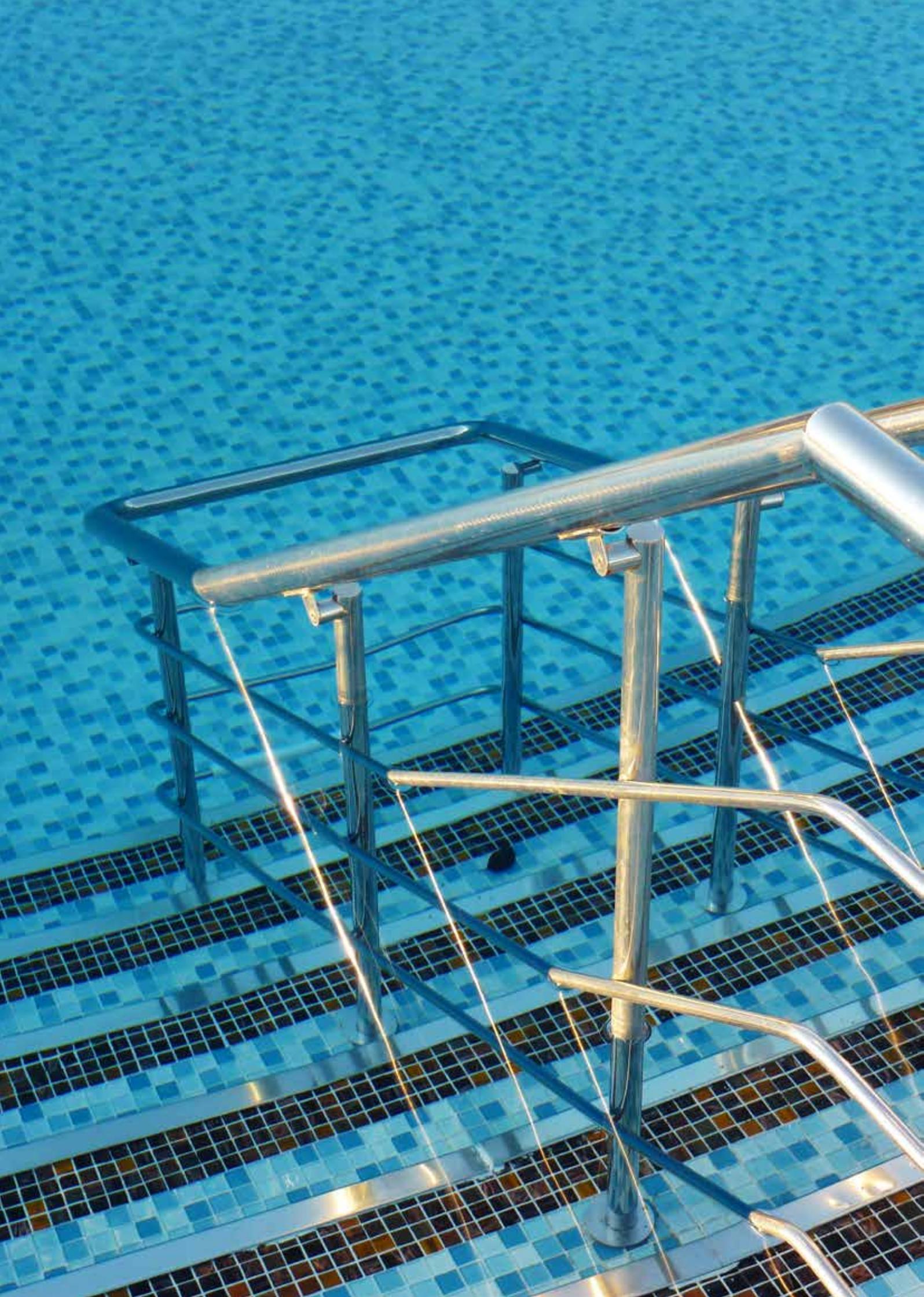
Der Bund habe früher eine Erstattung der infrage stehenden Ausgaben pauschal abgelehnt. Dies habe der Freistaat nie akzeptiert. Seit einigen Jahren bestehe mit den zuständigen Mitarbeitern beim Bundesumweltministerium Einverständnis, dass die Ansprüche des Freistaates dem Grunde nach bestehen.

Im Anschluss an die Prüfung des ORH habe das Umweltministerium mehrere Gespräche mit dem Bund geführt. Dieser habe zusätzliche Unterlagen und Nachweise angefordert. Es sei davon auszugehen, dass der Sachverhalt in nächster Zeit abschließend geklärt und abgeschlossen werden könne.

55.4 Schlussbemerkung

Das Umweltministerium hat seine Zusage aus dem Jahr 2002, beim Bund mit Nachdruck auf die Erstattung aller Ausgaben für die Landessammelstelle zu dringen, nicht umgesetzt. Allein bis 2014 beläuft sich die Gesamtbelastung des Freistaates auf über 3,7 Mio. € (ohne Zinsen). Der ORH empfiehlt dringend, die bestehenden Ansprüche nun endlich durchzusetzen. Wenn die Gespräche mit dem Bund nicht zeitnah zum Erfolg führen, sollten die Ansprüche gerichtlich geltend gemacht werden.

²⁶⁶ BVerwG Urteile vom 24.07.2008 Gz. 7 A 2.07 und 7 A 3.07 sowie BVerwG Urteil vom 27.01.2010 Gz. 7 A 8.09.





STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND PFLEGE

56 Förderprogramm zur Steigerung der medizinischen Qualität in bayerischen Kurorten und Heilbädern

(Kap. 14 03 TG 60)

Das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit hatte bei der Förderung von Kurorten und Heilbädern seit Beginn des Förderprogramms im Jahre 2012 bis Ende Juli 2017 noch keinen Verwendungsnachweis abschließend geprüft. Damit ist die ordnungsgemäße und zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel seit Jahren nicht ausreichend sichergestellt.

Das Gesundheitsministerium hat gegen systematische Fehler im Fördervollzug nichts unternommen und die Förderrichtlinie immer wieder verlängert, ohne mögliche Erkenntnisse aus einer Prüfung der Verwendungsnachweise einzubeziehen.

Die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Steigerung der medizinischen Qualität in den bayerischen hochprädikatisierten Kurorten und Heilbädern sowie anerkannten Heilquellen- und Moorkurbetrieben (FRL)²⁶⁷ trat zum 01.07.2012 in Kraft und wurde nachfolgend mehrfach geändert.²⁶⁸ Die FRL sollte zum 01.01.2018 außer Kraft treten. Sie wurde zwischenzeitlich bis 31.12.2020 verlängert.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Bayreuth haben bei 15 von insgesamt 29 bis Juni 2015 geförderten Maßnahmen die Zweckmäßigkeit des Förderprogramms sowie den Ablauf des Förderverfahrens untersucht. Dabei wurden die Ordnungsmäßigkeit des Vollzugs durch das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) als Bewilligungsstelle und die Einhaltung der förderrechtlichen Vorgaben durch die Zuwendungsempfänger geprüft.

56.1 Ausgangslage

Für die Jahre 2015 bis 2018 sind im Haushalt bei Kap. 14 03 jährlich 1,8 Mio. € für das Förderprogramm eingestellt. Gefördert werden dabei u. a. Infrastruktur- und sonstige Maßnahmen zur Steigerung der medizinischen Qualität im Wege einer Anteilfinanzierung.

Für die abschließende Prüfung der Verwendungsnachweise (VN) ist das LGL zuständig. Es soll die ordnungsgemäße und zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen überwachen.²⁶⁹

²⁶⁷ Vom 23.07.2012 (AllMBl. 2012 S. 574).

²⁶⁸ Zum 01.03.2013, 15.06.2013, 01.08.2013, 01.12.2014 und 01.08.2017.

²⁶⁹ Nr. 2.3 Abs. 2 FRL.

Nach Haushaltsrecht²⁷⁰ hat die zuständige Stelle nach Eingang des VN unverzüglich festzustellen, ob sich Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines staatlichen Erstattungsanspruchs ergeben. Ferner soll eine stichprobenweise Auswahl aus den VN näher geprüft werden. Dabei soll die zuständige Stelle im VN-Verfahren prüfen, ob

- der VN den im Zuwendungsbescheid festgelegten Anforderungen entspricht,
- die Zuwendung zweckentsprechend verwendet worden ist und
- der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist.

Die FRL gibt das zutreffend wieder.

56.2 Feststellungen

Das LGL hatte das Förderverfahren zunächst auf zwei örtlich getrennte Sachgebiete aufgeteilt. Ein Sachgebiet in Nürnberg bearbeitete den medizinisch-fachlichen Teil; ein Sachgebiet in Erlangen den juristisch-verwaltungsmäßigen Teil.

56.2.1 Fördervollzug

Die von der Rechnungsprüfung aufgegriffenen Fördermaßnahmen hatten folgendes Haushaltsvolumen:

Haushaltsvolumen der geprüften 15 Fördermaßnahmen		
Haushaltsjahr	Zahl der geprüften Fördermaßnahmen	Zuschuss in €
2013	7	1.054.529
2014	6	781.585
2015	2	217.008

Tabelle 57

Bei den geprüften Maßnahmen wurde für das Bewilligungsverfahren insbesondere festgestellt:

- Bei vier der geförderten Maßnahmen wurden Vergabevorschriften nicht eingehalten. Zudem wurde die bei fünf Zuwendungsempfängern lt. deren Angaben vorliegende Vorsteuerabzugsberechtigung im Antragsverfahren bei der Berechnung der zuwendungsfähigen Ausgaben im Zuwendungsbescheid nicht berücksichtigt.²⁷¹
- Bei keiner der geprüften Infrastrukturmaßnahmen wurden die haushaltsrechtlich vorgesehenen Antragsunterlagen angefordert.²⁷² In den Bewilligungsbescheiden fehlte die Auflage, nicht bzw. nicht erheblich von den der Bewilligung zugrundeliegenden Bauunterlagen abzuweichen.²⁷³

²⁷⁰ VV Nr. 11.1 zu Art. 44 BayHO bzw. Nr. 11.1 VVK.

²⁷¹ VV Nr. 2.6 zu Art. 44 BayHO bzw. Nr. 2.6 VVK.

²⁷² VV Nr. 6.3 zu Art. 44 BayHO i. V. m. Nrn. 4.1 bis 4.4 der Anlage 4 a zu Art. 44 BayHO bzw. Nr. 3.2 VVK.

²⁷³ VV Nr. 6.3 zu Art. 44 BayHO i. V. m. Nrn. 1.2 und 1.3 NBest-Bau (Anlage 4 b zu Art. 44 BayHO).



- Das Eigeninteresse und die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers wurden bei der Festsetzung des Fördersatzes nicht berücksichtigt.²⁷⁴
- Zustimmungen zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn wurden in zehn Fällen ohne Prüfung der Förderfähigkeit der beantragten Projekte erteilt.²⁷⁵ Dies erfolgte sogar in einem Fall, obwohl Gutachten das Projekt als nicht zuwendungsfähig beurteilt hatten. Bei Erteilung der Zustimmung wurde zum Zeitpunkt der Förderung der voraussichtliche Zuschussbetrag nicht errechnet.
- Bei keiner der geprüften Fördermaßnahmen wurde eine Mindestzeit zur Nutzung beschaffter Gegenstände oder geförderter Bauten festgelegt.²⁷⁶

56.2.2 Prüfung der VN

Das Fachsachgebiet des LGL hatte eingehende VN fachlich ungeprüft an das zur rechtlichen Prüfung zuständige Sachgebiet weitergegeben. Dort wurden die VN ohne Bearbeitung gelagert. Eine Regelung, wie die VN zu prüfen sind, hatten die beiden Sachgebiete nicht getroffen.

Im Mai 2015 lagen dem LGL sieben VN vor, fünf aus dem Jahr 2014 und zwei aus 2015. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde kein VN geprüft. Auch eine kursorische Prüfung fand nicht statt.

Bis Februar 2016 hatte das LGL noch keine Regelung getroffen, wie die eingehenden VN bearbeitet werden sollen. Daraufhin hatte der ORH das LGL in seiner Prüfungsmitteilung vom Februar 2016 gebeten, unverzüglich zu regeln, wie die VN geprüft werden. Zudem sollten auch die personellen Voraussetzungen für eine zeitgerechte Bearbeitung der VN geschaffen werden.

56.3 Würdigung

Bei der Förderung kam es zu systematischen Fehlern im Bewilligungsverfahren und Verstößen gegen das Haushaltsrecht:

- Die Nichtbeachtung von Vergabevorschriften führt regelmäßig dazu, dass Rückforderungsansprüche zu prüfen sind. Dasselbe gilt, wenn eine Vorsteuerabzugsberechtigung des Förderempfängers fälschlich nicht berücksichtigt wird. Rückforderungsverfahren belasten Verwaltung wie Förderempfänger gleichermaßen. Das lässt sich durch frühzeitige Beratung bzw. korrekten Vollzug der Rechtsregeln vermeiden.
- Ohne die haushaltsrechtlich vorgesehenen Unterlagen kann die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geförderter Infrastrukturmaßnahmen nicht beurteilt werden. Damit lässt sich die Förderung nicht ordnungsgemäß festsetzen und später der VN nicht fachgerecht prüfen.

²⁷⁴ VV Nr. 2.4 zu Art. 44 BayHO bzw. Nr. 2.4 VVK.

²⁷⁵ VV Nr. 1.3.3 zu Art. 44 BayHO und Nr. 1.3.3 VVK.

²⁷⁶ VV Nr. 4.2.3 zu Art. 44 BayHO bzw. Nr. 4.2.3 VVK und VV Nr. 8.2.4 zu Art. 44 BayHO bzw. Nr. 8.2.4 VVK.

- ▶ Wenn Leistungskraft und Eigeninteresse des Zuwendungsempfängers nicht bekannt sind, lässt sich die Zuwendungshöhe nicht korrekt festsetzen. Damit wird zulasten des Staatshaushalts nicht gewährleistet, dass Förderungen nur nachrangig zu gewähren sind.
- ▶ Ohne Prüfung der Förderfähigkeit eines Projekts und Berechnung des voraussichtlichen Förderbetrags darf nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen²⁷⁷ keinem vorzeitigen Maßnahmenbeginn zugestimmt werden. Das trägt zur Planbarkeit des staatlichen Mitteleinsatzes bei.
- ▶ Wenn für geförderte Gegenstände bzw. Baumaßnahmen bei Bewilligung keine Zweckbindung vereinbart wird, besteht die Gefahr einer zweckwidrigen Nutzung oder sogar einer vorzeitigen Veräußerung.

Diese systematischen Fehler im Bewilligungsverfahren und haushaltsrechtlichen Verstöße hätten in einer zeitnah durchgeführten VN-Prüfung auffallen und dann zu einer sofortigen Änderung im Fördervollzug für künftige Förderfälle führen müssen. Darüber hinaus können Vergabeverstöße und die Frage der Vorsteuerabzugsberechtigung oftmals überhaupt erst im VN-Verfahren abschließend geklärt werden. Allerdings wurden seit Beginn der ersten Förderungen keine VN geprüft. Zudem wurde die FRL immer wieder verlängert, zuletzt im Juli 2017 bis 31.12.2020, und die Förderung weitergeführt.

Gerade bei einem neu aufgelegten Förderprogramm zeigt eine zeitnahe Prüfung der VN Schwachstellen im Vollzug auf und ermöglicht, frühzeitig steuernd einzugreifen. Darauf hatte das LGL aber systematisch verzichtet. Das Ministerium hätte sicherstellen müssen, dass das LGL seiner Verpflichtung, die VN zu prüfen, nachkommt. Die Möglichkeit, den Fördervollzug korrekt zu gestalten, ging damit verloren.

56.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Gesundheitsministerium berichtet, dass das Förderprogramm insgesamt erfolgreich sei.

Darüber hinaus teilt es mit, dass das LGL im Mai 2016 mitgeteilt habe, dass sich die vom ORH geforderten Voraussetzungen für die Abwicklung eines VN-Verfahrens seit Februar 2016 in Umsetzung befänden.

Anfang November 2016 erläuterte das LGL, dass bei dem Verwaltungssachgebiet inzwischen eine Stelle für die verwaltungsmäßige Betreuung und Prüfung der VN eingerichtet worden sei. Ferner werde der Förderbereich für Kurorte und Heilbäder in Bad Kissingen zentriert und die zuwendungsrechtliche Prüfung mit den fachlichen Entscheidungsträgern auch räumlich zusammengeführt. Mittlerweile lägen 17 VN vor, die sich in unterschiedlichen Prüfungsstadien befänden.

²⁷⁷ Vgl. Fn. 275.



Im Juni 2017 teilte das LGL mit, dass die VN-Prüfung mittlerweile in Bad Kissingen erfolge. Zunächst bearbeite die VN die dort angesiedelte Außenstelle des zuständigen Verwaltungssachgebiets zuwendungsrechtlich, danach erfolge durch das dort neu gegründete Fachsachgebiet die fachliche Prüfung. Daraufhin veranlasse das Verwaltungssachgebiet schriftlich den Abschluss des Verfahrens. Das LGL beschreibt erneut 17 VN in unterschiedlichen Prüfungsstadien. Ende August 2017 teilte das LGL mit, das erste VN-Verfahren zu den in Tabelle 57 dargestellten Förderungen sei abgeschlossen.

Die Prüfung der vorliegenden VN werde nun sukzessive abgearbeitet.

Die Überprüfung der ordnungsgemäßen und zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel habe sich im Wesentlichen auf die antragsbezogene Überwachung und die laufenden Projektfortschrittberichte bzw. Erfolgskontrollen gestützt.

Die FRL sei im Zuge der ORH-Prüfung angepasst worden. Hinweise des ORH zum Fördervollzug seien unverzüglich umgesetzt worden bzw. würden noch umgesetzt.

56.5 Schlussbemerkung

Auch ein erfolgreiches Förderprogramm muss unter Berücksichtigung einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung umgesetzt werden. Dies kann nur durch ein zeitnahes und umfassendes VN-Verfahren sichergestellt werden.

Das LGL hatte bei der Förderung von Kurorten und Heilbädern, die im Jahr 2012 begann, das VN-Verfahren erst nach Beanstandung durch den ORH eingerichtet. Systematische Fehler im Fördervollzug wurden vorher nicht erkannt. Ungeachtet dessen hat das Gesundheitsministerium die FRL immer wieder verlängert und die Förderung weitergeführt.

Vier Jahre nach Start des Förderprogramms hatte das LGL immer noch keinen VN abschließend geprüft. Damit ist die ordnungsgemäße und zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel seit Jahren nicht ausreichend sichergestellt. Es ist Aufgabe des Ministeriums, für einen sachgerechten und stringenten Verwaltungsvollzug zu sorgen.

Vom Großen Kollegium des ORH am 25.01.2018 beschlossen.



Christoph Hillenbrand
Präsident



Bildnachweise

- S. 98 visualpower / stock.adobe.com
- S. 110 Ermolaev Alexandr / stock.adobe.com
- S. 144 Wolfilser / stock.adobe.com
- S. 169 Geodatenbasis: Bayerische Vermessungsverwaltung - www.geodaten.bayern.de
- S. 173 Geodatenbasis: Bayerische Vermessungsverwaltung - www.geodaten.bayern.de
- S. 178 kalafoto / stock.adobe.com
- S. 194 powell83 / stock.adobe.com
- S. 208 JoeHam / stock.adobe.com
- S. 213 Wasserwirtschaftsamt Weilheim
- S. 214 Geodatenbasis: Bayerische Vermessungsverwaltung - www.geodaten.bayern.de
- S. 215 Geodatenbasis: Bayerische Vermessungsverwaltung - www.geodaten.bayern.de
- S. 225 Geodatenbasis: Bayerische Vermessungsverwaltung - www.geodaten.bayern.de
- S. 232 Rainer Sturm / pixello.de



IMPRESSUM

Herausgeber:

Bayerischer Oberster Rechnungshof
vertreten durch den
Präsidenten Christoph Hillenbrand
Kaulbachstraße 9
80539 München
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

Druck:

Louis Hofman-Druck- und
Verlagshaus GmbH & Co.KG
Domänenweg 9
96242 Sonnefeld

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