



# JAHRESBERICHT 2022





# JAHRESBERICHT 2022





# INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	14
BERICHT GEMÄSS ART. 97 BAYHO	
<b>I. Prüfungsergebnis</b>	
<b>II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug</b>	
1 Haushaltsrechnung 2020	18
2 Gesamthaushalt	35
3 Steuereinnahmen	37
4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen	38
5 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	40
6 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen	43
7 Personalausgaben und Stellen	45
8 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	48
9 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	50
10 Investitionen	55
11 Besondere Finanzierungsausgaben	57
12 Rücklagen und Sondervermögen	58
13 Schuldenstand und Zinsen	63
14 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	65
<b>III. Ausgewählte aktuelle Entwicklungen der Haushaltslage und Ausblick</b>	
15 Finanzierungsrahmen Corona	75
16 Entwicklung des Gesamthaushalts	81
17 Kreditermächtigungen	86
18 Entwicklung der Ausgabereise	93
19 Entwicklung des Gesamtsolls	97
20 Entwicklung des Finanzierungssaldos und Steuerschätzung	99
21 Steueraufkommen und Steuereinnahmen	103
22 Entwicklungen im Personalbereich	106
23 Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	107
24 Verschuldung im Staatshaushalt	110
25 Schuldenaufnahme außerhalb des Staatshaushalts im Sondervermögen BayernFonds	115
26 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	116
27 Kennzahlen	118

# INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<b>IV. Einzelplanbemerkungen</b>	
28 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)	123
29 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)	125
30 Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (Einzelplan 03)	127
31 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)	129
32 Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Einzelplan 05)	131
33 Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (Einzelplan 06)	133
34 Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Einzelplan 07)	135
35 Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 08)	137
36 Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Einzelplan 09)	139
37 Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (Einzelplan 10)	142
38 Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)	145
39 Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)	147
40 Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)	149
41 Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)	152
42 Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 15)	154
43 Staatsministerium für Digitales (Einzelplan 16)	156
<b>V. Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	
<b>MEHRERE RESSORTS</b>	
44 IT-Verbünde	159
45 Pavillon der Bayerischen Landesausstellung 2018 in Ettal	166
<b>STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR SPORT UND INTEGRATION</b>	
46 Beschaffung einer zusätzlichen Mitteldistanzwaffe	173
<b>STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT</b>	
47 Elektronische Zahlungsabwicklung in der Staatsverwaltung	183
48 Wohnraum für Staatsbedienstete	190
49 Förderung von kommunalen Hochbaumaßnahmen	196
50 Steuerrechtliche Aufarbeitung von Cum/Ex- und Cum/Cum-Fällen	205
51 Risikomanagement bei der Einkommensteuer	214
<b>STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, LANDESENTWICKLUNG UND ENERGIE</b>	
52 Finanzierung der Neue Materialien Bayreuth GmbH	225
53 Corona-Soforthilfen	228



# INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<b>STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN</b>	
54 Finanzhilfen für Frostschäden 2017 in der Landwirtschaft	237
55 Zentrum Steigerwald und Baumwipfelpfad	245
56 Genussakademie Bayern	252
<b>STAATSMINISTERIUM FÜR WOHNEN, BAU UND VERKEHR</b>	
57 Sicherheitsaudits für Straßenbaumaßnahmen	262
58 Jahresausschreibungen für Straßenausstattung	270
59 BayernHeim GmbH	277
<b>STAATSMINISTERIUM FÜR FAMILIE, ARBEIT UND SOZIALES</b>	
60 Kosten des Maßregelvollzugs	283
<b>STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND PFLEGE</b>	
61 Verpflegungspauschale für Beschäftigte von Krankenhäusern und vergleichbaren Einrichtungen	293
<b>STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KUNST</b>	
62 Mittel zur Verbesserung der Studienbedingungen	303
63 Studierendenzahlen konsekutiver Masterstudiengänge an Hochschulen für angewandte Wissenschaften	307

---

## Allgemeine Anmerkungen:

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

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.

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

# VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

A-Kriterium	Ausschlusskriterium
AfMRV	Amt für Maßregelvollzug
AG	Arbeitsgruppe
Ag EVA	Arbeitsgruppe „Evaluation und Risikoregeln“
AGO	Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern vom 12.12.2000 (GVBl. S. 873; 2001 S. 28 BayRS 200-21-I), zuletzt geändert durch Bek. vom 14.12.2021 (GVBl. S. 695)
AGVO	Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17.06.2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Art. 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKDB	Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern
AN-Bereich	Arbeitnehmer-Bereich
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (Anlage 3a zu Art. 44 BayHO)
AO	Abgabenordnung in der Fassung der Bek. vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866, ber. 2003 S. 61), zuletzt geändert durch Art. 33 Gesetz zum Ausbau des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 05.10.2021 (BGBl. I S. 4607)
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
AufnG	Aufnahmegesetz vom 24.05.2002 (GVBl. S. 192, BayRS 26-5-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2021 (GVBl. S. 672)
AVST	Allgemeine Veranlagungsstelle(n)
Az.	Aktenzeichen
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz vom 15.05.2018 (GVBl. S. 230, BayRS 204-1-I), zuletzt geändert durch § 6 des Gesetzes vom 18.05.2018 (GVBl. S. 301)
BayEGovG	Bayerisches E-Government-Gesetz vom 22.12.2015 (GVBl. S. 458, BayRS 206-1-D), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 138 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BayernHeim	BayernHeim GmbH
BayernLabo	Bayerische Landesbodenkreditanstalt, Förderinstitut der BayernLB
BayernLB	Bayerische Landesbank, Anstalt des öffentlichen Rechts
BayFAG	Bayerisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bek. vom 16.04.2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.04.2021 (GVBl. S. 184)
BayFoG	BayernFonds- und Finanzagentur-Gesetz vom 27.04.2020 (GVBl. S. 230, BayRS 670-1-F)
BayFraktG	Bayerisches Fraktionsgesetz vom 26.03.1992 (GVBl. S. 39, BayRS 1100-2-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.07.2013 (GVBl. S. 449)
BayGVFG	Bayerisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom 08.12.2006 (GVBl. S. 969, BayRS 922-2-B), zuletzt geändert durch § 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 24.07.2020 (GVBl. S. 388, 547)
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 630-1-F) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 09.04.2021 (GVBl. S. 150).





## VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

BayHSchG	Bayerisches Hochschulgesetz vom 23.05.2006 (GVBl. S. 245, BayRS 2210-1-1-WK), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 09.04.2021 (GVBl. S. 182)
BayKiBiG	Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz vom 08.07.2005 (GVBl. S. 236, BayRS 2231-1-A), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 23.12.2021 (GVBl. S. 671)
BayKrG	Bayerisches Krankenhausgesetz in der Fassung der Bek. vom 28.03.2007 (GVBl. S. 288, BayRS 2126-8-G), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 149 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BayLaBG	Bayerisches Landesbank-Gesetz in der Fassung der Bek. vom 01.02.2003 (GVBl. S. 54, 316, BayRS 762-6-F), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 328 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BayLPfIGG	Bayerisches Landespflegegeldgesetz vom 24.07.2018 (GVBl. S. 613, 625, BayRS 2170-9-G), geändert durch Art. 10a des Gesetzes vom 24.05.2019 (GVBl. S. 266)
BayMBl	Bayerisches Ministerialblatt
BayMRVG	Bayerisches Maßregelvollzugsgesetz vom 17.07.2015 (GVBl. S. 222, BayRS 312-3-A), zuletzt geändert durch § 4 des Gesetzes vom 08.07.2020 (GVBl. S. 330)
BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern in der Fassung der Bek. vom 30.07.1996 (GVBl. S. 336, BayRS 922-1-B), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 367 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BayRDG	Bayerisches Rettungsdienstgesetz vom 22.07.2008 (GVBl. S. 429, BayRS 215-5-1-I), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 167 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BaySchFG	Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bek. vom 31.05.2000 (GVBl. S. 455, 633, BayRS 2230-7-1-K), zuletzt geändert durch Verordnung vom 22.04.2021 (GVBl. S. 292)
BaySF	Bayerische Staatsforsten AöR
BAYSIS	Bayerisches Straßeninformationssystem
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 91-1-B) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 23.12.2020 (GVBl. S. 683)
BayVersRückIG	Gesetz über die Bildung von Versorgungsrücklagen im Freistaat Bayern vom 11.12.2012 (GVBl. S. 613, BayRS 2032-0-F), zuletzt geändert durch § 9 des Gesetzes vom 23.12.2019 (GVBl. S. 724)
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2010-1-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 9a Abs. 1 des Gesetzes vom 25.03.2020 (GVBl. S. 174)
BayWaldG	Bayerisches Waldgesetz in der Fassung der Bek. vom 22.07.2005 (GVBl. S. 313, BayRS 7902-1-L), zuletzt geändert durch Art. 9b Abs. 6 des Gesetzes vom 23.11.2020 (GVBl. S. 598)
BayWoFG	Bayerisches Wohnraumförderungsgesetz vom 10.04.2007 (GVBl. S. 260, BayRS 2330-2-B), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 266 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)

# VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

BayWoVR	Bek. des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen über die Richtlinien für die Vergabe von Wohnungen im Rahmen der staatlichen Wohnungsfürsorge (Bayerische Wohnungsvergaberichtlinien) vom 27.10.2004 (FMBl. 2005 S. 3), zuletzt geändert durch Bek. vom 22.05.2019 (BayMBl. Nr. 204)
BayZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen für Zuwendungen (Anlage 4a zu Art. 44 BayHO)
BBB	Bürgschaftsbank Bayern GmbH
BBP	Bayerisches Beteiligungsprogramm
Bek.	Bekanntmachung
BezO	Bezirksordnung in der Fassung der Bek. vom 22.08.1998 (GVBl. S. 850, BayRS 2020-4-2-I), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 09.03.2021 (GVBl. S. 74)
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGG	Bayerische Garantiegesellschaft mbH für mittelständische Beteiligungen
BHO	Bundshaushaltsordnung vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 21 G über die Entschädigung der Soldatinnen und Soldaten und zur Neuordnung des Soldatenversorgungsrechts vom 20.08.2021 (BGBl. I S. 3932)
BMF	Bundesfinanzministerium
Bp	Betriebsprüfung
BRH	Bundesrechnungshof
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BÜG	Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 66-1-F) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 09.04.2021 (GVBl. S. 150)
BV	Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bek. vom 15.12.1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.11.2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642)
BWP	Baumwipfelpfad
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
DBestHG	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
Drittes Corona- Steuerhilfe- gesetz	Drittes Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise vom 10.03.2021 (BGBl. I S. 330)
Dt	Dezitonnen
E-HG	Entwurf des Haushaltsgesetzes
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EOF	Einkommensorientierte Förderung
ePayBL	ePayment des Bundes und der Länder
Epl.	Einzelplan (des Haushaltsplans)
ESAS	Empfehlungen für das Sicherheitsaudit von Straßen (Mai 2002) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen
ESt	Einkommensteuer

---



## VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

ESTG	Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bek. vom 08.10.2009 (BGBl. I S. 3366, ber. I 2009 S. 3862), zuletzt geändert durch Art. 27 Gesetz über die Entschädigung der Soldatinnen und Soldaten und zur Neuordnung des Soldatenversorgungsrechts vom 20.08.2021 (BGBl. I S. 3932)
EU	Europäische Union
EÜR	Einnahmenüberschussrechnung
FA/FÄ	Finanzamt/Finanzämter
FAZR	Bek. des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat über die Richtlinie über die Zuweisungen des Freistaates Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich (Zuweisungsrichtlinie) vom 16.01.2015 (FMBl. S. 59), zuletzt geändert durch Bek. vom 12.05.2021 (BayMBl. Nr. 366)
FITKO	Föderale IT-Kooperation
FMBl	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat
Fn.	Fußnote
FSA	Freischießanlagen
GG	Grundgesetz
GrstBek	Bek. des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen über die Grundstockvermögen des Staates und Grundstock (Grundstocksbekanntmachung) vom 08.08.2002 (FMBl. S. 268, ber. S. 336, StAnz 2002 Nr. 34, ber. Nr. 47)
GVBL	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bek. vom 26.06.2013, zuletzt geändert durch Art. 10 Abs. 2 Viertes G zur Änd. des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften vom 27.7.2021 (BGBl. I S. 3274)
Gz.	Geschäftszeichen
HaW	Hochschule(n) für angewandte Wissenschaften
HdBG	Haus der Bayerischen Geschichte
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HTO	High-Tech-Offensive
HvR	Haushaltsvollzugsrichtlinien
i. d. F.	in der Fassung
i. Z. m.	im Zusammenhang mit
IAZ	Informations- und Analysezentrum Kapitalertragsteuer
IBAN	International Bank Account Number
IHV	Integriertes Haushalts- und Kassenverfahren
InEK	Institut für das Entgeltsystem im Krankenhaus
Infektions- schutz- gesetz	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen vom 20.07.2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Art. 1, 2 G zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10.12.2021 (BGBl. I S. 5162)

# VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

KAG	Kommunalabgabengesetz in der Fassung der Bek. vom 04.04.1993 (GVBl. S. 64, BayRS 2024-1-I), zuletzt geändert durch Art. 10b des Gesetzes vom 10.12.2021 (GVBl. S. 638)
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
KapESt	Kapitalertragsteuer
KErn	Kompetenzzentrum für Ernährung
KHBV	Krankenhaus-Buchführungsverordnung in der Fassung der Bek. vom 24.03.1987 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Art. 25 Abs. 2 des Gesetzes vom 07.08.2021 (BGBl. I S. 3311)
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz) in der Fassung der Bek. vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10.12.2021 (BGBl. I S. 5162)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KM	Kontrollmitteilung(en)
KONSENS	Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
KorruR	Bek. der Bayerischen Staatsregierung über die Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Korruptionsbekämpfungsrichtlinie) vom 13.04.2021 (BayMBl. Nr. 298)
KVB	Kreisverwaltungsbehörde(n)
LBDV	Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung
LfA	LfA Förderbank Bayern, Anstalt des öffentlichen Rechts
LfF	Landesamt für Finanzen
LfL	Landesanstalt für Landwirtschaft
LfLGO	Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über die Geschäftsordnung für die Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft vom 20.12.2018 (BayMBl. 2019 Nr. 22)
LfSt	Landesamt für Steuern
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LWG	Landeswahlgesetz in der Fassung der Bek. vom 05.07.2002 (GVBl. S. 277, 620, BayRS 111-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 24.07.2019 (GVBl. S. 342)
MaViS	Datenbank des Bauministeriums zur „Maßnahmenvisualisierung und Steuerung von Straßenbauvorhaben“
MDW	Mitteldistanzwaffe
MNM	Kompetenzzentrum Neue Materialien
MRV	Maßregelvollzug
NatRL	Nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse, Bek. des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 26.08.2015
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz



## VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

NMB	Neue Materialien Bayreuth GmbH
NMF	Neue Materialien Fürth GmbH
Nr./NRn.	Nummer/Nummern
OGAW-IV-Umsetzungsgesetz	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren vom 22.06.2011 (BGBl. I S. 1126)
OGr.	Obergruppe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
OZG	Onlinezugangsgesetz vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes vom 28.06.2021 (BGBl. I S. 2250)
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) in der Fassung der Bek. vom 31.01.1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Art. 4 Personengesellschaftsrechtsmodernisierungsg vom 10.8.2021 (BGBl. I S. 3436)
PBG	Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 12.07.2016 (GVBl. S. 142, BayRS 1100-6-S)
PGND	Projektgruppe „Neue Dienstwaffe der Bayerischen Polizei“
RK	Risikoklasse
RKM	Risikoklassenmodell
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern (RLBau 2020) vom 05.12.2019 (BayMBI. Nr. 542)
RMS	Risikomanagementsystem
Rz.	Randziffer
SchadensausgleichsRL	Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zum teilweisen Ausgleich von Schäden in der Landwirtschaft, Binnenfischerei und Aquakultur - Schadensausgleichsrichtlinie (Teil B) vom 03.06.2016 (Az. G4-7297-1/328)
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bek. vom 13.05.2011 (BGBl. I S. 850, ber. S. 2094), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Änd. des InfektionsschutzG und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22.11.2021 (BGBl. I S. 4906)
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 7c G zum Erlass eines Tierarzneimittelgesetzes und zur Anpassung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften vom 27.09.2021 (BGBl. I S. 4530)
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung – vom 20.12.1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Art. 14 G zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10.12.2021 (BGBl. I S. 5162)
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe – vom 27.12.2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 16 G zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änd. weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10.12.2021 (BGBl. I S. 5162)

# VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

SoBoN	Sozialgerechte Bodennutzung
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
Stadibau	Gesellschaft für den Staatsbedienstetenwohnungsbau in Bayern mbH
Steuer-ID	Steuerliche Identifikationsnummer
StFG	Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds vom 17.10.2008 (BGBl. I S. 1982), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änderung des StabilisierungsfondsG und des Wirtschaftsstabilisierungsbeschleunigungsgesetz vom 20.12.2021 (BGBl. I S. 5247)
StGB	Strafgesetzbuch in der Fassung der Bek. vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.11.2021
SZN	Steigerwald-Zentrum „Nachhaltigkeit erleben“
TG	Titelgruppe
Tit.	Titel (des Haushaltsplans)
TNr./TNrn.	Textnummer / Textnummern
TV-L	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder
Uni	Universität
UVG	Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz) in der Fassung der Bek. vom 17.07.2007 (BGBl. I S. 1446), zuletzt geändert durch Art. 37 und 38 G zur weiteren steuerl. Förderung der Elektromobilität und zur Änd. weiterer steuerl. Vorschriften vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2451)
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung)
VerPBG	Vereinbarung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 03.09./04.09.2003 (GVBl. S. 670, BayRS 1100-6-1-S), zuletzt geändert durch Vereinbarung vom 01.09/06.09.2016 (GVBl. S. 296)
Verpflegungs-R	Richtlinie zur Gewährung einer Verpflegungspauschale für Krankenhäuser und vergleichbare Einrichtungen, Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 19.05.2020, Az. G31f-G8000-2020/307-35
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung) vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Umsetzung der RL (EU) 2019/1161 vom 20.06.2019 zur Änd. der RL 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge sowie zur Änd. vergaberechtlicher Vorschriften vom 09.06.2021 (BGBl. I S. 1691)
VHB	Handbuch für die Vergabe und Durchführung von Bauleistungen durch Behörden des Freistaates Bayern
VIVA	Vollintegriertes Verfahren komplexer Anwendungen
VOB	Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr über die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Gesamtausgabe 2019 vom 22.08.2019 (BayMBI. Nr. 357), zuletzt geändert durch Bek. vom 18.11.2019 (BayMBI. Nr. 505)
VV	Verwaltungsvorschrift



## VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

VZ	Veranlagungszeitraum/Veranlagungszeiträume
ZBFS	Zentrum Bayern Familie und Soziales
ZVS	Zentralstelle für Verkehrssicherheit der Straßenbauverwaltung
ZweckVermG	Zweckvermögensgesetz vom 23.07.1994 (GVBl. S. 602, BayRS 762-7-F), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 329 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)

## VORBEMERKUNG

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

Der vorliegende Bericht enthält entsprechend Art. 97 BayHO Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Staatsregierung durch den Landtag für das Haushaltsjahr 2020 von Bedeutung sein können (Art. 80 BV, Art. 114 BayHO). Er wird im Landtag zunächst vom Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen beraten. Auf der Grundlage des Berichts und der Beschlussempfehlungen des Ausschusses entscheidet dann der Landtag über die Entlastung der Staatsregierung. Dabei kann der Landtag die Staatsregierung ersuchen, im Interesse einer geordneten Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 90 BayHO) bestimmte Maßnahmen einzuleiten und Termine bestimmen, zu denen diese zu berichten hat.

Der Bericht enthält im Abschnitt I das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2020.

Abschnitt II befasst sich mit Allgemeinen Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2020 und zum Haushaltsvollzug.

Ausgewählte aktuelle Entwicklungen der Haushaltslage und ein Ausblick sind im Abschnitt III dargestellt. Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie hat im Staatshaushalt bereits tiefe Spuren hinterlassen. Hierzu enthält Abschnitt III Empfehlungen und Anregungen, über die der ORH im Februar 2022 auch gesondert den Landtag und die Staatsregierung unterrichtet hat.

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 2020 sowie das Personalsoll dar. Größere Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Einzelplans sowie die Entwicklung der Ausgabereste werden erläutert.

Den zuständigen obersten Staatsbehörden wurde auch zu den in Abschnitt V enthaltenen einzelnen Prüfungsergebnissen 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 Unterrichtung des Landtags „Verwendung der Zuschüsse an die Fraktionen im Bayerischen Landtag“ gem. Art. 99 BayHO vom Juli 2021.<sup>1</sup>

Gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO hat der ORH den Landtag und die Staatsregierung beraten:

- im Mai 2021 zum „IT-Projekt Amtliche Schuldaten und Amtliche Schulverwaltung“<sup>2</sup>,
- im Juli 2021 zur Querschnittsaufgabe „Personalverwaltung bei den Universitäten“<sup>3</sup>,
- im Juli 2021 zum „IT-Einsatz bei den Universitäten“<sup>4</sup>,
- im Oktober 2021 zur „Renaturierung von Mooren“<sup>5</sup> und
- im November 2021 zu „Überwertankäufen“<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1231-verwendung-der-zuschuesse-an-die-fraktionen-im-bayerischen-landtag.html>.

<sup>2</sup> Abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1217-it-projekt-amtliche-schuldaten-und-amtliche-schulverwaltung.html>.

<sup>3</sup> Abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1238-beratende-aeusserung-zur-pruefung-querschnittsaufgabe-personalverwaltung-bei-den-universitaeten.html>.

<sup>4</sup> Abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1237-beratende-aeusserung-zum-it-einsatz-bei-den-universitaeten.html>.

<sup>5</sup> Abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1253-renaturierung-von-mooren.html>.

<sup>6</sup> Abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1257-ueberwertankaefue.html>.



**Bericht gemäß Art. 97 BayHO**



# I. PRÜFUNGSERGEBNIS

- ▶ **Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse war die Haushalts- und Wirtschaftsführung 2020 insgesamt geordnet.**

## II. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

### 1 Haushaltsrechnung 2020

- Die Haushaltsrechnung 2020 schließt ausgeglichen ab. Die darin aufgeführten Beträge stimmen mit der Buchführung überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind, von wenigen Fällen abgesehen, ordnungsgemäß belegt.



Das Finanzministerium legte mit Schreiben vom 06.10.2021<sup>1</sup> dem Landtag und dem ORH die Haushaltsrechnung 2020 vor.<sup>2</sup> Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2019/2020<sup>3</sup> aufgestellt, das zuletzt durch das 2. NHG<sup>4</sup> geändert wurde. Sie enthält alle in Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten sowie den Abschlussbericht.

## 1.1 Finanzierungsrahmen Corona

2020 wurden zur Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie erhebliche zusätzliche Mittel veranschlagt bzw. Ermächtigungen zu Bürgschaftsübernahmen<sup>5</sup> geschaffen. Diese Maßnahmen wurden zum einem über den Staatshaushalt insbesondere beim neuen Kap. 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) sowie zum anderen - außerhalb des Staatshaushalts - im Sondervermögen BayernFonds abgewickelt.

Der Finanzierungsrahmen 2020 von 78,0 Mrd. € beinhaltete Kreditermächtigungen von 40,0 Mrd. €, Gewährleistungsermächtigungen von 26,0 Mrd. € und einen Bürgschaftsrahmen von 12,0 Mrd. €. Bayern stellte im Ländervergleich den größten Finanzierungsrahmen für Corona-Maßnahmen bereit.

### Staatshaushalt: Sonderfonds Corona-Pandemie

Mit den zwei Nachtragshaushalten<sup>6</sup> für das Jahr 2020 sollte insbesondere auf die Corona-Pandemie reagiert, und sollten die bayerische Wirtschaft und das Gesundheitssystem zeitnah gestärkt werden. Die Ausgaben, die in diesem Zusammenhang stehen, wurden im Kap. 13 19 - Sonderfonds Corona-Pandemie - abgebildet. Um die dafür geplanten Maßnahmen sowie die krisenbedingten Steuermindereinnahmen zu finanzieren, sah das 2. NHG 2020 eine Kreditermächtigung von 20,0 Mrd. € vor (vgl. TNr. 1.4).

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

### Außerhalb des Staatshaushalts: Sondervermögen BayernFonds

Mit dem BayernFonds sollte auf die Corona-Pandemie und ihre weitreichenden Auswirkungen sowie auf Risiken für den Freistaat und für die Realwirtschaft reagiert werden.<sup>7</sup> Der BayernFonds kann danach Garantien bis zu 26,0 Mrd. € für begebene Schuldtitel und begründete Verbindlichkeiten von Unternehmen übernehmen sowie bis zu 20,0 Mrd. € Schulden aufnehmen, insbesondere um sich an der Rekapitalisierung von

<sup>1</sup> LT-Drs. 18/18198 vom 07.10.2021.

<sup>2</sup> Art. 80 BV i. V. m. Art. 80 und Art. 114 Abs. 1 BayHO.

<sup>3</sup> HG 2019/2020 vom 24.05.2019 (GVBl. S. 266).

<sup>4</sup> 2. NHG 2020 vom 27.04.2020 (GVBl. S. 238).

<sup>5</sup> Art. 8 Abs. 22 2. NHG 2020, Art. 8 Abs. 13 HG 2021 und Art. 8 Abs. 14 E-HG 2022.

<sup>6</sup> Erläuterung zu § 1 Nr. 3 1. NHG 2019/2020

([https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt\\_2019/haushaltsplan/Nachtrag.pdf](https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2019/haushaltsplan/Nachtrag.pdf), S. 17 ff., abgerufen am 11.02.2021) und Erläuterung zu § 1 Nr. 2 2. NHG 2020

([https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt\\_2019/haushaltsplan/Nachtrag2.pdf](https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2019/haushaltsplan/Nachtrag2.pdf), S. 9 ff., abgerufen am 11.02.2021).

<sup>7</sup> LT-Drs. 18/7141 vom 01.04.2020.

Unternehmen zu beteiligen. Ziel dieser Maßnahmen ist die Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft, die für den Wirtschaftsstandort Bayern besonders relevant sind (vgl. TNrn. 12.1, 14, 15.2, 25 und 26).

## **1.2 Haushaltsabschluss**

Die Buchführung für das Haushaltsjahr 2020 wurde am 21.04.2021 abgeschlossen. Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis.<sup>8</sup> Für diese Berechnung wird auf die Ist-Ergebnisse und die Entwicklung der Haushaltsreste zurückgegriffen. Für 2020 weisen die Haushaltsrechnung und die Buchführung folgende Beträge aus:

---

<sup>8</sup> Art. 83 Nr. 2 d) BayHO.



Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020 im Staatshaushalt (€)		Tabelle 1
<b>Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2020</b>		
Ist-Einnahmen		69.361.405.610,72
davon Allgemeiner Haushalt	57.239.098.189,29	
Sonderfonds Corona-Pandemie	12.717.788.469,42	
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	- 595.481.047,99	
Ist-Ausgaben		- 69.225.851.272,18
davon Allgemeiner Haushalt	- 60.167.864.517,45	
Sonderfonds Corona-Pandemie	- 8.832.267.802,72	
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	- 225.718.952,01	
<b>1. Kassenmäßiges Jahresergebnis</b>		<b>135.554.338,54</b>
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2019 übertragenen Reste		
<b>Einnahmereste</b>		14.016.076.437,61
davon Allgemeiner Haushalt	12.679.576.437,61	
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	1.336.500.000,00	
<b>Ausgabereste</b>		- 7.974.441.641,09
davon Allgemeiner Haushalt	7.974.441.641,09	
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,00	
<b>2. Saldo der Vorjahresreste</b>		<b>6.041.634.796,52</b>
Saldo der in das Haushaltsjahr 2021 übertragenen Reste		
<b>Einnahmereste</b>		17.385.309.387,28
davon Allgemeiner Haushalt	14.125.645.423,08	
Sonderfonds Corona-Pandemie	1.101.963.964,20	
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	2.157.700.000,00	
<b>Ausgabereste</b>		- 11.479.228.929,30
davon Allgemeiner Haushalt	8.196.991.520,27	
Sonderfonds Corona-Pandemie	3.282.237.409,03	
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,00	
<b>3. Saldo der neuen Reste</b>		<b>5.906.080.457,98</b>
<b>4. Veränderung der Reste (3.-2.)</b>		<b>- 135.554.338,54</b>
<b>5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)</b>		<b>0,00</b>

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2020 ausgeglichen. Ein abzuwickelnder Überschuss oder Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO entstand nicht.

Die nach Haupt- bzw. Obergruppen gegliederte Übersicht stellt die im Haushaltsplan 2020 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2020 gegenüber:





Soll-Ist-Vergleich der Einnahmen und Ausgaben 2020 (Mio. €)				
Haupt-/Obergruppen		Soll	Ist	Veränderung Soll/Ist
<b>Einnahmen</b>				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben sowie EU-Eigenmittel	47.194,3	44.529,0	- 2.665,3
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.995,2	3.217,3	+ 222,1
	<i>darunter</i> <b>Sonderfonds Corona-Pandemie</b>	<b>0,0</b>	<b>65,0</b>	<b>+ 65,0</b>
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	7.025,6	13.035,4	+ 6.009,8
	<i>darunter</i> <b>Sonderfonds Corona-Pandemie</b>	<b>0,0</b>	<b>5.444,8</b>	<b>+ 5.444,8</b>
31-32	Schuldenaufnahmen (Kreditmarkt und Bund)	19.950,0	4.881,8	- 15.068,2
	<i>davon</i> <b>Allgemeiner Haushalt</b>	<b>0,0</b>	<b>- 1.455,0</b>	<b>- 1.455,0</b>
	<b>Sonderfonds Corona-Pandemie</b>	<b>20.000,0</b>	<b>7.208,0</b>	<b>- 12.792,0</b>
	<b>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</b>	<b>- 50,0</b>	<b>- 871,2</b>	<b>- 821,2</b>
33-34	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.256,3	1.402,6	+ 146,3
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	2.217,8	2.199,8	- 18,0
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen	0,0	0,0	0,0
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	8,9	95,5	+ 86,6
	<b>Summe</b>	<b>80.648,1</b>	<b>69.361,4</b>	<b>- 11.286,7</b>
	<i>davon</i> <b>Allgemeiner Haushalt</b>	<b>60.343,2</b>	<b>57.239,1</b>	<b>- 3.104,1</b>
	<b>Sonderfonds Corona-Pandemie</b>	<b>20.000,0</b>	<b>12.717,8</b>	<b>- 7.282,2</b>
	<b>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</b>	<b>304,9</b>	<b>- 595,5</b>	<b>- 900,4</b>
<b>Ausgaben</b>				
4	Personalausgaben	25.255,7	24.742,0	- 513,7
	<i>darunter</i> <b>Sonderfonds Corona-Pandemie</b>	<b>0,0</b>	<b>43,6</b>	<b>+ 43,6</b>
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	4.174,9	4.713,8	+ 539,0
	<i>darunter</i> <b>Sonderfonds Corona-Pandemie</b>	<b>0,0</b>	<b>570,3</b>	<b>+ 570,3</b>
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	611,0	516,8	- 94,1
	<i>darunter</i> <b>Sonderfonds Corona-Pandemie</b>	<b>0,0</b>	<b>3,3</b>	<b>+ 3,3</b>
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	22.044,8	30.152,6	+ 8.107,9
	<i>darunter</i> <b>Sonderfonds Corona-Pandemie</b>	<b>0,0</b>	<b>8.049,6</b>	<b>+ 8.049,6</b>
7	Baumaßnahmen	1.957,1	1.771,2	- 185,9
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	6.865,1	6.720,3	- 144,8
	<i>darunter</i> <b>Sonderfonds Corona-Pandemie</b>	<b>0,0</b>	<b>165,5</b>	<b>+ 165,5</b>
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	181,7	514,0	+ 332,3
97	Globale Mehr- und Minderausgaben <sup>1</sup>	19.549,0	0,0	- 19.549,0
	<i>davon</i> <b>Meherausgaben beim Sonderfonds Corona-Pandemie</b>	<b>20.000,0</b>	<b>0,0</b>	<b>- 20.000,0</b>
	<b>sonstige globale Minderausgaben</b>	<b>- 451,0</b>	<b>0,0</b>	<b>+ 451,0</b>
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	8,9	94,9	+ 86,0
	<b>Summe</b>	<b>80.648,1</b>	<b>69.225,9</b>	<b>- 11.422,3</b>
	<i>davon</i> <b>Allgemeiner Haushalt</b>	<b>60.343,2</b>	<b>60.167,9</b>	<b>- 175,4</b>
	<b>Sonderfonds Corona-Pandemie</b>	<b>20.000,0</b>	<b>8.832,3</b>	<b>- 11.167,7</b>
	<b>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</b>	<b>304,9</b>	<b>225,7</b>	<b>- 79,2</b>

<sup>1</sup> Die fehlenden Ist-Ausgaben gründen in dem Umstand, dass diese bei globalen Mehr- und Minderausgaben rech- nungsmäßig bei den Titeln der jeweiligen Hauptgruppe nachzuweisen sind.

Die Einnahmen des Jahres 2020 fielen - wie im Vorjahr - geringer aus als geplant. Neben den niedrigeren Steuereinnahmen war dies überwiegend auf die Soll-Ist-Abweichung bei der Schuldenaufnahme zurückzuführen, da für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) anstelle der geplanten 20,0 Mrd. € tatsächlich 7,2 Mrd. € neue Kredite aufgenommen wurden. Zudem wurden die Anschlussfinanzierungen der ausgelaufenen Kredite (Kap. 13 06 und Kap. 13 60) aufgrund vorhandener Liquidität aufgeschoben (vgl. TNr. 1.4). Die Ist-Ausgaben 2020 lagen erstmals seit 2011 wieder unter den im Haushaltsplan veranschlagten Ansätzen. Dies ist nahezu ausschließlich darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) mit 8,8 Mrd. € deutlich hinter den veranschlagten 20,0 Mrd. € zurückblieben. Auf die einzelnen Veränderungen wird in den TNrn. 3 bis 11 näher eingegangen.

### 1.3 Haushaltsreste

Aus dem Haushaltsjahr 2020 wurden **Ausgabereste von 11,5 Mrd. €** und **Einnahmereste von 17,4 Mrd. €** in das Haushaltsjahr 2021 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.

#### 1.3.1 Ausgabereste

Die Übertragung und Inanspruchnahme der übertragbaren Ausgabemittel bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Ausgabemittel sind kraft Gesetzes übertragbar, wenn es sich um Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8) oder Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt. Zudem können Ausgaben gemäß DBestHG im Rahmen der Budgetierung übertragbar sein oder durch einen Haushaltsvermerk für übertragbar erklärt werden. Die Einwilligung darf nur erteilt werden, wenn die Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung weiterhin erforderlich ist. Dies ist in der Regel der Fall, wenn aufgrund der veranschlagten Haushaltsmittel rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden, die noch erfüllt werden müssen.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Art. 45 und Art. 19 BayHO.



Das Finanzministerium stimmte der Übertragung folgender Ausgabereste des Jahres 2020 in das Haushaltsjahr 2021 zu:

<b>Ausgabereste (Mio. €)</b>				
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Veränderung 2019/2020</b>	
Allgemeiner Haushalt	7.936,6	8.168,1	+ 231,5	+ 2,9 %
Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	0,0	3.282,2	+ 3.282,2	---
Offensive Zukunft Bayern II - III (Kap. 13 08 und 13 12)	17,7	18,9	+ 1,2	+ 6,7 %
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klimaprogramm Bayern 2020 (Kap. 13 30 und 13 31)	10,8	5,5	- 5,4	- 49,6 %
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 und 13 44)	9,3	4,5	- 4,7	- 51,0 %
<b>Summe</b>	<b>7.974,4</b>	<b>11.479,2</b>	<b>+ 3.504,8</b>	<b>+ 44,0 %</b>

Die Ausgabereste im Allgemeinen Haushalt stiegen um 231,5 auf 8.168,1 Mio. € an. 577,9 Mio. € (+ 176,3 Mio. €) der Ausgabereste entfielen auf die Baumaßnahmen der Anlage S.

Beim **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) fielen Ausgabereste von 3.282,2 Mio. € (28,6 % aller Ausgabereste) an. Diese wurden mit der Fortführung der in 2020 begonnenen und in 2021 fortzusetzenden Maßnahmen zur Bekämpfung und Bewältigung der Corona-Pandemie begründet.

Insgesamt verteilen sich die Ausgabereste folgendermaßen auf die verschiedenen Ausgabearten:

Ausgabereste nach Ausgabearten - Gesamthaushalt (Mio. €)					Tabelle 4	
	2019	2020			Veränderung 2019/2020	
	Gesamthaushalt	Allgemeiner Haushalt	Sonderfonds Corona-Pandemie	Gesamthaushalt		
Personalausgaben (HGr. 4)	798,4	808,4	96,6	905,0	+ 106,6	+ 13,4 %
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54)	1.142,1	1.289,0	667,7	1.956,7	+ 814,6	+ 71,3 %
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56-59)	63,0	55,0	53,5	108,5	+ 45,5	+ 72,2 %
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	1.270,9	1.320,7	1.125,9	2.446,6	+ 1.175,7	+ 92,5 %
Baumaßnahmen (HGr. 7)	588,3	798,6	0,0	798,6	+ 210,3	+ 35,7 %
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81-82)	453,4	475,3	64,2	539,5	+ 86,0	+ 19,0 %
Investitionsförderungsmaßnahmen (OGr. 83-89)	3.657,9	3.449,6	65,0	3.514,6	- 143,3	- 3,9 %
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	0,4	0,3	1.209,4	1.209,7	+ 1.209,4	---
<b>Summe</b>	<b>7.974,4</b>	<b>8.197,0</b>	<b>3.282,2</b>	<b>11.479,2</b>	<b>+ 3.504,8</b>	<b>+ 44,0 %</b>

Die Übertragung der Ausgabereste war nicht zu beanstanden, soweit die Ausgabereste nur im zulässigen und sachlich notwendigen Umfang gebildet wurden und das Finanzministerium in die Übertragung und Inanspruchnahme gem. Art. 45 Abs. 3 BayHO eingewilligt hat. Allerdings wurden die haushaltsrechtlichen Vorgaben zur zeitlichen Verfügbarkeit der Ausgabereste gem. Art. 45 Abs. 2 BayHO nicht ausreichend beachtet.<sup>10</sup>

Insgesamt erhöhten sich die Ausgabereste erneut um 3.504,8 auf 11.479,2 Mio. € (+ 44,0 %). Sie erhöhten sich damit zum elften Mal in Folge, obwohl deren Anstieg durch die Veranschlagung von 84,0 Mio. € globalen Minderausgaben<sup>11</sup> in den Einzelplänen 04, 07, 08, 09, 10, 12, 14, 15 und 16 sowie einen Resteeinzug von 368,0 Mio. € durch das Finanzministerium entgegengewirkt wurde. 2020 verblieben somit 11,5 Mrd. € Ausgabereste. Diese beliefen sich allein im Bereich der Investitionen (HGr. 7 und 8) auf 4,9 Mrd. € (42,3 % aller Ausgabereste).

<sup>10</sup> Siehe ORH-Bericht 2020 - Ergänzungsband TNr. 10.

<sup>11</sup> Tit. 972 01 der Einzelpläne 07, 08, 14 und 16, Tit. 972 03 der Einzelpläne 04, 07, 09, 10, 12 und 15 sowie Kap. 07 02 Tit. 972 04 - vgl. auch TNr. 1.6.



### 1.3.2 Einnahmereste

Die vom Landtag bewilligten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme<sup>12</sup> und zur Entnahme von Mitteln aus dem Grundstock oder aus Rücklagen werden vom Finanzministerium als Einnahmereste übertragen, soweit sie zur Deckung noch benötigt werden. Folgende Einnahmereste wurden in das Jahr 2021 übertragen:

Einnahmereste (Mio. €)		Tabelle 5		
	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
<b>Kreditermächtigungen</b>				
<b>zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen</b>				
im allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06)	12.641,7	14.096,7		
beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	1.336,5	2.157,7	+ 2.276,2	+ 16,3 %
<b>zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2020</b>				
für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Deckung der Ausgabereste bei Kap. 13 19)	0,0	1.102,0	+ 1.102,0	---
<b>Andere Einnahmereste</b>				
Offensive Zukunft Bayern II - III (Kap. 13 08 und 13 12)	17,7	18,9	+ 1,2	+ 6,7 %
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klimaprogramm Bayern 2020 (Kap. 13 30 und 13 31)	10,8	5,5	- 5,4	- 49,6 %
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 und 13 44)	9,3	4,5	- 4,7	- 51,0 %
<b>Summe</b>	<b>14.016,1</b>	<b>17.385,3</b>	<b>+ 3.369,2</b>	<b>+ 24,0 %</b>

Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen für den allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) und den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2.276,2 Mio. € an. Zusätzlich wurden zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2020 beim **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) Einnahmereste von 1.102,0 Mio. € übertragen (vgl. TNr. 1.4).

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

<sup>12</sup> Art. 18 Abs. 3 BayHO, Art. 2 und Art. 2a HG 2019/2020.

Die Übertragung der Einnahmereste von insgesamt 17.385,3 Mio. € war zulässig, da diese zur Deckung der Ausgabereste (11.479,2 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2020 sowie der Vorjahre (5.906,1 Mio. €)<sup>13</sup> benötigt wurden.<sup>14</sup>

#### 1.4 Kreditermächtigungen

Der Landtag bestimmte im HG<sup>15</sup>, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen und diese Kreditermächtigungen übertragen darf. Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigungen 2020 (Mio. €)				Tabelle 6
	Allgemeiner Haushalt (Kap. 13 06)	Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	Gesamt
Kreditermächtigungen für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 und Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2019/2020)	0,0	20.000,0	0,0	20.000,0
Übertragene Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2019 zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen <sup>1</sup>	12.641,7	---	1.336,5	13.978,2
Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2019/2020)	1.455,0	0,0	871,2	2.326,2
Kürzung der Kreditermächtigung um die Nettotilgung (Art. 2 Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 HG 2019/2020)	0,0	0,0	- 50,0	- 50,0
<b>Kreditermächtigungen 2020</b>	<b>14.096,7</b>	<b>20.000,0</b>	<b>2.157,7</b>	<b>36.254,4</b>
Davon ab:				
Kreditaufnahme im Jahr 2020	0,0	- 7.208,0	0,0	- 7.208,0
Nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen	0,0	- 11.690,0	0,0	- 11.690,0
<b>Verbleibende Kreditermächtigungen</b>	<b>14.096,7</b>	<b>1.102,0</b>	<b>2.157,7</b>	<b>17.356,4</b>
Davon ab:				
Übertragene Kreditermächtigungen auf das Jahr 2021				
<b>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2020 (Deckung der Ausgabereste Sonderfonds Corona-Pandemie)<sup>2</sup></b>	<b>0,0</b>	<b>- 1.102,0</b>	<b>0,0</b>	<b>- 1.102,0</b>
<b>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen<sup>3</sup></b>	<b>- 14.096,7</b>	<b>0,0</b>	<b>- 2.157,7</b>	<b>- 16.254,4</b>
<b>Rest</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

<sup>1</sup> Art. 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2019/2020 ermächtigt zur Inanspruchnahme der „in den vorausgegangenen Haushaltsjahren nach Art. 8 Abs. 3 des jeweiligen HG oder der ihr vorangegangenen Vorschrift übertragenen und nicht beanspruchten Ermächtigungen für Anschlussfinanzierungen“.

<sup>2</sup> Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2019/2020 ermächtigt zur Übertragung „soweit diese Kreditmittel bis zum Ablauf des Haushaltsjahrs 2020 nicht aufgenommen wurden und zur Deckung noch benötigt werden“.

<sup>3</sup> Art. 8 Abs. 3 HG 2019/2020 ermächtigt zur Übertragung „in die folgenden Haushaltsjahre“.

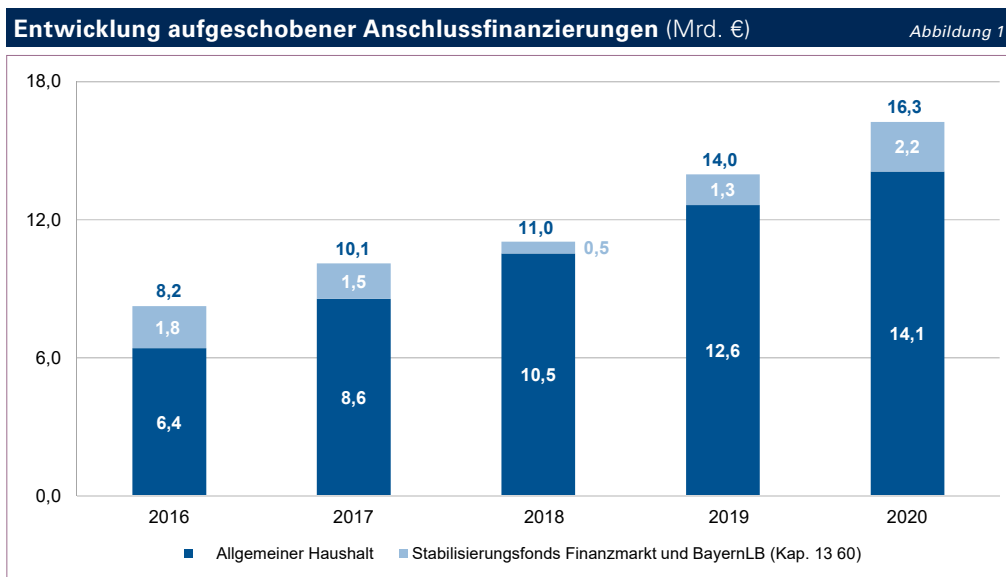
<sup>13</sup> Vgl. Tabelle 1 Nr. 3.

<sup>14</sup> Art. 2, Art. 2a und Art. 8 Abs. 3 HG 2019/2020.

<sup>15</sup> Art. 18 Abs. 3 BayHO i. V. m. Art. 2 und Art. 2a HG 2019/2020 in der aktuell gültigen Fassung.

Seit dem Haushalt 2008<sup>16</sup> können nicht beanspruchte Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden.

2020 wurden im Allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) Darlehen von 1.455,0 Mio. € und im Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) von 871,2 Mio. € fällig und vom Finanzministerium getilgt. Davon wurden beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB 50,0 Mio. € dauerhaft getilgt. Die vorgesehene Anschlussfinanzierung der fälligen nicht dauerhaft getilgten Darlehen (2.276,2 Mio. €) wurde aufgrund vorhandener Liquidität verschoben und die hierfür vorgesehenen Kreditermächtigungen übertragen.



Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich damit von 8,2 Mrd. € in 2016 auf 16,3 Mrd. € in 2020. Davon wurden im Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) 2020 Kreditermächtigungen von 2,2 Mrd. € (+ 61,4 %) für eine spätere Anschlussfinanzierung übertragen.

### Sonderfonds Corona-Pandemie

Das HG 2020<sup>17</sup> sah für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) eine Kreditermächtigung von bis zu 20,0 Mrd. € vor. Sofern diese Kreditmittel bis zum Ablauf des Haushaltsjahrs 2020 nicht aufgenommen und zur Deckung noch benötigt wurden, konnten die nicht beanspruchten Kreditermächtigungen übertragen werden.<sup>18</sup> 2020 wurden für den Sonderfonds Corona-Pandemie Kredite von insgesamt 7,2 Mrd. € aufgenommen. 1,7 Mrd. € dieser Kredite wurden lt. Finanzministerium zum Ausgleich von coronabedingten staatlichen Mindereinnahmen verwendet. Davon entfielen 1,6 Mrd. € auf Steuermindereinnahmen und 0,1 Mrd. € auf Einnahmeausfälle bei den staatlichen Beteiligungsunternehmen. Kreditermächtigungen zur Deckung der Ausgaben für die

<sup>16</sup> Art. 8 Abs. 10 HG 2007/2008 i. d. F. des 1. NHG 2008, ab 2009/2010 Art. 8 Abs. 3 HG.

<sup>17</sup> Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2019/2020 i. d. F. des 2. NHG 2020.

<sup>18</sup> Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2019/2020 i. d. F. des NHG 2019/2020.

weitere Abwicklung der Corona-Maßnahmen im Haushaltsjahr 2021 wurden - insbesondere für den Zeitraum der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung - von 1.102,0 Mio. € übertragen. Die 2020 nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen von 11.690,0 Mio. € (vgl. Tabelle 6) wurden in Abgang gestellt.

## 1.5 Haushaltsüberschreitungen

Über- oder außerplanmäßige Ausgaben können entstehen, wenn die veranschlagten Ansätze nicht ausreichen bzw. Ausgaben geleistet werden müssen, für die kein Haushaltstitel vorgesehen ist. Voraussetzung für eine Ausgabeermächtigung ist die Einwilligung des Finanzministeriums. Dem Finanzministerium wird hier ein Notbewilligungsrecht eingeräumt, welches subsidiär zum Budgetrecht des Landtags ist.<sup>19</sup>

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

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

Haushaltsüberschreitungen (Mio. €)			Tabelle 7	
	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Überplanmäßige Ausgaben <sup>1</sup>	30,2	369,9	+ 339,8	+ 1.125,8 %
Außerplanmäßige Ausgaben	12,5	15,6	+ 3,1	+ 24,5 %
Vorgriffe <sup>2</sup>	156,4	109,8	- 46,6	- 29,8 %
<b>Summe</b>	<b>199,1</b>	<b>495,3</b>	<b>+ 296,2</b>	<b>+ 148,8 %</b>

<sup>1</sup> Wert für 2020 weicht vom Abschlussbericht 2020 des Finanzministeriums um 0,4 Mio. € ab, da die Angaben in der Anlage I bei den Kap. 13 10, 14 02 und 15 51 insoweit nicht korrekt waren.

<sup>2</sup> Überplanmäßige Ausgaben, die auf das nächste Haushaltsjahr angerechnet werden.

Die Haushaltsüberschreitungen betragen 0,6 % (Vorjahr: 0,3 %) des Haushaltsvolumens. 2020 wurden in zwölf Fällen über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe von über 5 Mio. € geleistet:

Bei den Zuschüssen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) fiel ein Vorgriff von 70,4 Mio. € an, der aufgrund eines Haushaltsvermerks gestattet war. Zudem fiel bei den Zuweisungen nach Art. 1b BayFAG (Einkommensteuerersatz) aufgrund gesetzlich geregelter Abschlagszahlung für das 4. Quartal ein Vorgriff von 28,2 Mio. € an.

<sup>19</sup> Art. 37 BayHO.





Für die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände und sonstige Ausgaben zur technischen Modernisierung der Gesundheitsämter standen zweckgebundene außerplanmäßige Einnahmen des Bundes von 7,8 Mio. € zur Verfügung. Entsprechend Art. 8 BayHO i. V. m. Nr. 9 DBestHG waren die hierdurch erforderlich werdenden zusätzlichen Ausgaben bei einem Ausgabebetitel zu verausgaben. Art. 37 BayHO findet zwar insoweit keine Anwendung. In der Haushaltsrechnung sind diese außerplanmäßigen Einnahmen und Ausgaben jedoch entsprechend zu kennzeichnen.

Zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben und Verpflichtungen fielen folgende über- und außerplanmäßige Ausgaben an:

- ▶ Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern:  
Überplanmäßige Ausgaben für die Gemeinschaftsverpflegung (6,3 Mio. €), für Mieten und Pachten (30,8 Mio. €) sowie für die Kostenerstattung an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden gem. Art. 8 AufnG (138,9 Mio. €).
- ▶ Landespflegegeld nach dem BayLPfIGG (68,4 Mio. €).
- ▶ Förderung von Kindertageseinrichtungen:  
Überplanmäßige Ausgaben für Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem BayKiBiG (29,6 Mio. €) sowie den Beitragszuschuss für Eltern von Kindern in Kindertageseinrichtungen (28,9 Mio. €).
- ▶ Leistungen nach dem UVG (20,8 Mio. €).
- ▶ Erstattung an die Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im Nahverkehr (13,1 Mio. €).
- ▶ Erstattung von Versorgungsbezügen sowie Zuschüsse zu den Versorgungsbezügen (9,3 Mio. €).

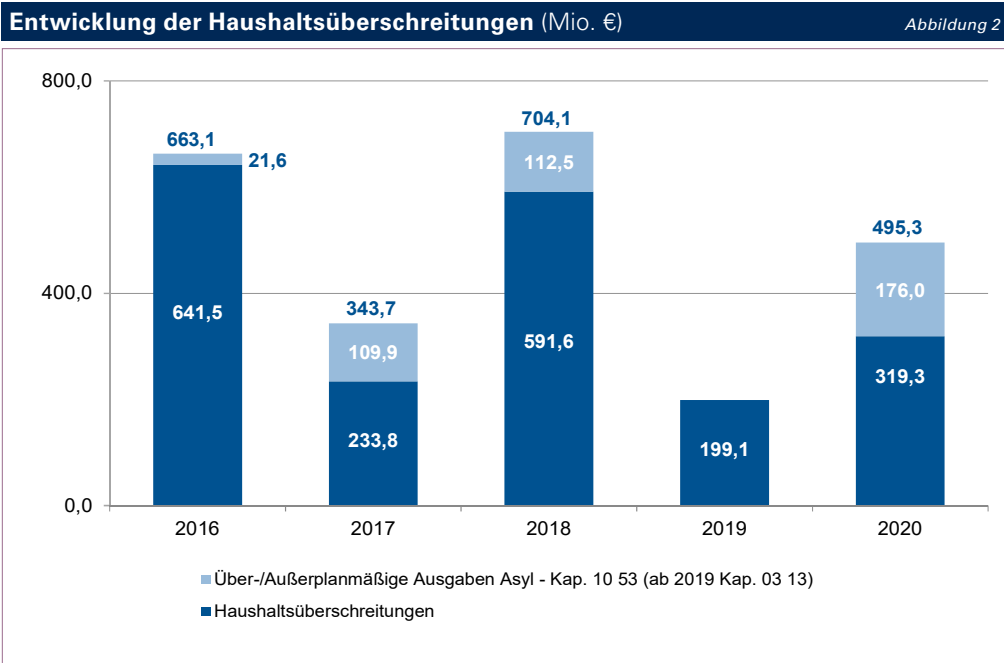
Insgesamt kann für die über- und außerplanmäßigen Ausgaben - von wenigen Ausnahmen abgesehen - ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis i. S. d. Art. 37 Abs. 1 BayHO anerkannt werden.

Bis auf wenige Ausnahmen lag zudem die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums zur Überschreitung des Haushalts vor bzw. bestätigten das Finanzministerium oder die zuständigen obersten Staatsbehörden<sup>20</sup>, dass sie bei rechtzeitiger Antragstellung zugestimmt hätten. Soweit das Finanzministerium einen Ausgleich nach Art. 37 Abs. 3 BayHO gefordert hat, wurde dem Rechnung getragen. Ein Nachtrag zum HG war nicht erforderlich.

---

<sup>20</sup> Nr. 7.3 HvR 2019/2020.

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



In den Jahren 2016 bis 2019 lagen die Haushaltsüberschreitungen zwischen 0,3 und 1,2 %. 2020 bewegten sich die Haushaltsüberschreitungen mit einem Anteil von 0,6 % des Haushaltsvolumens in einem vergleichbaren Rahmen.

Die Ausgabemittel von 20,0 Mrd. € für den **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) wurden beim Verstärkungsansatz Kap. 13 19 Tit. 971 01 veranschlagt. Das Finanzministerium wurde ermächtigt, besondere außerplanmäßige Ausgabeermächtigungen zur Umsetzung von notwendigen Maßnahmen im Zuge der Corona-Pandemie in Kap. 13 19 zu schaffen. Diese besonderen außerplanmäßigen Ausgabebetitel wurden im Haushaltsvollzug 2020 als planmäßige Titel aufgenommen. Damit zählten diese nicht zu den herkömmlichen außerplanmäßigen Ausgaben; der Ausgleich erfolgte aus den in Kap. 13 19 Tit. 971 01 bereitgestellten Verstärkungsmitteln.

## 1.6 Globale Veranschlagungen

Einnahmen und Ausgaben sind im Haushaltsplan nach Entstehungsgrund bzw. nach Zwecken getrennt zu veranschlagen.<sup>21</sup> Eine Ausnahme hiervon stellen die globalen Mehr- und Mindereinnahmen sowie die globalen Mehr- und Minderausgaben dar.

<sup>21</sup> Art. 17 Abs. 1 BayHO.



Diese werden veranschlagt, wenn zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch unklar ist, bei welcher Haushaltsstelle die Einnahme bzw. Ausgabe zuzuordnen oder eine Einsparung möglich ist. Im Haushaltsjahr 2020 gab es folgende globale Veranschlagungen:

Die 2020 bei Kap. 13 03 Tit. 972 01 veranschlagten „Minderausgaben aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungsmaßnahmen in sämtlichen Einzelplänen“ betrug wie im Vorjahr 340,0 Mio. €. Diese wurde über die haushaltsgesetzliche Sperre gem. Art. 4 HG 2019/2020 erbracht.

Bei Tit. 972 01 der Einzelpläne 08, 14 und 16, Tit. 972 03 der Einzelpläne 04, 07, 09, 10, 12 und 15 sowie Kap. 07 02 Tit. 972 04 wurden weitere globale Minderausgaben von insgesamt 84,0 Mio. € (Vorjahr: 48,9 Mio. €) veranschlagt. Die Einsparung hierfür war bei den übertragbaren Ausgabeansätzen zu erwirtschaften und bei den einschlägigen Haushaltsstellen nachzuweisen. In der Haushaltsrechnung wurde deren Erbringung vollständig belegt.

Darüber hinaus wurden 2020 in den Einzelplänen 05<sup>22</sup> und 15<sup>23</sup> globale Minderausgaben zur Haushaltskonsolidierung von 26,9 Mio. € (Vorjahr: 12,7 Mio. €) ausgebracht und ordnungsgemäß durch Einsparungen an anderer Stelle gedeckt.

Im Bereich des Umweltministeriums wurden für sächliche Verwaltungsausgaben globale Mehrausgaben von 0,9 Mio. € und globale Minderausgaben von 3,8 Mio. € ausgebracht; die Minderausgaben wurden ordnungsgemäß durch Einsparungen an anderer Stelle gedeckt.<sup>24</sup> Beim Bauministerium wurden für sächliche Verwaltungsausgaben globale Mehrausgaben von 0,9 Mio. € ausgebracht.<sup>25</sup>

## 1.7 Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

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

Die in der Haushaltsrechnung 2020 aufgeführten Beträge stimmen mit den in der Buchführung nachgewiesenen Beträgen überein. Die Haushaltsrechnung wird mittels eines IT-Verfahrens aus den gebuchten Einnahmen und Ausgaben erstellt.

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

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

<sup>22</sup> Kap. 05 02 Tit. 972 01 - 4,8 Mio. €.


<sup>23</sup> Kap. 15 02 Tit. 972 01 - 22,1 Mio. €.

<sup>24</sup> Kap. 12 02 Tit. 548 01 und 549 01.

<sup>25</sup> Kap. 09 02 Tit. 548 01.

Der Wissenschaftsminister bestätigte in der Haushaltsrechnung 2020 über den Epl. 15 die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsführung nur eingeschränkt. Anlass war u. a., dass sich die 2019 bei einer Universität festgestellten Hinweise auf Fallkonstellationen, die das mögliche Vorliegen einer „Schwarzen Kasse“ begründen, bestätigt hatten. Die zunächst nicht dem Staatshaushalt zugeführten Einnahmen wurden zwischenzeitlich jedoch korrekt abgerechnet und die „Schwarze Kasse“ rückabgewickelt. Auch im Haushaltsjahr 2020 gab es - trotz nochmaliger Information seitens derselben Universitätsverwaltung - einen gleichgelagerten Fall, der jedoch umgehend korrigiert wurde.

## 2 Gesamthaushalt


**Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen standen den Einnahmen von 62.184,2 Mio. € (- 5,7 %) Ausgaben von 68.616,9 Mio. € (+ 6,0 %) gegenüber. Unter Berücksichtigung von haushaltstechnischen Verrechnungen wies der Haushalt einen negativen Finanzierungssaldo von 6.432,0 Mio. € aus.**

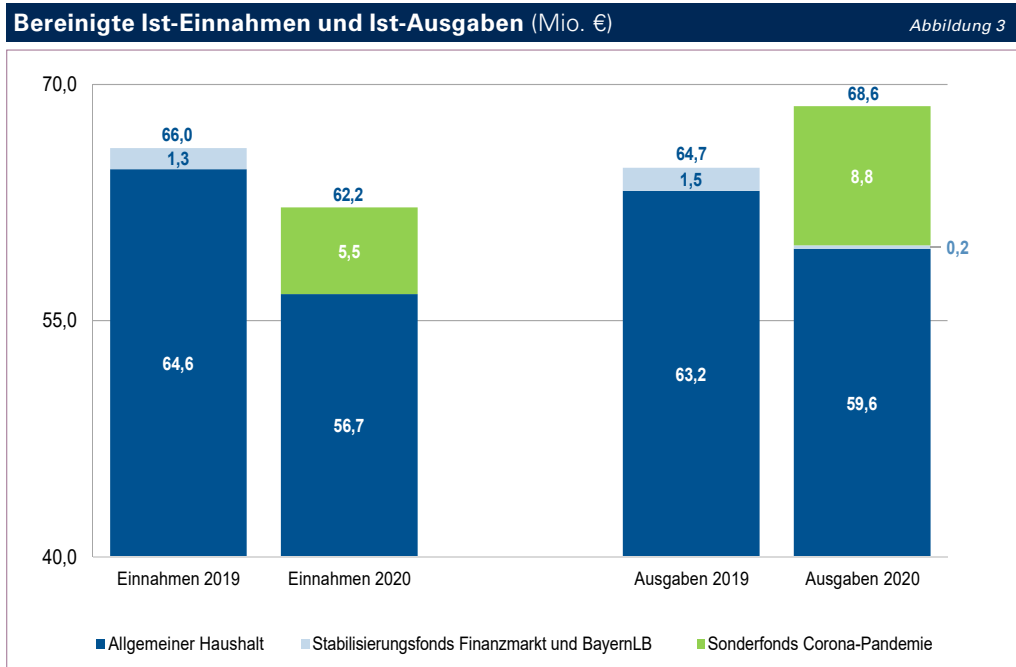
### 2.1 Einnahmen und Ausgaben

Eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Hierfür werden nach dem sog. bundeseinheitlichen Berechnungsschema bei den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben die Kreditaufnahmen und -tilgungen, die Zuführungen und Entnahmen aus Rücklagen sowie die haushaltstechnischen Verrechnungen abgezogen.<sup>26</sup>

Ermittlung der bereinigten Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2020 (Mio. €) <span style="float: right;">Tabelle 8</span>						
	2020				Veränderung 2019/2020	
	Allgemeiner Haushalt	Sonderfonds Corona-Pandemie	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	Gesamt		
Formales Einnahmenvolumen	57.239,1	12.717,8	- 595,5	69.361,4	+ 4.840,1	+ 7,5 %
abzgl. Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Zuführungen an den Haushalt)	1.924,1	0,0	275,7	2.199,8	+ 897,7	+ 68,9 %
abzgl. Kreditaufnahme	- 1.455,0	7.208,0	- 871,2	4.881,8	+ 7.862,3	- 263,8 %
abzgl. haushaltstechnische Verrechnungen	95,5	0,0	0,0	95,5	- 146,1	- 60,5 %
<b>Bereinigtes Einnahmenvolumen</b>	<b>56.674,4</b>	<b>5.509,8</b>	<b>0,0</b>	<b>62.184,2</b>	<b>- 3.773,8</b>	<b>- 5,7 %</b>
Formales Ausgabevolumen	60.167,9	8.832,3	225,7	69.225,9	+ 2.430,5	+ 3,6 %
abzgl. Zuführung an Rücklagen - z. B. Grundstock (Auszahlungen aus dem Haushalt)	514,0	0,0	0,0	514,0	- 1.322,7	- 72,0 %
abzgl. haushaltstechnische Verrechnungen	94,9	0,0	0,0	94,9	- 146,1	- 60,6 %
<b>Bereinigtes Ausgabevolumen</b>	<b>59.558,9</b>	<b>8.832,3</b>	<b>225,7</b>	<b>68.616,9</b>	<b>+ 3.899,3</b>	<b>+ 6,0 %</b>

<sup>26</sup> Tabelle 2 - Ist-Beträge der Obergruppen 32, 35, 38, 91 und 98.

Die bereinigten Ist-Einnahmen gingen 2020 um 3,8 auf 62,2 Mrd. € (- 5,7 %) zurück, wohingegen sich die bereinigten Ist-Ausgaben um 3,9 auf insgesamt 68,6 Mrd. € (+ 6,0 %) erhöhten; dies war überwiegend auf die Ausgaben beim Sonderfonds Corona-Pandemie zurückzuführen.



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

## 2.2 Finanzierungssaldo

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

**Finanzierungssaldo (Mio. €)** Tabelle 9

Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)	Veränderung Soll/Ist
2019	- 829,3	1.241,1	+ 2.070,3
2020	- 21.986,1	- 6.432,0	+ 15.554,1

Der für 2020 geplante Finanzierungssaldo (Soll) verbesserte sich im Haushaltsvollzug um 15.554,1 Mio. € auf einen Finanzierungssaldo (Ist) von - 6.432,0 Mio. €. Ursache waren überwiegend die Ausgaben des Sonderfonds Corona-Pandemie. Hierfür wurde 2020 deutlich weniger verausgabt als veranschlagt (vgl. Tabelle 2).

### 3 Steuereinnahmen

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (HGr. 0) verringerten sich 2020 um 7.799,8 auf 44.529,0 Mio. € (- 14,9 %).

Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Mio. €)		Tabelle 10			
		2019	2020	Veränderung 2019/2020	
<b>Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage (OGr. 01)</b>		<b>47.798,8</b>	<b>39.492,1</b>	<b>- 8.306,7</b>	<b>- 17,4 %</b>
<i>darunter</i>	<i>Lohnsteuer einschließlich Zerlegung</i>	18.215,9	17.528,5	- 687,5	- 3,8 %
	<i>veranlagte Einkommensteuer</i>	5.934,4	5.344,3	- 590,1	- 9,9 %
	<i>Umsatzsteuer</i>	11.777,6	7.385,9	- 4.391,6	- 37,3 %
<b>Landessteuern (OGr. 05 - 06)</b>		<b>4.466,4</b>	<b>4.978,5</b>	<b>+ 512,2</b>	<b>+ 11,5 %</b>
<i>darunter</i>	<i>Erbschaftsteuer</i>	1.854,0	2.179,0	+ 325,0	+ 17,5 %
	<i>Grunderwerbsteuer</i>	2.104,4	2.252,0	+ 147,6	+ 7,0 %
<b>Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09)</b>		<b>63,6</b>	<b>58,3</b>	<b>- 5,2</b>	<b>- 8,3 %</b>
<b>Summe</b>		<b>52.328,7</b>	<b>44.529,0</b>	<b>- 7.799,8</b>	<b>- 14,9 %</b>

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stellten mit 64,2 % im Jahr 2020 (Vorjahr: 81,1 %) den größten Anteil an den Einnahmen des Freistaates dar. Der Rückgang war im Wesentlichen auf die niedrigeren Einnahmen im Bereich der Gemeinschaftsteuern zurückzuführen. So gingen allein die Einnahmen aus der Umsatzsteuer um 4,4 auf 7,4 Mrd. € (- 37,3 %) zurück. Dies war auch der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen geschuldet (vgl. TNr. 9). Denn ab dem Jahr 2020 entfielen die Zahlungen des Freistaates im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Da der neue Finanzausgleich jedoch über die Umsatzsteuerverteilung der Länder abgerechnet wird, reduzierten sich hier die Steuereinnahmen. Zudem wirkten sich auch die Maßnahmen zur Bekämpfung und Bewältigung der Corona-Pandemie, wie z. B. Lockdowns, Kurzarbeit, negativ auf die Steuereinnahmen aus (vgl. TNr. 1.4).

#### 4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (HGr. 1) gingen im Vergleich zu 2019 insgesamt um 1.718,2 auf 3.217,3 Mio. € (- 34,8 %) zurück.

Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen (Mio. €)					Tabelle 11
	2019	2020	Veränderung 2019/2020		
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen)	2.545,2	2.479,1	- 66,1	- 2,6 %	
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mieten und Pachten, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien)	671,7	483,5	- 188,2	- 28,0 %	
Zinseinnahmen	69,9	104,7	+ 34,8	+ 49,8 %	
Darlehensrückflüsse	415,9	146,2	- 269,7	- 64,8 %	
Sonstige	1.232,7	3,8	- 1.228,9	- 99,7 %	
<b>Summe</b>	<b>4.935,5</b>	<b>3.217,3</b>	<b>- 1.718,2</b>	<b>- 34,8 %</b>	
davon <i>Allgemeiner Haushalt</i>	3.597,7	3.152,3	- 445,5	- 12,4 %	
<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	0,0	65,0	+ 65,0	---	
<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	1.337,8	0,0	- 1.337,8	- 100,0 %	

Die Verwaltungseinnahmen und weiteren Einnahmen sanken 2020 insgesamt um 1.718,2 Mio. € (- 34,8 %). Dies war insbesondere darauf zurückzuführen, dass im Haushaltsjahr 2019 eine Zahlung der BayernLB an den Freistaat (1,2 Mrd. €) zur Rückabwicklung der von Österreich bezahlten Sicherheitsleistung erfolgt war.

Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mio. €)					Tabelle 12
	2019	2020	Veränderung 2019/2020		
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	194,8	29,7	- 165,1	- 84,7 %	
Konzessionsabgaben	6,2	6,3	+ 0,1	+ 2,3 %	
Gewinne aus Lotterie, Lotto und Toto	218,1	221,1	+ 3,0	+ 1,4 %	
Mieten und Pachten	81,7	65,9	- 15,8	- 19,3 %	
Einnahmen aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	94,4	81,2	- 13,2	- 14,0 %	
Sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen (ohne Zinsen)	76,4	79,2	+ 2,7	+ 3,6 %	
<b>Summe</b>	<b>671,7</b>	<b>483,5</b>	<b>- 188,2</b>	<b>- 28,0 %</b>	

Zu den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit zählen auch die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen. 2020 gingen diese Einnahmen um 165,1 auf 29,7 Mio. € (- 84,7 %) zurück. Gründe hierfür waren laut Finanzministerium insbesondere die Rück-






gänge bei den Beteiligungen des Freistaates an der BayernLB (- 107,8 Mio. €), der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt<sup>27</sup> (- 26,1 Mio. €) und der LfA Förderbank (- 15,9 Mio. €). Diese sind zurückzuführen auf die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Verlautbarungen der Bankenaufsicht, für die Dauer der Corona-Pandemie, mindestens bis 01.01.2021, keine Dividenden zu bezahlen.


---

<sup>27</sup> Art. 23 Abs. 3 BayLaBG.

## 5 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen

 Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2) stiegen im Vergleich zu 2019 insgesamt um 5.996,5 auf 13.035,4 Mio. € (+ 85,2 %).

Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Mio. €)					
Tabelle 13					
		2019	2020	Veränderung 2019/2020	
<b>Allgemeine Zuweisungen vom Bund</b>		<b>1.548,6</b>	<b>1.548,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0 %</b>
davon	Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund	1.548,6	1.548,6	0,0	0,0 %
<b>Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen vom Bund</b>		<b>3.812,6</b>	<b>9.656,5</b>	<b>+ 5.843,8</b>	<b>+ 153,3 %</b>
darunter	Zuweisung aus der Corona-Soforthilfe des Bundes (Sonderfonds Corona-Pandemie)	0,0	1.824,0	+ 1.824,0	---
	Zuweisungen des Bundes für Ausgleichszahlungen gemäß § 21 KHG und § 111d SGB V (Sonderfonds Corona-Pandemie)	0,0	1.618,2	+ 1.618,2	---
	Zuweisungen des Bundes nach dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)	1.307,8	1.365,3	+ 57,5	+ 4,4 %
	Zuweisungen des Bundes gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuererminderungen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Sonderfonds Corona-Pandemie)	0,0	1.052,0	+ 1.052,0	---
	Zweckgebundene Zuweisung des Bundes für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 46a SGB XII)	797,3	862,2	+ 64,9	+ 8,1 %
	Zweckgebundene Zuweisung des Bundes für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 46 SGB II)	460,9	729,2	+ 268,3	+ 58,2 %
	Zuweisungen aus der Überbrückungshilfe und den außerordentlichen Wirtschaftshilfen des Bundes (Sonderfonds Corona-Pandemie)	0,0	420,1	+ 420,1	---
	Zuweisungen des Bundes für den Ausgleich der durch die COVID-19-Pandemie entstandenen Schäden nach dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs - Regionalisierungsgesetz (Sonderfonds Corona-Pandemie)	0,0	381,1	+ 381,1	---
<b>Sonstige Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden</b>		<b>199,2</b>	<b>205,4</b>	<b>+ 6,2</b>	<b>+ 3,1 %</b>
<b>Sonstige Zuschüsse von der EU</b>		<b>302,2</b>	<b>305,7</b>	<b>+ 3,5</b>	<b>+ 1,2 %</b>
darunter	Zuweisungen der EU zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) - Förderperiode 2014 - 2020	81,5	125,0	+ 43,5	+ 53,4 %
<b>Sonstige Zuschüsse aus dem Inland</b>		<b>846,1</b>	<b>812,7</b>	<b>- 33,4</b>	<b>- 3,9 %</b>
<b>Sonstiges</b>		<b>330,1</b>	<b>506,5</b>	<b>+ 176,4</b>	<b>+ 53,4 %</b>
darunter	Ausgleichszahlungen von Ländern im Rahmen der Abrechnung der Länder untereinander (Bundesmittel)	0,0	128,0	+ 128,0	---
<b>Summe</b>		<b>7.038,9</b>	<b>13.035,4</b>	<b>+ 5.996,5</b>	<b>+ 85,2 %</b>
davon	Allgemeiner Haushalt	7.038,9	7.590,6	+ 551,8	+ 7,8 %
	Sonderfonds Corona-Pandemie	0,0	5.444,8	+ 5.444,8	---
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,0	0,0	0,0	---



Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen stellen mit 18,8 % (Vorjahr: 10,9 %) den zweitgrößten Anteil an den Einnahmen des Freistaates dar. Der erhebliche Anstieg um 6,0 auf 13,0 Mrd. € (+ 85,2 %) ist größtenteils auf die Zuweisungen und Erstattungen für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) zurückzuführen. Insbesondere der Bund beteiligte sich hier mit 5,4 Mrd. €.

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

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

Die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3) stiegen 2020 insgesamt um 8.361,6 auf 8.579,8 Mio. € (+ 3.832,4 %).

Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen (Mio. €)		Tabelle 14			
		2019	2020	Veränderung 2019/2020	
<b>Schuldenaufnahme am Kreditmarkt<sup>1</sup> (OGr. 31 - 32)</b>		<b>- 2.980,5</b>	<b>4.881,8</b>	<b>+ 7.862,3</b>	<b>+ 263,8 %</b>
davon	Schuldenaufnahme beim Sonderfonds Corona-Pandemie	0,0	7.208,0	+ 7.208,0	---
	Tilgungen	- 50,0	- 50,0	0,0	0,0 %
	aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	- 2.930,5	- 2.276,2	+ 654,3	- 22,3 %
<b>Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33 - 34)</b>		<b>1.654,9</b>	<b>1.402,6</b>	<b>- 252,3</b>	<b>- 15,2 %</b>
darunter	Anteil der Landkreise und kreisfreien Gemeinden an den Kosten der Krankenhausfinanzierung gemäß Art. 10b BayFAG (Krankenhausumlage)	341,9	300,5	- 41,4	- 12,1 %
	Zuweisungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Entflechtungsgesetz für den öffentlichen Personennahverkehr und den kommunalen Straßenbau	199,7	38,9	- 160,8	- 80,5 %
	Kompensationsmittel (Zuschüsse) des Bundes zur Wohnraumförderung	198,3	23,3	- 175,0	- 88,2 %
<b>Besondere Finanzierungseinnahmen (OGr. 35 - 38)</b>		<b>1.543,8</b>	<b>2.295,4</b>	<b>+ 751,6</b>	<b>+ 48,7 %</b>
darunter	Entnahme aus der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage <sup>2</sup>	1.268,3	2.119,8	+ 851,5	+ 67,1 %
<b>Summe</b>		<b>218,2</b>	<b>8.579,8</b>	<b>+ 8.361,6</b>	<b>+ 3.832,4 %</b>
davon	Allgemeiner Haushalt	788,2	1.967,2	+ 1.179,1	+ 149,6 %
	Sonderfonds Corona-Pandemie	0,0	7.208,0	+ 7.208,0	---
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	- 570,0	- 595,5	- 25,5	+ 4,5 %

<sup>1</sup> Vgl. TNrn. 1.4 und 13.

<sup>2</sup> Die entsprechenden Zuführungen fallen unter HGr. 9, vgl. TNrn. 11 und 23.

Die Ausgaben für die Tilgung von Krediten dürfen direkt von den Einnahmen aus der Schuldenaufnahme abgesetzt werden, sodass hier die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt abzüglich der Tilgungen ausgewiesen wird. Wie unter TNr. 1.4 dargestellt, können zudem nicht benötigte Anschlussfinanzierungen in die folgenden Haushaltsjahre aufgeschoben werden. 2020 wurden für den Sonderfonds Corona-Pandemie neue Kredite von 7,2 Mrd. € aufgenommen. Unter Berücksichtigung der Tilgungen sowie der aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen (Kap. 13 06 und Kap. 13 60) beliefen sich die Einnahmen aus der **Schuldenaufnahme am Kreditmarkt** auf + 4.881,8 Mio. € (+ 263,8 %).

Etwas gesunken sind die Einnahmen aus **Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen**. Diesen Einnahmen standen größtenteils entsprechende zweckgebundene Ausgaben (HGr. 7 und 8) gegenüber, die oft an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung (z. B. Kommunen) weitergeleitet wurden.

Zu den **besonderen Finanzierungseinnahmen** zählen die Entnahmen aus Rücklagen und die haushaltstechnischen Verrechnungen. Der größte Posten entfiel mit 2.119,8 Mio. € (+ 851,5 Mio. €) auf die Entnahme aus der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage. Davon wurden - wie im Vorjahr - 50,0 Mio. € für die Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) verwendet (vgl. TNr. 12.1 und Tabelle 26).



## 7 Personalausgaben und Stellen

Die Personalausgaben (HGr. 4) sind gegenüber 2019 um 1.065,2 Mio. € (+ 4,5 %) auf insgesamt 24.742,0 Mio. € angestiegen.

### 7.1 Personalausgaben

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)				Tabelle 15	
	2019	2020	Veränderung 2019/2020		
Bezüge der Beamten und Richter <sup>1</sup>	11.115,1	11.659,6	+ 544,5	+ 4,9 %	
Arbeitnehmer- und Beschäftigungsentgelte	4.809,9	4.985,3	+ 175,4	+ 3,6 %	
Versorgungsbezüge	5.730,2	6.052,3	+ 322,1	+ 5,6 %	
Beihilfen und Fürsorgeleistungen <sup>2</sup>	688,1	696,9	+ 8,8	+ 1,3 %	
Beihilfen für Versorgungsempfänger	1.093,7	1.121,8	+ 28,1	+ 2,6 %	
Sonstige Personalausgaben	239,8	226,1	- 13,7	- 5,7 %	
<b>Summe</b>	<b>23.676,8</b>	<b>24.742,0</b>	<b>+ 1.065,2</b>	<b>+ 4,5 %</b>	

<sup>1</sup> Ohne Zuführung an das Sondervermögen bayerischer Pensionsfonds (vgl. TNr. 7.3).

<sup>2</sup> Ohne Versorgungsempfänger.

Die Steigerung der Ausgaben für die aktiv Beschäftigten um 719,9 Mio. € (+ 4,5 %) gegenüber 2019 ist auf neu ausgebrachte Stellen und Stellenhebungen sowie auf Besoldungs- und Tariferhöhungen zurückzuführen.

Die Zunahme der Versorgungsausgaben beruht auch auf dem weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger.<sup>28</sup> Sonstige Personalausgaben sind um 13,7 Mio. € (- 5,7 %) gesunken, u. a. weil coronabedingt für Lehraufträge weniger Reisekosten erstattet werden mussten.

<sup>28</sup> Vgl. Versorgungsbericht des Freistaates für die 18. Legislaturperiode (Mai 2020), Abschnitt D III, ab S. 120.

## 7.2 Planstellen und andere Stellen

Die Zahl der Stellen setzt sich zusammen aus Planstellen und anderen Stellen<sup>29</sup>. Sie erhöhte sich von 2019 mit 299.851,5 auf 303.205,2 im Haushaltsjahr 2020, also um 3.353,7 (+ 1,1 %)<sup>30</sup>.

Stellen 2020				Tabelle 16	
2020				Veränderung 2019/2020	
Epl.	Personalsoll A	Personalsoll B	Personalsoll A + B	Stellen	in %
01	322,0	47,0	369,0	+ 2,0	+ 0,5 %
02	502,1	24,0	526,1	0,0	0,0 %
03	55.518,9	2.146,6	57.665,5	+ 725,3	+ 1,3 %
04	20.263,4	4.405,9	24.669,3	+ 189,0	+ 0,8 %
05	98.030,6	13.670,0	111.700,6	+ 706,0	+ 0,6 %
06	28.415,3	1.309,0	29.724,3	+ 571,5	+ 2,0 %
07	931,4	111,0	1.042,4	+ 17,0	+ 1,7 %
08	5.570,1	1.034,5	6.604,6	- 201,9	- 3,0 %
09	5.151,5	6.066,5	11.218,0	+ 187,0	+ 1,7 %
10	2.813,9	455,5	3.269,4	+ 9,0	+ 0,3 %
11	301,7		301,7	0,0	0,0 %
12	4.599,0	1.656,6	6.255,6	+ 70,0	+ 1,1 %
13	771,0	138,4	909,4	0,0	0,0 %
14	916,9	232,5	1.149,4	+ 50,0	+ 4,5 %
15	29.301,1	18.394,6	47.695,7	+ 1.016,8	+ 2,2 %
16	103,3	1,0	104,3	+ 12,0	+ 13,0 %
<b>Gesamt</b>	<b>253.512,1</b>	<b>49.693,1</b>	<b>303.205,2</b>	<b>+ 3.353,7</b>	<b>+ 1,1 %</b>

Im Geschäftsbereich des Innenministeriums (Epl. 03) verteilen sich die Stellenmehrungen überwiegend auf Polizei, Verfassungsschutz, Landratsämter und Regierungen.

Der Stellenzuwachs im Geschäftsbereich des Kultusministeriums (Epl. 05) beruht u. a. auf neuen Stellen für verbeamtete Lehrkräfte.

Das Finanzministerium (Epl. 06) verzeichnet Stellenmehrungen u. a. beim Landesamt für Steuern sowie durch zusätzliche Ausbildungsstellen für Beamte auf Widerruf (Anwärter).

Die rechnerische Stellenminderung im Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministeriums (Epl. 08) beruht weit überwiegend auf der Ausgliederung der Abteilung Versuchsbetriebe der Landesanstalt für Landwirtschaft und deren Umwandlung in den Staatsbetrieb „Bayerische Staatsgüter“<sup>31</sup> und dem damit verbundenen Verzicht auf die Ausweisung von Stellen für Arbeitnehmer.

<sup>29</sup> Art. 17 Abs. 5 und 6 BayHO, ohne Stellen für abgeordnete Beamte, Leerstellen und Ersatzstellen.

<sup>30</sup> Zur Entwicklung der Planstellen 2016 bis 2020 vgl. TNr. 22.

<sup>31</sup> Staatsbetrieb i. S. d. Art. 26 Abs. 1 BayHO.





Im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums (Epl. 15) resultieren die Stellenmehrungen überwiegend aus der Umsetzung der Hightech Agenda Bayern.

### **7.3 Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds**

Zum 01.01.2013 gingen die Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds<sup>32</sup> auf das Sondervermögen „Bayerischer Pensionsfonds“ über.<sup>33</sup> 2020 wurden dem Sondervermögen 135,5 Mio. € zugeführt<sup>34</sup>, 2019 waren es 129,9 Mio. €. Zum 31.12.2020 betrug das Vermögen im Bayerischen Pensionsfonds 3.398,1 Mio. €. Bis 2030 sind diesem Sondervermögen jährlich 110 Mio. € aus dem Staatshaushalt zuzuführen.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Stand der Sondervermögen zum 31.12.2012: Versorgungsrücklage 1.406 Mio. €, Versorgungsfonds 270 Mio. €.

<sup>33</sup> Art. 2 BayVersRückIG.

<sup>34</sup> Vgl. TNr. 11, Tabelle 24.

<sup>35</sup> Art. 6 Abs. 1 BayVersRückIG.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (HGr. 5) stiegen im Vergleich zu 2019 insgesamt um 553,4 auf 5.230,7 Mio. € (+ 11,8 %).

Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst (Mio. €) <small>Tabelle 17</small>				
	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
<b>Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 - 54)</b>	<b>4.113,2</b>	<b>4.713,8</b>	<b>+ 600,6</b>	<b>+ 14,6 %</b>
davon <i>Allgemeiner Haushalt</i>	4.113,0	4.143,5	+ 30,5	+ 0,7 %
<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	0,0	570,3	+ 570,3	---
<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	0,2	0,0	- 0,2	- 100,0 %
<b>Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56 - 59)</b>	<b>564,1</b>	<b>516,8</b>	<b>- 47,2</b>	<b>- 8,4 %</b>
davon <i>Zinsausgaben am Kreditmarkt für den allgemeinen Haushalt</i>	272,5	249,9	- 22,6	- 8,3 %
<i>Zinsausgaben am Kreditmarkt und sonstige Ausgaben zur Kreditbeschaffung (Sonderfonds Corona-Pandemie - Kap. 13 19)</i>	0,0	3,3	+ 3,3	---
<i>Zinsausgaben am Kreditmarkt für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)</i>	258,4	225,7	- 32,6	- 12,6 %
<i>Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse</i>	29,2	33,9	+ 4,8	+ 16,3 %
<i>Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse</i>	4,0	4,0	- 0,1	- 1,6 %
<b>Summe</b>	<b>4.677,3</b>	<b>5.230,7</b>	<b>+ 553,4</b>	<b>+ 11,8 %</b>
davon <i>Allgemeiner Haushalt</i>	4.418,8	4.431,3	+ 12,6	+ 0,3 %
<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	0,0	573,6	+ 573,6	---
<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	258,5	225,7	- 32,8	- 12,7 %

Die **Ausgaben für sächliche Verwaltungsausgaben** stiegen um 600,6 auf 4.713,8 Mio. € (+ 14,6 %) an. Hierzu zählen insbesondere die Ausgaben für den Geschäftsbedarf, die Bewirtschaftungskosten, die Ausgaben für Sachverständige und Gerichtskosten sowie für Mieten und Pachten. Auch die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen wird als sächliche Verwaltungsausgabe bewertet. Der Anstieg ist insbesondere auf die Ausgaben im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) für Verbrauchsmaterial sowie die Beschaffung und Bevorratung von Medikamenten und Impfstoffen zurückzuführen.

Die **Ausgaben für den Schuldendienst** umfassen die Zins- und Tilgungsausgaben. Die Tilgungsausgaben für die Schulden am Kreditmarkt werden jedoch nicht hier nachgewiesen, sondern direkt bei der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt abgesetzt (vgl. TNr. 6). Die Zinsausgaben am Kreditmarkt sind erneut um 51,9 Mio. € (vgl. TNr. 13) gesunken. Dies ist auf den - durch die Reduzierung der haushaltsmäßigen Verschuldung und



durch die Aufschiebung fälliger Anschlussfinanzierungen verursachten (vgl. TNr. 1.4) - Rückgang bei den Kreditmarktschulden für den allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) und den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) zurückzuführen (vgl. TNr. 13). Die Ausgaben für Zinsen und sonstige Ausgaben zur Kreditbeschaffung beim Sonderfonds Corona-Pandemie beliefen sich 2020 auf 3,3 Mio. €.

2020 wurden für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) 30.152,6 Mio. € verausgabt. Dies waren 1.443,7 Mio. € (+ 5,0 %) mehr als im Vorjahr.

Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen - HGr. 6 (Mio. €) <i>Tabelle 18</i>					
		2019	2020	Veränderung 2019/2020	
<b>Allgemeine Zuweisungen</b>		<b>13.108,3</b>	<b>8.854,6</b>	<b>- 4.253,6</b>	<b>- 32,4 %</b>
darunter	<i>Schlüsselzuweisungen (Kommunaler Finanzausgleich)</i>	3.914,4	4.058,0	+ 143,6	+ 3,7 %
	<i>Überlassung des Aufkommens an Grund- erwerbsteuer an die Gemeinden und Landkreise (Kommunaler Finanzausgleich)</i>	782,1	850,8	+ 68,7	+ 8,8 %
	<i>Länderfinanzausgleich</i>	6.770,7	- 61,7	- 6.832,3	- 100,9 %
<b>Sonstige Zuweisungen</b>		<b>6.773,1</b>	<b>7.607,5</b>	<b>+ 834,5</b>	<b>+ 12,3 %</b>
darunter	<i>Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege; Beitragsentlastung für Eltern</i>	2.243,6	2.569,3	+ 325,7	+ 14,5 %
	<i>Sozialhilfeausgleich an die Bezirke (Kommunaler Finanzausgleich)</i>	691,5	691,5	0,0	0,0 %
	<i>Unterbringung von Asylbewerbern</i>	516,6	454,8	- 61,7	- 11,9 %
<b>Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke</b>		<b>7.454,5</b>	<b>10.705,5</b>	<b>+ 3.251,0</b>	<b>+ 43,6 %</b>
darunter	<i>Schienenpersonennahverkehr</i>	1.157,6	1.263,0	+ 105,3	+ 9,1 %
	<i>Familiengeld</i>	756,2	764,3	+ 8,0	+ 1,1 %
	<i>Landespflegegeld</i>	352,9	454,0	+ 101,1	+ 28,6 %
	<i>Unterhaltsvorschüsse und -ausfallleistungen nach dem UVG</i>	216,8	235,6	+ 18,9	+ 8,7 %
	<i>Bedarfsgerechter Ausbau von Ganztagsangeboten in allen Schularten</i>	194,4	204,9	+ 10,5	+ 5,4 %
<b>Erstattungen</b>		<b>90,0</b>	<b>275,9</b>	<b>+ 185,9</b>	<b>+ 206,5 %</b>
<b>Schuldendiensthilfen</b>		<b>27,3</b>	<b>60,8</b>	<b>+ 33,5</b>	<b>+ 122,9 %</b>
<b>Vermögensübertragungen</b>		<b>1.255,8</b>	<b>2.648,3</b>	<b>+ 1.392,5</b>	<b>+ 110,9 %</b>
<b>Summe</b>		<b>28.708,9</b>	<b>30.152,6</b>	<b>+ 1.443,7</b>	<b>+ 5,0 %</b>
davon	<i>Allgemeiner Haushalt</i>	27.478,9	22.103,1	- 5.375,8	- 19,6 %
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	0,0	8.049,6	+ 8.049,6	---
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	1.230,0	0,0	- 1.230,0	- 100,0 %

### Sonderfonds Corona-Pandemie

Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) beliefen sich insgesamt auf 8,0 Mrd. €; dies entspricht einem Anteil von 26,7 % der Ausgaben der HGr. 6. Sie verteilen sich wie folgt:



<b>Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen beim Sonderfonds Corona-Pandemie - HGr. 6 (Mio. €)</b>		<i>Tabelle 19</i>
		<b>2020</b>
Zuweisungen gemäß § 2 des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder		2.398,0
Finanzhilfen „Corona“		2.562,7
<i>darunter</i>	<i>Soforthilfe Corona des Bundes</i>	<i>1.824,0</i>
	<i>Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen des Bundes</i>	<i>420,1</i>
Bereich Gesundheit und Pflege		1.984,8
<i>darunter</i>	<i>Zuweisungen und Zuschüsse gemäß § 21 KHG und § 111 d SGB V an kommunale, freigemeinnützige und private Krankenhäuser und Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen sowie Universitätsklinika</i>	<i>1.459,6</i>
Leistungen für den öffentlichen Personennahverkehr		587,5
Finanzielle Ausfälle und zusätzliche Ausgaben bei den Universitätsklinika, dem Deutschen Herzzentrum München und den klinisch-theoretischen Instituten der Universitäten		206,7
Ersatz entfallender Elternbeiträge in der Kindertagesbetreuung aufgrund der Betretungsverbote (Beitragsersatz)		107,1
Stabilisierung der bayerischen Filmwirtschaft und Kinolandschaft		44,0
Rettungsschirm Kunst		39,4
Leistungsprämien für Lehrkräfte und Schulleiterinnen und Schulleiter und Ersatz von Elternbeiträgen in der Mittagsbetreuung		10,4
Einrichtung und Betrieb von lokalen Teststellen		9,6
Sonstige		99,4
<b>Summe</b>		<b>8.049,6</b>

Die größten Ausgabenblöcke waren:

- Die Zuweisungen gem. § 2 des Gesetzes zum **Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie** durch Bund und Länder von **2,4 Mrd. €**.
- Ausgaben für die **Soforthilfe Corona des Bundes, die Überbrückungshilfen und die außerordentlichen Wirtschaftshilfen des Bundes** von **2,2 Mrd. €**.
- Die Zuweisungen und Zuschüsse **an kommunale, freigemeinnützige und private Krankenhäuser und Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen sowie Universitätsklinika gem. § 21 KHG und § 111d SGB V** von weiteren **1,5 Mrd. €**.

Diesen Ausgaben standen Bundesmittel (HGr. 2) von 5,4 Mrd. € gegenüber (vgl. Tabelle 13).

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

Für die Förderung von **Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sowie für die Beitragsentlastung der Eltern** wurden 2.603,1 Mio. €<sup>36</sup> (Vorjahr: 2.246,7 Mio. €<sup>37</sup>) verausgabt (Kap. 10 07 TG 88 - 93). Die Steigerung um **356,4 Mio. €** betraf im Wesentlichen den Beitragszuschuss für Eltern von Kindern in Kindertageseinrichtungen.

Die Zuweisungen und Zuschüsse im Bereich des **Schiennenpersonennahverkehrs** (Kap. 09 07) sind um **105,3** auf 1.263,0 Mio. € angestiegen. Davon entfiel der Großteil auf die vom Freistaat an die Verkehrsunternehmen zu leistenden **Bestellentgelte** (1.234,3 Mio. €; **+ 104,2 Mio. €**).

Nach dem **BayLPfIGG** (Kap. 14 04 Tit. 681 84) erhält jeder Pflegebedürftige mit Hauptwohnsitz in Bayern ab dem Pflegegrad 2 eine jährliche Einmalzahlung von 1.000 €. 2020 wurden hierfür 454,0 Mio. € (**+ 101,1 Mio. €**) verausgabt.

Kindern unter 18 Jahren, die von einem Elternteil allein erzogen werden, kann **Unterhaltsvorschuss nach dem UVG** gewährt werden, wenn der andere Elternteil seiner Unterhaltsverpflichtung nicht oder nicht regelmäßig nachkommt. Kinder zwischen 12 und 18 Jahren erhalten die Unterhaltsvorschussleistungen eingeschränkt. Das UVG wurde hinsichtlich Bezugsberechtigung und Bezugsdauer 2017 reformiert. Die Ausgaben (Kap. 10 03 Tit. 681 71) hierfür stiegen 2020 gegenüber dem Vorjahr um **18,9** auf 235,6 Mio. € an. Der Bund übernimmt 40 % dieser Leistungskosten und erhält im Gegenzug 40 % der Rückeinnahmen.<sup>38</sup>

Die Zuweisungen und Zuschüsse für einen bedarfsgerechten **Ausbau von Ganztagsangeboten** in allen Schularten (Kap. 05 04 TG 68 - 69) stiegen 2020 um **17,2** auf insgesamt 271,9 Mio. €.<sup>39</sup>

Die Ausgaben für das **Bayerische Familiengeld** (Kap. 10 07 Tit. 681 02) stiegen 2020 um **8,0** auf 764,3 Mio. € an. Das Familiengeld löste zum 01.09.2018 das Bayerische Betreuungsgeld ab.

---

<sup>36</sup> Davon 2.569,3 Mio. € „Sonstige Zuweisungen“ und 33,7 Mio. € „Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke“.

<sup>37</sup> Davon 2.243,6 Mio. € „Sonstige Zuweisungen“ und 3,0 Mio. € „Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke“.

<sup>38</sup> Die Rückeinnahmen beliefen sich 2020 auf 53,9 Mio. €.

<sup>39</sup> Davon 52,9 Mio. € „Sonstige Zuweisungen“ und 219,0 Mio. € „Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke“.

Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen an die Kommunen im Rahmen des **Kommunalen Finanzausgleichs** (Kap. 13 10) erhöhten sich in 2020 insgesamt um **186,3 Mio. €** (+ 2,4 %; Vorjahr: + 4,6 %) auf 7.872,8 Mio. €. <sup>40</sup>

Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen beim Kommunalen Finanzausgleich - HGr. 6 (Mio. €)				
	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Schlüsselzuweisungen	3.914,4	4.058,0	+ 143,6	+ 3,7 %
Überlassung des Aufkommens an Grunderwerbsteuer an die Gemeinden und Landkreise	782,1	850,8	+ 68,7	+ 8,8 %
Zuweisungen an die Bezirke gemäß Art. 15 BayFAG	691,5	691,5	0,0	0,0 %
Zuweisungen gemäß Art. 1b BayFAG (Einkommensteuerersatz)	621,8	606,6	- 15,2	- 2,5 %
Zuweisungen (Pro-Kopf-Beträge) an die Gemeinden und Landkreise zum Verwaltungsaufwand für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	481,4	484,3	+ 2,9	+ 0,6 %
Pauschalzuweisungen zu den Beförderungskosten der Schülerinnen und Schüler an Grundschulen, Mittelschulen und Förderschulen gemäß Art. 10a BayFAG sowie weiterführender und berufsbildender Schulen gemäß Art. 3 und 4 des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulwegs	324,5	327,5	+ 3,0	+ 0,9 %
Zuweisung des Kostenaufkommens der Landratsämter (Staatsbehörde) an die Landkreise	260,8	252,4	- 8,4	- 3,2 %
Zuweisungen an Gemeinden zur Unterhaltung der Gemeindestraßen gemäß Art. 13b Abs. 2 BayFAG	146,4	146,4	0,0	0,0 %
Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshilfen an Kommunen nach Art. 11 BayFAG	129,6	128,8	- 0,8	- 0,6 %
Überlassung des Aufkommens aus Geldbußen und Verwarnungsgeldern an die Landkreise und Gemeinden	104,5	95,5	- 9,0	- 8,6 %
Sonstige	229,5	231,0	+ 1,5	+ 0,7 %
<b>Summe</b>	<b>7.686,4</b>	<b>7.872,8</b>	<b>+ 186,3</b>	<b>+ 2,4 %</b>

Der Rückgang bei den allgemeinen Zuweisungen auf 8.854,6 Mio. € ist dem Wegfall der Zahlungen im Rahmen des **Länderfinanzausgleichs** geschuldet. Bis zum Haushaltsjahr 2019 war hier die Zahlung Bayerns in den Länderfinanzausgleich (Kap. 13 03 Tit. 612 01) der größte Einzelposten. 2019 betrug diese noch 6.770,7 Mio. €. Dieser Betrag umfasste die Abschlagszahlungen 2018 und 2019. Aufgrund der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen entfielen ab 2020 die unmittelbaren Zahlungen des Freistaates im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Im Haushaltsjahr 2020 erfolgte lediglich noch die Abwicklung für das Jahr 2019, sodass hier eine Einnahme von 61,7 Mio. € verbucht wurde.

<sup>40</sup> Die Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich beliefen sich in 2020 (Kap. 13 10) insgesamt auf 10.202,5 Mio. € (Vorjahr: 9.944,8 Mio. €).

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern wurde ab 2020 neu geordnet. Der neue Finanzkraftausgleich wird über die Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern abgerechnet. Dabei wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt und um die Zu- und Abschläge im Finanzkraftausgleich erhöht bzw. vermindert. Damit wird der Ausgleich für alle Länder einheitlich auf der Einnahmeseite bei der Umsatzsteuer (HGr. 0, vgl. T Nr. 3) erfasst. Das bisherige Umverteilungsverfahren zwischen den Ländern auf der Ausgabenseite (HGr. 6) entfällt somit.



## 10 Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) stiegen 2020 gegenüber dem Vorjahr um 837,0 auf 8.491,5 Mio. € an. Die Investitionsquote betrug 12,4 %.

Die Ausgaben für Investitionen stellen sich wie folgt dar:

Investitionsausgaben (Mio. €)		Tabelle 21		
	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Baumaßnahmen (HGr. 7)	1.767,8	1.771,2	+ 3,5	+ 0,2 %
Erwerb von Sachen (OGr. 81 - 82)	570,7	658,3	+ 87,7	+ 15,4 %
<i>darunter Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	<i>0,0</i>	<i>65,8</i>	<i>+ 65,8</i>	<i>---</i>
Investitionsförderung (OGr. 83 - 89)	5.316,1	6.062,0	+ 745,8	+ 14,0 %
<i>darunter Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	<i>0,0</i>	<i>99,6</i>	<i>+ 99,6</i>	<i>---</i>
<b>Summe</b>	<b>7.654,6</b>	<b>8.491,5</b>	<b>+ 837,0</b>	<b>+ 10,9 %</b>

Bei den Ausgaben für Baumaßnahmen wurde knapp die Hälfte der Ausgaben für Große Baumaßnahmen (849,8 Mio. €) verausgabt. Für den staatlichen Straßen- und Brückenbau wurden 28,5 % (Vorjahr: 28,7 %) der Mittel verausgabt.

Baumaßnahmen (Mio. €)		Tabelle 22		
	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten; Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten bis 1 Mio. € (2019) bzw. 3 Mio. € (2020)	123,5	112,5	- 10,9	- 8,9 %
Große Baumaßnahmen; Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten über 1 Mio. € (2019) bzw. 3 Mio. € (2020)	855,7	849,8	- 5,9	- 0,7 %
Staatlicher Straßen- und Brückenbau	507,2	505,5	- 1,7	- 0,3 %
Staatlicher Wasserbau	196,0	212,8	+ 16,7	+ 8,5 %
Sonstige Baumaßnahmen	85,4	90,6	+ 5,2	+ 6,1 %
<b>Summe</b>	<b>1.767,8</b>	<b>1.771,2</b>	<b>+ 3,5</b>	<b>+ 0,2 %</b>

Mit 71,4 % (Vorjahr: 69,5 %) entfiel der Großteil der Ausgaben auf den Bereich der Investitionsförderung.

<b>Größere Einzelposten bei der Investitionsförderung (Mio. €)</b>					<i>Tabelle 23</i>
<b>Investitionsförderung ...</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Veränderung 2019/2020</b>		
im Rahmen der allgemeinen Finanzaufweisungen (insbesondere BayFAG, BayKrG, BayFAG-ÖPNV)	2.256,2	2.323,5	+ 67,3	+ 3,0 %	
zum Wohnungsbau	554,0	714,2	+ 160,2	+ 28,9 %	
für den Schienenpersonennahverkehr	315,8	408,4	+ 92,6	+ 29,3 %	
der regionalen und strukturellen Wirtschaftsförderung	259,2	248,7	- 10,5	- 4,1 %	
zur Städtebauförderung	227,6	246,7	+ 19,1	+ 8,4 %	
im Bereich Wissenschaft	193,7	180,0	- 13,7	- 7,1 %	
im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	114,9	171,5	+ 56,5	+ 49,2 %	
für die Breitbanderschließung	129,0	147,0	+ 18,0	+ 14,0 %	
der allgemeinen Wirtschaftsförderung	111,3	128,3	+ 17,0	+ 15,3 %	
für die Jugend-, Familien-, Frauen- und Altenhilfe sowie zur Kinderbetreuung	71,1	100,2	+ 29,2	+ 41,0 %	
<b>im Rahmen des Sonderfonds Corona-Pandemie</b>	<b>0,0</b>	<b>99,6</b>	<b>+ 99,6</b>	<b>---</b>	
<i>darunter</i>					
<i>Zuschüsse für Investitionen der Klinika und des Deutschen Herzzentrums München</i>	<i>0,0</i>	<i>65,5</i>	<i>+ 65,5</i>	<i>---</i>	
<i>Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zum Erwerb von Schülerleihgeräten und Lehrerdienst- geräten</i>	<i>0,0</i>	<i>23,1</i>	<i>+ 23,1</i>	<i>---</i>	
im Bereich Landwirtschaft	89,4	93,0	+ 3,5	+ 3,9 %	
im Rahmen der Ausgleichsabgabe (SGB IX)	91,2	84,8	- 6,4	- 7,0 %	



## 11 Besondere Finanzierungsausgaben


Die besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) sanken 2020 gegenüber dem Vorjahr um 1.468,9 auf 609,0 Mio. € (- 70,7 %).

Besondere Finanzierungsausgaben (Mio. €)		Tabelle 24			
		2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Zuführungen an Rücklagen (OGr. 91)		1.836,8	514,0	- 1.322,7	- 72,0 %
darunter	Zuführung an die Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage <sup>1</sup>	1.496,8	375,5	- 1.121,3	- 74,9 %
	Zuführungen an den Pensionsfonds	135,5	138,5	+ 3,1	+ 2,3 %
Haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98)		241,1	94,9	- 146,1	- 60,6 %
<b>Summe</b>		<b>2.077,8</b>	<b>609,0</b>	<b>- 1.468,9</b>	<b>- 70,7 %</b>

<sup>1</sup> Die entsprechenden Entnahmen fallen unter HGr. 3, vgl. TNrn. 6 und 23.

Die **Zuführungen an die Rücklagen** gingen 2020 um 1.322,7 auf 514,0 Mio. € (- 72,0 %) zurück. Hiervon betrafen 375,5 Mio. € (- 74,9 %) die Zuführung an die Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage; 138,5 Mio. € (+ 2,3 %) gingen an den Pensionsfonds. Die **haushaltstechnischen Verrechnungen** verringerten sich um 146,1 auf 94,9 Mio. €.

## 12 Rücklagen und Sondervermögen

 Rücklagen und Sondervermögen sind zweckgebunden mit Ausnahme der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage. Diese betrug Ende 2020 insgesamt 8,6 Mrd. €.

### 12.1 Bestand der Rücklagen und Sondervermögen

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

Rücklagen und Sondervermögen ohne Grundstock am Jahresende (Mio. €) <span style="float: right;">Tabelle 25</span>				
	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	10.319,8	8.575,5	- 1.744,3	- 16,9 %
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	18,6	13,6	- 5,0	- 26,8 %
Sonderrücklagen „ersparte Haushaltsmittel“	54,0	50,4	- 3,6	- 6,6 %
Bayer. Pensionsfonds (ehem. Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds) <sup>1</sup>	3.193,2	3.398,1	+ 204,9	+ 6,4 %
BayernFonds	---	0,2	---	---
Sonstige Sondervermögen	210,3	213,3	+ 3,1	+ 1,5 %
<b>Summe</b>	<b>13.795,8</b>	<b>12.251,1</b>	<b>- 1.544,7</b>	<b>- 11,2 %</b>

<sup>1</sup> Anteil des Freistaates am Sondervermögen.

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

<b>Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage: Entnahmen und Zuführungen 2020 (Mio. €)</b>			<i>Tabelle 26</i>	
			<b>Soll</b>	<b>Ist</b>
<b>Bestand zum 31.12.2019</b>			<b>8.905,0</b>	<b>10.319,8</b>
<b>Entnahme</b>			<b>- 2.147,8</b>	<b>- 2.119,8</b>
davon	zum Haushaltsabgleich		- 1.135,1	- 1.135,1
	zur teilweisen Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds (Asyl)		- 231,4	- 231,4
	zur teilweisen Finanzierung der Ausgaben für die Zukunftsausgaben Artenschutz, Klimaoffensive und Hightech Agenda Bayern		- 477,6	- 477,6
	zur Finanzierung von Aufwendungen für Beratungsleistungen der BayernLB		- 2,5	0,0
	zur Finanzierung der Zinsausgaben des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB		- 251,2	- 225,7
	zur Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB		- 50,0	- 50,0
<b>Zuführung</b>			<b>58,7</b>	<b>375,5</b>
davon	aus Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB		51,2	0,0
	aus der Risikoabsicherung für den Transformationsfonds		7,5	7,5
	Überschuss des Haushaltsjahrs 2020		0,0	368,0
<b>Bestand zum 31.12.2020</b>			<b>6.815,9</b>	<b>8.575,4</b>

Erstmals seit 2010 ging der Bestand der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage wieder zurück (- 1,7 Mrd. €); sie belief sich zum 31.12.2020 auf 8,6 Mrd. €.

Die **Rücklage „Zukunft Bayern 2020“** sichert die Finanzierung des gleichnamigen Programmpakets. Dieses umfasste ursprünglich 1,7 Mrd. € aus Steuermehreinnahmen der Jahre 2007/2008 und betrifft im Wesentlichen Investitionen mit Schwerpunkten in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, Arbeit sowie Klimaschutz. 2020 wurden für diese Zwecke 5,0 Mio. € aus der Rücklage entnommen.

Privatisierungserlöse dürfen nur für den Neuerwerb von Grundstockvermögen verwendet werden (vgl. TNr. 12.2). Ein Teil dieser Privatisierungserlöse wurde im Rahmen der Zukunftsprogramme „Offensive Zukunft Bayern“, „Bayern 2020 plus“, „Nord- und Ost-Bayern-Programm“ sowie „Strukturprogramm Nürnberg-Fürth“ grundstockkonform verwendet. Die für diese Maßnahmen teilweise in früheren Haushalten eingeplanten, aber nicht benötigten Mittel wurden der **Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“**

zugeführt. Aus dieser so aufgebauten Rücklage wurden dann nicht grundstockkonforme Maßnahmen, insbesondere im Rahmen der o. g. Zukunftsprogramme finanziert (2020: 3,6 Mio. €).

Der **Bayerische Pensionsfonds** dient der Mitfinanzierung künftiger Versorgungslasten des Staates und der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.<sup>41</sup> Das Sondervermögen belief sich zum 31.12.2020 auf 3.398,1 Mio. €.<sup>42</sup> Die Steigerung um 204,9 Mio. € zum Stichtag 31.12.2020 setzt sich aus der Zuführung von 135,5 Mio. € und einer positiven Wertentwicklung von 69,4 Mio. € zusammen (vgl. TNr. 7.3).

Mit dem am 01.05.2020 in Kraft getretenen BayFoG wurde das **Sondervermögen BayernFonds** gegründet (vgl. TNr. 1.1). Hier standen 2020 den Einnahmen von 1,4 Mio. € - davon 1,3 Mio. € aus Krediten - Ausgaben von 1,2 Mio. € gegenüber. Die Ausgaben fielen überwiegend für Beraterkosten für die projektbezogene Antragsprüfung sowie für den Aufbau des BayernFonds an. Zum 31.12.2020 belief sich das Sondervermögen auf 0,2 Mio. €.

Unter **sonstige Sondervermögen**<sup>43</sup> 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.

---

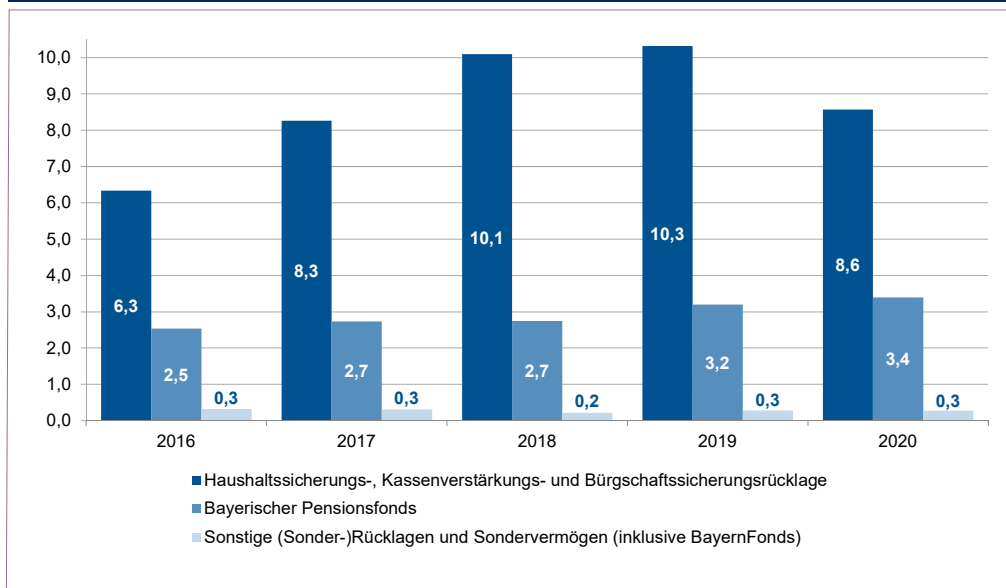
<sup>41</sup> Art. 7 Abs. 1 BayVersRückIG.

<sup>42</sup> Anteil des Freistaates am Sondervermögen.

<sup>43</sup> Details siehe Haushaltsrechnung des Freistaates Bayern, Einzelpläne 03, 08, 10, 12, 13 und 15 jeweils Anlage II.

Die Sondervermögen ohne Grundstock entwickelten sich wie folgt:

**Entwicklung der Rücklagen und Sondervermögen ohne Grundstock (Mio. €) Abbildung 4**



## 12.2 Sondervermögen Grundstock

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

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

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

Der Bestand und die Aufgliederung der geplanten Einnahmen und Ausgaben des Grundstockvermögens werden jeweils in der Anlage B der Einzelpläne 09<sup>44</sup> und 13 aufgeführt. Die tatsächlichen Entwicklungen werden dann in der Haushaltsrechnung in der Anlage II zu den beiden Einzelplänen nachgewiesen.

<sup>44</sup> Ehemals Epl. 03B.

Das Sondervermögen Grundstock hat sich wie folgt entwickelt:

<b>Sondervermögen Grundstock am Jahresende</b> (Mio. €)		<i>Tabelle 27</i>			
		<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Veränderung 2019/2020</b>	
<b>Allgemeine Landesverwaltung</b>		<b>391,1</b>	<b>242,8</b>	<b>- 148,3</b>	<b>- 37,9 %</b>
<b>Forstgrundstock</b>		<b>2,3</b>	<b>2,8</b>	<b>+ 0,6</b>	<b>+ 24,3 %</b>
<b>Sondervermögen aus Privatisierungserlösen</b>		<b>623,2</b>	<b>624,3</b>	<b>+ 1,1</b>	<b>+ 0,2 %</b>
davon	<i>Offensive Zukunft Bayern II</i>	8,2	9,3	+ 1,1	+ 13,9 %
	<i>Erlöse aus der Veräußerung weiterer Beteiligungen (insbesondere E.ON SE) und von Grundstockvermögen</i>	615,0	615,0	0,0	0,0 %
<b>BayernHeim GmbH</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0 %</b>
<b>Summe</b>		<b>1.016,5</b>	<b>869,9</b>	<b>- 146,6</b>	<b>- 14,4 %</b>

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

2020 wurden im Bereich der „Allgemeinen Landesverwaltung“ 38,2 Mio. € erwirtschaftet und 186,5 Mio. € für den Erwerb von Grundstockvermögen<sup>45</sup> bzw. für die Finanzierung von grundstockkonformen Maßnahmen ausgegeben. Hierunter fällt u. a. auch die Mitfinanzierung von laufenden Hochbaumaßnahmen der Anlage S zum Epl. 15 von 70,0 Mio. €.<sup>46</sup>

Den Einnahmen des „Forstgrundstocks“ von 1,3 Mio. € standen Ausgaben von 0,8 Mio. € entgegen, davon 0,6 Mio. € für den Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken.

In den **zwei zusätzlichen Sondervermögen aus Privatisierungserlösen**<sup>47</sup> wurden u. a. die Erlöse aus der Veräußerung der Bayerischen Versicherungskammer bzw. von Anteilen an der E.ON SE des Freistaates erfasst. Die Mittel hieraus sind für grundstockkonforme Maßnahmen zu verwenden. Der Bestand hat sich 2020 um 1,1 auf 624,3 Mio. € erhöht.

Das Sondervermögen „**BayernHeim GmbH**“ wurde mit dem 2. NHG 2018 geschaffen, um die staatliche Wohnungsbaugesellschaft BayernHeim zu gründen. Als Startkapital sind Grundstockmittel und Erlöse aus der Veräußerung von Anteilen an der E.ON SE vorgesehen. Auch diese Mittel sind grundstockkonform zu verwenden; hieraus können aber auch Darlehen an die Wohnungsbaugesellschaft ausgereicht werden. Im Haushaltsvollzug 2020 wurden diesem Sondervermögen 25,0 Mio. € (Grundstockmittel) zugeführt und dann als Kapitalzuführung an die BayernHeim GmbH weitergereicht.


<sup>45</sup> Zu Auswirkungen von Überwertankäufen auf das Grundstockvermögen siehe Beratende Äußerung zu Überwertankäufen vom November 2021, abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1257-ueberwertankaeufe.html>.

<sup>46</sup> Erläuterung zu Kap. 13 04 Tit. 356 24.

<sup>47</sup> Nr. 3.5.1 GrstBek.



13 **Schuldenstand und Zinsen**

 **Die Schulden am Kreditmarkt zum 31.12.2020 lagen insgesamt bei 17,8 Mrd. €. Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich um 2,3 auf 16,3 Mrd. €. Werden diese vollständig in Anspruch genommen, erhöhen sich die Schulden am Kreditmarkt auf 34,1 Mrd. €.**

**2020 wurden neue Schulden von insgesamt 7,2 Mrd. € für den Sonderfonds Corona-Pandemie aufgenommen.**

**Beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB wurden 50,0 Mio. € Schulden getilgt.**

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

<b>Staatsschulden am Jahresende (Mio. €)</b>		<i>Tabelle 28</i>		
<b>A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Veränderung 2019/2020</b>	
<b>1. Allgemeiner Haushalt</b>				
- Kreditmarktschulden	6.883,3	5.428,3	- 1.455,0	- 21,1 %
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	12.641,7	14.096,7	+ 1.455,0	+ 11,5 %
<b>Summe</b>	<b>19.525,0</b>	<b>19.525,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0 %</b>
<b>2. Sonderfonds Corona-Pandemie</b>				
- Kreditmarktschulden		7.208,0	+ 7.208,0	---
<b>Summe</b>	<b>0,0</b>	<b>7.208,0</b>	<b>+ 7.208,0</b>	<b>---</b>
<b>3. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</b>				
- Kreditmarktschulden	6.063,5	5.192,3	- 871,2	- 14,4 %
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	1.336,5	2.157,7	+ 821,2	+ 61,4 %
<b>Summe</b>	<b>7.400,0</b>	<b>7.350,0</b>	<b>- 50,0</b>	<b>- 0,7 %</b>
<b>Haushaltmäßiger Schuldenstand</b>	<b>26.925,0</b>	<b>34.083,0</b>	<b>+ 7.158,0</b>	<b>+ 26,6 %</b>
darunter Kreditmarktschulden	12.946,8	17.828,6	+ 4.881,8	+ 37,7 %
<b>B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)</b>	<b>715,8</b>	<b>681,9</b>	<b>- 33,9</b>	<b>- 4,7 %</b>

Zinsausgaben (Mio. €)		Tabelle 29		
Zinsausgaben an	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
<b>A. Kreditmarkt</b>				
1. Allgemeiner Haushalt <sup>1</sup>	272,5	249,9	- 22,6	- 8,3 %
2. Sonderfonds Corona-Pandemie	0,0	3,3	+ 3,3	---
3. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	258,4	225,7	- 32,6	- 12,6 %
<b>Zwischensumme</b>	<b>530,8</b>	<b>478,9</b>	<b>- 51,9</b>	<b>- 9,8 %</b>
<b>B. Bund</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 1,6 %</b>
<b>Summe</b>	<b>534,9</b>	<b>482,9</b>	<b>- 52,0</b>	<b>- 9,7 %</b>

<sup>1</sup> Ohne Zinsausgaben für Public-Private-Partnership-Projekte.

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

Das Finanzministerium hat für den allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) sowie den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) - wie bereits im Vorjahr - keine zinsrelevanten Darlehen aufgenommen, da alle fälligen Anschlussfinanzierungen gem. Art. 8 Abs. 3 HG aufgeschoben wurden (vgl. TNr. 1.4). Beim Sonderfonds Corona-Pandemie hingegen wurden Kredite von 7,2 Mrd. € aufgenommen. Tatsächlich getilgt wurden bei den Schulden des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB 50,0 Mio. €.

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

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

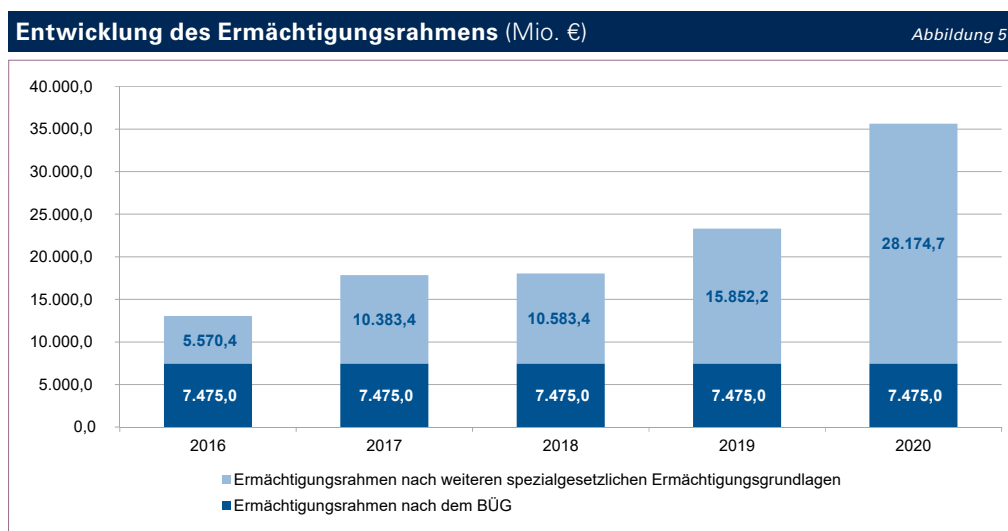
Vorübergehend nicht benötigte liquide Mittel, vor allem der Rücklagen und Sondervermögen, wurden gem. Art. 8 Abs. 3 HG 2019/2020 dazu genutzt, die Anschlussfinanzierung fälliger Altschulden zu verschieben. Die Kreditaufnahme wird nachgeholt, wenn diese Mittel wieder für ihre eigentlichen Zwecke benötigt werden. Aus diesem Grund werden die aufgeschobenen **Anschlussfinanzierungen** als Kreditermächtigungen übertragen und der haushaltmäßigen Staatsverschuldung hinzugerechnet (vgl. TNr. 1.4).

## 14 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

**Der Ermächtigungsrahmen für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen erhöhte sich in 2020 um 12,3 Mrd. € auf 35,6 Mrd. €. Das daraus resultierende unmittelbare Haftungsobligo des Freistaates stieg um 1,3 Mrd. € auf 9,7 Mrd. €.**

Der Freistaat kann Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen übernehmen, um ungewisse, in der Zukunft liegende Risiken abzusichern. Staatsbürgschaften werden nach dem BÜG vom Finanzministerium vergeben (vgl. TNr. 14.1). Zusätzlich gibt es weitere spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, vor allem aufgrund von haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen (vgl. TNr. 14.2).

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



Während der Ermächtigungsrahmen nach dem BÜG gleichgeblieben ist (7,5 Mrd. €), erhöhte sich der Ermächtigungsrahmen nach weiteren spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen zum 31.12.2020 im Vergleich zum Vorjahr um 12,3 Mrd. € auf 28,2 Mrd. €. Dies resultiert im Wesentlichen aus der Gewährung einer globalen Rückbürgschaft gegenüber der LfA von 12 Mrd. € (vgl. TNr. 14.2.1). Der Gesamtermächtigungsrahmen erhöhte sich damit um mehr als 50 % auf 35,6 Mrd. €.

Gewährleistungen des Freistaates (Mio. €)					Tabelle 30
	2016	2017	2018	2019	2020
Ermächtigungsrahmen	13.045,4	17.858,4	18.058,4	23.327,2	35.649,7
Veränderung Vorjahr		+ 4.813,0	+ 200,0	+ 5.268,8	+ 12.322,5
Veränderung Vorjahr in %		+ 36,9 %	+ 1,1 %	+ 29,2 %	+ 52,8 %

Der Gesamthaftungsbetrag des Freistaates aus unmittelbaren Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen ergibt sich aus deren Valutierung. Dieses Haftungsbiligo erhöhte sich 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 1,3 Mrd. € auf 9,7 Mrd. € (+ 15,3 %):

Gewährleistungen (Mio. €)					Tabelle 31
Bereich	Haftungsbeträge		Veränderung 2019/2020		
	2019	2020			
Bürgschaften nach dem BÜG	2.921,2	3.192,0	+ 270,8	+ 9,3 %	
Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	5.527,7	6.550,8	+ 1.023,1	+ 18,5 %	
<b>Summe</b>	<b>8.448,9</b>	<b>9.742,8</b>	<b>+ 1.293,9</b>	<b>+ 15,3 %</b>	

Daneben haftet der Freistaat als Gewährträger der LfA Förderbank Bayern (LfA) für Bürgschaften, die die LfA im Rahmen ihres Förderauftrags in eigenem Namen eingeht (vgl. TNr. 14.3).

#### 14.1 Bürgschaften nach dem BÜG

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

Staatsbürgschaften (Mio. €; Bestand am 31.12.2020)						Tabelle 32
Bereich	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungsbetrag	Anrechnungsbetrag	Ermächtigungsrahmen	
Gewerbliche Wirtschaft	1.669	1.306,4	380,5	83,7	2.250,0	
davon <i>coronabedingte Staatsbürgschaften</i>	4	715,0	363,4			
<i>Fälle ohne Erfüllungsübernahme LfA</i>	100	65,0	17,1			
<i>Fälle mit Erfüllungsübernahme LfA</i>	1.565	526,4	0,0			
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	18	3,7	0,7	0,0	50,0	
Wohnungswesen	40.745	3.170,4	2.807,3	20,8	5.000,0	
Land- und Forstwirtschaft	0	0,0	0,0	0,0	25,0	
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	94	3,4	3,4	0,1	150,0	
<b>Summe</b>	<b>42.526</b>	<b>4.483,9</b>	<b>3.192,0</b>	<b>104,6</b>	<b>7.475,0</b>	



Der Ermächtigungsrahmen für 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 seit Bestehen des BÜG in Anspruch genommen wurde und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat. Das Finanzministerium errechnete für Ende 2020 einen Haftungsbetrag von 3.192,0 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 104,6 Mio. €.

Zugesagt, jedoch noch nicht ausgereicht, wurden darüber hinaus weitere 328,2 Mio. €. Damit ergab sich zum Stand 31.12.2020 ein freier Ermächtigungsrahmen von 3.850,1 Mio. €.

Im **Bereich der gewerblichen Wirtschaft** betrug der unmittelbare Haftungsbetrag für den Freistaat zum Stand 31.12.2019 noch 0 €; denn es wurden keine Staatsbürgschaften mit Ausnahme der Rückbürgschaften und -garantien gegenüber der Bürgschaftsbank Bayern GmbH (BBB) und der Bayerischen Garantiesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) gewährt. Für das hieraus entstandene Haftungsrisiko des Freistaates hatte die LfA jedoch die Erfüllungsübernahme erklärt. Dies hat sich im Zuge der Corona-Pandemie geändert. Der Freistaat haftet zum 31.12.2020 für 1.669 Fälle mit einem unmittelbaren Haftungsbetrag von 380,5 Mio. €. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

Das Finanzministerium übernahm in 2020 vier Staatsbürgschaften mit einem Haftungsbetrag zum 31.12.2020 von 363,4 Mio. €.

Der übrige Haftungsbetrag von 17,1 Mio. € entfällt auf 8 Rückgarantiefälle mit einem Beteiligungsvolumen von 7,3 Mio. € bzw. einem Haftungsbetrag von 2,1 Mio. € gegenüber der BGG sowie auf 92 Rückbürgschaftsfälle mit einem Kreditvolumen von 57,7 Mio. € bzw. einem Haftungsbetrag von 15,0 Mio. € gegenüber der BBB. Hintergrund ist, dass der Freistaat auf Bitten der LfA das Haftungsrisiko aus den in die Rückbürgschaftserklärung einbezogenen Ausfallbürgschaften der BBB bzw. aus den in die Rückgarantieerklärung einbezogenen Garantien der BGG selbst übernommen hat. Der Freistaat haftet damit unmittelbar für Bürgschaften der BBB, die im Zeitraum vom 17.03.2020 bis zum 31.12.2020 gewährt wurden. Gleiches gilt für die Garantien der BGG, die im Zeitraum vom 01.11.2020 bis 31.12.2020 gewährt wurden.

Der Freistaat hat insgesamt weitere 429 Rückgarantien gegenüber der BGG mit einem Beteiligungsvolumen von 143,7 Mio. € und 1.136 Rückbürgschaften gegenüber der BBB mit einem Kreditvolumen von 382,7 Mio. € zum 31.12.2020 im Bestand. Für diese 1.565 Fälle mit einem Haftungsbetrag von zusammen 99,0 Mio. € übernimmt die LfA weiterhin die Erfüllungsübernahme.

Im **sozialen, kulturellen und wissenschaftlichen Bereich** (Ermächtigungsrahmen: 50 Mio. €) hat der Freistaat in 2020 angesichts der Auswirkungen der Corona-Krise auf die gemeinnützigen Organisationen gegenüber der LfA eine Globalbürgschaft von 40 Mio. € für das LfA-Programm „Corona-Kredit - Gemeinnützige“ übernommen. Zum 31.12.2020 sind 18 Fälle mit einem Haftungsbetrag des Freistaates von 0,7 Mio. € einbezogen worden.

Im **Bereich des Wohnungswesens** übernimmt der Freistaat im Wesentlichen Bürgschaften gegenüber der BayernLabo. Diese ist das Förderinstitut der BayernLB und als Organ der staatlichen Wohnungspolitik für die Wohnraumförderung im Freistaat zuständig.

## 14.2 Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Weitere staatliche Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen bestehen aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen, vor allem aufgrund von haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen.

Der Ermächtigungsrahmen zum 31.12.2020 erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 12,3 Mrd. € auf 28,2 Mrd. € (+ 77,7 %). Er valutierte mit 6,6 Mrd. € (23,3 %). Die Erhöhung resultiert vor allem aus der Gewährung einer globalen Rückbürgschaft gegenüber der LfA von 12 Mrd. €. Weggefallen sind die Ermächtigungsrahmen für den Anteil des Freistaates an der Garantie des Bundes gegenüber dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (1,5 Mio. €) und die Ausfallbürgschaft zugunsten der Messe München GmbH (36 Mio. €).

Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Mio. €)				Tabelle 33	
	2019	2020	Veränderung 2019/2020		
Ermächtigungsrahmen	15.852,2	28.174,7	+ 12.322,5	+ 77,7 %	
Tatsächliche Valutierung	5.527,7	6.550,8	+ 1.023,1	+ 18,5 %	

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

<b>Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen</b>			
(Mio. €, Stand 31.12.2020)			
			Tabelle 34
<b>Lfd. Nr.</b>	<b>Gewährleistung</b>	<b>Ermächtigungsrahmen</b>	<b>Tatsächliche Valutierung</b>
1.	Garantien i. Z. m. dem Vollzug des Atomgesetzes und mit dem Abkommen auf dem Gebiet der Atomkernenergie <sup>1</sup>	18,9	18,9
2.	Patronatserklärung ggü. dem Eisenbahnbundesamt für den Hafen Nürnberg-Roth GmbH <sup>2</sup>	27,6	6,0
3.	Bürgschaft ggü. Bund i. Z. m. „New Town“ Eschenbach <sup>3</sup>	83,0	0,0
4.	Patronatserklärung für das Bayerische Hauptmünzamt <sup>4</sup>	5,0	0,2
5.	Ausfallbürgschaft zugunsten Flughafen Nürnberg GmbH <sup>5</sup>	44,0	0,0
6.	Gewährträgerhaftung für Verbindlichkeiten des Landesverbands für Ländliche Entwicklung <sup>6</sup>	12,0	11,0
7.	Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Landeskraftwerke GmbH <sup>7</sup>	0,2	0,2
8.	Garantie gegenüber der Luitpoldhütte GmbH <sup>8</sup>	15,0	10,0
9.	Bürgschaften und Garantien des Freistaates ggü. der LfA (vgl. TNR. 14.2.1)		
	▶ Globale Rückbürgschaft / Garantie ggü. der LfA i. Z. m. der Finanzmarktkrise <sup>9</sup>	200,0	2,4
	▶ Garantie ggü. der LfA für den Transformationsfonds <sup>10</sup>	100,0	0,7
	▶ Globale Rückbürgschaft ggü. der LfA i. Z. m. der Corona-Krise <sup>11</sup>	12.000,0	732,4
10.	Bürgschaften und Garantien des Freistaates ggü. der BayernLB (vgl. TNR. 14.2.2) <sup>12</sup>		
	▶ Ausfallbürgschaft ggü. BayernLB Zweckvermögen	3.000,0	2.069,7
	▶ Ausfallbürgschaft ggü. BayernLabo	430,0	129,3
11.	Kapitaldienstgarantien / Wiedereinsatzgarantie i. Z. m. der Ausschreibung von Verkehrsleistungen (vgl. TNR. 14.2.3) <sup>13</sup>	8.330,0	385,0
12.	Durchfinanzierung der 2. S-Bahn-Stammstrecke <sup>14</sup>	3.849,0	3.184,9
13.	Ausfallbürgschaft zugunsten der Pflegeausbildungsfonds Bayern GmbH <sup>15</sup>	60,0	0,0
	<b>Gesamt</b>	<b>28.174,7</b>	<b>6.550,8</b>

<sup>1</sup> Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2019/2020.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2007/2008.

<sup>4</sup> Ermächtigung: Art. 8 Abs. 5 HG 2017/2018.

<sup>5</sup> Ermächtigung: Art. 8 Abs. 12 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2019/2020.

<sup>6</sup> Ermächtigung: Art. 8 Abs. 14 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012.

<sup>7</sup> Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2015/2016.

<sup>8</sup> Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2015/2016 i. d. F. des NHG 2016.

<sup>9</sup> Ermächtigung: Art. 8 Abs. 10 HG 2009/2010 i. d. F. des NHG 2010 und Art. 8 Abs. 5 HG 2011/2012.

<sup>10</sup> Ermächtigung: Art. 8 Abs. 17 HG 2019/2020 i. d. F. des 1. NHG 2020.

<sup>11</sup> Ermächtigung: Art. 8 Abs. 22 HG 2019/2020 i. d. F. des 2. NHG 2020.

<sup>12</sup> Ermächtigungen: Art. 3 ZweckVermG; Art. 8 Abs. 14 HG 2015/2016 i. d. F. des NHG 2016 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2017/2018; Art. 8 Abs. 18 NHG 2018; Art. 8 Abs. 8 HG 2019/2020.

<sup>13</sup> Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 7 HG 2013/2014 i. d. F. des 2. NHG 2014 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2017/2018; Art. 8 Abs. 6 HG 2015/2016 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2019/2020; Art. 8 Abs. 7 HG 2017/2018 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2019/2020; Art. 8 Abs. 6 HG 2019/2020; Art. 8 Abs. 7 HG 2019/2020.

<sup>14</sup> Ermächtigung: Art. 8 Abs. 11 HG 2017/2018.

<sup>15</sup> Ermächtigung: Art. 8 Abs. 5 HG 2019/2020.

### 14.2.1 Bürgschaften und Garantien gegenüber der LfA

Die Bürgschaften und Garantien des Freistaates gegenüber der LfA mit einem Ermächtigungsrahmen von 12,3 Mrd. € valutierten zum 31.12.2020 mit 735,6 Mio. € und gliedern sich folgt:

Angesichts der Corona-Pandemie wurde das Finanzministerium ermächtigt, gegenüber der LfA 2020 eine globale Rückbürgschaft von 12 Mrd. € für Bürgschaften oder Haftungsfreistellungen der LfA zugunsten kleiner und mittelständischer Unternehmen in Bayern zu übernehmen. Die Rückbürgschaft valutierte zum 31.12.2020 mit 732,4 Mio. €.

Durch das NHG 2019/2020 wurde das Finanzministerium ermächtigt, gegenüber der LfA eine Garantie von 100 Mio. € für den Transformationsfonds zur Stärkung der Eigenkapitalbasis bayerischer Unternehmen zu übernehmen. Die Valutierung der Garantie zum 31.12.2020 betrug 0,7 Mio. €.

Zur Bewältigung der Auswirkungen der Finanzmarktkrise wurde das Finanzministerium ermächtigt, gegenüber der LfA eine globale Rückbürgschaft und Garantien von insgesamt 200 Mio. € zugunsten kleiner und mittelständischer Unternehmen in Bayern zu übernehmen. Diese valutierten zum 31.12.2020 mit 2,4 Mio. €.

### 14.2.2 Bürgschaften und Garantien gegenüber der BayernLB

Die Ausfallbürgschaften des Freistaates gegenüber der BayernLB mit einem Ermächtigungsrahmen von 3.430 Mio. € valutierten zum 31.12.2020 mit 2.199,0 Mio. €. Diese gliedern sich wie folgt:

Durch das ZweckVermG 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 31.12.2020 mit 2.069,7 Mio. €.

Ferner wurde das Finanzministerium 2016 ermächtigt, 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 30 Mio. € zu übernehmen. Die Valutierung zum 31.12.2020 lag bei 25,18 Mio. €.





Durch das NHG 2018 wurde das Finanzministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bauministerium, Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen für die Absicherung von Verbandskrediten von Wohnungseigentümergeinschaften gegenüber der BayernLabo bis zu einer Höhe von 200 Mio. € zu übernehmen. Diese valutierte zum 31.12.2020 mit 15,21 Mio. €.

Das Bauministerium wurde im HG 2019/2020 ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Finanzministerium, Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen für die Absicherung von Darlehen entsprechend der Richtlinie für das Darlehensprogramm zur Schaffung von energieeffizientem Mietwohnraum gegenüber der BayernLabo bis zu einer Höhe von 200 Mio. € zu übernehmen. Diese valutierte zum 31.12.2020 mit 88,92 Mio. €.

### 14.2.3 Kapitaldienstgarantien - Wiedereinsatzgarantien

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

Der Ermächtigungsrahmen zum 31.12.2020 hat sich im Vergleich zum Vorjahr nicht erhöht. Die Ermächtigung wurde beim Projekt „Franken-Südthüringen“ erstmalig in Anspruch genommen und erhöhte die Gesamtanspruchnahme zum 31.12.2020 um 470 Mio. € auf 1,6 Mrd. €. Die Valutierung erhöhte sich auf 385 Mio. €.

Kapitaldienstgarantien - Wiedereinsatzgarantien (Mio. €; Stand 31.12.2020) <span style="float: right;">Tabelle 35</span>							
Lfd. Nr.	Kapitaldienstgarantien/ Wiedereinsatzgarantien für das Projekt	Ermächtigungs- rahmen		Gesamtan- spruchnahme der Ermächti- gung		Tatsächliche Valutierung	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020
1.	„Dieselnetz Allgäu“	250	250	125	125	0	125
2.	„Dieselnetz Augsburg I“	100	100	100	100	100	100
3.	„S-Bahn Nürnberg“	400	400	160	160	0	160
4.	„Dieselnetz Nürnberg“	240	240	0	0	0	0
5.	„E-Netz Augsburg“	520	520	520	520	0	0
6.	„Linienstern Mühldorf“	630	630	0	0	0	0
7.	„E-Netz Allgäu“	250	250	250	250	0	0
8.	„Donau-Isar“	400	400	0	0	0	0
9.	„E-Netz Regensburg“	330	330	0	0	0	0
10.	„1. Münchner S-Bahn-Vertrag“	4.100	4.100	0	0	0	0
11.	„Franken-Südthüringen“	470	470		470	0	0
12.	„Expressverkehr Ostbayern“	340	340	0	0	0	0
13.	„Regionalverkehr Ostbayern“	300	300	0	0	0	0
	<b>Gesamt</b>	<b>8.330</b>	<b>8.330</b>	<b>1.155</b>	<b>1.625</b>	<b>100</b>	<b>385</b>

### 14.3 Gewährleistungen der LfA

Die LfA ist die Förderbank des Freistaates. Die LfA vergibt eigene Bürgschaften und Haftungsfreistellungen im Rahmen ihres Förderauftrags. Angesichts der Corona-Pandemie kann die LfA nun Bürgschaften jeweils bis zu einem maximalen Betrag von 30,0 Mio. € - anstatt bisher 5,0 Mio. € - übernehmen. Der Freistaat haftet hierfür im Rahmen der Gewährträgerhaftung.

Der originäre Haftungsbetrag aus den Bürgschaften und Haftungsfreistellungen der LfA von 1.659,8 Mio. € wurde u. a. durch eine globale Rückbürgschaft des Freistaates (vgl. TNr. 14.2.1) von 732,4 Mio. € vermindert. Darüber hinaus hat die LfA die Erfüllungsübernahme bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien erklärt, die der Freistaat gegenüber der BBB und BGG übernommen hat. Aus der hieraus verbleibenden Erfüllungsübernahme übernimmt die LfA einen Haftungsbetrag von zusammen 99,0 Mio. € (vgl. TNr. 14.1).

Der verbleibende Haftungsbetrag der LfA zum 31.12.2020 beträgt somit 1.020,1 Mio. €.

<b>Gewährleistungen der LfA (Mio. €; Bestand am 31.12.2020)</b>				<i>Tabella 36</i>
<b>Programme</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Kreditbetrag</b>	<b>Haftungsbetrag</b>	
Bürgschaft für mittelständische Unternehmen	663	532,1	297,7	
Haftungsfreistellungen	15.619	1.468,0	1.114,3	
Haftungsmäßige Unterbeteiligung	118	612,7	181,1	
Inlandsaval (Konsortial)	64	50,8	10,7	
Rückbürgschaften zugunsten anderer Länder	6	21,7	7,5	
Sonstige LfA-Bürgschaften und Garantien (Banken und Nichtbanken)	1	0,0	0,0	
Exportgarantie (Konsortial)	42	10,2	4,6	
Vorfinanzierung Auslandsauftrag (Konsortial)	13	6,3	3,1	
Vorfinanzierung Inlandsauftrag (Konsortial)	32	15,5	7,8	
BBP <sup>1</sup> -Garantie für Verlängerungsfälle	19	10,4	4,0	
BBP <sup>1</sup> -Garantie für Wachstumsfälle (Banken und Nichtbanken)	69	63,4	24,7	
BBP <sup>1</sup> -Garantie für Innovationsfälle	1	1,0	0,4	
Bürgschaft des Bayerischen Bankenfonds	2	0,1	0,1	
Rückgarantie zugunsten der Bayerischen Beteiligungsgesellschaft mbH	10	311,2	3,7	
<b>Zwischensumme</b>	<b>16.659</b>	<b>3.103,4</b>	<b>1.659,8</b>	
davon rückverbürgt:				
➤ Globale Rückbürgschaft des Freistaates i. Z. m. der Corona-Krise (vgl. TNr. 14.2.1)			- 732,4	
➤ Sonstige Rückbürgschaften/-garantien			- 6,3	
➤ verbleibende Erfüllungsübernahme für den Freistaat (vgl. TNr. 14.1)			99,0	
<b>Haftungsbetrag 31.12.2020</b>			<b>1.020,1</b>	

<sup>1</sup> Bayerisches Beteiligungsprogramm (BBP).

### III. AUSGEWÄHLTE AKTUELLE ENTWICKLUNGEN DER HAUSHALTSLAGE UND AUSBLICK



## 15 Finanzierungsrahmen Corona

**Der Finanzierungsrahmen 2021 für Corona-Maßnahmen inklusive des Sondervermögens BayernFonds umfasste 69,8 Mrd. €.**

**Der ORH erkennt die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie grundsätzlich an, wobei es einen unmittelbaren Veranlassungszusammenhang zwischen der Nettokreditaufnahme und der Notlage geben muss.**

**Eine Ausnahme von der Schuldenbremse ist für Corona-Maßnahmen grundsätzlich zulässig. Unbeschadet dessen sind alle Möglichkeiten zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme in Betracht zu ziehen, da die Grundsätze von Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind.**

Zur Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurden 2020 bis 2022 erhebliche Mittel veranschlagt bzw. Ermächtigungen zu Bürgschaftsübernahmen<sup>48</sup> geschaffen. Diese Maßnahmen werden zum einen über den Staatshaushalt, insbesondere beim Kapitel 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) und 2022 erstmals beim neuen Kapitel 13 18 (Corona-Investitionsprogramm) sowie zum anderen - außerhalb des Staatshaushalts - im Sondervermögen BayernFonds abgewickelt.

Der ORH erkennt die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie grundsätzlich an, wobei es einen unmittelbaren Veranlassungszusammenhang zwischen der Nettokreditaufnahme und der Notlage geben muss.

<b>Finanzierungsrahmen für Corona-Maßnahmen (Mio. €)</b>						<i>Tabelle 37</i>
		2020		2021		Gesamt
		Soll	Ist	Soll	Aus 2020 übertragene bzw. weiter verfügbare Ermächtigungen	
<b>Allgemeiner Haushalt</b>		<b>32.000,0</b>	<b>8.185,8</b>	<b>11.635,4</b>	<b>12.124,2</b>	<b>23.759,6</b>
davon	<i>Kreditermächtigungen (Kap. 13 19)</i>	20.000,0	7.208,0	11.635,4	1.102,0	12.737,4
	<i>Bürgschaftsrahmen zur Risikoentlastung der LfA Förderbank Bayern</i>	12.000,0	977,8	0,0	11.022,2	11.022,2
<b>Sondervermögen BayernFonds</b>		<b>46.000,0</b>	<b>1,3</b>	<b>0,0</b>	<b>45.998,7</b>	<b>45.998,7</b>
davon	<i>Kreditermächtigung</i>	20.000,0	1,3	0,0	19.998,7	19.998,7
	<i>Gewährleistungsermächtigung</i>	26.000,0	0,0	0,0	26.000,0	26.000,0
<b>Summe</b>		<b>78.000,0</b>	<b>8.187,1</b>	<b>11.635,4</b>	<b>58.122,9</b>	<b>69.758,3</b>

<sup>48</sup> Art. 8 Abs. 22 2. NHG 2020, Art. 8 Abs. 13 HG 2021 und Art. 8 Abs. 14 E-HG 2022.

Der Finanzierungsrahmen **2020** betrug 78,0 Mrd. €; hiervon wurden 8,2 Mrd. € (10,5 %) tatsächlich in Anspruch genommen. Von den 2020 nicht benötigten Ermächtigungen und dem Bürgschaftsrahmen standen 58,1 Mrd. € im Jahr 2021 weiterhin zur Verfügung. Zusammen mit den neu veranschlagten Kreditermächtigungen von 11,6 Mrd. € (vgl. TNr. 17) betrug der Finanzierungsrahmen **2021** insgesamt 69,8 Mrd. €. Hiervon wurden im Jahr 2021 rd. 4,8 % in Anspruch genommen.

Die Corona-Maßnahmen sollen auch **2022** fortgesetzt werden. Hierfür sieht der Regierungsentwurf im Staatshaushalt<sup>49</sup> neben dem Sonderfonds Corona-Pandemie ein neues Kapitel 13 18 - Corona-Investitionsprogramm vor. Zudem soll gemäß der grundsätzlichen Kabinettsentscheidung vom 07.12.2021 die Laufzeit der BayernFonds-Maßnahmen voraussichtlich bis zum 30.06.2022 verlängert werden. Dabei ist zudem eine Reduzierung der Kreditermächtigung von bisher 20,0 Mrd. € auf nunmehr 10,0 Mrd. € sowie des Gewährleistungsermächtigungsrahmens von bisher 26,0 Mrd. € auf nunmehr 6,5 Mrd. € vorgesehen (vgl. TNr. 15.2). Der Finanzierungsrahmen **2022** wird danach voraussichtlich noch 36,9 Mrd. €<sup>50</sup> betragen, da die 2021 nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen auf 2022 übertragen werden (vgl. TNrn. 15.1 und 17).

Ein weiterer Handlungsspielraum des Freistaates bei der Unterstützung bayerischer Unternehmen zur Überwindung der Corona-Krise ergibt sich dadurch, dass mit dem HG 2021<sup>51</sup> der Ermächtigungsrahmen für Staatsbürgschaften nach dem BÜG im Bereich der gewerblichen Wirtschaft von 2,25 um 2,75 auf 5,0 Mrd. € angehoben wurde (vgl. TNr. 26). Für die Ausreichung dieser Mittel ist kein zwingender Corona-Bezug erforderlich.

## 15.1 Staatshaushalt: Corona-Maßnahmen

Grundsätzlich ist der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Schuldenbremse).<sup>52</sup> Ausnahmen sind nur unter den Voraussetzungen des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV möglich. Diese seien laut der amtlichen Erläuterung zum HG 2021<sup>53</sup> erfüllt, da in der Corona-Pandemie eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation zu sehen sei, die sich der Kontrolle des Staates entziehe und welche die staatliche Finanzlage absehbar erheblich beeinträchtige.

Mit dem Haushalt für das Jahr 2021 sollte wie bereits 2020<sup>54</sup> auf die Corona-Pandemie reagiert und die bayerische Wirtschaft und das Gesundheitssystem weiter gestärkt werden. Die Ausgaben, die in diesem Zusammenhang stehen, wurden im Kapitel 13 19 - Sonderfonds Corona-Pandemie - abgebildet. Um die dafür geplanten Maßnahmen sowie die krisenbedingten Mindereinnahmen zu finanzieren, sah das HG 2021 eine Kreditermächtigung von 11,6 Mrd. € vor.

<sup>49</sup> E-HG 2022 vom 03.12.2021, LT-Drs. 18/19171.

<sup>50</sup> Die Abschlussbuchungen für das Haushaltsjahr 2021 standen zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht endgültig fest.

<sup>51</sup> Art. 11 HG 2021.

<sup>52</sup> Art. 82 Abs. 1 BV, Art. 18 Abs. 1 BayHO.

<sup>53</sup> Erläuterung zu Art. 2a Abs. 1 HG 2021

([https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt\\_2021/haushaltsplan/](https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2021/haushaltsplan/), S. 34 ff., abgerufen am 21.12.2021).

<sup>54</sup> Erläuterung zu § 1 Nr. 3 1. NHG 2019/2020

([https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt\\_2019/haushaltsplan/Nachtrag.pdf](https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2019/haushaltsplan/Nachtrag.pdf), S. 17 ff., abgerufen am 11.02.2021) und Erläuterung zu § 1 Nr. 2 2. NHG 2020

([https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt\\_2019/haushaltsplan/Nachtrag2.pdf](https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2019/haushaltsplan/Nachtrag2.pdf), S. 9 ff., abgerufen am 11.02.2021).



Ergänzend zu den Leistungen des Freistaates werden u. a. vom Bund Mittel für die Bewältigung der Corona-Pandemie bereitgestellt. Diese durchlaufenden (Bundes-)Mittel werden ebenfalls über den Staatshaushalt bei Kap. 13 19 abgewickelt.

Die Entwicklung der geplanten Einnahmen und Ausgaben für Corona-Maßnahmen stellt sich wie folgt dar:

Corona-Maßnahmen im Staatshaushalt (Mrd. €)				Tabelle 38	
		2020		2021	2022 <sup>1</sup>
		Soll	Ist	Soll	Soll
<b>Einnahmen (Kap. 13 19)</b>		<b>20,0</b>	<b>12,7</b>	<b>12,4</b>	<b>6,0</b>
<i>davon</i>	<i>aus Krediten</i>	<b>20,0</b>	<b>7,2</b>	<b>11,6</b>	<b>5,8</b>
	<i>sonstige Einnahmen</i>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
	<i>aus Erstattungen von Sozialversicherungsträgern sowie der KVB Bund und Bayern</i>	---	---	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>
	<i>Hilfen des Bundes im Rahmen des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ (Umsatzsteuer-Vorwegbetrag)</i>	---	---	---	<b>0,1</b>
	<i>aus Bundesmitteln</i>	<b>0,0</b>	<b>5,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>
	<i>darunter für den Ausgleich von Gewerbesteueminderungen der Gemeinden</i>	0,0	1,1	0,0	0,0
	<i>für Ausgleichszahlungen gem. § 21 KHG und § 111d SGB V</i>	0,0	1,6	0,0	0,0
	<i>für Corona Soforthilfen sowie Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen</i>	0,0	2,2	0,4	0,0
<b>Ausgleich krisenbedingter staatlicher Mindereinnahmen</b>		<b>0,0</b>	<b>- 1,7</b>	<b>- 3,6</b>	<b>0,0</b>
<b>Ausgaben</b>		<b>20,0</b>	<b>8,8</b>	<b>8,8</b>	<b>6,0</b>
<i>davon</i>	<i>zur Finanzierung der Hightech Agenda plus</i>	---	---	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
	<i>Globale Minderausgabe zur Minderung des Kreditbedarfs beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)</i>	---	---	---	<b>- 0,7</b>
	<i>für Zinsausgaben und sonstige Ausgaben zur Kreditbeschaffung (Kap. 13 19)</i>	---	---	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
	<i>für Landesleistungen beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)</i>	<b>20,0</b>	<b>3,5</b>	<b>7,9</b>	<b>4,5</b>
	<i>darunter zur Verstärkung der im Kap. 13 19 vorgesehenen Ausgaben (ab 2021: „Vorsorgeansatz“)</i>	20,0	0,0	2,4	0,0
	<i>für den Ausgleich von Gewerbesteueminderungen der Gemeinden (Landesanteil)</i>	---	1,3	0,0	0,0
	<i>für den Bereich Gesundheit und Pflege</i>	---	1,1	3,6	4,0
	<i>für die Einrichtung und den Betrieb von lokalen Teststellen</i>	---	0,0	0,4	0,0
	<i>für finanzielle Ausfälle und zusätzliche Ausgaben bei den Universitätsklinika, dem Deutschen Herzzentrum München und den klinisch-theoretischen Instituten der Universitäten</i>	---	0,3	0,4	0,3
	<i>für Maßnahmen im Rahmen des Katastrophenfalls</i>	---	0,0	0,3	0,0
	<i>für den Rettungsschirm Kunst</i>	---	0,1	0,3	0,0
	<i>für die Soforthilfen Corona und Lockdown-Hilfen</i>	---	0,3	0,0	0,0
	<i>für Bundesleistungen beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)</i>	<b>0,0</b>	<b>5,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>
	<i>darunter für Corona Soforthilfen sowie Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen</i>	0,0	2,2	0,4	0,0
	<i>für Ausgleichszahlungen gem. § 21 KHG und § 111d SGB V</i>	0,0	1,5	0,0	0,0
	<i>für den Ausgleich von Gewerbesteueminderungen der Gemeinden (Bundesanteil)</i>	0,0	1,1	0,0	0,0
	<i>für Landesleistungen beim Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)</i>	---	---	---	<b>1,5</b>
	<i>darunter Modernisierung der kommunalen und staatlichen Infrastruktur</i>	---	---	---	1,3
	<i>Klimaschutzmaßnahmen</i>	---	---	---	0,1
	<i>Digitalisierung der Verwaltung</i>	---	---	---	0,1

<sup>1</sup> Stand: E-HG 2022 der Staatsregierung zum HG 2022 vom 03.12.2021, LT-Drs. 18/19171.





2022 sind laut dem E-HG 2022 neue Kreditermächtigungen von 5,8 Mrd. € vorgesehen. Danach sollen mit diesen Kreditermächtigungen neben den Ausgaben des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) auch die Ausgaben des neuen Corona-Investitionsprogramms (Kap. 13 18), der Hightech Agenda Plus sowie coronabedingte Mindereinnahmen gedeckt werden.<sup>55</sup> Ziel ist laut Begründung zum E-HG 2022, dass die tatsächlichen Finanzbedarfe 2020 und 2021 sowie die neue Kreditermächtigung 2022 zusammengenommen den bisherigen Gesamtkreditrahmen 2020 von 20,0 Mrd. € nicht übersteigen. Damit der Gesamtkreditrahmen von 20 Mrd. € eingehalten und nicht weiter erhöht wird, müssen beim Haushaltsabschluss 2021 mindestens 5,8 Mrd. € in Abgang gestellt werden.

Eine Ausnahme von der Schuldenbremse ist 2022 für Corona-Maßnahmen grundsätzlich nach Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV zulässig. Unbeschadet dessen sind alle Möglichkeiten zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme in Betracht zu ziehen, da die Grundsätze von Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind.

## 15.2 Außerhalb des Staatshaushalts: Sondervermögen - BayernFonds

Zur Bewältigung der Corona-Pandemie wurde 2020 außerhalb des Staatshaushalts das Sondervermögen BayernFonds eingerichtet und die Bayerische Finanzagentur GmbH gegründet.<sup>56</sup> Bis zum 31.12.2021 konnte der BayernFonds danach Garantien bis zu 26,0 Mrd. € für begebene Schuldtitel und begründete Verbindlichkeiten von Unternehmen übernehmen sowie bis zu 20,0 Mrd. € Schulden aufnehmen, insbesondere um sich an der Rekapitalisierung von Unternehmen zu beteiligen. Die Maßnahmen aus dem BayernFonds treten neben die vom Bund für die Realwirtschaft vorgesehenen Stabilisierungsmaßnahmen, die durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds nach dem StFG ermöglicht werden. Das BayFoG erfasst über die Bundesmaßnahmen hinaus auch mittelständische Unternehmen in Bayern, die von dem Bundesgesetz, das nur für größere Unternehmen gilt, nicht profitieren können. Insofern ergänzt das Landesgesetz die Sonderprogramme auf Bundesebene und zudem das aus Kap. 13 19 des Staatshaushalts finanzierte Soforthilfeprogramm des Wirtschaftsministeriums (Soforthilfe Corona).

Bis 31.12.2021 wurden mit drei Unternehmen<sup>57</sup> BayernFonds-Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 38,1 Mio. € vertraglich vereinbart. Davon wurden bis zum 31.12.2021 insgesamt 34,5 Mio. € ausgereicht.

<sup>55</sup> Vgl. Fn. 49, Art. 2a E-HG 2022.

<sup>56</sup> BayFoG vom 27.04.2020.

<sup>57</sup> Ergebnisse der Suchanfrage für Deutschland nach der Beihilfemaßnahme „BayernFonds“ (<https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/results>, abgerufen am 17.12.2021).

Nach der grundsätzlichen Kabinettsentscheidung zur Verlängerung vom 07.12.2021 genehmigte die Europäische Kommission am 21.12.2021 die Verlängerung des BayernFonds entsprechend der neuen Laufzeit der beihilferechtlichen Ausnahmeregelungen des „Befristeten Rahmens“ auch formal.<sup>58</sup> Dementsprechend wird der BayernFonds nach entsprechender Anpassung des BayFoG Garantien bis zum 30.06.2022 gewähren und sich bis zum 30.06.2022 an der Rekapitalisierung von Unternehmen beteiligen können, wobei die Gewährleistungsermächtigung von 26,0 auf 6,5 Mrd. € und die Kreditermächtigung von 20,0 auf 10,0 Mrd. € reduziert werden. Eine entsprechende Gesetzesänderung soll voraussichtlich zügig eingeleitet werden und rückwirkend zum 01.01.2022 erfolgen. Der ORH empfiehlt, in dieser den Kreditbedarf sorgfältig zu begründen.

---

<sup>58</sup> Mitteilung C (2021) 9879 der EU-Kommission vom 21.12.2021.

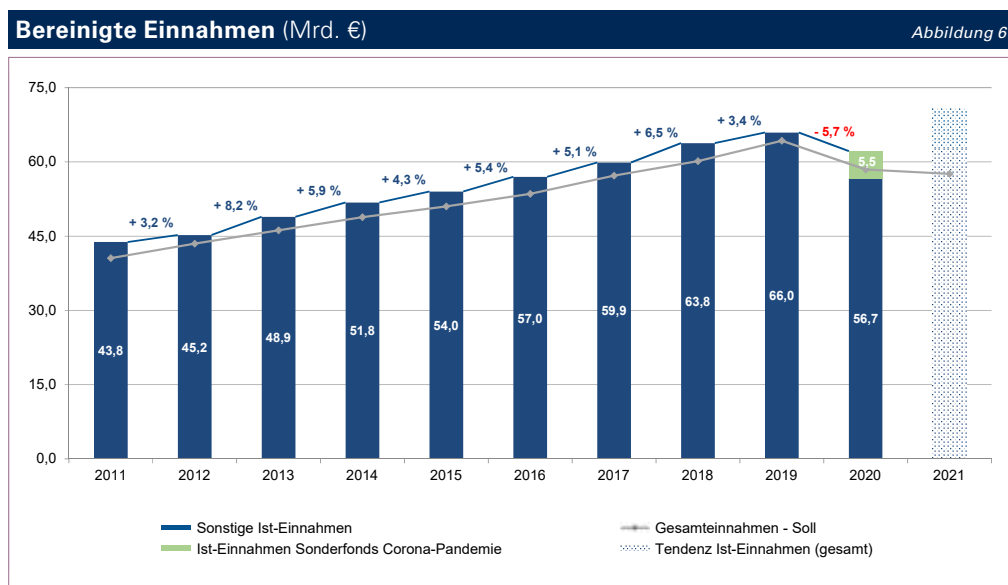
## 16 Entwicklung des Gesamthaushalts

Der Gesamthaushalt 2021 ging von 80,6 Mrd. € um 9,3 auf 71,4 Mrd. € (- 11,5 %) zurück.

Bereinigt um die Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen stiegen die Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum 2010 bis 2019 stetig an. Während die Ist-Einnahmen 2020 sanken, stiegen die Ist-Ausgaben weiter an. 2021 steigen die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben voraussichtlich wieder an.

### 16.1 Bereinigte Einnahmen und Ausgaben

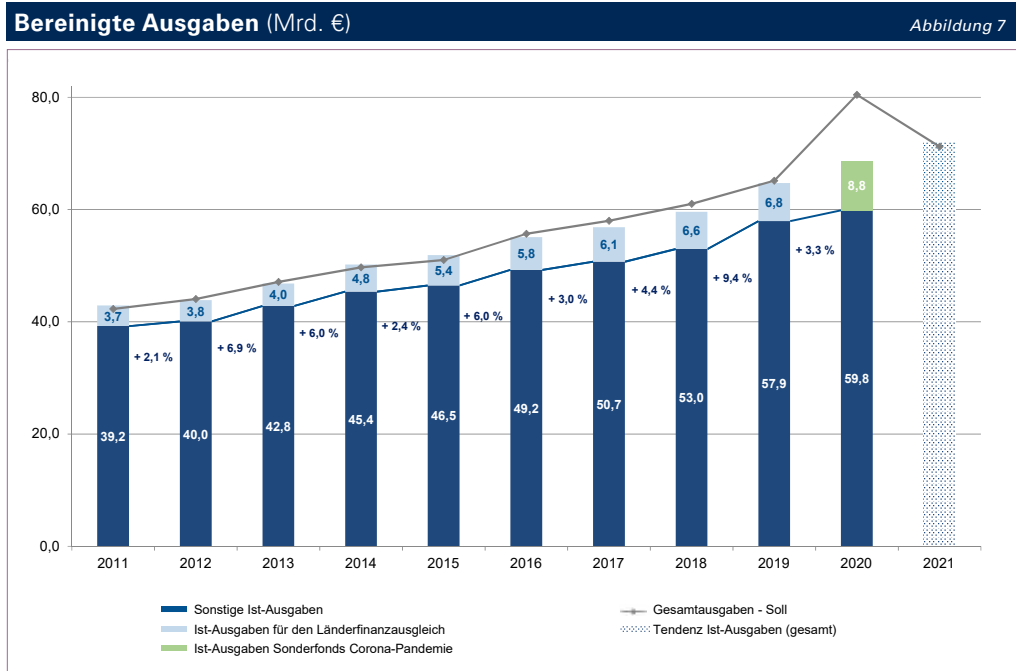
Eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben<sup>59</sup> erfolgt anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Sie entwickelten sich folgendermaßen:



Die **bereinigten Ist-Einnahmen** sind im Zeitraum 2011 bis 2019 kontinuierlich gestiegen. Die Steigerungsrate lag zwischen 3,2 und 8,2 %. Der Rückgang bei den bereinigten Ist-Einnahmen 2020 beruhte im Wesentlichen auf den gegenüber 2019 um 7,8 Mrd. € niedrigeren Steuereinnahmen (vgl. TNrn. 3 und 21.2). Bei den Einnahmen des Sonderfonds Corona-Pandemie (vgl. Tabelle 38) handelt es sich überwiegend um Bundesmittel (5,4 Mrd. €) und die sonstigen Einnahmen (0,1 Mrd. €). Die Kreditsinnahmen bleiben bei der Betrachtung der bereinigten Einnahmen außen vor (vgl. Tabelle 8).

<sup>59</sup> Vgl. TNr. 2.

Für das Haushaltsjahr 2021 wurde mit bereinigten Soll-Einnahmen von 57,6 Mrd. € (- 1,5 %) geplant. Es ist zu erwarten, dass die bereinigten Ist-Einnahmen 2021 aufgrund höherer Einnahmen bei den Zuweisungen des Bundes für Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) sowie deutlich höherer Steuereinnahmen wieder ansteigen werden.



Die **bereinigten Ist-Ausgaben** sind im Zeitraum 2011 bis 2020 um 25,7 auf 68,6 Mrd. € (+ 59,9 %) gestiegen. 2020 betrug die Steigerung insbesondere aufgrund der Ausgaben beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) 3,9 Mrd. € (+ 6,0 %). Die Entwicklung zeigt, dass die jährlichen Steigerungen ohne die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich (bis 2019) bzw. den Sonderfonds Corona-Pandemie (ab 2020) zwischen 2,1 und 9,4 % (2020: + 3,3 %) lagen.

Für das Haushaltsjahr 2021 wurde mit bereinigten Soll-Ausgaben von 71,2 Mrd. € geplant (- 11,5 %); davon entfielen 8,3 Mrd. € auf den Sonderfonds Corona-Pandemie. Es ist davon auszugehen, dass die bereinigten Ist-Ausgaben 2021 weiter ansteigen werden, selbst wenn man die Ausgaben für Corona-Maßnahmen herausrechnet.

## 16.2 Haushaltsplanung 2022

Die Staatsregierung stellt für 2022, wie bereits für 2021, einen Einjahreshaushalt auf. Laut Finanzministerium werde hierdurch den hohen Unsicherheiten über den weiteren Verlauf der Corona-Pandemie, die konjunkturelle Erholung und die weiteren Auswirkungen auf die Steuereinnahmen Rechnung getragen.



Vergleich Haushaltsdaten ab 2020 (Mio. €)									
Tabelle 39									
	Haushaltsjahr 2020			Haushaltsjahr 2021			Haushaltsjahr 2022 (Regierungsentwurf)		
	Soll	Veränderung 2019/2020		Soll	Veränderung 2020/2021		Soll	Veränderung 2021/2022	
Formales Einnahmevervolumen	80.648,1	+ 15.093,4	+ 23,0%	71.353,4	- 9.294,8	- 11,5%	70.966,2	- 387,1	- 0,5%
abzgl. Entnahme aus der „Haushaltssicherungsrücklage“ (Zuführungen an den Haushalt)	2.147,8	+ 872,0	+ 68,4%	2.167,9	+ 20,1	+ 0,9%	2.274,7	+ 106,8	+ 4,9%
abzgl. Entnahme aus sonst. Rücklagen, Fonds und Stöcken (Zuführungen an den Haushalt)	70,0	+ 50,0	+ 250,0%	0,0	- 70,0	- 100,0%	0,0	0,0	---
abzgl. Kreditaufnahme (Kap. 13 06 und Kap. 13 60)	- 50,0	0,0	0,0%	- 50,0	0,0	0,0%	0,0	+ 50,0	- 100,0%
abzgl. Kreditaufnahme (Kap. 13 19 - Sonderfonds Corona)	20.000,0	+ 20.000,0	---	11.635,4	- 8.364,6	- 41,8%	5.832,3	- 5.803,1	- 49,9%
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	8,9	- 0,7	- 7,3%	7,7	- 1,3	- 14,1%	6,0	- 1,7	- 21,7%
<b>Bereinigtes Einnahmevervolumen</b>	<b>58.471,4</b>	<b>- 5.827,9</b>	<b>- 9,1%</b>	<b>57.592,4</b>	<b>- 879,0</b>	<b>- 1,5%</b>	<b>62.853,2</b>	<b>+ 5.260,8</b>	<b>+ 9,1%</b>
Formales Ausgabevolumen	80.648,1	+ 15.093,4	+ 23,0%	71.353,4	- 9.294,8	- 11,5%	70.966,2	- 387,1	- 0,5%
abzgl. Zuführung an „Haushaltssicherungsrücklage“ (Auszahlungen aus dem Haushalt)	58,7	- 30,8	- 34,4%	7,5	- 51,2	- 87,2%	7,5	0,0	0,0%
abzgl. Zuführung an den Bayerischen Pensionsfonds (Auszahlungen aus dem Haushalt)	123,0	- 204,0	- 62,4%	123,5	+ 0,5	+ 0,4%	124,0	+ 0,5	+ 0,4%
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	8,9	- 0,7	- 7,3%	7,7	- 1,3	- 14,1%	6,0	- 1,7	- 21,7%
<b>Bereinigtes Ausgabevolumen</b>	<b>80.457,5</b>	<b>+ 15.328,9</b>	<b>+ 23,5%</b>	<b>71.214,7</b>	<b>- 9.242,8</b>	<b>- 11,5%</b>	<b>70.828,7</b>	<b>- 386,0</b>	<b>- 0,5%</b>
abzgl. Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	20.000,0	+ 20.000,0	---	8.329,9	- 11.670,1	- 58,4%	4.091,0	- 4.238,9	- 50,9%
abzgl. Ausgaben für das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)							1.480,3	+ 1.480,3	---
<b>Verbleibendes bereinigtes Ausgabevolumen</b>	<b>60.457,5</b>	<b>- 4.671,1</b>	<b>- 7,2%</b>	<b>62.884,8</b>	<b>+ 2.427,3</b>	<b>+ 4,0%</b>	<b>65.257,5</b>	<b>+ 2.372,7</b>	<b>+ 3,8%</b>
abzgl. Ausgaben für Länderfinanzausgleich	0,0	- 6.900,0	- 100,0%	0,0	0,0	---	0,0	0,0	---
<b>Verbleibendes bereinigtes Ausgabevolumen</b>	<b>60.457,5</b>	<b>+ 2.228,9</b>	<b>+ 3,8%</b>	<b>62.884,8</b>	<b>+ 2.427,3</b>	<b>+ 4,0%</b>	<b>65.257,5</b>	<b>+ 2.372,7</b>	<b>+ 3,8%</b>

Das E-HG 2022 sieht für die Maßnahmen des **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) Ausgaben von 4,8 Mrd. € vor. Diese werden durch die veranschlagte Minderausgabe von 0,7 Mrd. € teilweise gegenfinanziert.<sup>60</sup> Zudem plant das HG 2022 mit zusätzlichen Ausgaben von 1,5 Mrd. € im Rahmen eines neuen **Corona-Investitionsprogramms**. Diese Investitionen sollen in einem neuen Kapitel 13 18 abgebildet werden (vgl. TNr. 17). Die Ausgaben des Corona-Investitionsprogramms verteilen sich laut Staatsregierung auf folgende Schwerpunkte:

➤ Modernisierung insbesondere kommunaler Infrastruktur	894,5 Mio. €
➤ Modernisierung der staatlichen Infrastruktur	359,1 Mio. €
➤ Klimaschutzprogramm	85,6 Mio. €
➤ Digitalisierung der Verwaltung	113,3 Mio. €
➤ Sonstige Investitionen	27,8 Mio. €

Der größte Einzelposten entfällt hier auf die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für den Bau öffentlicher Schulen und Kindertageseinrichtungen nach Art. 10 BayFAG von 360,0 Mio. €. Zur schnelleren Abfinanzierung von Baumaßnahmen für Schulen in privater Trägerschaft sollen 148,5 Mio. € und von Investitionsprojekten für Einrichtungen für Menschen mit Behinderung 95,0 Mio. € bereitgestellt werden.

Insgesamt werden Ausgaben von 0,5 Mrd. € des Kap. 13 18 auch unter die sog. „Klimamilliarde“ subsumiert, wie in den Erläuterungen der einzelnen Ausgaben des Kap. 13 18 sowie der Zusammenfassung der Ausgaben für das „Klimaland Bayern“ bei Kap. 12 04 TG 75<sup>61</sup> dargestellt. Davon entfallen nach der Schwerpunktverteilung der Staatsregierung 85,6 Mio. € auf das Klimaschutzprogramm.

Ohne die Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie und das Corona-Investitionsprogramm sieht das E-HG 2022 eine Ausgabensteigerung von 2,4 Mrd. € (+ 3,8 %) vor. Die Ausgabensteigerung beruht beispielsweise auf höheren Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich (+ 244,6 Mio. €), auf zusätzlichen Ausgaben für Maßnahmen im Rahmen des Klimaprogramms „Klimaland Bayern“ außerhalb des Corona-Investitionsprogramms (+ 131,0 Mio. €<sup>62</sup>) sowie die Förderung von Kindertageseinrichtungen (+ 76,2 Mio. €). Für die Hightech Agenda Bayern und die Hightech Agenda Plus steigen die Ausgaben insgesamt auf 965,6 Mio. € (+ 40,2 Mio. €).

Auch die über den Staatshaushalt abgewickelten Bundesmittel für Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (+ 250,0 Mio. €) sowie für die Hochwasserhilfen aus dem Aufbauhilfefonds 2021 des Bundes (+ 223,2 Mio. €) wirken sich maßgeblich auf die Ausgabensteigerung aus. Diesen Ausgaben stehen die entsprechenden Einnahmen aus Bundesmitteln gegenüber.

<sup>60</sup> Vgl. Fn. 49; Kap. 13 19 Tit. 972 01.

<sup>61</sup> Vgl. Fn. 49; Entwurf des Epl. 12 für das Haushaltsjahr 2022, S. 69 ff.

<sup>62</sup> Zusätzlich zu den Ausgabemitteln sind 2022 Verpflichtungsermächtigungen von 400,0 Mio. € vorgesehen.




Die investiven Ausgaben steigen im Haushaltsjahr 2022 insgesamt um 1,3 auf 11,3 Mrd. €. Davon entfielen auf das **Corona-Investitionsprogramm** 1,5 Mrd. € und den **Sonderfonds Corona-Pandemie** 0,2 Mrd. €. Die Investitionsausgaben außerhalb des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) und des Corona-Investitionsprogramms (Kap. 13 18) belaufen sich damit auf 9,6 Mrd. € (2021: 9,5 Mrd. €).

2022 sind knapp 2.800 neue Stellen geplant,<sup>63</sup> davon 1.250 Stellen für die Schulen, 500 Stellen für die Polizei im Rahmen des 10-Punkte-Plans, 100 Stellen für den Aufbau der Technischen Universität Nürnberg sowie 84 zusätzliche Stellen für das Klinikum Augsburg. Beim Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst sind 425 neue Stellen vorgesehen. Die Personalausgaben 2022 steigen laut dem Regierungsentwurf um 674,8 Mio. € auf 27,3 Mrd. € an.

---

<sup>63</sup> Vgl. Fn. 49; Übersicht Teil VII zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022; Personalsoll A.

 Für die Jahre 2020 bis 2022 sind im Staatshaushalt unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse neue Kreditermächtigungen zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen bereitgestellt bzw. vorgesehen.

Der ORH empfiehlt aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen im Jahr 2021, eine dauerhafte Reduzierung des bisherigen Gesamtkreditrahmens seit 2020 von 20,0 Mrd. € zu prüfen und die sich daraus ergebende Höhe der Kreditaufnahme 2022 substantiell begründet dem Landtag vorzulegen.

Der ORH empfiehlt zudem, dass die Staatsregierung die nach Ansicht des ORH in Teilen fragliche Zulässigkeit der Kreditfinanzierung für das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) sowie für die Hightech Agenda Plus erneut prüft und näher begründet, welche Wirkungen von den konkreten Maßnahmen final für die Überwindung der Notlage erwartet werden können.

**Die Einhaltung der Schuldenbremse ist ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigen, künftigen Generationen gerecht werdenden Haushaltspolitik.**

Das Finanzministerium darf Kredite nur aufnehmen, wenn das HG entsprechende Kreditermächtigungen vorsieht.<sup>64</sup> Da der Haushalt regelmäßig ohne neue Schulden ausgeglichen werden soll,<sup>65</sup> sahen die HG seit 2009 bis einschließlich 2019 im Staatshaushalt keine Ermächtigung für eine Kreditaufnahme zur Deckung der Ausgaben vor. Für 2020 sah das HG unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse<sup>66</sup> erstmals seit dem 2. NHG 2008<sup>67</sup> wieder eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben vor. Auch das HG 2021 und das E-HG 2022 sehen neue Kreditermächtigungen vor.

### 17.1 Kreditermächtigungen zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen

Zur Finanzierung der Ausgaben aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) wurden **2020** neue Kreditermächtigungen von 20,0 Mrd. € im Staatshaushalt eingeplant.<sup>68</sup> Soweit die Kreditermächtigungen 2020 nicht in Anspruch genommen, aber im Haushaltsjahr 2021 zur weiteren Abwicklung der Corona-Maßnahmen, insbesondere während des Zeitraums der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung, noch zur Deckung benötigt wurden, konnten diese laut HG - ebenso wie die Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen<sup>69</sup> - übertragen werden.<sup>70</sup> 2020 wurden tatsächlich Kredite von 7,2 Mrd. € aufgenommen und 1,1 Mrd. € als Einnahmereste übertragen. Somit wurden von den Kreditermächtigungen insgesamt 8,3 Mrd. € in Anspruch genommen (vgl. TNr. 1.4). Die restlichen Kreditermächtigungen wurden Ende 2020 in Abgang gestellt.

<sup>64</sup> Art. 18 Abs. 3 BayHO.

<sup>65</sup> Art. 18 Abs. 1 BayHO.

<sup>66</sup> Art. 18 Abs. 2 BayHO und Art. 82 Abs. 3 BV.

<sup>67</sup> Art. 2a 2. NHG 2008; Kap. 13 60 - Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB.

<sup>68</sup> Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2019/2020 i. d. F. des 2. NHG 2020.

<sup>69</sup> Vgl. TNr. 1.4.

<sup>70</sup> Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2019/2020 i. d. F. des 2. NHG 2020 und Art. 8 Abs. 3 HG 2019/2020.





Um die Maßnahmen des **Sonderfonds Corona-Pandemie** im Haushaltsjahr **2021**, die Steuermindereinnahmen und die Maßnahmen zur Beschleunigung und Ergänzung der Hightech Agenda Bayern finanzieren zu können, sah das HG 2021 neue Kreditermächtigungen von 11,6 Mrd. € vor.<sup>71</sup> Ergänzend hierzu standen die aus 2020 bei Kap. 13 19 übertragenen Kreditermächtigungen zur Finanzierung der Maßnahmen - insbesondere zur Überbrückung des Zeitraums der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung - von 1,1 Mrd. € zur Verfügung.<sup>72</sup> Der Gesamtkreditrahmen 2020 für Kap. 13 19 von insgesamt 20,0 Mrd. € wurde im Haushaltsjahr 2021 nicht überschritten. Die Kreditermächtigungen, die 2021 nicht in Anspruch genommen wurden, aber im Haushaltsjahr 2022 zur weiteren Abwicklung der Corona-Maßnahmen noch benötigt werden, können - wie Ende 2020 - übertragen werden.<sup>73</sup> Die restlichen Kreditermächtigungen müssen aus Sicht des ORH zum Ende des Haushaltsjahrs 2021 in Abgang gestellt werden.

Laut Begründung zum E-HG **2022**<sup>74</sup> liege 2022 erneut sowohl eine Naturkatastrophe als auch eine außergewöhnliche Notsituation vor, die sich jeweils der Kontrolle des Staates entziehe und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtige. Die unabweisbaren Bedarfe 2022 für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) und die konjunkturstabilisierenden Maßnahmen Hightech Agenda Plus sowie das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) hätten sich auf insgesamt 6,5 Mrd. € summiert. Dieser Finanzbedarf werde durch einen Konsolidierungsbeitrag aller Ressorts von insgesamt 0,7 Mrd. € reduziert. Zur Deckung des verbleibenden Finanzbedarfs von rd. 5,8 Mrd. € sei eine Kreditfinanzierung erforderlich. Davon würden auf die konjunkturstabilisierenden Maßnahmen 1,9 Mrd. € entfallen.

---

<sup>71</sup> Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2021.

<sup>72</sup> Art. 2a Abs. 2 HG 2021.

<sup>73</sup> Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2021.

<sup>74</sup> Vgl. Fn 49; Begründung zu Art. 2a E-HG 2022.

## Geplante kreditfinanzierte konjunkturstabilisierende Maßnahmen

2022 (Mio. €)

Tabelle 40

		Soll lt. E-HG 2022
<b>Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)<sup>1</sup></b>		<b>1.480,3</b>
davon	Modernisierung insbesondere kommunaler Infrastruktur	894,5
	<i>darunter Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für den Bau öffentlicher Schulen und Kindertageseinrichtungen nach Art. 10 BayFAG</i>	360,0
	<i>Ersatz der notwendigen Kosten genehmigter Baumaßnahmen und größerer Instandsetzungen für Schulen in privater Trägerschaft</i>	148,5
	<i>Investitionskostenförderung von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung</i>	95,0
	<i>Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Schaffung von Betreuungsplätzen gemäß den Konditionen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung 2017 bis 2021“</i>	90,0
	<i>Leistungen an Betreiber von Infrastrukturanlagen im SPNV</i>	50,0
	<i>Förderung von Wasserversorgungsanlagen</i>	45,0
	<i>Investitionsprogramm für Baumaßnahmen in den Maßregelvollzugseinrichtungen</i>	35,0
	<i>Zuschüsse an Gemeinden, Gemeindeverbände und Verkehrsbetriebe für die Beschaffung von Fahrzeugen und Herstellung von Infrastrukturanlagen im ÖPNV</i>	25,0
	<i>Zuschüsse zur Förderung der Flurneuordnung und Dorferneuerung im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung</i>	20,0
	Modernisierung der staatlichen Infrastruktur	359,1
	<i>darunter kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (u. a. für energetische Sanierungen staatlicher Gebäude)</i>	217,6
	<i>Darlehen zur Gewinnung von Wohnungen für Staatsbedienstete</i>	55,0
	<i>Um- und Ausbau von Staatsstraßen, sowie Bau von Radwegen und Photovoltaikanlagen an Staatsstraßen</i>	46,0
	Digitalisierung der Verwaltung	113,3
	<i>darunter Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zum Erwerb von Lehrerdienstgeräten</i>	25,0
	<i>Investitionen zur Umsetzung von Homeoffice-Lösungen und zur Umsetzung der Grundsteuerreform</i>	20,0
	Klimaschutzprogramm	85,6
	Sonstige Investitionen	27,8
<b>Hightech Agenda plus</b>		<b>393,0</b>
darunter	Vorgezogene Stellenbesetzungen („Stellenturbo“) inkl. Sachmittel und Anmietungen im Bereich des Wissenschaftsministeriums	100,2
	Stärkung der Luft- und Raumfahrtindustrie	50,0
	<i>darunter Air Mobility Initiative Ingolstadt</i>	25,0
	<i>Minisatelliten, neue Trägersysteme</i>	20,0
	Programm für Modulbauten in Forschung und Lehre	50,0
	Munich Quantum Valley	30,0
	Bayerische Quanteninitiative	30,0
	Ersatzbeschaffung von zwei Polizeihubschraubern	30,0
	Scale-Up-Fonds	28,8
	Bayerische Innovationspark-Initiative	21,0
<b>Summe</b>		<b>1.873,3</b>

<sup>1</sup> Schwerpunktverteilung entsprechend dem Kabinettsbeschluss vom 14./15.11.2021.



Dementsprechend sieht Art. 2a Abs. 1 Satz 1 E-HG 2022 neue Kreditermächtigungen von 5,8 Mrd. € vor. Zusätzlich können die im Haushaltsjahr 2021 nicht in Anspruch genommenen, aber im Haushaltsjahr 2022 zur weiteren Abwicklung der Corona-Maßnahmen, insbesondere während des Zeitraums der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung, noch zur Deckung benötigten Kreditermächtigungen übertragen werden.<sup>75</sup>

## 17.2 Einhaltung der Schuldenbremse

Bei der Frage, ob gem. Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Mit Urteil vom 27.10.2021 hat der Hessische Staatsgerichtshof erstmalig höchstrichterliche Vorgaben für die Inanspruchnahme und Grenzen der Ausnahmen von der Schuldenbremse bei Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen aufgestellt.<sup>76</sup> Auch wenn die Argumente und Erwägungen in diesem Urteil nur in Teilen auf Bayern übertragbar sind, können die Ausführungen des Urteils aus Sicht des Finanzministeriums und des ORH hier als Argumentationshilfe genutzt werden.

### Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Grundsätzlich muss der Finanzbedarf zur Bewältigung und Überwindung der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation derart hoch sein, dass er im Rahmen der planmäßigen Haushaltswirtschaft nicht mehr gedeckt werden kann. Bei seiner Einschätzung, welche haushaltsrechtlichen Möglichkeiten er zur Krisenbewältigung einsetzt, verfügt der Haushaltsgesetzgeber grundsätzlich über ein weites Ermessen.

Insbesondere kommt dem Gesetzgeber zu, bei der Beurteilung der krisenbedingten erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage zu prüfen, ob er zu deren Bewältigung über Spielräume - wie etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder aber auch die Auflösung gebildeter Rücklagen - verfügt, um eine Neuverschuldung zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Gibt es solche, verpflichtet das Verbot der Neuverschuldung aus Art. 82 Abs. 1 BV den Gesetzgeber grundsätzlich, diese Spielräume zu nutzen, bevor von dem Neuverschuldungsverbot abgewichen werden kann bzw. substantiell zu begründen, warum er diese ausnahmsweise nicht nutzt. „Je näherliegend solche Möglichkeiten sind, desto substantieller muss begründet werden, weshalb von ihnen kein Gebrauch gemacht wird.“<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Art. 2a Abs. 2 E-HG 2022.

<sup>76</sup> Hessischer Staatsgerichtshof Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827.

<sup>77</sup> Vgl. Fn. 76.

Aus Sicht des ORH könnte sich ein solcher naheliegender Spielraum u. a. aufgrund der (unerwartet) günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen für 2021 ergeben haben. Die tatsächlichen Steuereinnahmen 2021 beliefen sich auf 50,1 Mrd. € und lagen damit sogar noch über dem Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2021. Insgesamt wurden 2021 tatsächlich 5,1 Mrd. € mehr Steuern eingenommen, als nach den Planungen für das HG 2021. Inwieweit dieser Spielraum der Steuernehreinnahmen genutzt wird, lässt die Begründung zum E-HG 2022 offen.

Laut Finanzministerium entfalle durch die unerwartet hohen Steuernehreinnahmen im Gegenzug die im HG 2021 vorgesehene Möglichkeit, krisenbedingte Steuermindereinnahmen von bis zu 3,6 Mrd. € durch Kreditaufnahme im Kap. 13 19 auszugleichen. Insofern würden die tatsächlichen Steuernehreinnahmen 2021 bereits zu einer erheblichen Reduzierung der Kreditaufnahme 2021 im Sonderfonds Corona-Pandemie führen. Die verbleibenden Steuernehreinnahmen von 1,5 Mrd. € würden laut Finanzministerium in die Ermittlung des Jahresergebnisses 2021 einfließen. Über die Verwendung des Jahresergebnisses sei dann gemäß Art. 25 BayHO im Rahmen des Jahresabschlusses 2021 zu entscheiden.

Vor dem Hintergrund der erheblichen Steuernehreinnahmen empfiehlt der ORH, eine dauerhafte Reduzierung des bisherigen Gesamtkreditrahmens seit 2020 von 20,0 Mrd. € zu prüfen und die sich daraus ergebende Höhe der Kreditaufnahme 2022 substantiell begründet dem Landtag vorzulegen.

### **Zusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Notsituation**

Entsprechend den Regelungen zur Schuldenbremse dürfen in der Pandemie aufgenommene Notlagenkredite nur zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen eingesetzt werden. Insbesondere muss ein **unmittelbarer Veranlassungszusammenhang** bestehen. Die kreditfinanzierten Maßnahmen müssen also einen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Notlage haben. Der Gesetzgeber hat hierzu einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Damit korrespondiert aber auch eine Darlegungs- und Begründungsobliegenheit. Je größer die Gesamtsumme der Nettokredite und je höher die kreditfinanzierten Mittel sind, desto strengere Anforderungen sind an diese Begründungspflicht zu stellen.

Im Hinblick auf das E-HG 2022 ist aus Sicht des ORH der erforderliche enge **sachliche Zusammenhang** zwischen Kreditaufnahme und Notsituation insbesondere bei Kap. 13 18 und der Hightech Agenda Plus grundsätzlich fraglich. So lässt die in diesem Punkt zu allgemeine Begründung zum E-HG 2022 offen, wie beispielsweise die geplanten Investitionen in den Bereichen Modernisierung kommunaler und staatlicher Infrastruktur, der Digitalisierung der Verwaltung sowie im Klimaschutz konkret mit der Pandemie und ihren Folgen im Zusammenhang stehen. Unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung zu Art. 82 BV wird im E-HG 2022 insoweit nur allgemein von „konjunkturstabilisierenden Maßnahmen“ gesprochen. Hierbei handle es sich um zusätzliche staatliche Investitionen, die zu einer deutlichen Steigerung der Nachfrage der öffentlichen



Hand beitragen. Mit einer solchen Argumentation ließen sich prinzipiell aber sämtliche staatliche Maßnahmen und Programme als notwendig zur Überwindung einer Notlage bzw. deren wirtschaftlicher Folgen deklarieren und damit kreditfinanzieren. Folglich empfiehlt der ORH, näher aufzuzeigen, welche Wirkungen von den konkreten Maßnahmen final für die Überwindung der Notlage erwartet werden können.

Das Verschuldungsverbot, der Ausnahmecharakter der Notfallkredite und die dadurch verursachte, unter Umständen erhebliche und langfristige Belastung künftiger Haushalte, gebieten es hinsichtlich des **zeitlichen Zusammenhangs**, nur diejenigen Maßnahmen als notlagenüberwindend einzustufen und zu begründen, die offensichtlich direkt und zeitnah ergriffen werden, um die Notlage zu bekämpfen. Die Bereiche, in denen bereits aktuell hohe Ausgabereste bestehen, scheinen insoweit wenig geeignet, um einem zeitnahen Mittelabfluss Rechnung zu tragen. Der ORH sieht das Risiko, dass insbesondere notlagenbedingte Kreditermächtigungen für Zeiten bis weit nach der Pandemie „vorrätig“ gehalten werden.

Darüber hinaus ist der ORH der Auffassung, dass grundsätzlich nur solche Investitionsmaßnahmen einer Kreditfinanzierung zugänglich sind, die aufgrund der Pandemie **zusätzlich** in den Haushalt aufgenommen wurden. Dies ist bei reinen Umsetzungen von Haushaltsmitteln aus nicht kreditfinanzierten Kapiteln in kreditfinanzierte Kapitel oder bei Maßnahmen, die aufgrund faktischer Gegebenheiten ohnehin finanziert werden müssen, regelmäßig nicht der Fall. Andernfalls empfiehlt der ORH, dies entsprechend darzulegen und zu begründen.

### 17.3 Zusammenfassende Betrachtung

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie hat bereits tiefe Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Der ORH erkennt an, dass neben den finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie aktuell weitere (finanzielle) Herausforderungen bestehen. Auch der Stabilitätsrat vertrat am 10.12.2021<sup>78</sup> die Auffassung, dass Bund und Länder vor der Herausforderung stünden, neben der fortwirkenden Pandemiebewältigung auch die notwendigen Investitionen und weiteren Maßnahmen zur Transformation der Wirtschaft in Richtung Klimaneutralität und zur Digitalisierung zu ergreifen. Dies müsse aber im Rahmen der geltenden Schuldenbremse erfolgen, um langfristig die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu sichern. Dieser Auffassung schließt sich der ORH an.

Vor dem Hintergrund der erheblichen Steuermehreinnahmen empfiehlt der ORH, eine dauerhafte Reduzierung des bisherigen Gesamtkreditrahmens seit 2020 von 20,0 Mrd. € zu prüfen und die sich daraus ergebende Höhe der Kreditaufnahme 2022 substantiell begründet dem Landtag vorzulegen.

<sup>78</sup> Pressemitteilung des Stabilitätsrats zur 24. Sitzung am 10.12.2021 ([https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20211210\\_24.Sitzung/Sitzung20201218\\_node.html](https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20211210_24.Sitzung/Sitzung20201218_node.html), abgerufen am 14.01.2022).

Zudem empfiehlt der ORH, dass die Staatsregierung die nach Ansicht des ORH in Teilen fragliche Zulässigkeit der Kreditfinanzierung für das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) sowie für die Hightech Agenda Plus erneut prüft und näher begründet, welche Wirkungen von den konkreten Maßnahmen final für die Überwindung der Notlage erwartet werden können.

Eine hohe Verschuldung belastet zukünftige Haushalte und schränkt die Gestaltungsspielräume künftiger Parlamente ein. Zugleich erschwert sie die Bewältigung der erheblichen finanzwirtschaftlichen Lasten und Herausforderungen. Die Einhaltung der Schuldenbremse bleibt daher ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigen, künftigen Generationen gerecht werdenden Haushaltspolitik.



## 18 Entwicklung der Ausgabereste

Die Ausgabereste haben sich in den letzten 10 Jahren verdoppelt und belaufen sich zum 31.12.2020 auf 11,5 Mrd. €. Nach Auffassung des ORH belegt diese Entwicklung, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht durchgängig ausreichend entsprochen wird.

Ausgabereste können gebildet werden, wenn die tatsächlichen Ausgaben geringer sind als die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Die Übertragung und Inanspruchnahme der übertragbaren Ausgabemittel bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums.<sup>79</sup>

Die Ressorts beantragen die Übertragung der Ausgabereste beim Finanzministerium mittels Resteplan. Dieser ist über die IHV-Verfahrenskomponente Restebearbeitung/Jahresabschluss zu erstellen. Hierbei können die Ressorts zunächst selbstständig nicht mehr benötigte übertragbare Ausgabemittel in Abgang stellen. Im Einwilligungsverfahren können vom Finanzministerium zusätzliche Ausgabereste eingezogen werden. Für 2020 ergibt sich folgendes Bild:

Ausgabereste je Ressort (Mio. €)		Tabelle 41	
	Summe der von den Ressorts in Abgang und vom Finanzministerium eingezogenen Beträge	Übertragene Ausgabereste	
Bayerischer Landtag (Epl. 01)	6,0	28,3	
Ministerpräsident und Staatskanzlei (Epl. 02)	12,4	39,4	
Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (Epl. 03)	31,7	779,8	
Staatsministerium der Justiz (Epl. 04)	14,7	168,1	
Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Epl. 05)	36,6	516,2	
Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (Epl. 06)	66,4	440,3	
Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Epl. 07)	35,0	809,9	
Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Epl. 08)	10,1	215,7	
Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Epl. 09)	20,1	892,6	
Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (Epl. 10)	92,7	324,2	
Bayerischer Oberster Rechnungshof (Epl. 11)	1,0	0,4	
Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Epl. 12)	6,0	187,1	
Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 13)	13.516,7	4.788,4	
darunter Sonderfonds Corona-Pandemie	13.365,7	3.282,2	
Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Epl. 14)	26,0	222,0	
Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)	33,0	2.019,8	
Staatsministerium für Digitales (Epl. 16)	10,6	47,0	
<b>Summe</b>	<b>13.918,8</b>	<b>11.479,2</b>	

<sup>79</sup> Vgl. TNr. 1.3.1.

Für die 2020 begonnenen und in 2021 fortzusetzenden Maßnahmen zur Bekämpfung und Bewältigung der Corona-Pandemie wurden im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) Ausgabereste von 3,3 Mrd. € übertragen:

<b>Ausgabereste beim Sonderfonds Corona-Pandemie - Kap. 13 19 (Mio. €)</b>		<i>Tabelle 42</i>
		<b>2020</b>
Zur Verstärkung der im Kap. 13 19 veranschlagten bzw. gemäß Verteilungsregelung zu veranschlagenden Ausgaben infolge der Corona-Pandemie		1.209,4
Bereich Gesundheit und Pflege		1.461,5
<i>darunter</i>	<i>zur Umsetzung der Bayerischen Teststrategie</i>	<b>688,9</b>
	<i>für Verbrauchsmaterial, Beschaffung und Bevorratung von Medikamenten und Impfstoffen</i>	226,3
	<i>für Zuschüsse und Zuweisungen an kommunale Krankenhäuser und Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen sowie Universitätsklinika gemäß § 21 KHG und § 111d SGB V</i>	158,6
	<i>für sonstige Leistungen und Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (Verdienstausschädigung)</i>	107,8
	<i>zur Umsetzung der Bayerischen Impfstrategie</i>	105,2
Einrichtung und Betrieb von lokalen Teststellen		201,2
Finanzhilfen Corona (Land)		98,3
Maßnahmen im Rahmen des Katastrophenfalls		70,0
Unterstützung der Schulen bei der Organisation und Erteilung von Präsenz- und Distanzunterricht		60,2
Übertragung zur Finanzierung der künftigen Zinsausgaben		53,5
Zusätzliche Angebote der Ferienbetreuung in den Sommer- und Herbstferien 2020 und Förderung technischer Maßnahmen zum infektionsschutzgerechten Lüften in Schulen		34,1
Leistungen für den öffentlichen Personennahverkehr		31,6
Sonstige		62,4
<b>Summe</b>		<b>3.282,2</b>

Ende 2020 betragen die aufgelaufenen Ausgabereste außerhalb des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) in folgenden Fällen mehr als 100 Mio. €:

➤ „Große Baumaßnahmen“ der Anlage S	577,9 Mio. €
➤ Leistungen nach dem BayÖPNVG (Kap. 13 10 TG 81)	568,8 Mio. €
➤ Schienenpersonennahverkehr (Kap. 09 07)	440,8 Mio. €
➤ Allgemeine Wirtschaftsförderung (Kap. 07 03)	424,3 Mio. €
➤ Hightech Agenda (Plus) (Kap. 05 02, 06 02, 07 02, 13 03, 15 02, 15 47 und 16 02)	262,5 Mio. €

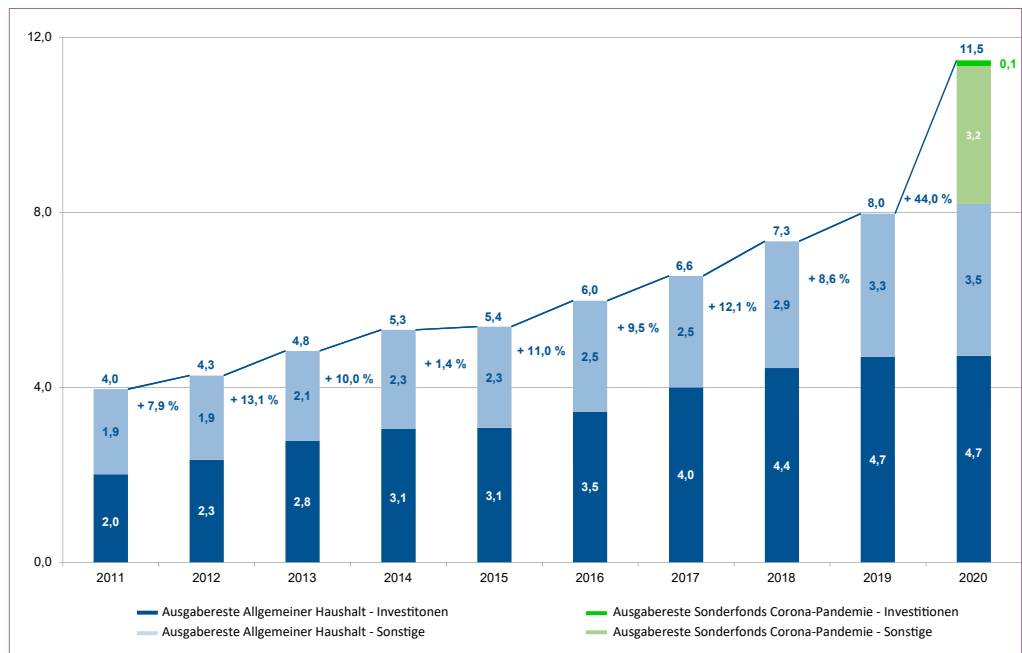




➤ Technische Universität München - Sonstige Ausgaben zulasten Mittel Dritter (Kap. 15 12 Tit. 547 41)	249,6 Mio. €
➤ Ausgaben für die Digitale Bildung (Kap. 05 04 TG 77)	173,3 Mio. €
➤ Förderung von Plankrankenhäusern nach dem KHG i. V. m. dem BayKrG (Kap. 13 10 TG 71, 72 und 74 - 75)	172,0 Mio. €
➤ Wohnraumförderung (Kap. 09 04)	153,2 Mio. €
➤ Förderung der Breitbanderschließung (Kap. 06 03 TG 72)	149,9 Mio. €
➤ Leistungen im Zusammenhang mit der Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts (Kap. 03 03 Tit. 883 04, 893 05)	147,3 Mio. €
➤ Ausgaben für Ganztagsangebote und Mittagsbetreuung an Schulen (Kap. 05 04 TG 68 - 69)	138,1 Mio. €
➤ Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr nach dem BayGVFG (Kap. 13 10 Tit. 883 09)	119,2 Mio. €
➤ Zuweisungen an Gemeinden zum Bau von Abwasseranlagen gem. Art. 13e BayFAG (Kap. 13 10 Tit. 883 04)	109,1 Mio. €

Wesentlich erhöhten sich die Ausgabereste im Haushaltsjahr 2020 in folgenden Fällen:

- Für die Technologieoffensive **Hightech Agenda Bayern** wurden 2020 erstmals Ausgaben von 345,8 Mio. € in verschiedenen Einzelplänen veranschlagt. Tatsächlich verausgabt wurden hiervon 75,4 Mio. €. Die übertragenen Ausgabereste hierfür belaufen sich auf **262,5 Mio. €**, die laut Verwaltung zur Abwicklung der Hightech Agenda Bayern benötigt werden.
- Bei den „**Großen Baumaßnahmen**“ des Freistaates mit Gesamtkosten von jeweils über 3,0 Mio. €, die in der Anlage S enthalten sind, sind 2020 die Ausgabereste um **176,3** auf 577,9 Mio. € gestiegen. Diese werden laut Verwaltung benötigt, um die einzelnen Bauvorhaben im Rahmen der festgesetzten und genehmigten Baukosten weiterführen zu können.

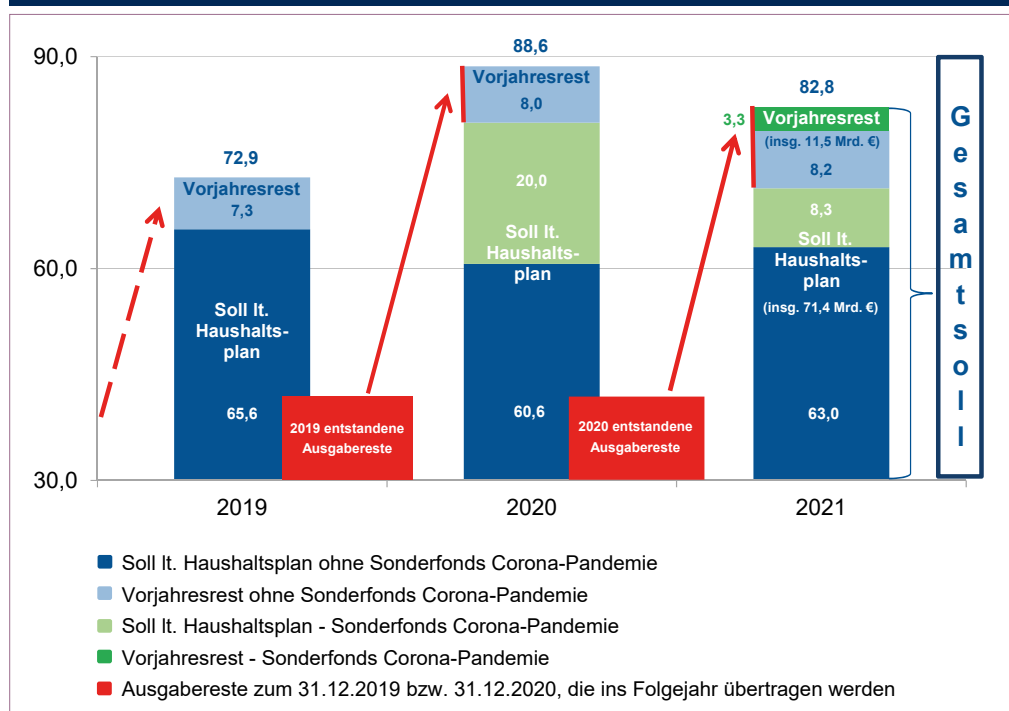


Die Ausgaberreste sind in den letzten 10 Jahren um 189,7 % angestiegen; ohne den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) beträgt der Anstieg 106,8 %. Nach Auffassung des ORH belegt diese Entwicklung, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht durchgängig ausreichend Rechnung getragen wird. Insgesamt könnte ein Anstieg der Ausgaberreste vermieden werden, wenn verstärkt Verpflichtungsermächtigungen genutzt würden.

## 19 Entwicklung des Gesamtsolls

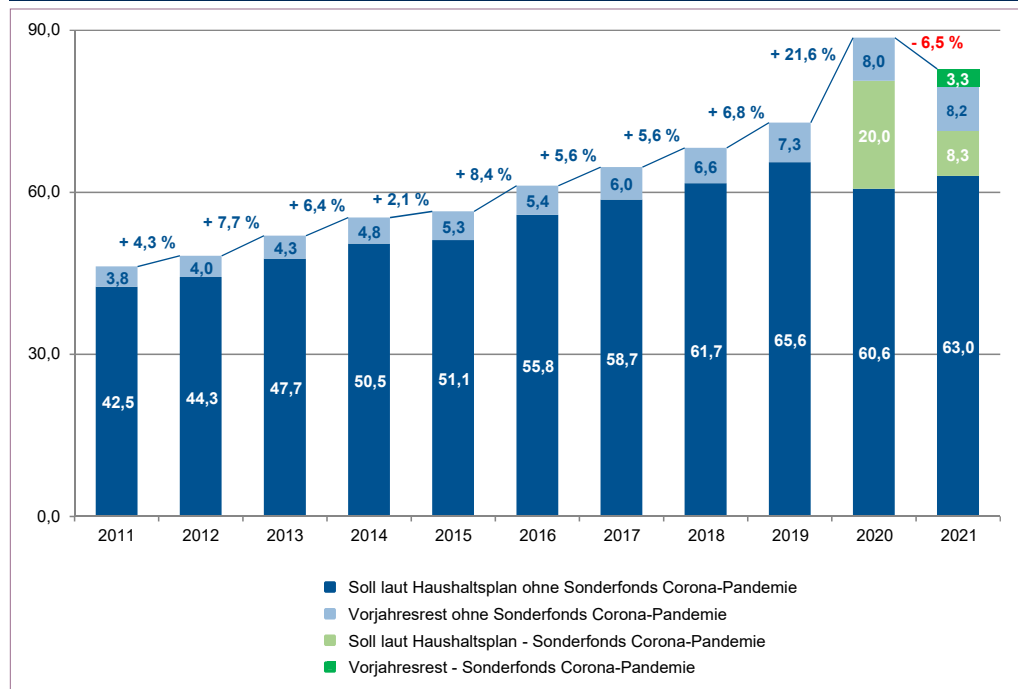
- ▶ **Gesamtsoll ist die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben und der aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste. Das Gesamtsoll stieg im Zeitraum 2011 bis 2020 kontinuierlich an; 2021 ging es um 5,8 auf 82,8 Mrd. € zurück.**

Der Freistaat erstellt den Jahresabschluss als sog. Soll-Abschluss.<sup>80</sup> Dabei werden die zur Deckung der Ausgabereste erforderlichen Einnahmereste mit ins nächste Haushaltsjahr übertragen (vgl. TNr. 1.4). Die so finanzierten Ausgabereste des Vorjahres können dann zusätzlich zum Ansatz im jeweils aktuellen Haushaltsplan in Anspruch genommen werden (vgl. TNr. 18).

**Zusammensetzung des Gesamtsolls (Mrd. €)** Abbildung 9


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

<sup>80</sup> Art. 25 BayHO.



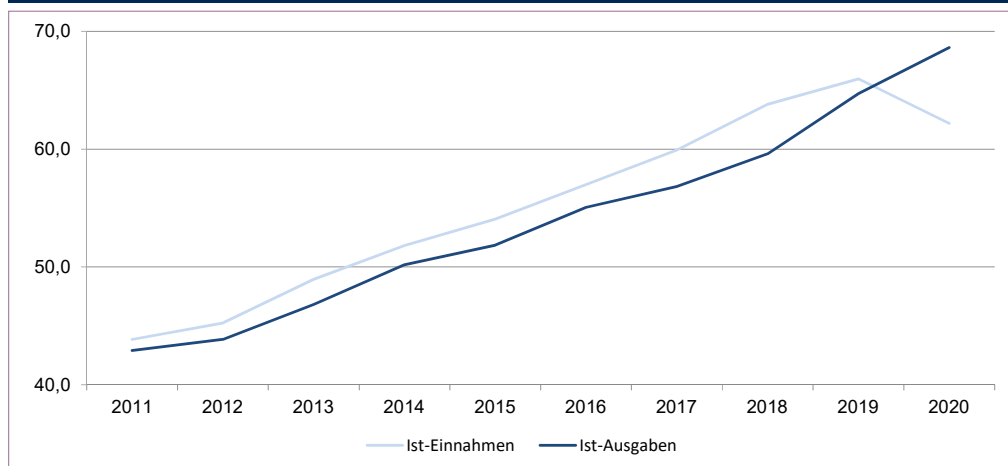
2011 bis 2020 hat sich das Gesamtsoll kontinuierlich erhöht. Die Steigerung des Gesamtsolls lag zwischen 1,2 und 21,6 %. Der massive Anstieg des Solls 2020 ist nach dem Haushaltsplan überwiegend auf die zusätzlichen Soll-Ausgaben aufgrund der Corona-Pandemie (20,0 Mrd. €) zurückzuführen. 2021 ging das Gesamtsoll um 5,8 auf 82,8 Mrd. € zurück, da sich die Soll-Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) um 11,7 auf 8,3 Mrd. € reduzierten.

## 20 Entwicklung des Finanzierungssaldos und Steuerschätzung

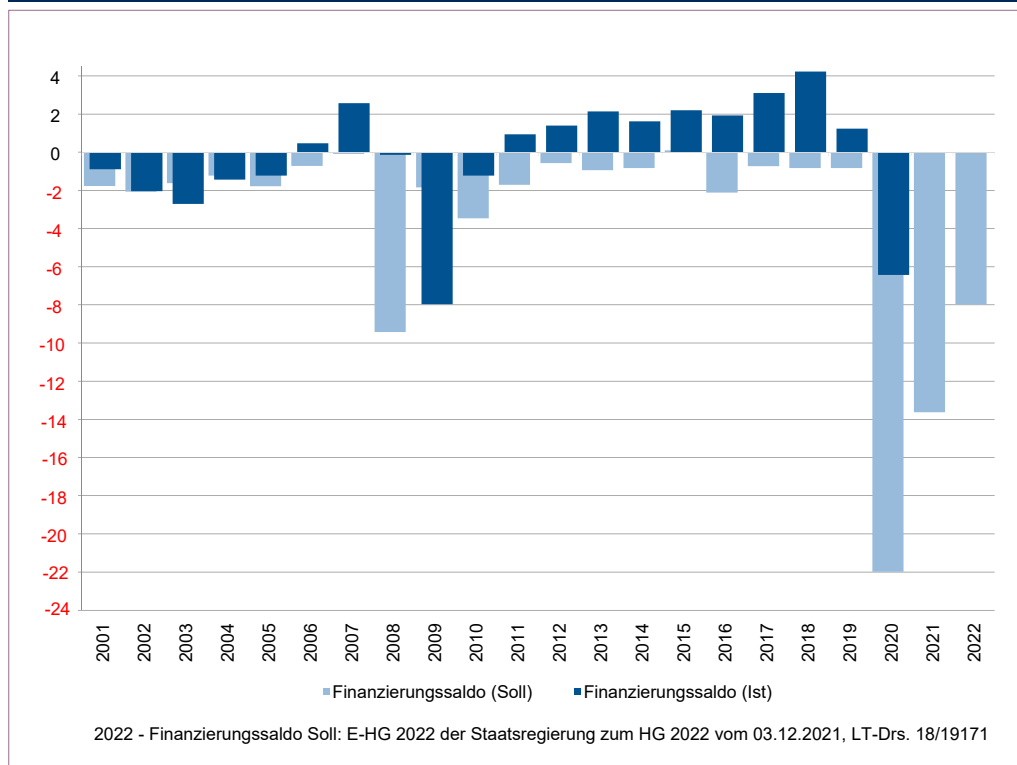
Der Finanzierungssaldo (Ist) war in den Jahren 2011 bis 2019 stets positiv. 2020 war dieser erstmals nach 10 Jahren wieder negativ. Auch 2021 ist er voraussichtlich wieder negativ. Außer 2015 wurden die Haushalte 2011 bis 2022 stets mit einem negativen Finanzierungssaldo (Soll) geplant.

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

**Gegenüberstellung der bereinigten Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (Mrd. €) Abbildung 11**



Diese Gegenüberstellung macht deutlich, dass sowohl die bereinigten Ist-Einnahmen als auch die bereinigten Ist-Ausgaben bis einschließlich 2019 erheblich gestiegen sind. 2020 sind die bereinigten Ist-Einnahmen insbesondere aufgrund der teilweise coronabedingten niedrigeren Steuereinnahmen um 3,8 auf 62,2 Mrd. € (- 5,7 %) gesunken.



Die Entwicklung des Finanzierungssaldos zeigt, dass - bis auf 2015 - der Haushalt stets mit einem negativen Finanzierungssaldo (Soll) geplant wurde. Das bedeutet, dass im Haushaltsplan zum Ausgleich des Haushalts Entnahmen aus Rücklagen und dem Grundstock vorgesehen waren.

Mit dem Haushalt **2021** wurde für 2021 ebenfalls wieder mit einem negativen Finanzierungssaldo geplant (- 13.622,3 Mio. €). Nur durch die geplante Kreditfinanzierung der Corona-Maßnahmen und der Hightech Agenda Plus sowie die geplante Entnahme aus der Haushaltssicherungsrücklage (vgl. TNr. 23) kann der Haushalt 2021 im Soll ausgeglichen werden.

Im Haushaltsvollzug ist in den Jahren **2011 bis 2019** in jedem Jahr ein positiver Finanzierungssaldo (Ist) entstanden (Abbildung 12). Gründe für diese Überschüsse waren im Wesentlichen, dass die tatsächlichen Steuereinnahmen höher ausfielen, als dies noch bei der Haushaltsaufstellung prognostiziert wurde sowie die Zahlungen der BayernLB an den Freistaat im Rahmen des EU-Beihilfeverfahrens. Die Jahresüberschüsse im Zeitraum 2011 bis 2019 wurden der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt und teilweise zur Schuldentilgung verwendet.

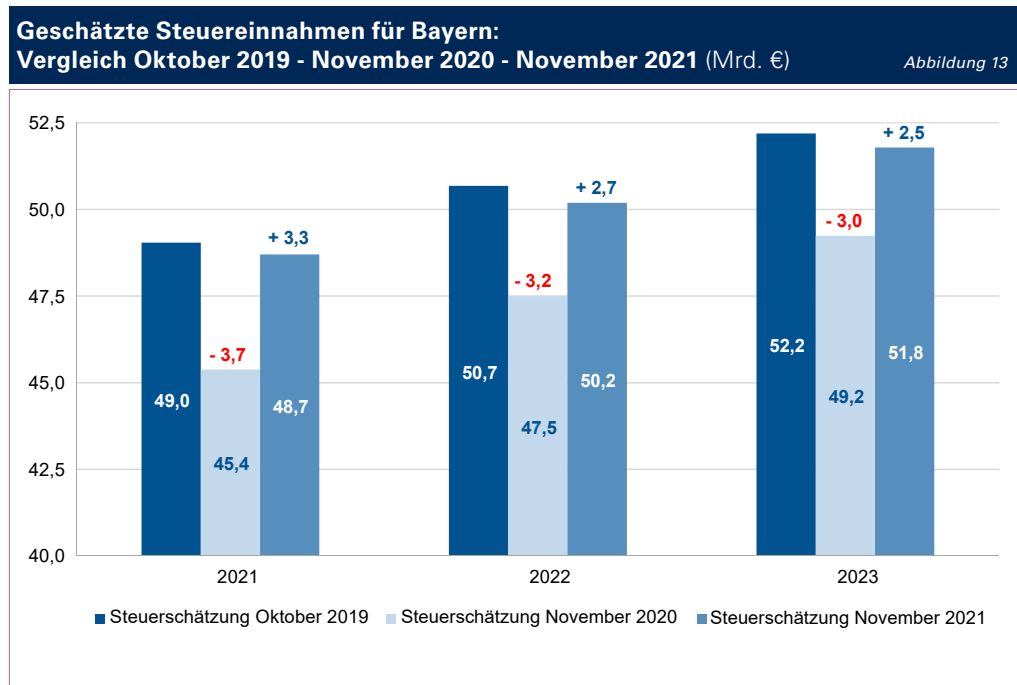


**2020** gab es wegen der zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Corona-Pandemie sowie der zurückgegangenen Steuereinnahmen erstmals seit 10 Jahren im Ist wieder einen deutlich negativen Finanzierungssaldo (- 6.432,0 Mio. €). Der Finanzierungssaldo **2021** (Ist) ist voraussichtlich trotz der deutlichen Steuermehreinnahmen und der hohen Einnahmen aus Bundesmitteln (vgl. TNr. 16.1) wieder negativ.

Das E-HG **2022** plant erneut mit einem negativen Finanzierungssaldo (- 7.975,5 Mio. €). Zum Haushaltsausgleich sollen die Ausgaben des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19), die Ausgaben des Corona-Investitionsprogramms (Kap. 13 18) sowie die Hightech Agenda Plus durch Kreditaufnahmen finanziert werden. Die **Steuerschätzung** vom November 2021 für das Haushaltsjahr 2022 liegt nur leicht hinter der vom Oktober 2019 (vgl. Abbildung 13). Dennoch können die Ausgaben im allgemeinen Staatshaushalt - ohne die Corona-Ausgaben bei Kap. 13 18 und 13 19 - nur finanziert werden, indem zum Haushaltsausgleich eine erhebliche Entnahme aus der Rücklage von 2,3 Mrd. € eingeplant ist (vgl. TNr. 23).

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

Die nachfolgende Abbildung vergleicht die geschätzten Steuereinnahmen des Freistaates vor der Corona-Pandemie im Oktober 2019 mit den Steuerschätzungen vom November 2020 und 2021.



Basis für den Regierungsentwurf zum Haushalt **2021** war zunächst die **Steuerschätzung vom 10. bis 12.11.2020**. Hiernach wurden für 2021 mit Steuermindereinnahmen von 3,7 Mrd. € gegenüber der Steuerschätzung Oktober 2019 geplant.

Mit dem endgültigen HG 2021 wurden weitere Anpassungen aufgrund des Jahressteuergesetzes 2020, der gemäß dem Bund-Länder-Beschluss vorgesehenen Sofortabschreibung bestimmter digitaler Wirtschaftsgüter sowie der Umsetzung des Dritten Corona-Steuerhilfegesetzes berücksichtigt. Letztlich wurde im HG 2021 mit Steuereinnahmen von 45,0 Mrd. € geplant.

Mit der **Steuerschätzung vom 09. bis 11.11.2021** verbesserte sich die Prognose der Steuereinnahmen auf 48,7 Mrd. € für das Haushaltsjahr 2021; damit erreichen sie wieder das Niveau vor der Corona-Pandemie. Tatsächlich belaufen sich die Steuermehreinnahmen 2021 auf 5,1 Mrd. €.

Basis für das E-HG **2022** war das Ergebnis der November-Steuerschätzung 2021. Hiernach verbesserte sich die Prognose für 2022 gegenüber der November-Steuerschätzung 2020 deutlich. Für 2022 wird mit Steuereinnahmen von 50,2 Mrd. € geplant, die damit fast wieder auf dem Niveau vor der Corona-Pandemie (siehe Oktober-Steuerschätzung 2019) liegen.

Laut dem E-HG 2022 ist im Haushaltsjahr **2022** keine Kreditaufnahme zum Ausgleich krisenbedingter Steuermindereinnahmen vorgesehen.





## 21 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen sind 2020 um 7.794,6 Mio. € (- 14,9 %) gesunken, 2021 erhöhten sie sich wieder um 5.610,1 Mio. € (+ 12,6 %).

### 21.1 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. €)						Tab. 43
Steuerarten	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Gemeinschaftsteuern</b>						
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	41.691,0	44.326,6	46.840,5	49.225,4	48.692,8	43.104,4
Veranlagte Einkommensteuer	11.726,8	12.927,1	12.969,2	13.962,3	12.574,9	14.925,1
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	5.355,2	5.862,6	6.475,3	6.313,9	5.528,0	6.497,5
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.320,4	1.475,6	1.537,4	1.249,0	1.437,5	2.211,3
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	5.998,0	5.209,1	7.384,7	5.977,6	4.738,2	8.509,5
Umsatzsteuer	27.681,6	28.412,1	30.182,9	31.399,6	30.027,3	33.753,8
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.250,5	3.581,6	3.874,1	3.980,8	3.136,4	3.517,0
Gewerbesteuerumlage	1.691,9	1.889,3	1.986,3	1.662,3	775,3	1.026,8
<b>Summe</b>	<b>98.715,4</b>	<b>103.684,0</b>	<b>111.250,3</b>	<b>113.770,9</b>	<b>106.910,5</b>	<b>113.545,5</b>
<b>Landessteuern</b>						
Vermögensteuer	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Erbschaftsteuer	1.723,1	1.442,1	1.813,5	1.854,0	2.179,0	2.544,5
Gründerwerbsteuer	1.779,2	1.785,1	1.910,2	2.104,4	2.252,0	2.519,6
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	259,6	268,7	280,3	273,6	318,3	286,1
Feuerschutzsteuer	73,2	76,7	80,7	84,0	87,4	92,0
Biersteuer	154,6	152,4	151,5	150,4	141,9	142,0
<b>Summe</b>	<b>3.989,7</b>	<b>3.725,1</b>	<b>4.236,2</b>	<b>4.466,4</b>	<b>4.978,5</b>	<b>5.584,2</b>
<b>Gesamt</b>	<b>102.705,1</b>	<b>107.409,1</b>	<b>115.486,5</b>	<b>118.237,3</b>	<b>111.889,0</b>	<b>119.129,7</b>

Das Steueraufkommen 2020 ist gegenüber dem Vorjahr um 6.348,3 Mio. € (- 5,4 %) gesunken, 2021 erhöhte es sich wieder um 7.240,7 Mio. € (+ 6,5 %).

## 21.2 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 44
Steuerarten	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016/2020	2021	Veränderung 2020/2021
<b>Gemeinschaftsteuern</b>								
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	15.255,3	16.350,8	17.340,3	18.215,9	17.528,5	+ 14,9 %	18.319,4	+ 4,5 %
Veranlagte Einkommensteuer	4.983,9	5.494,0	5.511,9	5.934,4	5.344,3	+ 7,2 %	6.343,2	+ 18,7 %
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2.527,1	2.727,6	3.081,4	3.066,9	2.640,3	+ 4,5 %	3.248,8	+ 23,0 %
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	581,0	649,3	676,4	549,6	632,5	+ 8,9 %	973,0	+ 53,8 %
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	2.999,0	2.604,6	3.692,3	2.988,8	2.369,1	- 21,0 %	4.254,7	+ 79,6 %
Umsatzsteuer	10.926,6	10.420,5	11.102,0	11.777,6	7.385,9	- 32,4 %	7.239,4	- 2,0 %
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.250,5	3.581,6	3.874,1	3.980,8	3.136,4	- 3,5 %	3.517,0	+ 12,1 %
Gewerbesteuerumlage	1.336,4	1.489,5	1.564,6	1.284,8	455,1	- 65,9 %	601,2	+ 32,1 %
<b>Summe</b>	<b>41.859,8</b>	<b>43.317,9</b>	<b>46.843,1</b>	<b>47.798,8</b>	<b>39.492,1</b>	<b>- 5,7 %</b>	<b>44.496,6</b>	<b>+ 12,7 %</b>
<b>Landessteuern</b>								
Vermögensteuer	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0 %	0,0	0,0 %
Erbschaftsteuer	1.723,1	1.442,1	1.813,5	1.854,0	2.179,0	+ 26,5 %	2.544,5	+ 16,8 %
Grunderwerbsteuer	1.779,2	1.785,1	1.910,2	2.104,4	2.252,0	+ 26,6 %	2.519,6	+ 11,9 %
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	259,6	268,7	280,3	273,6	318,3	+ 22,6 %	286,1	- 10,1 %
Feuerschutzsteuer	73,2	76,7	80,7	84,0	87,4	+ 19,5 %	92,0	+ 5,3 %
Biersteuer	154,6	152,4	151,5	150,4	141,9	- 8,2 %	142,0	+ 0,1 %
<b>Summe</b>	<b>3.989,7</b>	<b>3.725,1</b>	<b>4.236,2</b>	<b>4.466,4</b>	<b>4.978,5</b>	<b>+ 24,8 %</b>	<b>5.584,2</b>	<b>+ 12,2 %</b>
<b>Gesamt</b>	<b>45.849,5</b>	<b>47.043,0</b>	<b>51.079,3</b>	<b>52.265,2</b>	<b>44.470,6</b>	<b>- 3,0 %</b>	<b>50.080,7</b>	<b>+ 12,6 %</b>

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2020 gegenüber dem Vorjahr um 7.794,6 Mio. € (- 14,9 %) gesunken, 2021 erhöhten sie sich um 5.610,1 Mio. € (+ 12,6 %).



Die ab 2020 ausgewiesenen Steuereinnahmen sind allerdings nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar. Durch einen Systemwechsel im bundesstaatlichen Finanzausgleich werden die Abschlagszahlungen bei der Umsatzsteuer seit 2020 bereits bei den Einnahmen verrechnet.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Haushaltsplan 2019/2020 Kap. 13 03, Erläuterung zu Tit. 612 01.

## 22 Entwicklungen im Personalbereich

### Entwicklung der Stellen seit 2016

Die Entwicklung der Stellen, also der Planstellen und anderen Stellen, nahm seit 2016 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, in den Finanzämtern und im Justizvollzug per Saldo folgenden Verlauf:

Stellenentwicklung <sup>1</sup>							Tabelle 45	
	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016 - 2020		
Schulen Kap. 05 12 - 05 21, ohne Kap. 05 20)	106.450	108.673	108.763	109.536	110.229	+ 3.779	+ 3,5 %	
Hochschulen	33.729	34.350	34.456	36.286	36.513	+ 2.783	+ 8,3 %	
Polizei Kap. 03 17 - 03 21)	40.445	41.969	42.369	43.039	43.566	+ 3.121	+ 7,7 %	
Finanzämter (Kap. 06 05)	18.228	18.588	18.988	19.007	19.412	+ 1.185	+ 6,5 %	
Justizvollzug (Kap. 04 05)	5.905	6.058	6.063	6.232	6.332	+ 427	+ 7,2 %	
Übrige Verwaltung	78.941	83.559	84.210	85.751	87.153	+ 8.212	+ 10,4 %	
<b>Stellen gesamt</b>	<b>283.699</b>	<b>293.197</b>	<b>294.851</b>	<b>299.852</b>	<b>303.205</b>	<b>+ 19.507</b>	<b>+ 6,9 %</b>	

<sup>1</sup> Stellenzahlen der Stammhaushalte; enthalten sind die Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (2020: 10.308 Stellen) sowie Stellen für Referendare (2020: 13.345 Stellen).

Für das Haushaltsjahr 2021 sind 5.567<sup>82</sup> neue Stellen im Haushaltsplan veranschlagt. Im Haushaltsjahr 2022 ist ein weiterer Zuwachs von 2.774<sup>83</sup> Stellen vorgesehen.

<sup>82</sup> HG 2021 vom 09.04.2021 (GVBl. S. 150), Teil VII (Stellenübersichten) zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021, Nr. 2 Personalsoll A.

<sup>83</sup> E-HG 2022.

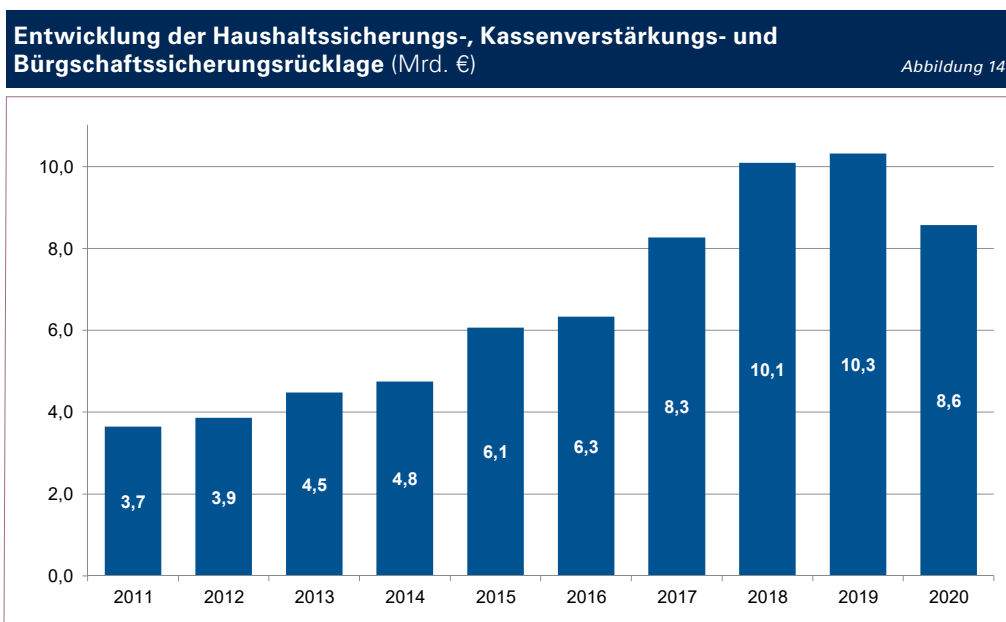
## 23 Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage

Die Rücklage wäre nach Planung in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Tatsächlich hatte die positive Einnahmenentwicklung bis 2019 zu einem Anstieg auf 10,3 Mrd. € geführt. 2020 hat sich der Bestand erstmals seit 2010 um 1,7 auf 8,6 Mrd. € reduziert. Ende 2022 soll sie aufgrund von Entnahmen voraussichtlich 4,1 Mrd. € betragen.<sup>84</sup>

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

Die **Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** soll Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften (vgl. TNrn. 14 und 26) absichern.

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



Im Verlauf des Haushaltsvollzugs **2020** wurden der Rücklage einerseits 2,1 Mrd. € entnommen, davon 50,0 Mio. € für die Schuldentilgung. Andererseits konnten ihr insbesondere durch den Einzug von Ausgaberesten durch das Finanzministerium im Resteverfahren 0,4 Mrd. € zugeführt werden. Die Rücklage ging somit per Saldo um 1,7 auf 8,6 Mrd. € zurück.<sup>85</sup> Darin enthalten waren Ende 2020 noch 350,0 Mio. € aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind.

<sup>84</sup> Vgl. Fn. 49; Epl. 13, Anlage B, Erläuterung zu Kap. 80 01. Die Abschlussbuchungen für das Haushaltsjahr 2021 - und damit der Ist-Bestand Ende 2021 - standen zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht endgültig fest.

<sup>85</sup> Vgl. TNr. 12.1, Tabelle 25.

**Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage:  
geplante Entnahmen und Zuführungen (Mio. €)**

Tabelle 46

	Soll 2021	Soll 2022
<b>Bestand zum 31.12. des Vorjahres</b>	<b>8.575,5<sup>1</sup></b>	<b>6.415,1</b>
<b>Geplante Entnahme (Soll)</b>	<b>- 2.167,9</b>	<b>- 2.274,7</b>
davon zum Haushaltsabgleich	- 1.025,9	- 1.049,6
zur teilweisen Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds (Asyl)	- 389,9	- 389,0
zur teilweisen Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen	0,0	- 60,0
zur Finanzierung der Hightech Agenda Bayern (Bestandsmaßnahmen)	- 490,3	- 568,6
zur Schuldentilgung (Kap. 13 06)	0,0	0,0
zur Finanzierung von Aufwendungen für Beratungsleistungen der BayernLB	- 2,5	- 2,5
zur Finanzierung der Zinsausgaben des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	- 209,3	- 205,0
zur Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	- 50,0	0,0
<b>Geplante Zuführung (Soll)</b>	<b>7,5</b>	<b>7,5</b>
davon zur Risikoabsicherung Transformationsfonds	7,5	7,5
aus Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB	0,0	0,0
<b>Bestand zum 31.12. des aktuellen Jahres</b>	<b>6.415,1</b>	<b>4.147,9</b>


<sup>1</sup> Ist-Stand zum 31.12.2020.

Laut dem HG 2021 sind bis Ende **2021** Entnahmen von insgesamt 2,2 Mrd. € geplant, davon 50,0 Mio. € für die Schuldentilgung 2021. Dem stehen geplante Zuführungen von 7,5 Mio. € gegenüber. Der Bestand der Rücklage soll somit Ende 2021 voraussichtlich 6,4 Mrd. € betragen. Laut dem E-HG 2022 sollen zur teilweisen Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen mit dem Abschluss des Haushaltsjahrs 2021 Ausgabereste von 60,0 Mio. € eingezogen und der Rücklage zugeführt werden. Damit würde sich der Bestand Ende 2021 auf 6,5 Mrd. € belaufen.

Laut E-HG **2022** wird für 2022 mit Entnahmen von insgesamt 2,3 Mrd. € geplant. Hier-von sind u. a. 1.049,6 Mio. € für den Haushaltsabgleich, 568,6 Mio. € für die Hightech Agenda Bayern (Bestandsmaßnahmen) und 389,0 Mio. € für die teilweise Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds vorgesehen. Für die teilweise Finanzierung der Klimaschutzmaßnahmen sollen die Ende 2021 eingezogenen Ausgabereste von 60,0 Mio. € 2022 wieder dem Haushalt zugeführt werden. Den Entnahmen stehen Zuführungen von insgesamt 7,5 Mio. € gegenüber. Damit soll die Rücklage Ende 2022 noch 4,1 Mrd. € betragen; davon stammen 300,0 Mio. € aus den Kapitalrückzahlungen der BayernLB, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind (vgl. TNr. 24).



Obwohl mit der letzten November-Steuerschätzung 2021 für das Jahr 2022 Steuereinnahmen auf Vor-Pandemie-Niveau prognostiziert wurden, kann der Haushalt 2022 laut Regierungsentwurf nur ausgeglichen werden, indem (per Saldo) erhebliche Entnahmen aus der Rücklage erfolgen. Der ORH sieht insbesondere eine Entnahme aus der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage zur (dauerhaften) Finanzierung laufender Verpflichtungen kritisch. Im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik sollten sich aus Sicht des ORH die nicht coronabedingten Ausgaben wieder verstärkt an den Einnahmen orientieren, ohne eine Entnahme aus der Rücklage vorzusehen.

 **Der haushaltmäßige Schuldenstand setzt sich aus den Kreditmarktschulden und den übertragenen Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen zusammen. Der Schuldenstand kann sich bis Ende 2022 im ungünstigsten Fall auf 46,8 Mrd. € erhöhen.**

**Der ORH empfiehlt, die gesetzliche Tilgungsregelung konsequent einzuhalten.**

Die Kreditmarktschulden sind fortlaufend abzubauen; bei der Schuldentilgung ist insbesondere die konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen.<sup>86</sup> In Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs ist mithin ein größerer Schuldenabbau anzustreben als in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs. Die Staatsregierung hatte bereits 2019, also vor der Corona-Pandemie, das Ziel aufgegeben, die Kreditmarktschulden bis 2030 abzubauen.

---

<sup>86</sup> Art. 18 BayHO.





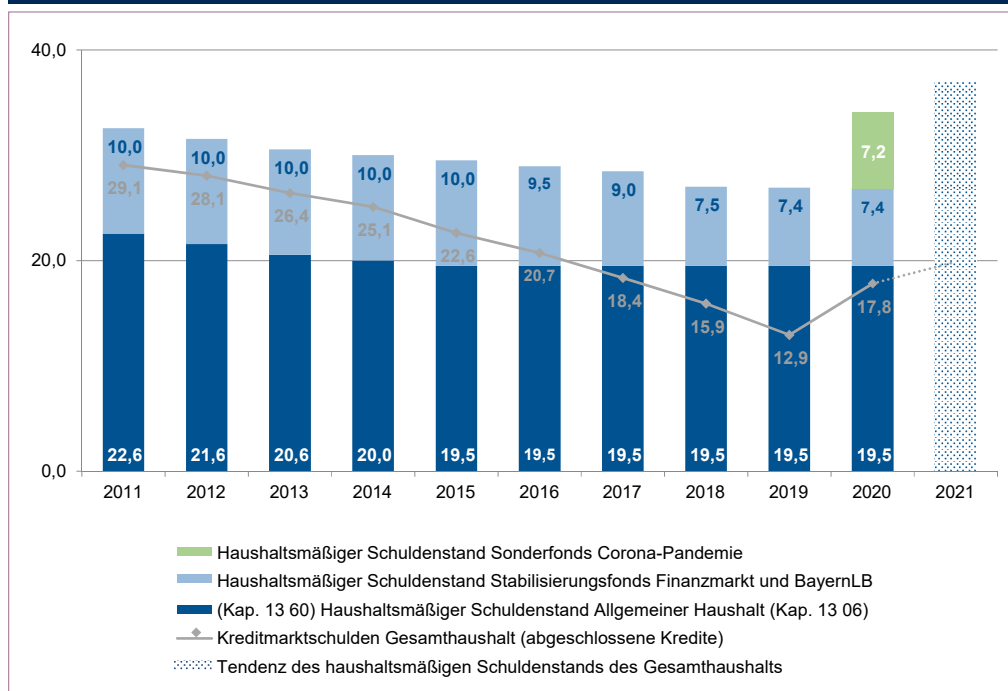
Die Verschuldung des Freistaates war seit 2011 bis 2019 rückläufig (vgl. Tabelle 47 und Abbildung 15).

Schulden des Staatshaushalts am Jahresende (Mrd. €)										
										Tabelle 47
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>1. Allgemeiner Haushalt (Kap. 13 06)</b>										
- Kreditmarktschulden	19,1	18,1	16,4	15,1	13,9	13,1	11,0	9,0	6,9	5,4
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	3,5	3,5	4,2	4,9	5,6	6,4	8,6	10,5	12,6	14,1
<b>Summe</b>	<b>22,6</b>	<b>21,6</b>	<b>20,6</b>	<b>20,0</b>	<b>19,5</b>	<b>19,5</b>	<b>19,5</b>	<b>19,5</b>	<b>19,5</b>	<b>19,5</b>
<b>2. Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)</b>										
- Kreditmarktschulden										7,2
<b>Summe</b>										<b>7,2</b>
<b>3. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)</b>										
- Kreditmarktschulden	10,0	10,0	10,0	10,0	8,8	7,6	7,4	6,9	6,1	5,2
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,8	1,5	0,5	1,3	2,2
<b>Summe</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>10,0</b>	<b>9,5</b>	<b>9,0</b>	<b>7,5</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>
<b>Haushaltmäßiger Schuldenstand</b>	<b>32,6</b>	<b>31,6</b>	<b>30,6</b>	<b>30,0</b>	<b>29,5</b>	<b>29,0</b>	<b>28,5</b>	<b>27,0</b>	<b>26,9</b>	<b>34,1</b>
davon Kreditmarktschulden	29,1	28,1	26,4	25,1	22,6	20,7	18,4	15,9	12,9	17,8
<b>B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>
<b>Netto-Kreditaufnahme bzw. Netto-Schuldentilgung (-)</b>	<b>0,0</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 0,1</b>	<b>7,2</b>

Zinsausgaben (Mio. €)										Tabelle 48
Zinsausgaben an	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>A. Kreditmarkt</b>										
1. Allgemeiner Haushalt <sup>1</sup>	725,4	688,1	607,1	540,8	481,3	433,4	434,5	325,2	272,5	249,9
2. Sonderfonds Corona-Pandemie										3,3
3. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	342,2	346,8	341,0	344,5	347,3	313,5	281,6	266,9	258,4	225,7
<b>Zwischen-summe</b>	<b>1.067,6</b>	<b>1.034,9</b>	<b>948,1</b>	<b>885,4</b>	<b>828,6</b>	<b>747,0</b>	<b>716,1</b>	<b>592,2</b>	<b>530,8</b>	<b>478,9</b>
<b>B. Bund</b>	<b>7,5</b>	<b>7,2</b>	<b>6,7</b>	<b>6,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,7</b>	<b>5,2</b>	<b>4,5</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
<b>Summe</b>	<b>1.075,1</b>	<b>1.042,1</b>	<b>954,8</b>	<b>891,6</b>	<b>833,9</b>	<b>752,7</b>	<b>721,2</b>	<b>596,6</b>	<b>534,9</b>	<b>482,9</b>

<sup>1</sup> Ohne Zinsausgaben für Public-Private-Partnership-Projekte.

Von 2012 bis 2020 wurden 5,7 Mrd. € Schulden getilgt. Aufgrund der Entwicklungen im Jahr 2020 und den von der Staatsregierung beschlossenen Maßnahmen im Zusammenhang mit der **Corona-Pandemie** wurde für 2020 die Möglichkeit geschaffen, neue Schulden im Staatshaushalt aufzunehmen (vgl. TNrn. 15.1 und 17). Diese Schulden werden im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) dargestellt. 2020 wurden in der Folge neue Kredite von 7,2 Mrd. € aufgenommen. Der haushaltmäßige Schuldenstand 2020 hat sich somit erstmals seit 2011 wieder deutlich auf 34,1 Mrd. € erhöht.

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


Der Schuldenstand des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB wurde 2020 und 2021 jeweils um 50,0 Mio. € verringert. Der Schuldenstand bei Kap. 13 60 beläuft sich Ende 2021 voraussichtlich auf 7,3 Mrd. €. Damit wurden hier bis Ende 2021 insgesamt 2,7 Mrd. € getilgt. Das E-HG 2022 sieht für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB erstmals seit 2016 keine Schuldentilgung vor. Der Finanzplan 2020 bis 2024 plante hier noch mit einer Schuldentilgung von 50,0 Mio. € für 2022. Im Ergebnis werden Ende 2022 immer noch 300,0 Mio. € der bereits vereinnahmten 3,0 Mrd. € aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB offen sein, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind. Laut dem aktuellen Finanzplan 2021 bis 2025 ist für die Jahre 2023 bis 2025 wieder eine jährliche Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB von 50,0 Mio. € vorgesehen.

Die Schuldentilgung der Jahre 2016 bis 2021 wurde ausschließlich aus Mitteln der Kapitalrückzahlung der BayernLB bestritten. Diese Rückzahlungen wurden zunächst der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt und für die Schuldentilgung wieder entnommen.

Im Staatshaushalt können zur Bewältigung der **Corona-Pandemie** in den Jahren 2020 bis 2022 neue Schulden von bis zu 20,0 Mrd. € im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) aufgenommen werden. Zudem waren 2020 und 2021 jährlich Tilgungen von 50,0 Mio. € im Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB geplant. Der haushaltsmäßige Schuldenstand des Staatshaushalts könnte sich somit im ungünstigsten Fall

Ende 2022 auf 46,8 Mrd. € belaufen. Der Schuldenstand wird sich innerhalb von drei Jahren enorm erhöhen. Die kommenden Haushalte werden hierdurch über mehrere Jahrzehnte hinweg massiv belastet.

<b>Mögliche Entwicklung des Schuldenstands (Mio. €)</b>		<i>Tabelle 49</i>
		<b>26.925,0</b>
<b>Mögliche Schuldenaufnahme (+) und -tilgung (-) in den Jahren 2020 bis 2022</b>		
Allgemeiner Haushalt (Kap. 13 06)		0,0
Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)		20.000,0
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt BayernLB (Kap. 13 60)		- 100,0
<b>Schuldenaufnahme (+) und -tilgung (-) gesamt</b>		<b>19.900,0</b>
<b>„Worstcase“ des haushaltsmäßigen Schuldenstands zum 31.12.2022</b>		<b>46.825,0</b>

Nach Maßgabe der Bayerischen Verfassung sind für Schulden, die auf Grundlage der Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen neu aufgenommen werden, entsprechende Tilgungsregelungen vorzusehen und die Schulden grundsätzlich in einem angemessenen Zeitraum zurückzuzahlen.<sup>87</sup> Nach den Haushaltsgesetzen sind dementsprechend die für den Sonderfonds Corona-Pandemie neu aufgenommenen Schulden sukzessive beginnend ab 2024<sup>88</sup> in jeweils 20 gleichbleibenden Jahresraten zurückzuführen. 2020 wurden Kredite von 7,2 Mrd. € aufgenommen und Kreditermächtigungen von 1,1 Mrd. € übertragen (vgl. Tabelle 37 und TNr. 17). Damit wurden insgesamt 8,3 Mrd. € der Kreditermächtigungen 2020 in Anspruch genommen. Die Schuldentilgung hierfür beläuft sich laut dem aktuellen Finanzplan ab 2024 auf jährlich 415,0 Mio. €. Wenn die Kreditermächtigungen von 20,0 Mrd. € vollständig in Anspruch genommen werden, beläuft sich die gesetzlich vorgegebene jährliche Schuldentilgung auf 1,0 Mrd. €.

Der ORH empfiehlt, die gesetzliche Tilgungsregelung konsequent einzuhalten.

<sup>87</sup> Art. 82 Abs. 3 BV.

<sup>88</sup> Art. 2a Abs. 2 NHG 2019/2020 (Tilgungsbeginn 2024), Art. 2a Abs. 3 HG 2021 (Tilgungsbeginn 2025) und Art. 2a Abs. 3 E-HG 2022 (Tilgungsbeginn 2026).



## 25 Schuldenaufnahme außerhalb des Staatshaushalts im Sondervermögen BayernFonds

**Der ORH empfiehlt, bei der anstehenden Gesetzesänderung zum BayFoG die beabsichtigte Kreditermächtigung von 10 Mrd. € sorgfältig zu begründen. Sollten die Rückzahlungen der vom BayernFonds gewährten Stabilisierungshilfen nicht ausreichen, um die Schulden im Sondervermögen vollständig zu tilgen, sind weitere Belastungen des Staatshaushalts nicht auszuschließen.**


Ergänzend zum Sonderfonds Corona-Pandemie im Staatshaushalt (Kap. 13 19) wurde das Sondervermögen BayernFonds (vgl. TNr. 15.2) eingerichtet und mit einer eigenen Kreditermächtigung von bis zu 20,0 Mrd. € ausgestattet. 2021 wurden hiervon 35,5 Mio. €<sup>89</sup> (Vorjahr: 1,3 Mio. €) in Anspruch genommen. Die restlichen Kreditermächtigungen stehen 2022 weiter zur Verfügung.<sup>90</sup> Laut der grundsätzlichen Kabinettsentscheidung vom 07.12.2021 soll mit Wirkung zum 01.01.2022 das BayFoG geändert werden. Neben der Verlängerung der Laufzeit der BayernFonds-Maßnahmen bis 30.06.2022 soll gleichzeitig die Kreditermächtigung von 20,0 auf 10,0 Mrd. € reduziert werden. Angesichts einer bisherigen Inanspruchnahme von 36,8 Mio. € empfiehlt der ORH, den Kreditbedarf bei der anstehenden Gesetzesänderung zum BayFoG sorgfältig zu begründen.

Der Tilgungsplan sieht für die Kredite des Sondervermögens eine Schuldentilgung spätestens ab dem Jahr 2031 vor. Idealerweise sollen aus der Rückzahlung der Stabilisierungshilfen die hierfür aufgenommenen Schulden vollständig getilgt werden. Der Freistaat leistet nur dann aus dem Staatshaushalt eine finanzielle Unterstützung, wenn die Finanzkraft des BayernFonds nicht ausreicht, um der Tilgungsverpflichtung nachzukommen. Entsprechend dem gesetzlich geregelten Tilgungsplan sind die Schulden bis spätestens 31.12.2053 - im ungünstigsten Fall durch Mittel des Freistaates aus dem Staatshaushalt - vollständig zu tilgen.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Zusätzlich wurden 0,3 Mio. € für die Anschlussfinanzierung eines auslaufenden Kredits aus 2020 aufgenommen.

<sup>90</sup> Art. 9 BayFoG.

<sup>91</sup> Art. 9 Abs. 3 BayFoG.

 **Angesichts der Corona-Pandemie hat der Freistaat das bestehende Instrumentarium im Bereich Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen deutlich ausgeweitet. Dies führt zu einem erhöhten Haftungsrisiko für den Freistaat.**

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

Der BayernFonds sieht zur Übernahme von Garantien für begebene Schuldtitel und begründete Verbindlichkeiten von Unternehmen Ermächtigungen in Milliardenhöhe vor (vgl. TNr. 15.2). Daneben wurde das Finanzministerium durch das 2. NHG 2020 ermächtigt, eine globale Rückbürgschaft gegenüber der LfA von 12,0 Mrd. € zu übernehmen (vgl. TNr. 14.2.1). Die Rückbürgschaft wurde in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 nicht vollständig ausgeschöpft. Das nicht ausgeschöpfte Restkontingent aus der Rückbürgschaft soll auf das Jahr 2022 in Höhe des im Jahr 2021 nicht ausgenutzten Ermächtigungsrahmens übertragen werden.<sup>92</sup>

Zum 31.12.2021 wurden von der LfA coronabedingte Stützungsmaßnahmen, die durch eine globale Rückbürgschaft des Freistaates abgesichert sind, von 1,5 Mrd. € gewährt. Die tatsächliche Valutierung zum 31.12.2021 betrug 1,4 Mrd. €. Die Bearbeitung und Entscheidung bezüglich Bürgschaften obliegt der LfA in eigener Verantwortung (vgl. TNr. 14.3). Angesichts der Corona-Pandemie kann die LfA seit März 2020 Bürgschaften jeweils bis zu einem maximalen Betrag von 30,0 Mio. € - anstatt bisher 5,0 Mio. € - übernehmen. Der Freistaat wurde aus der globalen Rückbürgschaft bis 31.12.2021 in Höhe von 1,2 Mio. € in Anspruch genommen.

Als weitere Maßnahme wurde ab dem Haushaltsjahr 2021 der Ermächtigungsrahmen für Staatsbürgschaften nach dem BÜG im Bereich der gewerblichen Wirtschaft von 2,25 Mrd. € um 2,75 auf 5,0 Mrd. € angehoben. Der Gesamtermächtigungsrahmen für Staatsbürgschaften beträgt damit 10,225 Mrd. € anstatt bisher 7,475 Mrd. € (vgl. TNr. 15). Für die Ausreichung dieser Mittel ist kein zwingender Corona-Bezug erforderlich.

Staatsbürgschaften nach dem BÜG werden unmittelbar vom Finanzministerium gewährt. In 2021 wurde eine neue Staatsbürgschaft nach dem BÜG ausgereicht.

Insgesamt hat das Finanzministerium im Zusammenhang mit der Corona-Krise sechs Staatsbürgschaften mit einem Haftungsbetrag zum 31.12.2021 von 382,6 Mio. € ausgereicht.

<sup>92</sup> Art. 8 Abs. 14 E-HG 2022.



Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft betrug der unmittelbare Haftungsbetrag für den Freistaat zum Stand 31.12.2019 noch 0 €; denn es wurden keine Staatsbürgschaften mit Ausnahme der Rückbürgschaften und -garantien gegenüber der Bürgschaftsbank Bayern GmbH (BBB) und der Bayerischen Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) gewährt. Für das hieraus entstandene Haftungsrisiko des Freistaates hatte die LfA jedoch die Erfüllungsübernahme erklärt. Dies hat sich im Zuge der Corona-Pandemie geändert. Auf Bitten der LfA hat der Freistaat das Haftungsrisiko aus den in die Rückbürgschaftserklärung einbezogenen Ausfallbürgschaften der BBB, die im Zeitraum vom 17.03.2020 bis zum 31.12.2021 gewährt wurden bzw. aus den in die Rückgarantieerklärung einbezogenen Garantien der BGG, die im Zeitraum vom 01.11.2020 bis 31.12.2021 gewährt wurden, selbst übernommen. Der Freistaat haftet bis zum 31.12.2021 für 221 Rückbürgschaftsfälle und 62 Rückgarantiefälle mit einem unmittelbaren Haftungsbetrag von 46,9 Mio. €. Das Risiko verbleibt somit beim Freistaat.

Auch wenn sich die Inanspruchnahmen in der Corona-Krise in einem überschaubaren Rahmen bewegen, stellt die Ausweitung des Instrumentariums im Bereich Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen des Staates ein erhöhtes Haftungsrisiko dar, das im Haushalt - naturgemäß - nicht abgebildet ist. Haushaltswirksam wird dies erst bei Ausfällen. Für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen waren im Haushalt 2021 insgesamt 50,0 Mio. € (+ 42,5 Mio. €) vorgesehen. Der Freistaat hat coronabedingt Ausfallzahlungen aus der Rückbürgschaft zum Corona-Schutzschirm von 1,2 Mio. € sowie eine Abschlagszahlung in einem Staatsbürgschaftsfall von 25,6 Mio. € geleistet. Dem standen Einnahmen aus einer Rückbürgschaft des Landes Nordrhein-Westfalen aus der Abschlagszahlung von 9,5 Mio. € gegenüber. Darüber hinaus stehen für Ausfälle Mittel in der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage (vgl. TNr. 23) zur Verfügung, diese wurden 2021 nicht in Anspruch genommen.

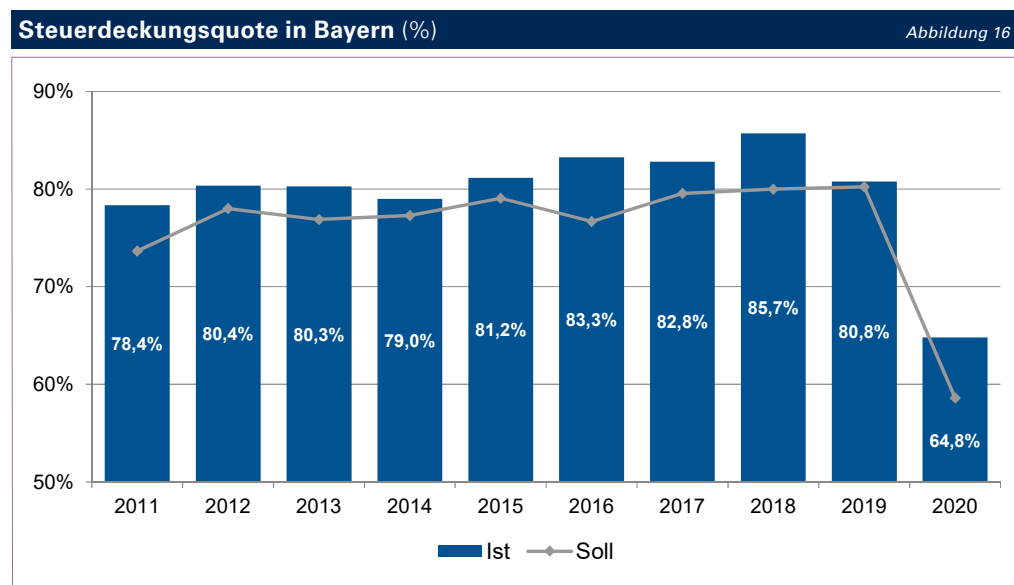
## 27 Kennzahlen

Die folgenden Haushaltskennzahlen geben Aufschluss über bestimmte Ausgabearten in Relation zu den bereinigten Gesamtausgaben. Sie ermöglichen einen Überblick zu wichtigen Aspekten der Haushaltsstruktur und deren zeitlicher Entwicklung.

Zur Berechnung dieser Kennzahlen werden die Steuereinnahmen, die Personal-, Zins- bzw. Investitionsausgaben jeweils zu den bereinigten Gesamtausgaben ins Verhältnis gesetzt. Dabei ist zu beachten, dass die bereinigten Gesamtausgaben bis 2019 auch die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich beinhaltet haben. Aufgrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen fallen hierfür ab 2020 grundsätzlich auf der Ausgabenseite keine Zahlungen mehr an (vgl. TNr. 9). Die endgültigen Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs für die Jahre 2018 und 2019 stehen allerdings noch aus.

### 27.1 Steuerdeckungsquote

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



Die Steuerdeckungsquote lag in den letzten 10 Jahren zwischen 64,8 und 85,7 %. Das bedeutet, dass die Ausgaben zum größten Teil durch Steuereinnahmen gegenfinanziert wurden. Die Abbildung 16 macht deutlich, dass die tatsächlich erzielte Steuerdeckungsquote<sup>93</sup> im Betrachtungszeitraum meist deutlich über der geplanten lag. Das bedeutet, dass höhere Steuereinnahmen erzielt wurden, als noch bei der Aufstellung des jeweiligen Haushalts angenommen worden war. 2019 entsprach die Veranschlagung der Steuereinnahmen annähernd den tatsächlichen Ist-Einnahmen.

<sup>93</sup> Ist-Steuereinnahmen geteilt durch bereinigte Ist-Gesamtausgaben multipliziert mit 100.

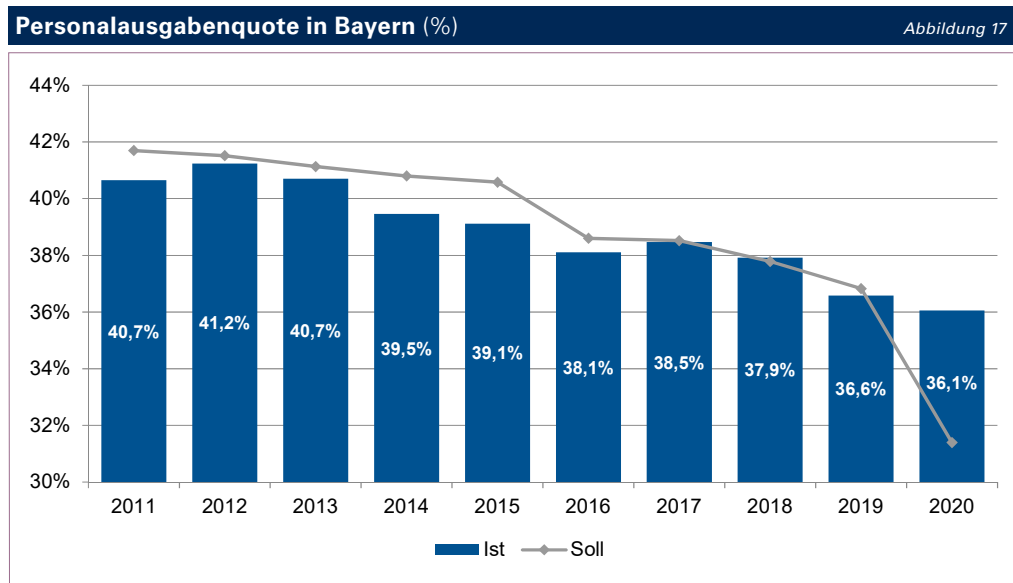




Für das Jahr 2020 lag die Steuerdeckungsquote mit 64,8 % zwar deutlich über der geplanten Steuerdeckungsquote von 58,6 %. Aufgrund der hohen Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) ging die Steuerdeckungsquote im Vergleich zu den Vorjahren jedoch deutlich zurück.

## 27.2 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.

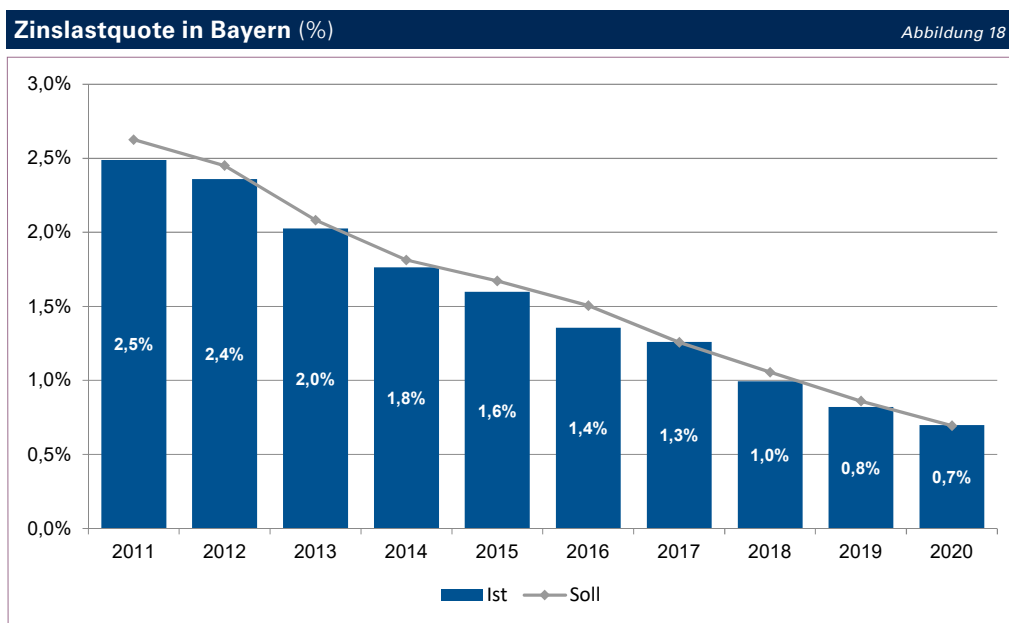


2020 sank die Personalausgabenquote im Soll auf 31,4 %, da die im Haushaltsplan für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) vorgesehenen Ausgaben zunächst zentral bei Kap. 13 19 Tit. 971 01 veranschlagt wurden.

In den letzten 10 Jahren lag die tatsächliche Personalausgabenquote zwischen 36,1 und 41,2 % und blieb damit im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2020 immer hinter der Personalausgabenquote (Soll) zurück. Zwar sind die Personalausgaben seit 2012 um 36,8 % gestiegen, aber im Vergleichszeitraum weniger stark als die bereinigten Gesamtausgaben (+ 56,5 %; vgl. TNr. 16.1). 2020 ist die Personalausgabenquote gegenüber dem Vorjahr um 0,5 auf 36,1 % gesunken, da der Anstieg der Personalausgaben (2020: + 4,5 %) im Vergleich zu den - auch coronabedingt gestiegenen - bereinigten Gesamtausgaben (2020: + 6,0 %) geringer war.

## 27.3 Zinslastquote

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

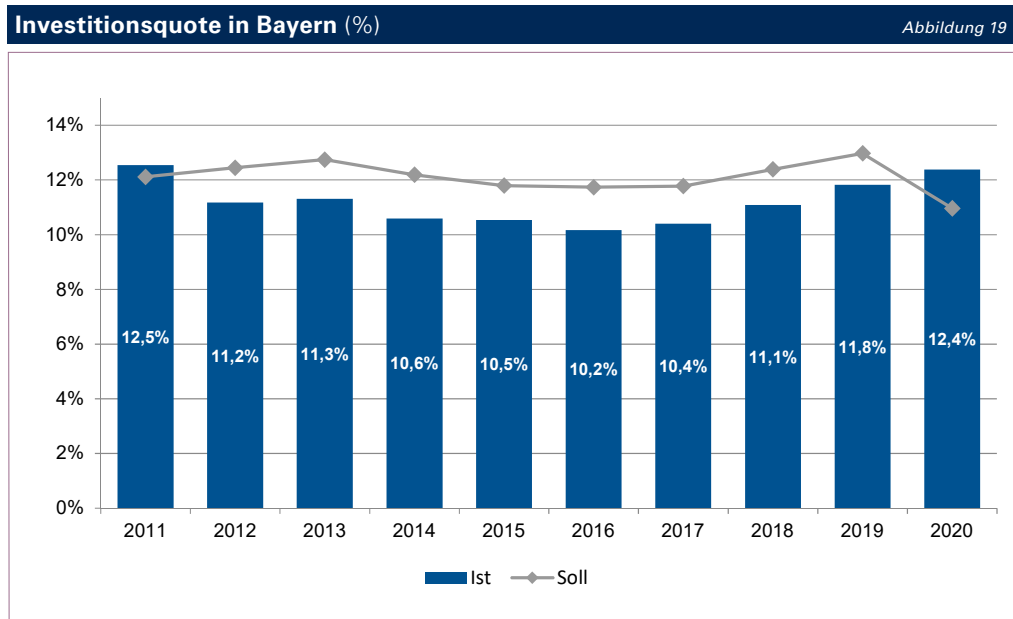


Die Quote sank in den letzten Jahren von 2,5 auf 0,7 % in 2020. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Schulden im allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) und beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) im Zeitraum 2012 bis 2020 kontinuierlich abgebaut und Anschlussfinanzierungen aufgrund hoher Liquiditätsbestände aufgeschoben wurden. Ab 2020 sind hierin auch die Zinsausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) enthalten (vgl. Tabelle 48).



## 27.4 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 %. 2020 sank die Investitionsquote im Soll auf 11,0 %, da die im Haushaltsplan für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) vorgesehenen Ausgaben zunächst zentral bei Kap. 13 19 Tit. 971 01 veranschlagt wurden.

Die tatsächliche Investitionsquote (Ist) lag 2011 bis 2020 mit Werten zwischen 10,2 und 12,5 % überwiegend darunter. 2020 stieg die Investitionsquote gegenüber den Vorjahren weiter auf 12,4 % an. Grund hierfür ist, dass die Ist-Ausgaben (+ 10,9 %) für Investitionen gegenüber dem Vorjahr stärker angestiegen sind als die bereinigten Ausgaben (+ 6,0 %).

## IV. EINZELPLANBEMERKUNGEN

## 28 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)

Einzelplan 01		Tabelle 50		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	151,5	153,1	+ 1,6	+ 1,1 %
- darunter Personalausgaben	97,0	99,4	+ 2,3	+ 2,4 %
Ist-Einnahmen	0,8	1,5	+ 0,7	+ 84,4 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	18,6	28,3	+ 9,7	+ 52,2 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	367	369	+ 2	+ 0,5 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Der Bayerische Landtag ist die direkt gewählte Volksvertretung des Freistaates. Er ist die gesetzgebende Gewalt in Bayern und entscheidet über den Haushaltsplan, wirkt bei der Bildung der Staatsregierung mit und kontrolliert deren Arbeit. In der 18. Legislaturperiode (2018 bis 2023) sind 205 Abgeordnete in sechs Fraktionen<sup>94</sup> im Bayerischen Landtag vertreten. Das Landtagsamt ist die Verwaltungsbehörde des Bayerischen Landtags.

Für den Geschäftsbereich des Bayerischen Landtags wurde für 2020 mit einem Ausgabevolumen von 174,3 Mio. € geplant. Die tatsächlichen Ausgaben bezifferten sich auf 153,1 Mio. €. Dies entsprach 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Der Einzelplan 01 wies 2020 eine geringe Ausgabensteigerung von 1,1 % aus.

Die Personalausgaben 2020 betragen 99,4 Mio. €; dies sind 64,9 % der gesamten Ausgaben. Die Aufwendungen für die Mitglieder des Landtags und deren Beschäftigte hatten daran einen Anteil von 69,5 Mio. € (- 0,5 %).

Die sächlichen Verwaltungsausgaben beliefen sich auf 16,8 Mio. € (+ 0,6 %). Davon wurden für die Vergabe von Aufträgen zur Datenerfassung, Softwareentwicklung u. ä. 1,9 Mio. € (+ 38,8 %) verausgabt. Für Öffentlichkeitsarbeit wurden 1,0 Mio. € (+ 1,0 %) und Repräsentative Verpflichtungen des Bayerischen Landtags 1,6 Mio. € (- 34,9 %) aufgewendet. Einen Teil der Mittel, die aufgrund der Corona-Pandemie in diesem Bereich eingespart wurden, spendete der Bayerische Landtag für gemeinnützige Zwecke.<sup>95</sup>

Für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen wurden 28,9 Mio. € (- 4,2 %) aufgewendet. Der größte Anteil mit 22,7 Mio. € (+ 0,9 %) entfiel auf Zuschüsse an die Fraktionen nach dem BayFraktG. Die Parteien erhielten Mittel von insgesamt 3,3 Mio. € (+ 19,6 %) nach dem PartG und dem LWG. Die Ausgaben für die Einführung von Jugend- und Erwachsenengruppen in die Parlamentsarbeit waren mit 0,4 Mio. € (- 64,4 %) enthalten. Ihr Rückgang dürfte auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie zurückzuführen sein.

<sup>94</sup> Vier Abgeordnete sind fraktionslos (Stand: Oktober 2021).

<sup>95</sup> Pressemitteilung des Bayerischen Landtags vom 28.05.2020: Landtag spendet für Kinder in der Corona-Krise.

Für Bauplanung, Bau und Sanierung des Landtagsgebäudes wurden 2020 insgesamt 6,4 Mio. € (+ 5,2 %) ausgegeben. Die Mittel wurden insbesondere für die Generalsanierung des Kellergeschosses einschließlich der haustechnischen Anlagen verwendet. Für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen im Geschäftsbereich erfolgten 2020 Ausgaben von 3,2 Mio. € (+ 19,7 %).

Die Einnahmen und Ausgaben für die Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz werden gem. Art. 29 Abs. 4 BayDSG ebenfalls im Einzelplan 01 veranschlagt. 2020 beliefen sich deren Ausgaben auf 3,6 Mio. € (+ 16,7 %).

Die Ausgabereste des Einzelplans stiegen erneut deutlich auf nunmehr 28,3 Mio. € (+ 52,2 %). Ein Großteil der Ausgabereste (20,7 Mio. €) wurde übertragen für nicht mehr abgerechnete sowie für noch nicht begonnene Maßnahmen im Rahmen der Generalsanierung des Kellergeschosses einschließlich der haustechnischen Anlagen im Altbau sowie der Neugestaltung des Besucherempfangs West. Für beauftragte, jedoch nicht mehr abgerechnete kleine Baumaßnahmen und Bauunterhalt, insbesondere für die Sanierung des Glasdaches über dem Plenarsaal sowie für notwendige Umbauten im Altbau und außerdem für Brandschutzmaßnahmen wurden 3,5 Mio. € übertragen. Ein weiterer Teil der übertragenen Ausgabereste (2,8 Mio. €) entfiel auf Mehrausgaben für Ausstattung und Geschäftsbedarf des Landtags. Dazu zählten u. a. die Kosten der Datenverarbeitung, um einen sicheren Cloud-Dienst für die Abgeordneten einzurichten.

## 29 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)

Einzelplan 02		Tabelle 51		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	90,5	100,8	+ 10,3	+ 11,4 %
- darunter Personalausgaben	41,5	45,3	+ 3,8	+ 9,1 %
Ist-Einnahmen	1,1	1,0	- 0,1	- 13,3 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	3,1	1,4	- 1,7	- 55,8 %
Ausgabereste	34,1	39,4	+ 5,4	+ 15,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	526	526	0	0,0 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Die Staatskanzlei unterstützt den Ministerpräsidenten und die Staatsregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben gem. Art. 52 BV. Dies umfasst insbesondere die Koordination von Politik und der Mitwirkung bei der Rechtsetzung sowie die Repräsentation und Vertretung Bayerns. Zudem steuert die Staatskanzlei die bayerische Europapolitik und die Entwicklungszusammenarbeit.

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

Für die Aufgaben des Ministerpräsidenten und der Staatskanzlei war 2020 im Einzelplan 02 ein Ausgabevolumen von 128,1 Mio. € bereitgestellt. Die Mittel erhöhten sich damit gegenüber 2019 um 8,3 Mio. €. Die Ausgabensteigerungen entfielen im Wesentlichen auf erstmals veranschlagte Ausgaben für Maßnahmen zur Förderung des europäischen und internationalen Schüler- und Jugendaustauschs, konkret auf eine Stiftungsgründung (+ 3,6 Mio. €) sowie auf Fördermittel und sonstige Ausgaben für die zusätzliche Programmfinanzierung (+ 2,1 Mio. €). Daneben trugen die Ansätze für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (+ 1,4 Mio. €) sowie bei Bezügen und Nebenleistungen für planmäßige Beamte (+ 1,1 Mio. €) zum Anstieg bei. Weggefallen sind dafür die Ausgaben im Zusammenhang mit dem zeitlich befristeten Vorsitz der Ministerpräsidentenkonferenz (- 0,8 Mio. €).

Tatsächlich verausgabt wurden 100,8 Mio. € (+ 11,4 %). Dies entsprach 0,1 % der Ausgaben des gesamten Staatshaushalts. Die drei größten Ausgabeposten im Einzelplan 02 waren die Personalausgaben mit 45,3 Mio. € (44,9 %), die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit 32,5 Mio. € (32,2 %) und die sächlichen Verwaltungsausgaben mit 19,1 Mio. € (18,9 %). Parallel zum Wachstum der Gesamtausgaben und trotz des stabilen Personalsolls haben sich insbesondere aufgrund steigender Versorgungslasten, aber auch wegen eines spürbaren Anstiegs der Bezüge für abgeordnete Beamte (+ 51,1 %), die Personalausgaben 2020 um 3,8 Mio. € (+ 9,1 %) erhöht.

Insbesondere coronabedingt dürften die Ausgaben für repräsentative Verpflichtungen der Staatsregierung gegenüber dem Vorjahr um 1,5 Mio. € (- 52,7 %), für die Vertretung des Freistaates beim Bund in Berlin um 1,3 Mio. € (- 38,5 %) und für Reisekostenvergütungen um 0,7 Mio. € (- 65,2 %) zurückgegangen sein. Dem stand allerdings ein spürbarer Anstieg der Ausgaben etwa für die Bayerische Medienförderung um 3,6 Mio. € (+ 20,5 %) und für Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und zur Bekämpfung von Fluchtursachen um 4,1 Mio. € (+ 69,3 %) gegenüber.

Die Verpflichtungsermächtigungen gingen erheblich zurück (- 55,8 %). Grund hierfür waren geringere überjährige Verpflichtungen für die Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und zur Bekämpfung von Fluchtursachen.

Die Ausgabereste des Einzelplans erhöhten sich um 5,4 auf 39,4 Mio. € (+ 15,7 %). Erheblich erhöht haben sich dabei die Ausgabereste für Projekte und Initiativen zur Förderung von Vorgründern, Start-ups und Gründern im Medienbereich um 2,9 auf 3,0 Mio. € sowie für die Vergabe von Aufträgen zur Datenerfassung, Softwareentwicklung u. ä. um 1,5 auf 2,3 Mio. €. Verringert haben sich dagegen die Ausgabereste für Projekte und Initiativen zur Stärkung und Vernetzung des Medienstandorts um 1,7 auf 1,3 Mio. €.



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

<b>Einzelplan 03</b>		<i>Tabella 52</i>		
<b>1. Finanzdaten</b> (Mio. €)	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Veränderung 2019/2020</b>	
Ist-Ausgaben	6.011,9	6.276,6	+ 264,7	+ 4,4 %
- darunter Personalausgaben	<b>3.944,9</b>	<b>4.144,8</b>	<b>+ 199,9</b>	<b>+ 5,1 %</b>
Ist-Einnahmen	628,3	604,7	- 23,7	- 3,8 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	1.239,4	1.441,2	+ 201,7	+ 16,3 %
Ausgabereste	767,3	779,8	+ 12,6	+ 1,6 %
<b>2. Planstellen/Stellen</b> (Anzahl)	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Veränderung 2019/2020</b>	
Personalsoll	56.940	57.665	+ 725	+ 1,3 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration war 2020 für die allgemeine Innere Verwaltung, die Polizei und die allgemeine Sicherheit, für Angelegenheiten des Ausländer- und Asylrechts, der Integration sowie für den Sport zuständig. Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums umfasste 2020 die 7 Regierungen und 71 Landratsämter, die Polizei, die Verwaltungsgerichtsbarkeit und Landesadvokatur, die Landesämter für Statistik, für Datenschutzaufsicht, für Verfassungsschutz, das für Asyl und Rückführungen, die Versorgungskammer, sowie die 3 Feuerwehrschulen.

Die Ist-Ausgaben des Einzelplans 03 sind 2020 um 4,4 % gestiegen und beliefen sich mit 6,3 Mrd. € auf 9,1 % der staatlichen Gesamtausgaben.

Wie in den Vorjahren bildeten die Personalausgaben mit 4,1 Mrd. € (+ 5,1 %) den größten Ausgabenposten. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies einer Zunahme von 199,9 Mio. €. Von den erhöhten Personalausgaben entfielen 88,5 Mio. € (44,3 %) auf die Polizei (ohne Polizeiverwaltungsamt). Die Steigerung ergibt sich vor allem aus den Anstiegen bei den Personalausgaben der Landespolizei (+ 58,4 Mio. €) und der Bereitschaftspolizei (+ 22,3 Mio. €). Grund hierfür waren insbesondere die zusätzlichen Stellen bei der Landespolizei (+ 296 Stellen) und der Bereitschaftspolizei (+ 217 Stellen).

Die prozentual höchste Steigerung bei den Personalausgaben verzeichnete das Landesamt für Asyl und Rückführungen (+ 44,3 %). Dies erklärt sich dadurch, dass sich das Landesamt seit 01.08.2018 im sukzessiven Aufbau befand und in 2019 im Haushalt 110 neue Stellen ausgebracht wurden.

Im Haushaltsjahr 2020 erhöhten sich die Ausgaben für die sächlichen Verwaltungsausgaben um 80,8 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einem Anstieg um 7,3 %.

Die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben im Bereich der Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern (Kap. 03 13) veranschlagten Haushaltsmittel

reichten nicht aus, um die tatsächlichen Ausgaben zu decken. Dies betraf insbesondere die Gemeinschaftsverpflegung (+ 6,3 Mio. €), die Mieten und Pachten der Räume und Gebäude (+ 30,8 Mio. €) sowie die Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (+ 138,9 Mio. €). Diese Mehrausgaben konnten nicht vollständig durch Minderausgaben bei anderen Ausgaben aufgefangen werden, sodass hier überplanmäßige Ausgaben von 176,0 Mio. € angefallen sind (vgl. TNr. 1.5).

Die Einnahmen verringerten sich 2020 auf 604,7 Mio. € (- 3,8 %). Dies ist insbesondere auf den Wegfall der Zuweisungen des Bundes zu den Wahlen zum Europäischen Parlament (- 13,2 Mio. €) zurückzuführen. Die Einnahmen des Polizeiverwaltungsamts aus Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgeldern gingen um 6,1 Mio. € zurück, was dem pandemiebedingt zurückgegangenen Verkehrsaufkommen geschuldet sein dürfte.

Die Ausgabereste 2020 erhöhten sich um 12,6 Mio. € (+ 1,6 %) auf 779,8 Mio. €. Der Anstieg ist im Vergleich zu den Vorjahren moderat.

Im Zusammenhang mit der Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts wurden gem. Art. 19 Abs. 9 KAG in 2019 erstmals 115,0 Mio. € und in 2020 weitere 65,0 Mio. € für Erstattungsansprüche der Gemeinden gegenüber dem Freistaat sowie für Härtefälle bereitgestellt. Jedoch wurden 2020 noch kaum Mittel hierfür verausgabt. Die Ausgabereste beliefen sich daher auf einen Betrag von 147,3 Mio. € (+ 41,2 Mio. €).

Im Bereich Rettungsdienst und Katastrophenschutz stiegen die Ausgabereste erneut um 44,3 Mio. € (+ 42,0 %) auf nunmehr 149,7 Mio. €. Davon entfielen 94,6 Mio. € (Vorjahr: 63,7 Mio. €) auf Leistungen des Freistaates für die Integrierten Leitstellen, 40,7 Mio. € (Vorjahr: 29,1 Mio. €) auf Sonderinvestitionsprogramme im Bereich des Katastrophenschutzes und weitere 10,5 Mio. € (Vorjahr: 8,6 Mio. €) auf Leistungen gem. Art. 33 BayRDG.

Verringert haben sich auch die Ausgabereste im Zusammenhang mit Errichtung und Betrieb des Digitalfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben um 42,5 auf 50,0 Mio. € (- 46,0 %).

2020 wurden vom Innenministerium beim **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) insgesamt 67,0 Mio. € (Landesmittel) verausgabt. Hierunter fielen insbesondere die

- Maßnahmen im Rahmen des Katastrophenfalls (20,3 Mio. €),
- die Einrichtung und der Betrieb von lokalen Teststellen (25,9 Mio. €) sowie
- die Vereinspauschale (20,0 Mio. €).

## 31 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)

Einzelplan 04		Tabelle 53		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	2.476,0	2.587,8	+ 111,8	+ 4,5 %
- darunter Personalausgaben	1.588,3	1.652,3	+ 63,9	+ 4,0 %
Ist-Einnahmen	1.190,1	1.223,5	+ 33,4	+ 2,8 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	252,0	237,4	- 14,6	- 5,8 %
Ausgabereste	206,9	168,1	- 38,7	- 18,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	24.480	24.669	+ 189	+ 0,8 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Der Geschäftsbereich des Justizministeriums umfasste 2020 insbesondere die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Strafrechtspflege, den Justizvollzug, die Angelegenheiten der Rechtsanwälte und das Notariatswesen. Das Staatsministerium wirkt bei der Gesetzgebung des Bundes und des Freistaates vor allem auf den Gebieten des Zivil- und Strafrechts sowie des Verfahrensrechts mit. Ferner ist es zu Entscheidungen und zur Mitwirkung in Gnadensachen befugt.

Zum Geschäftsbereich des Justizministeriums gehören das Bayerische Oberste Landesgericht, 3 Oberlandesgerichte, 3 Generalstaatsanwaltschaften, 22 Landgerichte, 22 Staatsanwaltschaften, 73 Amtsgerichte mit 2 Zweigstellen, 36 Justizvollzugsanstalten (einschließlich 2 Einrichtungen für Abschiebungshaft) mit einer angeschlossenen Einrichtung für Sicherungsverwahrung und 6 angeschlossenen Jugendarrestanstalten sowie 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 2020 mit 2,6 Mrd. € auf 3,7 % der staatlichen Gesamtausgaben. 63,8 % der Ausgaben des Einzelplans entfielen auf Personalausgaben.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen erhöhten sich 2020 um 36,5 auf 136,7 Mio. €. Die drei größten Einzelbaumaßnahmen waren der Neubau zur Unterbringung der Justizbehörden in München (Strafjustizzentrum) mit 30,6 Mio. €, Baumaßnahmen bei den Justizbehörden in Schweinfurt mit 7,3 Mio. € und der Neubau einer Einrichtung für Abschiebungshaft bei der Justizvollzugsanstalt Hof mit 43,2 Mio. €. Daneben erfolgten in zahlreichen Gerichtsgebäuden und Justizvollzugsanstalten Erweiterungen, Instandsetzungen und Sanierungen.

Bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften entfielen 441,0 Mio. € auf Auslagen in Rechtssachen; dies entspricht 17,0 % der Ausgaben des Einzelplans. Die vier größten Positionen hierbei waren die Vergütungen für Sachverständige mit 194,2 Mio. € (Vorjahr: 197,2 Mio. €), Vergütungen und Aufwandsentschädigungen an Vormünder und Betreuer mittelloser Mündel und Betreuer mit 150,4 Mio. € (Vorjahr: 136,8 Mio. €), Entschädigungen der Rechtsanwälte und Patentanwälte bei Prozesskostenhilfe mit 33,4 Mio. € (Vorjahr: 37,0 Mio. €) sowie Entschädigungen der gerichtlich bestellten Verteidiger und der in Strafsachen beigeordneten Rechtsanwälte mit 33,2 Mio. € (Vorjahr: 38,7 Mio. €).

Eine Besonderheit des Einzelplans 04 ist der hohe Anteil an Einnahmen. 2020 betragen diese gut 1,2 Mrd. € (+ 2,8 %) und erreichten damit fast die Hälfte der Ausgaben. Ein wichtiger Bestandteil der Einnahmen waren die Gebühren, die bei Zivilprozessen und vor allem durch die Verfahren der Grundbuchämter und Nachlassgerichte anfielen (1.012,1 Mio. €, Vorjahr: 958,1 Mio. €, + 5,6 %). Daneben wurden Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgelder von 144,6 Mio. € (Vorjahr: 148,7 Mio. €) vereinnahmt.

Die Ausgabereste sanken um 38,7 auf 168,1 Mio. €. Davon entfielen 92,4 Mio. € auf Baumaßnahmen in der Anlage S. Die Mittel sind - wie bereits in den letzten Haushaltsjahren - überwiegend für die Neubauten und Sanierungen der Justizvollzugsanstalten (54,3 Mio. €) sowie die Baumaßnahmen in den Justizbehörden (38,1 Mio. €) vorgesehen.

## 32 Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Einzelplan 05)

Einzelplan 05		Tabelle 54		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	12.814,0	13.413,4	+ 599,4	+ 4,7 %
- darunter Personalausgaben	10.120,4	10.530,7	+ 410,3	+ 4,1 %
Ist-Einnahmen	96,7	198,2	+ 101,5	+ 105,0 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	213,6	249,4	+ 35,7	+ 16,7 %
Ausgabereste	407,5	516,2	+ 108,8	+ 26,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	110.995	111.701	+ 706	+ 0,6 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Im Einzelplan 05 waren 2020 die Ausgaben für das Schul- und Unterrichtswesen, das außerschulische Bildungswesen (Erwachsenenbildung), die Kulturpflege sowie die Religions- und Kirchenangelegenheiten veranschlagt.

Das Ausgabevolumen lag 2020 bei 13,4 Mrd. €; dies entsprach 19,4 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2019 ergab sich eine Ausgabensteigerung von 599,4 Mio. € (+ 4,7 %).

Der größte Anteil der Ausgaben entfiel mit 78,5 % auf die Personalausgaben. 68,5 % der Ausgabensteigerung war auf die höheren Ausgaben für Personal zurückzuführen (+ 410,3 Mio. €).

Im Schuljahr 2019/20 gab es in Bayern insgesamt 6.293 Schulen, davon 4.505 allgemeinbildende und 1.788 berufliche Schulen. Der Gesamtanteil der Schulen in privater Trägerschaft betrug 23,8 % (1.498 Schulen).<sup>96</sup> Die Ausgaben für kommunale Schulen und private Ersatzschulen nach dem BaySchFG (Kap. 05 03) beliefen sich 2020 auf 2,3 Mrd. € (+ 3,6 %). Das entsprach 16,9 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 05. Hinzu kommen noch die Ausgaben für die sechs kommunalen Schulen zur sonderpädagogischen Förderung, die zusammen mit den staatlichen Schulen dieser Art bei Kap. 05 13 verausgabt werden.

Um eine weitere Ausbreitung des Coronavirus zu vermeiden, mussten u. a. auch Schüleraustauschmaßnahmen und Klassenfahrten abgesagt werden. Das Kultusministerium erstattete hierfür angefallene Stornokosten von 10,5 Mio. €.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Einnahmen um 101,5 Mio. € (+ 105,0 %). Diese erhebliche Steigerung ist größtenteils auf die neu hinzugekommenen Einnahmen aus Bundesmitteln für den „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ und den hierzu ergangenen Zusatzvereinbarungen (+ 78,9 Mio. €) sowie die Einnahmen aus Zuweisungen von

<sup>96</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik: Eckdaten der amtlichen Schuldaten im Herbst 2020 ([https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische\\_berichte/b0100c\\_202000.pdf](https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/b0100c_202000.pdf), abgerufen am 15.11.2021).

Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Jugendhilfeträger im Rahmen der Ganztagsangebote (+ 17,7 Mio. €) zurückzuführen.

Der Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen um 35,7 Mio. € (+ 16,7 %) war insbesondere den ansteigenden, überjährigen Verpflichtungen im Bereich der Ganztagsangebote und Mittagsbetreuung an Schulen sowie für Baumaßnahmen der Anlage S geschuldet.

Insgesamt bestanden Ausgabereste von 516,2 Mio. €, eine deutliche Steigerung von 26,7 % gegenüber 2019. Dabei stiegen die Ausgabereste im Bereich der digitalen Bildung erheblich von 130,5 Mio. € um 32,8 % auf 173,3 Mio. € an. Zurückzuführen ist dies fast ausschließlich auf die Investitionsförderprogramme im Rahmen des Masterplans BAYERN DIGITAL II, die 2020 nur teilweise abgerufen wurden. Die Ausgabereste im Bereich der Förderung von Mittags- und Ganztagsbetreuungsangeboten erhöhten sich trotz eines Einzugs von 14,7 Mio. € erheblich um 47,0 auf 138,1 Mio. € (+ 51,7 %). Hohe Ausgabereste gab es zudem bei den Hochbaumaßnahmen (21,1 Mio. €), den Ausgaben für die Bildungsplanung und für mebis - Landesmedienzentrum Bayern (30,2 Mio. €) sowie bei den Erstattungen für kooperative Klassen zur Berufsbildung (9,3 Mio. €)

Das Kultusministerium bewirtschaftete Haushaltsmittel aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19). 2020 wurden hier 73,7 Mio. € (Landesmittel) verausgabt. Die Mittel wurden für

- ▶ die Unterstützung der Schulen bei der Organisation und Erteilung von Präsenz- und Distanzunterricht (34,4 Mio. €),
- ▶ für Leistungsprämien für Lehrkräfte, Schulleiter sowie für den Ersatz von Elternbeiträgen in der Mittagsbetreuung (19,4 Mio. €),
- ▶ zur Unterstützung der Einrichtungen der Erwachsenenbildung und der freiberuflichen Dozenten (15,6 Mio. €) sowie
- ▶ für zusätzliche Angebote der Ferienbetreuung in den Sommer- und Herbstferien 2020 und zur Förderung technischer Maßnahmen zum infektionsschutzgerechten Lüften in Schulen (4,3 Mio. €)

verwendet.

Einzelplan 06		Tabelle 55		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	2.600,4	2.763,6	+ 163,2	+ 6,3 %
- darunter Personalausgaben	1.926,6	2.018,5	+ 92,0	+ 4,8 %
Ist-Einnahmen	503,2	472,6	- 30,6	- 6,1 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	444,0	601,2	+ 157,2	+ 35,4 %
Ausgabereste	403,3	440,3	+ 37,0	+ 9,2 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	29.153	29.724	+ 572	+ 2,0 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Das Staatsministerium der Finanzen und für Heimat koordiniert die Planung und den Vollzug des Staatshaushalts und verwaltet das Vermögen sowie die Schulden des Freistaates. Es legt dem Landtag Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben. Zudem war es 2020 für das öffentliche Dienstrecht in Bayern, die IT-Angelegenheiten des Freistaates einschließlich des Breitbandausbaus sowie für Brauchtum, Heimatpflege und Volksmusik zuständig. Es führt neben seinem ersten Dienstsitz in der Landeshauptstadt einen zweiten in Nürnberg. Zur effektiveren Gestaltung der Zusammenarbeit des Finanz- und Digitalministeriums auf dem Gebiet der digitalen Verwaltung gingen die Zuständigkeiten im Lauf des Jahres 2020 u. a. für das Förderprogramm „Digitales Rathaus“ sowie für die Aufgaben BayernPortal und BayernID an das Staatsministerium für Digitales über.

Dem Geschäftsbereich des Finanzministeriums gehörten 2020 im Einzelplan 06 neben den Behörden der Steuer-, Finanz- und Vermessungsverwaltung, der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen sowie dem Hauptmünzamt auch die Finanzgerichte an; außerdem gehören zum Geschäftsbereich die Landesfinanzschule Bayern und die Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern mit den Fachbereichen Allgemeine Innere Verwaltung, Polizei, Archiv- und Bibliothekswesen, Finanzwesen, Sozialverwaltung sowie Rechtspflege.

Das Ausgabevolumen des Einzelplans 06 umfasste 2,8 Mrd. €. Dies entsprach 4,0 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben bildeten mit 2,0 Mrd. € (73,0 %) den größten Ausgabeposten. Die sächlichen Verwaltungsausgaben betragen 370,8 Mio. € (13,4 %).

Mit einem Anteil von 8,8 % entfielen 243,4 Mio. € auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Für die flächendeckende Versorgung mit Breitbandnetzen flossen hiervon 147,0 Mio. € (+ 14,0 %) Investitionsmittel an die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Für den Erwerb von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Software investierte das Rechenzentrum Nord 19,3 Mio. € (+ 33,2 %); im Bereich des IT-Dienstleistungszentrums waren es 24,2 Mio. € (+ 81,9 %).

2020 wurden im gesamten Geschäftsbereich für Baumaßnahmen 91,7 Mio. € (+ 0,5 %) ausgegeben, u. a. 9,8 Mio. € für die Baumaßnahmen zur Teilverlagerung der Hochschule für den öffentlichen Dienst - Fachbereich Polizei in die Klosterburg Kastl sowie 3,9 Mio. € für Baumaßnahmen zur Erweiterung der Landesfinanzschule in Ansbach. Für Bau-, Instandsetzungs-, Sanierungs- und Restaurierungsmaßnahmen gab die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen 50,7 Mio. € (+ 12,3 %) aus; für die Finanzämter wurden Ausgaben von 19,3 Mio. € (- 4,0 %) geleistet, u. a. 3,5 Mio. € für die Errichtung eines Neubaus sowie den Abbruch der Kassenhalle beim Finanzamt München - Bearbeitungsstelle Donauwörth und 2,6 Mio. € für die Generalsanierung des Finanzamts Günzburg.

Die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen verzeichnete aufgrund der coronabedingten Schließungen bei den Einnahmen aus Eintrittsgeldern einen deutlichen Rückgang um 18,7 auf 9,7 Mio. € (- 65,8 %). Die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung gingen gegenüber dem Vorjahr ebenfalls auf 20,7 Mio. € (- 30,0 %) zurück. Die Gesamteinnahmen der Ämter für Digitalisierung, Breitband und Vermessung stiegen 2020 erneut auf 129,9 Mio. € (+ 6,6 %) an. Hiervon entfielen 110,6 Mio. € (+ 7,5 %) auf Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Entgelten. Die von Nutzern der Amtlichen Geobasisdaten eingenommenen Gebühren stiegen auf 18,7 Mio. € (+ 1,6 %).

Der deutliche Anstieg bei den Verpflichtungsermächtigungen ist u. a. durch die höheren überjährigen Verpflichtungen bei der Förderung der Breitbanderschließung sowie bei den Fördermaßnahmen im Bereich Heimat und regionale Identität begründet.

Die Ausgabereste im Geschäftsbereich des Finanzministeriums beliefen sich auf 440,3 Mio. € (+ 9,2 %).

Allein bei den Baumaßnahmen in der Anlage S entstanden Ausgabereste von 77,9 Mio. € (+ 37,0 %). Wie in den Vorjahren entfiel der größte Teil hiervon auf die Finanzämter mit 31,6 Mio. € (+ 16,7 %). Im Bereich des Landesamts für Digitalisierung, Breitband und Vermessung stiegen die Ausgabereste für Baumaßnahmen in der Anlage S um 33,1 % auf 17,5 Mio. € an.

Die übrigen Ausgabereste erhöhten sich auf 362,4 Mio. € (+ 4,6 %). Der größte Anteil entfiel mit 149,9 Mio. € (+ 4,1 %) wie im Vorjahr auf den Bereich des Breitbandausbaus. Für das Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik wurden 24,1 Mio. € (+ 28,3 %) übertragen.



Einzelplan 07		Tabelle 56		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	976,3	1.091,2	+ 114,9	+ 11,8 %
- darunter Personalausgaben	88,2	94,2	+ 6,0	+ 6,8 %
Ist-Einnahmen	211,3	266,9	+ 55,6	+ 26,3 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	624,5	962,1	+ 337,6	+ 54,1 %
Ausgabereste	577,8	809,9	+ 232,1	+ 40,2 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	1.025	1.042	+ 17	+ 1,7 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Das Wirtschaftsministerium war 2020 zuständig für Angelegenheiten der Wirtschaft und der Energiepolitik sowie für die Landesentwicklung. Zudem waren die Bereiche Technologie und angewandte, wirtschaftsnahe Forschung außerhalb der Hochschulen beim Wirtschaftsministerium angesiedelt. Dem Geschäftsbereich gehört das Bayerische Landesamt für Maß und Gewicht als Landeszentralbehörde an.

Der Anteil der Ausgaben des Einzelplans 07 am Gesamthaushalt belief sich 2020 auf 1,6 %; dabei erhöhten sich die Gesamtausgaben um 114,9 Mio. €.

Die Steigerung der Gesamtausgaben entfiel mit 65,3 Mio. € zu einem Großteil (56,8 %) auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen. Hierfür standen neben den geplanten 662,9 Mio. € noch Vorjahresreste von 255,2 Mio. € zur Verfügung. Von diesen insgesamt 918,2 Mio. € wurden 530,9 Mio. € (57,8 %) tatsächlich verausgabt; sie stellten damit die größte Ausgabengruppe des Einzelplans dar (48,7 %).

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen stiegen um 9,0 % auf 435,3 Mio. €. Damit entfielen 31,2 % der Ausgabensteigerung auf diesen Bereich. Zusammen mit den Vorjahresresten von 279,1 Mio. € standen hier 847,6 Mio. € zur Verfügung. Die Ausgabenquote belief sich auf 51,4 %.

Die Personalausgaben sind im Vergleich zum Vorjahr um 6,8 % gestiegen; der Anteil an den Gesamtausgaben des Staatsministeriums belief sich auf 8,6 %.

Mit dem NHG 2019/2020<sup>97</sup> wurden im Rahmen der Hightech Agenda Bayern Mittel von 136,4 Mio. € für 2020 in Kap. 07 02 eingeplant. Davon wurden 45,7 Mio. € verausgabt.

<sup>97</sup> Vom 19.03.2020, GVBl. S. 153.

Die Einnahmesteigerung um 26,3 % auf 266,9 Mio. € beruhte größtenteils zum einen auf erhöhten Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme von Investitionen des Bundes; diese stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 45,6 %. Zum anderen erhöhten sich die Zuschüsse der EU für Investitionen um 28,1 %.

Der deutliche Anstieg bei den bestehenden Verpflichtungen aus Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsjahr 2020 um 337,6 auf 962,1 Mio. € ist im Wesentlichen auf überjährige Projekte der Hightech Agenda Bayern zurückzuführen.

Die Ausgabereste nahmen seit 2017 kontinuierlich zu. Sie erhöhten sich in 2020 deutlich um 232,1 auf 809,9 Mio. €.

Für die anstehenden Baumaßnahmen in der Anlage S wurden Ausgabereste von 15,4 Mio. € übertragen. Diese sind für die geplanten Behördenverlagerungen im Bereich des Landesamts für Maß und Gewicht vorgesehen (+ 3,7 Mio. €).

Bei den übrigen Ausgaberesten von 794,6 Mio. € entfielen 90,4 Mio. € auf Projekte der Hightech Agenda Bayern, die durch Ministerratsbeschluss als projekt- bzw. programmbezogene Bewilligungen gebunden seien. Für die Förderung der angewandten Forschung der Fraunhofer-Gesellschaft wurden 65,1 Mio. € übertragen; die Mittel seien gebunden im Rahmen der Fraunhofer-Gesellschaft-Sonderfinanzierungen. Hohe Ausgabereste wurden zudem für Zuschüsse und sonstige Ausgaben zur angewandten Forschung im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien (41,1 Mio. €) gebildet. Die Übertragung der Ausgabereste wurde von der Verwaltung u. a. damit begründet, dass die Mittel durch Zuwendungsbescheide festgelegt seien. Die Forcierung der Hightech Agenda Bayern führe schon aus Kapazitätsgründen zu einer Verlangsamung der IuK-Projekte und des Mittelabflusses beim Fördervollzug.

2020 wurden im Bereich des Wirtschaftsministeriums folgende Unterstützungsprogramme zur Überwindung der Corona-Pandemie aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) bewirtschaftet:

- Soforthilfe Corona (anteilige Finanzierung durch Bund/Land);
- November- und Dezemberhilfe (Finanzierung durch den Bund);
- Überbrückungshilfen I und II (Finanzierung durch den Bund).

Die hierfür sowie für die Abwicklung dieser Hilfen eingesetzten Landesmittel beliefen sich insgesamt auf 322,9 Mio. €. Zulasten des Bundes wurden 2,2 Mrd. € verausgabt.

Für die fachbezogenen Sachausgaben im Bereich Pandemieforschung fielen weitere 8,0 Mio. € an.

Einzelplan 08		Tabelle 57		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	1.417,1	1.498,8	+ 81,6	+ 5,8 %
- darunter Personalausgaben	596,1	601,5	+ 5,4	+ 0,9 %
Ist-Einnahmen	370,5	411,7	+ 41,1	+ 11,1 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	409,9	431,2	+ 21,3	+ 5,2 %
Ausgabereste	143,0	215,7	+ 72,7	+ 50,9 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	6.806	6.605	- 202	- 3,0 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Die Aufgaben des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und seiner nachgeordneten Dienststellen umfassten 2020 die Angelegenheiten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft sowie der ländlichen Entwicklung in Bayern. Zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums zählten 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 sieben Ämter für ländliche Entwicklung.

Die Ausgaben beliefen sich 2020 mit 1,5 Mrd. € auf 2,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates; insgesamt erhöhte sich das Gesamtausgabevolumen im Einzelplan 08 um 81,6 Mio. € (+ 5,8 %). Wesentlichen Anteil daran hatten die um 70,0 auf 300,2 Mio. € (+ 30,4 %) gestiegenen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen; diese wiederum hatten einen Anteil von 20,0 % am Gesamtausgabevolumen des Einzelplans. Maßgeblich waren in diesem Bereich insbesondere höhere Zuschüsse zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen (+ 40,6 Mio. € bzw. + 380,4 %) und gestiegene Zuschüsse zur Förderung der Dorferneuerung (Sonderrahmenplan Ländliche Entwicklung) im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung (+ 15,0 Mio. € bzw. + 32,7 %).

Die Personalausgaben stiegen mit 601,5 Mio. € (+ 0,9 %) geringfügig an. Bezogen auf die Gesamtausgaben des Einzelplans beanspruchten sie einen Anteil von 40,1 %.

468,4 Mio. € (31,3 % der Ausgaben) stellten Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen dar (- 6,7 Mio. € bzw. - 1,4 %). Dabei handelte es sich hauptsächlich um Zuschüsse an Private (z. B. Zuwendungen nach dem Kulturlandschaftsprogramm und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).

Für Baumaßnahmen wurden 15,1 Mio. € (1,0 % der Ausgaben) in Anspruch genommen, was einem erneuten Rückgang um 3,4 Mio. € (- 18,3 %) im Vergleich zum Vorjahr entspricht.

Die Einnahmen erhöhten sich auf 411,7 Mio. € (+ 41,1 Mio. € bzw. + 11,1 %). Ursache waren im Wesentlichen die höheren Zuweisungen der EU<sup>98</sup> sowie des Bundes<sup>99</sup>.

Die Ausgabereste nehmen seit 2017 kontinuierlich zu. 2020 stiegen sie erneut deutlich auf mittlerweile 215,7 Mio. €, was gegenüber dem Vorjahr einer deutlichen Erhöhung um 72,7 Mio. € bzw. 50,9 % entspricht. Dieser Anstieg ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass sich die Höhe des Vorgriffs<sup>100</sup> für die überjährige Vorfinanzierung von EU-Mitteln (ELER) um 63,5 Mio. € reduziert hat. Zudem stiegen bei den Zuschüssen für Maßnahmen im Privatwald die Ausgabereste ebenfalls deutlich um 10,4 auf 27,6 Mio. € (+ 60,5 %).

Darüber hinaus verwaltete die EU-Zahlstelle des Staatsministeriums jährlich saldierte Direktzahlungen der EU an landwirtschaftliche Betriebsinhaber von 951,2 Mio. € (Vorjahr: 965,2 Mio. €).

Das Landwirtschaftsministerium zahlte zur Bewältigung der Corona-Pandemie 2020 aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) Unterstützungsleistungen (Landesmittel) an

- die staatlichen Beteiligungen im Geschäftsbereich des Einzelplans (14,9 Mio. €) und
- die Bildungszentren Ländlicher Raum (0,3 Mio. €).

<sup>98</sup> Für Maßnahmen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

<sup>99</sup> Für Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

<sup>100</sup> Überplanmäßige Ausgaben, die auf das nächste Haushaltsjahr angerechnet werden.

Einzelplan 09		Tabelle 58		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	4.392,5	4.635,2	+ 242,7	+ 5,5 %
- darunter Personalausgaben	542,1	563,6	+ 21,4	+ 4,0 %
Ist-Einnahmen	2.490,4	2.194,7	- 295,7	- 11,9 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	18.876,9	20.458,4	+ 1.581,5	+ 8,4 %
Ausgabereste	1.441,7	892,6	- 549,1	- 38,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	11.031	11.218	+ 187	+ 1,7 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Zum Aufgabenbereich der Staatsbauverwaltung gehörten 2020 der staatliche Hochbau, der Straßen- und Brückenbau, das Wohnungswesen, die Städtebauförderung sowie das Verkehrswesen und der Schienenpersonennahverkehr. Die Aufgaben wurden unter der Leitung des Bauministeriums von den sieben Regierungen (Bereich 3, Planung und Bau), von zwei Autobahndirektionen und der Landesbaudirektion Bayern sowie von 22 Staatlichen Bauämtern durchgeführt.

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 rd. 5.100 Liegenschaften in Bayern. Die Bauverwaltung führt u. a. die „Großen Baumaßnahmen“ des Freistaates mit Gesamtkosten von jeweils über 3,0 Mio. €, die „Kleinen Baumaßnahmen“ und den Bauunterhalt durch. Mit der Neufassung der RLBAu wurde mit Beginn des Jahres 2020 die Kostengrenze für die Gesamtkosten „Großer Baumaßnahmen“ von bisher 1,0 auf 3,0 Mio. € erhöht. Die „Großen Baumaßnahmen“ sind im Haushaltsplan in der Anlage S des jeweiligen Ressorts enthalten. 2020 betragen die Gesamtausgaben von Bund und Freistaat für Hochbauprojekte 1,9 Mrd. € (Vorjahr: 1,8 Mrd. €). Darüber hinaus berät der Staatliche Hochbau bei Bauvorhaben, die der Staat zwar nicht selbst baut, aber fördert - wie beispielsweise Schulen und Krankenhäuser.

Die Straßenbauverwaltung plant, baut und unterhält neben den Staatsstraßen (14.100 km) auch die Bundesstraßen (5.800 km) in Auftragsverwaltung des Bundes sowie die Kreisstraßen verschiedener Landkreise (3.100 km). Bis Ende 2020 betreute die Straßenbauverwaltung auch die Bundesautobahnen (2.500 km), die seit 2021 von der bundeseigenen Autobahn GmbH verwaltet werden. Die Straßenbauverwaltung betreute 2020 damit ein Straßennetz von 25.500 km Länge mit über 14.900 Brücken, 62 Tunneln und über 6.000 km Radwegen. Von 2,7 Mrd. € Gesamtausgaben 2020 (Vorjahr: 2,5 Mrd. €) entfielen auf Bauinvestitionen in die Autobahnen, Bundesstraßen und Staatsstraßen 2,1 Mrd. €, davon 336 Mio. € auf die Staatsstraßen. Hinzu kommen die Kosten für Planung, Bauleitung und Betrieb von 550 Mio. €.

Das 6.500 km lange bayerische Schienennetz mit mehr als 1.000 Bahnhöfen ist das umfangreichste aller Länder. Es soll weiter verbessert und modernisiert werden. Die Gesamtausgaben 2020 für den Schienenpersonennahverkehr betragen 1,7 Mrd. € (+ 0,2 Mrd. € bzw. + 13,6 %). Hierin waren 408,4 Mio. € für die Förderung von sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen enthalten.

Die Ausgaben des Einzelplans 09 beliefen sich 2020 auf 6,7 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 34,5 % der Ausgaben des Einzelplans erfolgten für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, davon hauptsächlich für den Schienenpersonennahverkehr (1,3 Mrd. €). 12,2 % der Ausgaben entfielen auf Personal. 12,8 % 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 1,6 Mrd. € (33,9 %) betraf die Investitionsförderungsmaßnahmen. Hier wurden allein für die Wohnraumförderung 714,2 Mio. € und für die Städtebauförderung 246,7 Mio. € verausgabt.

Die Einnahmen des Einzelplans fielen 2020 um 295,7 Mio. € (- 11,9 %) und bestanden vorwiegend aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes. Der Rückgang war insbesondere auf geringere Kompensationsmittel (Zuschüsse) des Bundes zur Wohnraumförderung zurückzuführen; diese gingen um 175,0 auf 23,3 Mio. € (- 88,2 %) zurück.

Der Bestand an Verpflichtungen zum 31.12.2020 von 20,5 Mrd. € entfiel zum großen Teil auf Leistungen an die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH. Damit werden Ausgleichsleistungen an Eisenbahnverkehrsunternehmen (Bestellentgelte) gewährleistet, die Leistungen für den Schienenpersonennahverkehr erbringen. Die Höhe des Ansatzes ist bedingt durch die lange Laufzeit der Verkehrsverträge und verteilt sich auf Haushaltsjahre bis über 2024 hinaus.

Die Ausgabereste gingen deutlich um 549,1 auf 892,6 Mio. € zurück (- 38,1 %). Der Großteil entstand beim Schienenpersonennahverkehr (440,8 Mio. €), davon 415,8 Mio. € für Investitionen. Hierzu zählt auch der Bau der 2. S-Bahn-Stammstrecke München, deren offizieller Spatenstich am 05.04.2017 gewesen war.

Bei der Wohnraumförderung beliefen sich die Ausgabereste auf 153,2 Mio. €. Damit konnten die Reste gegenüber dem Vorjahr um 287,4 Mio. € verringert werden. Die verbleibenden Ausgabereste werden laut Bauministerium hauptsächlich zur Abfinanzierung der durch Bescheid bewilligten Maßnahmen bei der Bayerischen Eigenheimzulage (78,0 Mio. €) sowie beim Baukindergeld BayernPlus (63,8 Mio. €) benötigt.

Im Bereich der Städtebauförderung wurden weitere 81,5 Mio. € (Vorjahr: 74,1 Mio. €) als Ausgabereste übertragen, um bereits durch Bescheid bewilligte Maßnahmen abfinanzieren zu können.



Das Bauministerium war 2020 für die Umsetzung des gemeinsamen Rettungsschirms von Bund und Ländern für den öffentlichen Personennahverkehr verantwortlich. Die Abwicklung erfolgte über den **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19). Von den hierfür verausgabten 587,5 Mio. € wurden 509,1 Mio. € durch Zuweisungen des Bundes nach dem Regionalisierungsgesetz gedeckt.

Einzelplan 10		Tabelle 59		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	5.942,8	6.670,7	+ 727,9	+ 12,2 %
- darunter Personalausgaben	261,5	270,5	+ 9,0	+ 3,4 %
Ist-Einnahmen	1.614,4	2.032,6	+ 418,2	+ 25,9 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	381,0	670,6	+ 289,7	+ 76,0 %
Ausgabereste	343,8	324,2	- 19,7	- 5,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	3.260	3.269	+ 9	+ 0,3 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Der Aufgabenbereich des Staatsministeriums umfasste 2020 insbesondere die Themen Familie, Arbeit, Berufsbildung und Arbeitsschutz, Frauen und Gleichstellung sowie Soziale Hilfen. Zum Geschäftsbereich gehörten u. a. das Zentrum Bayern Familie und Soziales, die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, die Akademie der Sozialverwaltung sowie die Staatsinstitute für Familienforschung und Frühpädagogik sowie das Zentrum für Medienkompetenz in der Frühpädagogik.

Das Ausgabenvolumen erhöhte sich 2020 gegenüber dem Vorjahr um 727,9 auf 6.670,7 Mio. € (+ 12,2 %). Dies entsprach 9,6 % der Gesamtausgaben des Freistaates.

Von den Gesamtausgaben entfielen 6.069,1 Mio. € auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahmen für Investitionen. Die Personalausgaben beliefen sich mit 270,5 Mio. € auf 4,1 % der Ausgaben.

Die Ausgabenschwerpunkte im Einzelplan 10 waren:

- Ausgaben aus Bundeszuweisungen für die Leistungen zur Grundsicherung von Arbeitssuchenden (§ 46 SGB II): 729,2 Mio. € (+ 268,3 Mio. € bzw. + 58,2 %).
- Ausgaben für die Förderung von Kindertageseinrichtungen: 2.603,5 Mio. € (+ 356,4 Mio. € bzw. + 15,9 %). Dazu zählen insbesondere die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände - Beitragszuschuss für Eltern von Kindern in Kindertageseinrichtungen: 471,4 Mio. € (+ 109,9 Mio. € bzw. + 30,4 %).
- Ausgaben aus Bundeszuweisungen für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 46a SGB XII): 862,2 Mio. € (+ 64,9 Mio. € bzw. + 8,1 %).
- Familiengeld nach dem Bayerischen Familiengeldgesetz: 764,3 Mio. € (+ 8,0 Mio. € bzw. + 1,1 %).





- Für das zum 01.01.2020 eingeführte Krippengeld lagen die Ausgaben bei 30,6 Mio. €.

Starke Abweichungen der Ist-Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr gab es bei:

- Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze gemäß den Konditionen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung inkl. Hortplätze“: 42,1 Mio. € (+ 40,7 Mio. € bzw. + 2.743,3 %).
- Förderung von Maßnahmen zur Umsetzung des Gesamtkonzepts Gewaltprävention: 2,7 Mio. € (+ 2,4 Mio. € bzw. + 711,6 %).
- Förderung von Maßnahmen zum Abbau der Gewalt gegen Frauen und Kinder: 8,6 Mio. € (+ 4,5 Mio. € bzw. + 108,5 %).
- Erstattungen an die Bezirke für Kosten der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer unbegleiteter Minderjähriger und junger Volljähriger: 79,9 Mio. € (- 60,1 Mio. € bzw. - 42,9 %).

Für das Zentrum Bayern Familie und Soziales erfolgten Ausgaben von 120,3 Mio. €. Diesen standen Einnahmen von 0,9 Mio. € gegenüber.

Schwerpunkte bei den Einnahmen waren z. B.:

- Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes gem. § 46 SGB II zur Grundsicherung von Arbeitsuchenden: 729,2 Mio. € (+ 268,3 Mio. € bzw. + 58,2 %).
- Aufkommen an Ausgleichsabgabe durch private Arbeitgeber und durch Arbeitgeber der öffentlichen Hand (ohne Freistaat): nahezu unverändert 122,8 Mio. €.

Der deutliche Anstieg bei den Verpflichtungsermächtigungen um 289,7 auf 670,6 Mio. € ist überwiegend auf die überjährigen Verpflichtungen bei den Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze gemäß den Konditionen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung inkl. Hortplätze“ zurückzuführen (+ 244,2 Mio. €).

Die Ausgabereste betragen 324,2 Mio. € (- 19,7 Mio. € bzw. - 5,7 %). Diese sind u. a. angefallen bei:

- Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung: 47,3 Mio. € (+ 17,0 Mio. € bzw. + 56,0 %).

- ▶ Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch IX aus der Ausgleichsabgabe: 59,8 Mio. € (+ 3,0 Mio. € bzw. + 5,2 %). Darin enthalten sind auch Ausgabereste von 12,2 Mio. €, die durch die von Bund und Ländern beschlossene befristete Reduzierung der Beiträge an den Ausgleichsfonds entstanden sind: Die Abführung der Ausgleichsabgabe an den Ausgleichsfonds wurde vorübergehend von 20 auf 10 % abgesenkt, um Verdienstauffälle infolge der Corona-Pandemie in den Werkstätten für Behinderte kompensieren zu können.

Aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) bewirtschaftete das Sozialministerium 2020 ebenfalls Haushaltsmittel. Die Ausgaben hierfür beliefen sich auf 129,0 Mio. € (Landesmittel). Hierzu zählten insbesondere der Ersatz entfallener Elternbeiträge in der Kindertagesbetreuung aufgrund der Betretungsverbote (107,1 Mio. €) sowie der Bayerische Schutzschirm für die Sozialwirtschaft (14,4 Mio. €).

## 38 Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)

Einzelplan 11		Tabelle 60		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	36,2	37,1	+ 0,9	+ 2,4 %
- darunter Personalausgaben	34,2	35,4	+ 1,2	+ 3,4 %
Ist-Einnahmen	0,0	0,0	0,0	+ 2,6 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	0,4	0,4	0,0	- 1,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	302	302	0	0,0 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

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

Der ORH 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.

2020 stiegen die Ausgaben des Einzelplans 11 um 0,9 auf 37,1 Mio. € (+ 2,4 %). Der Anteil an den Gesamtausgaben des Staates betrug weniger als 0,1 %. Aufgrund der besonderen Aufgabenstellung des ORH war die Struktur des Einzelplans 11 geprägt von einem im Vergleich zu anderen Einzelplänen sehr hohen Personalausgabenanteil von 95,4 % (35,4 Mio. €). Die Anzahl der Stellen hat sich nicht verändert.

Mittel für Hochbaumaßnahmen oder freiwillige Leistungen waren im Haushalt des Einzelplans 11 nicht enthalten.

Die Ausgabereste bewegten sich auf einem niedrigen Niveau. Mit 0,4 Mio. € haben sie sich im Vergleich zum Vorjahr nicht verändert. Sie waren überwiegend durch geplante, nicht abgeschlossene Bauunterhaltungsmaßnahmen und durch begonnene IT-Projekte begründet.

Die ohne gesetzliche Verpflichtung durchgeführte interne Prüfung der Rechnung des ORH für das Haushaltsjahr 2020 ergab keine wesentlichen Feststellungen. Die in der Haushaltsrechnung und in den Büchern aufgeführten Beträge stimmten überein. Die Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt.

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

Einzelplan 12		Tabelle 61		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	987,8	1.048,8	+ 61,0	+ 6,2 %
- darunter Personalausgaben	489,6	512,0	+ 22,5	+ 4,6 %
Ist-Einnahmen	169,0	163,3	- 5,7	- 3,4 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	129,3	153,0	+ 23,7	+ 18,3 %
Ausgabereste	145,7	187,1	+ 41,4	+ 28,4 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	6.186	6.256	+ 70	+ 1,1 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Das Staatsministerium war 2020 für Angelegenheiten der Wasserwirtschaft, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Klima- und Bodenschutzes, der Abfallwirtschaft und des Verbraucherschutzes zuständig. Zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums zählten u. a. das Landesamt für Umwelt, das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, die 17 Wasserwirtschaftsämter sowie die beiden Nationalparke Bayerischer Wald und Berchtesgaden.

Die Gesamtausgaben für den Einzelplan 12 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 61,0 auf 1.048,8 Mio. € (+ 6,2 %). Dies entsprach 1,5 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben betragen 512,0 Mio. € (+ 22,5 Mio. € bzw. + 4,6 %) und nahmen aufgrund des insgesamt höheren Volumens des Einzelplans einen etwas geringeren Anteil (48,8 %) ein als im Vorjahr (49,6 %).

Die Ausgaben für Baumaßnahmen erhöhten sich abermals um 13,4 auf nun 225,7 Mio. € (+ 6,3 %). Die Steigerung resultierte insbesondere aus höheren Ausgaben für den Hochwasserschutz. So fielen z. B. für Schutzmaßnahmen im Bereich Passau und Mangfall Ausgaben von 16,9 Mio. € an (+ 10,2 Mio. € bzw. + 150,9 %).

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen sind 2020 deutlich um 34,8 auf mittlerweile 112,4 Mio. € (+ 44,8 %) gestiegen. Hiervon entfielen insgesamt 73,6 Mio. € (Vorjahr: 39,1 Mio. €) auf Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, der Landschaftspflege, des Arten- und Biotopschutzes und der Umsetzung der Biodiversitätsstrategie sowie auf den Erschwernisausgleich.<sup>101</sup>

Bei den sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist ein Rückgang um 13,6 auf 72,5 Mio. € (- 15,8 %) zu verzeichnen. Ursächlich hierfür waren insbesondere geringere Ausgaben zur Förderung der ländlichen Entwicklung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Förderperiode 2014 bis 2020 (- 11,3 Mio. € bzw. - 39,8 %).

<sup>101</sup> Summe der Tit. 683 72 und 685 72 aus Kap. 12 04.

Die hiermit korrespondierenden Zuweisungen der EU zur Förderung der ländlichen Entwicklung reduzierten sich in entsprechender Höhe. Die Gesamteinnahmen im Einzelplan 12 sanken um 5,7 auf 163,3 Mio. € (- 3,4 %).

Nach dem Rückgang im Vorjahr fand bei den Ausgaberesten in 2020 eine deutliche Erhöhung um 41,4 auf 187,1 Mio. € (+ 28,4 %) statt. Den größten Einzelposten bildete hierbei der Bereich Naturschutz und Landschaftspflege (u. a. Maßnahmen zur Moorrenaturierung) mit einem Anstieg der Ausgabereste um 9,3 auf 21,3 Mio. € (+ 77,9 %).

Das Umweltministerium bewirtschaftete aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) die Haushaltsmittel für

- die Soforthilfen für die Einrichtungen der außerschulischen Umweltbildung und
- für die Bayerische Prüfstelle für Schutzgüter sowie den Ausbau einer nachhaltigen Marktüberwachung im Pandemiefall.

Hierfür wurden 2020 Ausgaben von insgesamt 0,6 Mio. € (Landesmittel) geleistet.

## 40 Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)

Einzelplan 13		Tabelle 62		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	20.825,8	20.536,0	- 289,9	- 1,4 %
- darunter Personalausgaben	101,0	141,2	+ 40,2	+ 39,8 %
Ist-Einnahmen	55.025,9	59.613,0	+ 4.587,1	+ 8,3 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	875,2	1.000,9	+ 125,7	+ 14,4 %
Ausgabereste	1.453,9	4.788,4	+ 3.334,5	+ 229,4 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	909	909	0	0,0 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Der Einzelplan 13 „Allgemeine Finanzverwaltung“ fasst hauptsächlich die Einnahmen und Ausgaben zusammen, die die Gesamtheit der Staatsverwaltung betreffen. Er unterscheidet sich also 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 von Unternehmensbeteiligungen und Staatsbetrieben des Freistaates, der Länderfinanzausgleich und der kommunale Finanzausgleich, der Schuldendienst sowie der Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB ausgewiesen. Neben diversen Investitionsprogrammen beinhaltet der Einzelplan 13 im Jahr 2020 auch den **Sonderfonds Corona-Pandemie** sowie einen Teil der Beamtenversorgung und die Zuführung an den Pensionsfonds.

Das Ausgabevolumen umfasste 20,5 Mrd. €; das waren 29,7 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Die Personalausgaben beliefen sich mit 141,2 Mio. € auf 0,7 % der Ausgaben des Einzelplans 13. Der deutliche Anstieg bei den Personalausgaben (+ 39,8 %) war überwiegend auf die zusätzlichen Personalkosten im neu eingerichteten **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) insbesondere im Bereich Gesundheit und Pflege (23,6 Mio. €) sowie Unterricht und Kultus (16,8 Mio. €) zurückzuführen.

Die Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich nahmen mit 49,7 % den größten Anteil ein; sie stiegen auf 10,2 Mrd. € (+ 2,6 %). 2020 fielen aufgrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen keine unmittelbaren Ausgaben für den Länderfinanzausgleich (Vorjahr: 6,8 Mrd. €) mehr an.

Beim **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) wurden 2020 Ausgaben von 8,8 Mrd. € geleistet. Zur Finanzierung dieser Ausgaben standen neben den Einnahmen aus Krediten (vgl. TNrn. 1.4 und 6) auch Drittmittel von 5,4 Mrd. € (vgl. TNr. 5) zur Verfügung. Die Mittel dieses Sonderfonds wurden von den jeweils zuständigen Fachressorts bewirtschaftet (vgl. TNrn. 30 bis 43).

Die Einnahmen beliefen sich mit 59,6 Mrd. € (+ 8,3 %) auf 85,9 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben spielten dabei die maßgebliche Rolle: 2020 wurden 44,5 Mrd. € (- 14,9 %) vereinnahmt. Das entsprach 74,6 % der Einnahmen des Einzelplans und 64,1 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Einnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen, z. B. aus Gewinnausschüttungen, gingen 2020 um 54,3 auf 249,8 Mio. € (- 17,9 %) zurück.

Der Anstieg bei den bestehenden Verpflichtungen aus Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsjahr 2020 um 125,7 auf 1.000,9 Mio. € ist insbesondere zurückzuführen auf überjährige Verpflichtungen

- bei den Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für den Bau von öffentlichen Grund- und Mittelschulen (+ 46,1 Mio. €) sowie
- zur Fortführung der lokalen Testzentren in Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2021 (+ 60,2 Mio. €).

Die Ausgabereste stiegen 2020 extrem an. Sie erhöhten sich um 3,3 auf 4,8 Mrd. € (+ 229,4 %). Der Großteil (68,5 %) der übertragenen Ausgabereste entfiel dabei auf den **Sonderfonds Corona-Pandemie** (3,3 Mrd. €). Die Übertragung dieser Ausgabereste war laut Verwaltung erforderlich um die in 2020 zur Bekämpfung und Bewältigung der Corona-Pandemie begonnenen Maßnahmen - insbesondere die Bayerische Impf- und Teststrategie sowie den Krankenhausschutzschirm und die Vorhaltepauschalen an Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge und der Pflege - auch in 2021 fortführen zu können. Zudem wurden die hierfür noch nicht verausgabten zweckgebundenen Bundesmittel von 0,2 Mrd. € als Ausgabereste übertragen.

Auf den Bereich der allgemeinen Finanzzuweisungen entfielen 1,2 Mrd. € (+ 2,7 %). Hierzu zählen insbesondere die Leistungen aufgrund des BayFAG, des BayKrG sowie des BayÖPNVG. Zur Finanzierung künftiger - ggf. auch steigender - Zinsen und um die Zinsen für die Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen auffangen zu können, wurden 108,5 Mio. € als Ausgabereist übertragen.

2020 wurden im Bereich der Allgemeinen Finanzverwaltung und Zuständigkeit des Finanzministeriums aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) insgesamt Ausgaben von 2,4 Mrd. € geleistet. Diese wurden insbesondere verausgabt für

- die Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen von 2,4 Mrd. € (1,3 Mrd. € Landes- und 1,1 Mrd. € Bundesmittel),





- die Einrichtung eines BayernFonds und der Bayerischen Finanzagentur GmbH von 0,4 Mio. € (Landesmittel) sowie für
  
- ressortübergreifende Maßnahmen, verwaltet vom Finanzministerium, insbesondere für Öffentlichkeitsarbeit und Dokumentation, von 0,7 Mio. € (Landesmittel).

Einzelplan 14			Tabelle 63	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	485,9	688,7	+ 202,8	+ 41,7 %
- darunter Personalausgaben	75,0	87,5	+ 12,5	+ 16,7 %
Ist-Einnahmen	8,5	32,0	+ 23,5	+ 276,0 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	95,5	114,8	+ 19,3	+ 20,2 %
Ausgabereste	243,9	222,0	- 21,9	- 9,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	1.099	1.149	+ 50	+ 4,5 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege war 2020 für das gesamte Gesundheitswesen in Bayern zuständig. Das Ministerium hat je einen Dienstsitz in München und Nürnberg. Zum Geschäftsbereich gehörten das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit, die Staatliche Gesundheitsverwaltung, die gerichtsärztlichen Dienste sowie das 2018 neu gegründete Landesamt für Pflege.

Das Ausgabevolumen betrug 688,7 Mio. € und hat sich gegenüber dem Vorjahr deutlich um 41,7 % erhöht. Das Ausgabevolumen entspricht 1,0 % der Gesamtausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 16,7 % und betragen 87,5 Mio. €. Der Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben des Einzelplans belief sich auf 12,7 %.

558,0 Mio. € (+ 171,0 Mio. € bzw. + 44,1 %) wurden für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen verausgabt.

Von den Ausgaben für Pflege und Hospiz von 513,5 Mio. € entfielen 454,0 Mio. € (+ 101,1 Mio. €) auf das Landespflegegeld.

Im Bereich Gesundheitsversorgung wurden 39,7 Mio. € ausgegeben (+ 19,5 Mio. € bzw. + 96,4 %). Die Mehrausgaben in diesem Bereich waren insbesondere auf die neu eingeführte Förderung des Defizitausgleichs für die Abteilungen Gynäkologie und Geburtshilfe an Krankenhäusern (15,7 Mio. €) zurückzuführen.

Für Prävention und Gesundheitsschutz wurden Ausgaben von 32,5 Mio. € (+ 17,4 Mio. € bzw. + 115,5 %) getätigt. Ursächlich für die Mehrausgaben waren verstärkte Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (u. a. insbesondere das Coronavirus). Die Ausgaben hierfür sind um 17,6 auf 18,4 Mio. € gestiegen.



Die Ausgaben für das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit beliefen sich auf 26,1 Mio. € (+ 7,0 Mio. € bzw. + 36,4 %), für das Landesamt für Pflege auf 7,5 Mio. €.

Für die Staatlichen Gesundheitsämter bei den Landratsämtern und die gerichtsärztlichen Dienste fielen 26,7 Mio. €, für den Bereich Gesundheit bei den Regierungen 5,8 Mio. € an.

Die Einnahmen des Einzelplans stiegen mit 276,0 % erheblich an. Dies ist hauptsächlich auf die deutlich höheren Zuweisungen von Krankenversicherungen zur Krebsregistrierung zurückzuführen. 2020 wurden hier 18,2 Mio. € (+ 16,0 Mio. € bzw. + 736,6 %) vereinnahmt.

Die Ausgabereste betragen 222,0 Mio. € und haben sich gegenüber dem Vorjahr um 9,0 % verringert. 45,5 Mio. € entfielen auf die Digitalisierung im Gesundheits- und Pflegebereich. Im Bereich der Verbesserung der Versorgungsstruktur und der Pflegeinfrastruktur sowie Pflegeforschung betragen die Ausgabereste 38,7 Mio. €.

Das Gesundheitsministerium bewirtschaftete 2020 insbesondere auch Haushaltsmittel aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19). Hieraus wurden 2,6 Mrd. € (Landes- und Bundesmittel) geleistet. Dies waren u. a. Ausgaben

- für Zuschüsse und Zuweisungen gem. § 21 KHG und § 111d SGB V an kommunale, freigemeinnützige und private Krankenhäuser und Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen sowie Universitätsklinika (1,5 Mrd. €, Bund),
- für Verbrauchsmaterial sowie die Beschaffung und Bevorratung von Medikamenten und Impfstoffen (489,1 Mio. €, Land),
- zur Umsetzung der Bayerischen Teststrategie (171,5 Mio. €, Land),
- die Erstattung von Verpflegungskosten in Krankenhäusern und vergleichbaren Einrichtungen - Verpflegungspauschale (131,2 Mio. €, Land) sowie
- für den Pflegebonus (117,6 Mio. €, Land).

Einzelplan 15		Tabelle 64		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	7.532,1	7.652,5	+ 120,4	+ 1,6 %
- darunter Personalausgaben	3.764,9	3.936,5	+ 171,6	+ 4,6 %
Ist-Einnahmen	2.211,1	2.144,8	- 66,3	- 3,0 %
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	846,9	754,7	- 92,2	- 10,9 %
Ausgabereste	1.765,7	2.019,8	+ 254,1	+ 14,4 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	46.679	47.696	+ 1.017	+ 2,2 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst umfasste 2020 die Angelegenheiten der Hochschulen sowie die Förderung von Wissenschaft, Forschung, Lehre und Kunst, 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 der Körperschaften und sonstigen Einrichtungen der Wissenschafts- und Kunstpflege einschließlich des Bibliotheks- und Archivwesens, der wissenschaftlichen Sammlungen und der Kunstsammlungen sowie die Denkmalpflege,
- ▶ die berufliche Ausbildung und die Förderung im Bereich der Musik, des Balletts und des Theaters,
- ▶ die Aufsicht über das Rundfunkwesen.

Das Ausgabevolumen lag 2020 bei 7,7 Mrd. €. Das entsprach 11,1 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2019 erhöhten sich die Ausgaben für Wissenschaft und Kunst um 120,4 Mio. € (+ 1,6 %). Gründe hierfür waren u. a. Ausgaben im Zusammenhang mit der von der Staatsregierung im Oktober 2019 angekündigten Technologieoffensive Hightech Agenda Bayern.

Mit 51,4 % bildeten die Personalausgaben erneut den größten Ausgabenblock des Einzelplans 15. Die Steigerung gegenüber 2019 betrug 171,6 Mio. € (+ 4,6 %). Die zusätzlichen Stellen waren überwiegend für die Hightech Agenda Bayern vorgesehen.



Die Ausgabereste betragen 2,0 Mrd. €. Der Anteil der Ausgabereste aus Mitteln Dritter belief sich auf 1,1 Mrd. €. Insgesamt erhöhten sich die Ausgabereste um 254,1 Mio. € (+ 14,4 %). Der größte Einzelposten der Erhöhung entfiel auf nicht abgerufene Verstärkungsmittel zur Beschleunigung von Bauinvestitionen der Hightech Agenda Bayern von 98,8 Mio. €. Die Ausgabereste aus Mitteln Dritter stiegen um 47,0 Mio. € an. Im „Innovationsbündnis Hochschule 4.0“ sagte der Freistaat den Hochschulen zu, Ausgabereste der Hochschulen grundsätzlich zu übertragen.

Das Wissenschaftsministerium bewirtschaftete 2020 Haushaltsmittel des **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19). Die tatsächlich geleisteten Ausgaben hierfür beliefen sich auf 350,6 Mio. € (Landesmittel):

- Unterstützungsmaßnahmen im Kulturbereich-„Rettungsschirm Kunst“ (59,4 Mio. €).
- Leistungen zum Ausbau der Laborkapazitäten an den Universitätsklinika und den klinisch-technischen Instituten (12,8 Mio. €).
- Ausgleich für finanzielle Ausfälle und zusätzliche Ausgaben bei den Universitätsklinika, dem Deutschen Herzzentrum München und den klinisch-theoretischen Instituten der Universitäten (278,4 Mio. €).

Einzelplan 16		Tabelle 65		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Ist-Ausgaben	54,4	71,6	+ 17,2	+ 31,6 %
- darunter Personalausgaben	5,4	8,6	+ 3,2	+ 59,6 %
Ist-Einnahmen	0,0	1,0	+ 1,0	---
Verpflichtungsermächtigungen <sup>1</sup>	4,8	4,5	- 0,3	- 5,5 %
Ausgabereste	21,0	47,0	+ 25,9	+ 123,2 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2019	2020	Veränderung 2019/2020	
Personalsoll	92	104	+ 12	+ 13,0 %

<sup>1</sup> Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Das Staatsministerium für Digitales war 2020 sowohl für die Grundsatzangelegenheiten und die Koordinierung der Digitalisierung Bayerns als auch für die Filmförderung und -politik sowie die digitale Unterhaltung (Games) zuständig. Zum Aufgabenbereich gehörten auch die strategischen Fragen der digitalen Verwaltung, die strategischen Zukunftsfragen des Digitalstandorts Bayern, neue digitale Technologien, die Aufgaben der IT-Beauftragten für Bayern und die Koordinierung der Ressort-CIOs, die föderale IT-Kooperation im Bund, IT-Recht und IT-Controlling, aber auch ethische Fragen, die mit der Digitalisierung zusammenhängen. Im Lauf des Jahres 2020 ging die Zuständigkeit für das Förderprogramm „Digitales Rathaus“ vom Finanzministerium auf das Digitalministerium über.

In der Ressortzuständigkeit des Finanzministeriums blieben die Aufgaben der Breitbanderschließung, die technischen Angelegenheiten der digitalen Verwaltung und der Sicherheit der Informationstechnik, die Verantwortung für den Bayern-Server sowie die digitale Kommunikationsinfrastruktur.

Für Themen der Digitalisierung in der Wirtschaft, soweit sie die allgemeine Wirtschaftsförderung betreffen, und die Förderung der Mobilfunkversorgung war weiterhin das Wirtschaftsministerium zuständig.

Die Einnahmen stammten überwiegend aus sonstigen Zuschüssen aus dem Inland, etwa Förderungs- und Kostenbeiträge Dritter sowie Spenden von Körperschaften, Verbänden, Stiftungen, Vereinen und Privaten.

Die Ausgaben des Einzelplans 16 erhöhten sich 2020 deutlich um 17,2 auf 71,6 Mio. € (+ 31,6 %) und beliefen sich damit weiterhin auf 0,1 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 12,1 % der Ausgaben entfielen auf Personal. Diese Ausgaben erhöhten sich gegenüber 2019 um 3,2 auf 8,6 Mio. € (+ 59,6 %), darunter wegen 12 Stellen (+ 13,0 %) für die Initiative „Smart Bavaria“. Die sächlichen Verwaltungsausgaben stiegen auf



19,3 Mio. € (+ 44,2 %), vor allem für Sachverständige. Auch die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen erhöhten sich um 5,0 auf 12,7 Mio. € (+ 65,4 %); dies gründete überwiegend auf den höheren Beiträgen (+ 3,8 Mio. € bzw. + 134,9 %) für gemeinsame Projekte auf Bund-Länder-Ebene, einschließlich IT-Planungsrat und Föderale IT-Kooperation (FITKO). Auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen entfielen 30,9 Mio. € (+ 10,8 %), davon 28,9 Mio. € für die Bayerische Film- und Computerspielförderung.

Die Ausgabereste des Einzelplans 16 erhöhten sich erheblich auf 47,0 Mio. €. Die Ausgabereste stiegen um 123,2 %, insbesondere bei der Digitaloffensive Bayern um 2,6 auf 5,3 Mio. € (+ 97,7 %) sowie bei Entgelten für sonstige Hilfsleistungen durch Arbeitnehmer auf 2,9 Mio. € (+ 301,3 %), außerdem für gemeinsame Projekte auf Bund-Länder-Ebene, IT-Verbünde einschließlich IT-Planungsrat und FITKO auf 2,9 Mio. € (+ 354,0 %).

Zur Stabilisierung der bayerischen Filmwirtschaft und Kinolandschaft wurden 2020 im Bereich des Digitalministeriums aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) insgesamt 46,0 Mio. € ausgegeben. Davon entfielen 24,0 Mio. € auf die Kino-Anlaufhilfe I und II zur Unterstützung der bayerischen Kinos. Zudem beteiligte sich der Freistaat auch an folgenden gemeinschaftlich (Bund/einige Länder) finanzierten Corona-Hilfen:

- ▶ Ausfallfonds I zur Absicherung des spezifischen Pandemierisikos bei der Produktion von Kinofilmen und High-End-Serien (5,0 Mio. €; Land).
- ▶ Ausfallfonds II zur Absicherung des spezifischen Pandemierisikos bei der Produktion von TV- und Streaming-Formaten (15,0 Mio. €; Land).
- ▶ Soforthilfen für coronabedingte Drehausfälle und Mehrkosten (2,0 Mio. €; Land).

## V. EINZELNE PRÜFUNGSERGEBNISSE



## MEHRERE RESSORTS

### 44 IT-Verbünde

**IT-Verbünde von Bund, Ländern und Kommunen haben hohe strategische und finanzielle Bedeutung. Der Freistaat ist an mindestens 84 solcher IT-Verbünde beteiligt, für die er allein 2020 über 110 Mio. € ausgegeben hat. Der mit IT-Verbänden zusammenhängende Aufwand ist nur lückenhaft erfasst; Erstattungen für bayerischen Mehraufwand zugunsten anderer werden nur zum Teil eingefordert.**

**Der ORH hält die Ablehnung des Digitalministeriums, zu IT-Verbänden einen transparenten Überblick zu schaffen, nicht für überzeugend: Die Staatsregierung hat erst im November 2021 das Digitalministerium mit einem zentralen, regelmäßigen und flächendeckenden Monitoring zum Stand der Digitalisierung in Bayern beauftragt. Der ORH empfiehlt, dem Landtag regelmäßig fortzuschreibende, detaillierte Übersichten zu IT-Verbänden vorzulegen.**

**Der Landtag wurde über mindestens acht IT-Verbünde nicht unterrichtet, womit dessen Beteiligungsrecht nicht beachtet wurde. Der ORH weist darauf hin, dieses zu achten.**

Der ORH hat mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg 2020/2021 IT-Verbünde mit bayerischer Beteiligung geprüft. Prüfungsmaßstäbe waren Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie Ordnungsmäßigkeit, insbesondere die ordnungsgemäße Beteiligung des Landtags nach dem PBG.

#### 44.1 Ausgangslage

IT-Einsatz spielt eine immer bedeutendere Rolle für die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen. IT-Verbünde, IT-Kooperationen und sonstige Formen der IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung (im Folgenden: IT-Verbünde) binden z. T. erhebliche Haushaltsmittel und staatliches Personal. Sie haben sich auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit zum gemeinsamen Einkauf, zur Entwicklung, zur Pflege und zum Betrieb von Software etabliert.

Grundlage für IT-Verbünde sind u. a. Staatsverträge, die der Zustimmung des Landtags bedürfen,<sup>102</sup> oder Verwaltungsabkommen. Das PBG und die dazu zwischen Landtag und Staatsregierung getroffene Vereinbarung (VerPBG) sehen daher auch für geplante IT-Verbünde eine transparenzfördernde Beteiligung des Landtags vor. Dabei ist dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Diese ist von der Verwaltung zu berücksichtigen. Damit kann der Landtag auch als Haushaltsgesetzgeber Einfluss auf geplante Kooperationen vor deren Zustandekommen nehmen.

---

<sup>102</sup> Art. 72 Abs. 2 BV.

Beispiele für die Zusammenarbeit auf Bund-Länder-Ebene sind der IT-Verbund der Steuerverwaltung KONSENS<sup>103</sup>, die IT-Verbünde der Justiz sowie die der Polizei. Dazu zählen aber auch Projekte und Anwendungen des IT-Planungsrats, des koordinierenden Gremiums von Bund und Ländern in Deutschland bei Fragen der Informationstechnik und der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen.

Die Bedeutung von IT-Verbänden wird weiter zunehmen, u. a. durch die Umsetzung des OZG. Danach müssen Bund, Länder und Gemeinden bis Ende 2022 ihre wichtigsten Verwaltungsleistungen online über Portale zur Verfügung stellen und sollen dabei nach dem „Einer für Alle“-Prinzip<sup>104</sup> koordiniert vorgehen.

2003 hatte der Landtag das Parlamentsinformationsgesetz verabschiedet. Der Gesetzesbegründung zufolge sollte zur Verbesserung der Informations- und Beteiligungsrechte des Landtags die Pflicht der Staatsregierung zur Information des Landtags gesetzlich geregelt werden.<sup>105</sup> Dieses Gesetz wurde 2016 zum PBG fortgeschrieben. Die grundlegenden Regelungen zur Beteiligung des Landtags, also zur Unterrichtung, Anhörung und Berücksichtigung seiner Stellungnahme, blieben gleich.

## **44.2 Feststellungen**

### **44.2.1 IT-Verbünde mit bayerischer Beteiligung**

Das Digitalministerium, das für die übergreifende strategische Steuerung des staatlichen IT-Einsatzes zuständig ist, führte keine Übersicht über die IT-Verbünde mit bayerischer Beteiligung. Im Rahmen des IT-Controllings erhob es für jedes Ressort die Kennzahl „Erstattungen im Rahmen von Verbundprojekten“, nicht aber weitere Informationen zu den einzelnen IT-Verbänden.

Die Ressorts meldeten dem ORH insgesamt 84 IT-Verbünde mit bayerischer Beteiligung; ihre Zuständigkeit<sup>106</sup> dafür verteilt sich wie folgt:

---

<sup>103</sup> Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung; siehe auch Beratende Äußerung des ORH zu einzelnen Aspekten des Vorhabens KONSENS vom November 2020, abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1138-konsens.html>.

<sup>104</sup> Siehe auch Erläuterungen des Bundesministeriums des Innern (<https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/nachnutzung/efa/efa-node.html>, abgerufen am 23.06.2021).

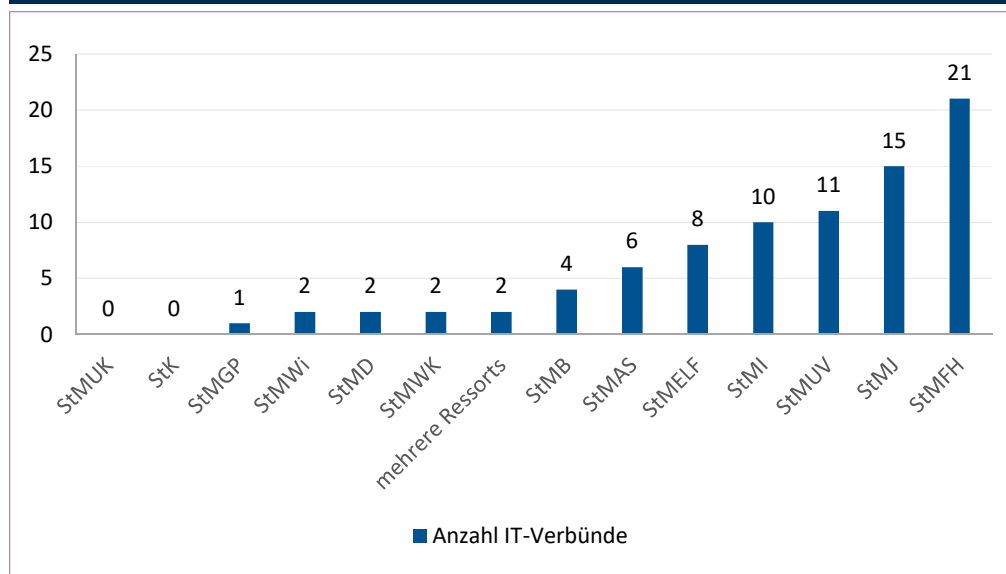
<sup>105</sup> Gesetzesentwurf über die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung, LT-Drs. 14/11731 vom 18.02.2003.

<sup>106</sup> Zwei Verbünde fallen in den Zuständigkeitsbereich von jeweils zwei Ressorts und wurden mehrfach gemeldet. Der ORH berücksichtigte diese bei der Auswertung nur jeweils einmal.

Mit dem Digitalministerium wurde vereinbart, dass die Projekte des IT-Planungsrats (22 Projekte) und die 28 Projekte der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) unter dem jeweiligen Verbund zusammengefasst wurden. Die FITKO bildet als Anstalt des öffentlichen Rechts in der Trägerschaft aller Länder und des Bundes den operativen Unterbau für den IT-Planungsrat ([https://www.fitko.de/Start#dsarticle\\_5045183](https://www.fitko.de/Start#dsarticle_5045183), abgerufen am 20.10.2021).

Verteilung der IT-Verbände auf die Ressorts

Abbildung 20



Ein IT-Verbund besteht schon seit über 50 Jahren, zwölf weitere seit mehr als 20 Jahren. Seit Inkrafttreten des OZG 2017 beteiligte sich Bayern bis 2020 an 24 IT-Verbänden neu.

Der Prüfung des ORH lagen die ihm gemeldeten 84 IT-Verbände zugrunde. Nach den Feststellungen des ORH bestehen darüber hinaus mindestens 14 weitere IT-Verbände mit bayerischer Beteiligung. Hierzu liegen dem ORH keine detaillierten Informationen vor.

#### 44.2.2 Aufwand und Erstattungen für IT-Verbände mit bayerischer Beteiligung

Es gibt keine Übersicht für den Zeitraum von 2018 bis 2020 über den Gesamtaufwand aller Beteiligten für alle IT-Verbände mit bayerischer Beteiligung und den jeweiligen finanziellen Anteil Bayerns sowie zu Erstattungen, die Bayern für geleisteten Mehraufwand erhalten hat. Auch aus der Haushaltsrechnung ließen sich die tatsächlichen Einnahmen bzw. Ausgaben für die einzelnen IT-Verbände nicht entnehmen, da nicht für jeden IT-Verbund gesonderte Einnahme- und Ausgabebetitel ausgebracht, sondern die Einnahmen und Ausgaben für mehrere Verbände auf denselben Haushaltstiteln verbucht wurden.

Die folgenden Tabellen belegen, dass die Verwaltung den bundesweiten Gesamtaufwand, den bayerischen Anteil daran und die Erstattungen an Bayern jeweils nur zu einem Teil der 84 IT-Verbünde erfasst hat:

<b>Erfasster Gesamtaufwand für IT-Verbünde mit bayerischer Beteiligung (€)</b> <span style="float: right;">Tabelle 66</span>		
	<b>Gesamtaufwand</b>	<b>IT-Verbünde</b>
2018	192.043.271	33
2019	195.743.576	34
2020	279.581.596	42

<b>Erfasster bayerischer Anteil am Gesamtaufwand (€)</b> <span style="float: right;">Tabelle 67</span>		
	<b>Aufwand für Bayern</b>	<b>IT-Verbünde</b>
2018	84.166.280	66
2019	88.108.315	65
2020	111.220.139	72

<b>Erfasste Erstattungen an Bayern (€)</b> <span style="float: right;">Tabelle 68</span>		
	<b>Erstattungen an Bayern</b>	<b>IT-Verbünde</b>
2018	48.355.009	19
2019	51.983.685	17
2020	59.524.156	24

Bei der Federführung von IT-Verbänden fällt personeller und sächlicher Mehraufwand an. Bayern war an 27 IT-Verbänden federführend beteiligt. Bei 13 dieser Verbünde wurde der Mehraufwand erstattet, bei 14 nicht bzw. nicht vollständig. Bei 7 davon erhielt der Freistaat in den geprüften Jahren 2018 bis 2020 keine Erstattungen. Bei 4 weiteren rechneten die betroffenen Ressorts lediglich den Sachaufwand ohne Personalausgaben ab. Bei 3 Beschaffungsverbänden übernahm Bayern die Ausschreibung der Rahmenverträge und die Vertragsabwicklung, ohne einen Ausgleich für den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu erhalten. Zu diesen 14 IT-Verbänden wurden nur bei 8 Vertragsunterlagen vorgelegt. Diese enthielten keine Regelungen zur Erstattung von Mehraufwand.

#### 44.2.3 Verwendung von Erstattungen

Soweit Bayern Erstattungen aus IT-Verbänden erhielt, entfielen diese zum Teil auf Personalkosten, die aus dem allgemeinen Haushalt finanziert worden waren. Bei 13 IT-Verbänden war durch besondere Vermerke im Haushaltsplan<sup>107</sup> vorgesehen, dass die Mehreinnahmen die Ausgabebefugnis für IT uneingeschränkt erhöhen. Die Verwaltung musste also die Erstattungen nicht für die entsprechenden Personalkosten an den allgemeinen Haushalt abführen. Damit konnte sie aus solchen Erstattungen auch allgemein IT-Ausgaben finanzieren, die in keinem Zusammenhang mit dem IT-Verbund stehen.

<sup>107</sup> Diese besonderen Vermerke, auch Koppelungsvermerke genannt, flexibilisieren durch Koppelung von Einnahmen und Ausgaben die Haushaltsführung und stärken die Budgetverantwortung der bewirtschaftenden Stellen.

Der ORH stellte 2019 und 2020 bei zwei IT-Verbänden fest, dass die Verwaltung Erstattungen von 6 Mio. € vor dem Hintergrund der uneingeschränkten Koppelung hauptsächlich zur Finanzierung von Sachausgaben verwendet hat, die nicht durch den IT-Verbund veranlasst waren. Der ORH wies auf die Gesamtzusammenhänge hin und regte an, die 6 Mio. € dem allgemeinen Haushalt zuzuführen. Dem ist die Verwaltung durch Auflösung von Haushaltsresten gefolgt.

#### 44.2.4 Beteiligung des Landtags

Aus PBG und VerPBG ergibt sich, wann der Landtag vor der Gründung von IT-Verbänden zu unterrichten ist. Dabei ist dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und diese zu berücksichtigen. Diese Pflichten hängen insbesondere von der Form der dazu geplanten Übereinkunft der am IT-Verbund Beteiligten und den in Bayern dafür anfallenden Mehr-/Minderausgaben ab. Bei den 84 gemeldeten IT-Verbänden wurden folgende Formen gewählt: 4 Staatsverträge, 38 Verwaltungsabkommen/-vereinbarungen sowie 42 Verträge/Sonstige Kooperationen.

Der Landtag ist frühzeitig bei beabsichtigten **Staatsverträgen** zu unterrichten, was bei den vier Staatsverträgen erfolgt ist.<sup>108</sup>

Für **Verwaltungsabkommen/-vereinbarungen** von erheblicher landespolitischer Bedeutung oder mit Mehr-/Minderausgaben im Staatshaushalt von über 1 Mio. €<sup>109</sup> gelten analoge Regelungen wie für Staatsverträge.<sup>110</sup> In welchen Fällen eine erhebliche landespolitische Bedeutung vorliegt, ist nicht definiert, weshalb der ORH diese Fallgruppe nicht untersuchte. Von 11 IT-Verbänden in Form eines Verwaltungsabkommens mit Gesamteinnahmen bzw. Gesamtausgaben für Bayern von je über 1 Mio. € unterrichtete die Verwaltung den Landtag in acht Fällen nicht.

Bei **Sonstigen Kooperationen** von erheblicher landespolitischer Bedeutung ist ebenfalls der Landtag zu informieren. Bei keinem der 42 Fälle wurde der Landtag informiert. Ob das Fälle mit landespolitischer Bedeutung betraf, untersuchte der ORH nicht.

### 44.3 Würdigung und Empfehlungen

#### 44.3.1 IT-Verbände mit bayerischer Beteiligung

IT-Verbände mit bayerischer Beteiligung sind nahezu alle Ressorts eingegangen. Die Kennzahlen zum IT-Controlling vermitteln nur lückenhafte Informationen dazu, bei welchen Ressorts IT-Verbände bestehen. Selbst die Meldungen der Ressorts zu ihren IT-Verbänden sind unvollständig. Damit fehlt schon der erforderliche Überblick, an wie vielen und welchen IT-Verbänden Bayern beteiligt ist.

Der ORH empfiehlt, zu allen IT-Verbänden mit bayerischer Beteiligung schon aufgrund ihrer strategischen Funktion und ihrer Bedeutung für den Haushalt regelmäßig fortzuschreibende, detaillierte Übersichten zu erstellen und dem Landtag vorzulegen.

<sup>108</sup> Art. 1 Abs. 1 Nr. 3 PBG.

<sup>109</sup> Hierbei gilt das haushalterische Bruttoprinzip.

<sup>110</sup> Gemäß der Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung zum PBG Abschnitt IV VerPBG.

#### **44.3.2 Aufwand und Erstattungen für IT-Verbünde**

Bei IT-Verbänden soll der Aufwand nachprüfbar und sachgerecht zwischen den Beteiligten verteilt werden. Dazu ist es erforderlich, im jeweiligen IT-Verbund sämtlichen angefallenen Aufwand zu erfassen. Das hat die Verwaltung versäumt.

Der ORH empfiehlt, den Gesamtaufwand und den auf Bayern entfallenden Anteil des jeweiligen IT-Verbunds zu erfassen. Das Digitalministerium sollte diese Daten dann auch im Rahmen des IT-Controllings erheben. Aus der Haushaltsrechnung selbst sind diese nicht ersichtlich.

Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben.<sup>111</sup> Bei 14 IT-Verbänden, bei denen für Bayern Mehraufwand angefallen ist, wurden hierfür keine Erstattungen gezahlt. Es fehlten hierzu auch entsprechende vertragliche Regelungen. Der ORH empfiehlt, künftig vertraglich durchgängig sicherzustellen, dass anfallender Mehraufwand ausgeglichen wird. Bei den 14 IT-Verbänden sollte dies überprüft und ggf. auf eine Vertragsänderung hingewirkt werden.

#### **44.3.3 Verwendung von Erstattungen**

Ausgaben dürfen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden.<sup>112</sup> Soweit Einnahmen auf Erstattungen für Personalausgaben entfallen, die aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert wurden, empfiehlt der ORH, diese auch wieder dem allgemeinen Staatshaushalt zuzuführen und die Notwendigkeit uneingeschränkter Kopplungsvermerke bei IT-Verbänden zu überprüfen.

#### **44.3.4 Beteiligung des Landtags**

IT-Verbände werden oftmals unbefristet geschlossen und binden z. T. erhebliche Haushaltsmittel und staatliches Personal. Auch deshalb sieht das PBG bei Staatsverträgen sowie Verwaltungsabkommen mit finanzieller Auswirkung über 1 Mio. € oder mit landespolitischer Bedeutsamkeit eine frühzeitige Beteiligung des Landtags gerade auch in seiner Funktion als Haushaltsgesetzgeber vor. Der Landtag ist lediglich bei sieben IT-Verbänden ausreichend und ordnungsgemäß beteiligt worden.

Der Landtag hatte in mindestens acht Fällen mit Informationspflicht keine Gelegenheit zur Stellungnahme. Seine Haltung konnte damit nicht berücksichtigt werden. Der ORH weist darauf hin, die Vorgaben des PBG/VerPBG einzuhalten, und empfiehlt, dabei schon absehbare Kosten zu berücksichtigen.

---

<sup>111</sup> Art. 34 Abs. 1 BayHO.

<sup>112</sup> Art. 45 Abs. 1 BayHO.



#### 44.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Im Rahmen des Prüfungsschriftwechsels haben vier Ressorts auf eine ressortspezifische Stellungnahme verzichtet. Bis auf das Digitalministerium wollen die Ressorts, die Stellung genommen haben, die Empfehlungen des ORH zukünftig berücksichtigen.


Das Digitalministerium lehnt die Empfehlung ab, im Rahmen des IT-Controllings eine detaillierte Übersicht zu den IT-Verbänden mit bayerischer Beteiligung zu erstellen. Es vermutet, dass die Empfehlung dazu dienen soll, zukünftig umfassendes Datenmaterial für Prüfungen des ORH bereitzustellen. Eine detaillierte Erhebung und Aufstellung zu Verbundprojekten sei für ein übergeordnetes IT-Controlling nicht relevant. Dem erheblichen Aufwand für Erhebung und Aufbereitung der Daten stehe keine direkte Steuerungsmöglichkeit gegenüber.

#### 44.5 **Schlussbemerkung**

IT-Verbände haben hohe strategische und finanzielle Bedeutung. Der Landtag wurde über mindestens acht IT-Verbände nicht unterrichtet. Der ORH weist darauf hin, die Beteiligungsrechte des Landtags zu beachten. Er empfiehlt, zu allen IT-Verbänden mit bayerischer Beteiligung Aufwand und Erstattungen zu erfassen und durchgängig sicherzustellen, dass anfallender Mehraufwand ausgeglichen und zweckentsprechend eingesetzt wird. Der ORH hält die Ablehnung des Digitalministeriums, dazu einen transparenten Überblick zu schaffen, nicht für überzeugend: Die Staatsregierung hat erst im November 2021 das Digitalministerium mit einem zentralen, regelmäßigen und flächendeckenden Monitoring zum Stand der Digitalisierung in Bayern beauftragt.

## 45 Pavillon der Bayerischen Landesausstellung 2018 in Ettal

(Kap. 15 55 TG 72)

 Für die Landesausstellung 2018 wurde im Garten des Klosters Ettal ein Pavillon in Holzbauweise für knapp 600.000 € errichtet. Dessen geplante Nachnutzung konnte bis heute nicht realisiert werden. Der ORH empfiehlt, eine gemeinsame Lösung der Probleme hinsichtlich einer wirtschaftlichen Nachfolgenutzung des Pavillons zeitnah zu prüfen. Das entspricht dem Interesse an effizienter Verwendung der eingesetzten staatlichen Mittel.

Der ORH hat 2019 beim Haus der Bayerischen Geschichte (HdBG) die Bayerische Landesausstellung 2018 „Wald, Gebirg und Königstraum - Mythos Bayern“ geprüft. In einer weiteren Prüfung hat der ORH 2020/2021 die Rolle des Forstministeriums und der Bayerische Staatsforsten AöR (BaySF) bei der Vorbereitung und Durchführung dieser Landesausstellung untersucht. Prüfungsmaßstab war die Wirtschaftlichkeit des staatlichen Mitteleinsatzes.

### 45.1 Ausgangslage

Das HdBG, das in das Wissenschaftsministerium eingegliedert ist, führt Landesausstellungen in allen Landesteilen durch.<sup>113</sup> Das HdBG und die Abtei Ettal (Körperschaft des öffentlichen Rechts) veranstalteten in Zusammenarbeit mit dem Landkreis Garmisch-Partenkirchen und dem Forstministerium die Landesausstellung 2018 in Ettal. Die Ausstellung fand vom 03.05. bis 04.11.2018 in den Räumen des Klosters Ettal und in einem eigens errichteten Pavillon im Klostergarten statt. Die Gesamtausgaben lagen bei ca. 2,8 Mio. €.

Die Landesausstellung 2018 war 2012 ursprünglich mit dem Thema „Mythos Wald“ geplant worden. Aufgrund des Jubiläumsjahres 2018 (100 Jahre Freistaat Bayern) ergab sich 2016 eine Themenerweiterung. Die Landesausstellung 2018 erhielt den Titel „Wald, Gebirg und Königstraum - Mythos Bayern“ und wurde mit dem von der Bayerischen Staatsregierung initiierten Jubiläumsprogramm verbunden.

Zur Besucherzahl teilte das HdBG im November 2018 mit, dass die Landesausstellung 2018 über 130.000 Besucher zählen werde. Aus dem Jahresbericht 2020 des HdBG ergab sich, dass die tatsächliche Besucherzahl bei 118.899 lag.

---

<sup>113</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung über das Haus der Bayerischen Geschichte.



## 45.2 Feststellungen

### 45.2.1 Finanzierung des Pavillons

Das Forstministerium hatte dem HdBG im Oktober 2011 mitgeteilt, dass es bereit sei, an einer Landesausstellung zum Thema Wald umfassend mitzuwirken. Es dachte dabei an „einen temporären, modern gestalteten Holzbau“, der nach der Landesausstellung dauerhaft auch an anderen Orten weiterverwendet werden sollte. Dies wäre eine richtungsweisende und absolut innovative Demonstration der Möglichkeiten modernen Holzbaus. Die Weiterverwendung der Module nach der Landesausstellung durch Dritte korrespondiere sehr gut mit dem Konzept der nachhaltigen Waldbewirtschaftung.

2016 griff das HdBG die Idee des Forstministeriums auf und plante, als zusätzlichen Ausstellungsraum im Garten des Klosters Ettal einen Pavillon aus Holz errichten zu lassen. Im Pavillon sollte eine Multimedia-Show die Thematik „Königstraum“ und dabei alle von König Ludwig II. in Bayern geplanten Königsschlösser darstellen. Im März 2016 sagten Forstministerium und BaySF eine finanzielle Unterstützung von jeweils 250.000 € zu.

Von den 2.842.915 € Gesamtausgaben für die Landesausstellung entfielen letztlich 593.097 € auf den Pavillon und 292.842 € auf die Medieninstallation, zusammen also 885.939 €.

Zunächst hatte man die Ausgaben allein für die Errichtung des Pavillons mit 480.000 € kalkuliert. Aufgrund von mehrfachen Steigerungen der dafür kalkulierten Kosten erhöhten das Forstministerium und die BaySF Anfang 2018 ihre gegenüber dem HdBG gegebenen Finanzierungszusagen um jeweils 30.000 €; eine dann noch bleibende Differenz sollte das HdBG tragen. Letztlich trug man die Finanzierung von Pavillon und Medienstation wie folgt:

Finanzanteile Pavillon und Medieninstallation (€)		
	Ausgaben	Haushaltstitel
BaySF	280.000	Kap. 15 55 Tit. 282 71 <sup>1</sup>
Forstministerium	279.537	Kap. 08 05 Tit. 686 12
<b>Zwischensumme</b>	<b>559.537</b>	
HdBG	326.402	Kap. 15 55 Tit. 532 71
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>885.939</b>	

Tabelle 69

<sup>1</sup> Neben den vom Forstministerium aus Kap. 08 05 zugewiesenen Mitteln hat das HdBG den Pavillon aus der TG 71 und nicht aus der für die Landesausstellung 2018 vorgesehenen TG 72 finanziert.

#### 45.2.2 Vereinbarung zur Errichtung des Pavillons

Den Bau des Pavillons regelten das HdBG und die Abtei in einer Vereinbarung vom 12.01.2017. Danach errichtet die Abtei als Bauherrin im Rahmen der Bayerischen Landesausstellung 2018 im Garten von Kloster Ettal einen prägnanten und weithin sichtbaren Pavillon. Außen präsentiert er sich als ein vieleckiger Holzbau (Maße: Höhe ca. 6 bis 10 Meter, Außendurchmesser ca. 20 Meter, Fläche: ca. 320 m<sup>2</sup>). Laut Vereinbarung ist der Pavillon so zu konstruieren, dass er nach Beendigung der Landesausstellung 2018 abgebaut und an einem anderen Standort wieder aufgebaut werden kann.

Zu den Kosten regelt die Vereinbarung, dass die Abtei die finanzielle Gesamtverantwortung für die Errichtung sowie die Inbetriebnahme des Pavillons übernimmt und den Bau finanziert. Dafür erhält sie eine Kostenerstattung durch das HdBG; die Abtei stellt dafür den Pavillon für die Landesausstellung 2018 unentgeltlich und mietfrei zur Verfügung.

Nach Beendigung der Landesausstellung übernimmt die Abtei laut Vereinbarung das Holzbauwerk für eine angemessene Kostenbeteiligung, führt es einer Nachnutzung zu und trägt die Kosten für den Wiederaufbau des Pavillons am neuen Standort.

Nummer 6.4 der Vereinbarung lautet: „Wird erkennbar, dass die Projektziele (Kostenobergrenze, Termine, Leistungserfüllung etc.) mit dem Leistungsverlauf nicht erreicht werden können, hat die Abtei das HdBG unverzüglich schriftlich zu unterrichten und die aus ihrer Sicht möglichen Handlungsvarianten und deren Auswirkungen auf die Projektziele darzulegen, sodass diese Ziele und insbesondere die Kostenobergrenze doch noch eingehalten werden können.“ Mehrkosten für den Bau werden laut Nr. 5.2 nur erstattet, wenn das HdBG entsprechend dieser Regelung in Nr. 6.4 rechtzeitig informiert worden ist und es schriftlich die Übernahme der anfallenden Mehrkosten zugesagt hat.

#### 45.2.3 Bau des Pavillons

Die Baugenehmigung des Landratsamts Garmisch-Partenkirchen vom 23.08.2017 für die Abtei sieht vor, dass der Pavillon bis spätestens Juni 2019 vollständig (einschließlich der Fundamente) aus Denkmalschutzgründen zu beseitigen ist. Bei Abschluss der Vereinbarung am 12.01.2017 war diese Maßgabe aus Gesprächen mit der Genehmigungsbehörde bekannt.

Laut HdBG lag das Interesse am Bau des Pavillons in erster Linie auf staatlicher Seite. „Das Kloster Ettal zeigte sich lediglich bereit [...], die erforderlichen Genehmigungen einzuholen und als Auftraggeber für die beteiligten Firmen zu fungieren.“ Die Vereinbarung sei laut Wissenschaftsministerium „dahingehend angelegt, dass die Abtei für die Landesausstellung in eigener Verantwortung und auf eigene Rechnung einen Pavillon auf einem eigenen Grundstück errichtet (der den vom HdBG vorgegebenen Leistungsanforderungen entspricht)“.

Nachdem die zunächst beauftragte Baufirma mehrere gesetzte Fristen zum zeitgerechten Aufbau des Pavillons nicht eingehalten hatte, trat sie auf Drängen der Abtei im Januar 2018 vom Vertrag zurück. Nach einer ersten Kostensteigerung vom November 2017 zeichneten sich durch die Beauftragung einer anderen Firma nochmals um 90.000 € höhere Baukosten ab. Die Abtei teilte diese Problematik dem HdBG mit Schreiben vom 30.01.2018 mit. Das HdBG sagte ihr am 07.02.2018 eine höhere Kostenerstattung von bis zu 630.000 € zu; BaySF und Forstministerium sowie HdBG erhöhten dementsprechend die Finanzierungszusage jeweils um 30.000 €.

Rechtzeitig vor Ausstellungseröffnung wurde der Pavillon fertiggestellt.

#### 45.2.4 **Nachnutzung des Pavillons**

Der ORH stellte fest, dass seit Beendigung der Landesausstellung die Höhe der „angemessenen Kostenbeteiligung“ der Abtei bis zum Abschluss der ORH-Prüfung nicht festgelegt wurde. Es flossen bislang auch keine entsprechenden Zahlungen.

Bei dem Pavillon handelt es sich nach Aussage der Abtei nicht um das ursprünglich angedachte fliegende, leicht zu versetzende und an anderer Stelle wiederaufbaubare Holzbauwerk. Die Abtei rechnet daher mit einem hohen finanziellen Aufwand für Rückbau, Lagerung, Transport und Wiederaufbau des Pavillons. Sie wandte sich deshalb mit Schreiben vom 28.09.2019 an das HdBG und bat um Unterstützung.

Mit weiterem Schreiben vom 07.01.2020 wurde auf die erheblichen Schwierigkeiten bei der angestrebten Nachnutzung hingewiesen. Das HdBG unternahm einen Vermittlungsversuch, der nicht zum Erfolg führte. Eine Unterstützung vom Forstministerium wurde bisher nicht geleistet.

Die Nachnutzung des Pavillons war laut BaySF bereits zu einem frühen Zeitpunkt ein wichtiges und in zahlreichen Unterlagen und Schriftverkehr bis hin zu den entscheidenden regelnden Verträgen immer wieder enthaltenes und fixiertes Ziel aller Beteiligten. Die BaySF habe sich stets für eine sinnvolle Nachnutzung eingesetzt, werde dies auch weiterhin tun und die Verantwortlichen - soweit möglich - hierbei unterstützen.

Vonseiten des Forstministeriums bestanden bereits im Vorfeld Überlegungen, den für die Landesausstellung konzipierten Pavillon - soweit nicht in Ettal verbleibend - gemeinsam mit der BaySF einer weiteren Verwendung zuzuführen. Das Forstministerium hält die Vereinbarung zwischen HdBG und der Abtei für klar und abschließend. Aus seiner Sicht seien die Nachnutzung und die dafür erforderlichen konkreten Schritte und Verantwortlichkeiten ausreichend geregelt; es sah Mitte März 2021 die Vertragspartner HdBG und Abtei weiter in der Pflicht, die Nachnutzung des Pavillons zu gestalten.

Das Wissenschaftsministerium sah im Mai 2021 weiterhin die Abtei bei der Gestaltung der Nachnutzung in der (primären) Verantwortung. Das HdBG werde die Abtei aber im

Rahmen seiner Möglichkeiten bei der Suche nach einer geeigneten Nachnutzung unterstützen. Im Übrigen werde das HdBG in ähnlich gelagerten Konstellationen von Vereinbarungen dieser Art künftig absehen bzw. sie auf eine andere juristische Grundlage stellen.

#### **45.3 Würdigung und Empfehlungen**

Angesichts der hohen Errichtungskosten von fast 600.000 € steht die Wirtschaftlichkeit dieses staatlich angestoßenen und finanzierten Projekts infrage. Der Pavillon steht unzulässigerweise immer noch auf dem Gelände der Abtei und seine Nachnutzung ist offen. Damit ist das ursprüngliche staatliche Ziel, für nachhaltiges Bauen mit Holz zu werben und den Pavillon andernorts weiterzuverwenden, bisher nicht erreicht. Deshalb und angesichts der von der Abtei angezeigten Probleme bei der Nachnutzung des Pavillons empfiehlt der ORH, dass die staatlichen Kooperationspartner gemeinsam mit der Abtei eine wirtschaftliche Nachfolgenutzung für den Pavillon entwickeln.

#### **45.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Für das HdBG sei der Pavillon ein fundamentaler Bestandteil der Landesausstellung 2018 gewesen. Die Attraktivität der Landesausstellung sei durch den Pavillon erheblich gesteigert worden. Die ursprünglich geplante Errichtung eines Leichtbaus habe sich aufgrund verschärfter Bauvorschriften als unmöglich erwiesen. Man habe dennoch auf eine Wiederverwendung des Baus vertraut. Entsprechende Zusagen des Klosters Ettal hätten vorgelegen. Versuche des HdBG, den Pavillon für kulturelle Zwecke an anderer Stelle zu empfehlen, hätten bisher nicht zum Erfolg geführt. Aufgrund der Erfahrungen werde das HdBG zukünftig auf die Errichtung von Behelfsbauten verzichten.

Das Forstministerium sieht aufgrund der abschließenden Vereinbarung zwischen den beiden Vertragspartnern HdBG und Abtei für sich und die BaySF keine Verpflichtungen. Eine Nachnutzung sei aber immer explizites Ziel aller Beteiligten gewesen. Aus Sicht des Forstministeriums habe das HdBG einen vertraglich gesicherten Anspruch gegen das Kloster Ettal auf Übernahme und Nachnutzung des Pavillons. Mit dieser Regelung sei auch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausreichend Rechnung getragen worden. Die Lösung von Schwierigkeiten bei der Nachnutzung obliege dem HdBG und der Abtei. Das Forstministerium und die BaySF seien jedoch weiterhin bereit, die Verantwortlichen soweit möglich zu unterstützen.

Der BaySF und der Abtei wurde ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.



#### 45.5 **Schlussbemerkung**

HdBG, Forstministerium und BaySF haben bereits Unterstützung bei der Nachnutzungsfrage signalisiert. Der ORH empfiehlt, eine gemeinsame Lösung der Probleme hinsichtlich einer wirtschaftlichen Nachfolgenutzung des Pavillons zeitnah zu prüfen. Das entspricht dem Interesse an effizienter Verwendung der eingesetzten staatlichen Mittel.

**POLIZEI**





# STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR SPORT UND INTEGRATION

## 46 Beschaffung einer zusätzlichen Mitteldistanzwaffe

(Kap. 03 18, 03 20)

**Die Polizei hat ab 2018 insgesamt 901 Gewehre als zusätzliche Mitteldistanzwaffen beschafft. Der ORH sieht beim Beschaffungsvorgang erhebliche Defizite. Ein ordnungsgemäßes Vorgehen hätte frühzeitig Transparenz über Kosten und Folgekosten schaffen können; auch wären Kosteneinsparungen in Millionenhöhe möglich gewesen.**

Der ORH hat 2020/2021 mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach, Augsburg und Bayreuth beim Innenministerium und den beteiligten Polizeidienststellen den Beschaffungsvorgang zwischen 2016 und 2020 für eine zusätzliche Mitteldistanzwaffe (MDW) einschließlich deren Zubehör auf Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft. Der Bedarf einer zusätzlichen MDW war nicht Gegenstand der Prüfung.

### 46.1 Ausgangslage

Die Polizei ist standardmäßig seit 2018/2019 mit der Pistole HK SFP9 als Dienstwaffe ausgerüstet. Daneben hat die Polizei als ständig mitzuführende MDW die Maschinenpistole HK MP5. Das Innenministerium entschied 2017, dass aufgrund neuartiger Einsatzsituationen (insbesondere dem Anschlag am Olympia-Einkaufszentrum in München) eine neue, zusätzliche MDW beschafft werden sollte. Damit hat die Polizei im allgemeinen Streifendienst drei Waffensysteme.

Entsprechend einer Länderumfrage vom 10.04.2017 verwenden alle anderen Landespolizeien mit Ausnahme von Schleswig-Holstein neben einer Pistole nur eine MDW im allgemeinen Streifendienst.

### 46.2 Feststellungen

Insgesamt wurde bis zum Kassenschluss 2020 für das Gesamtsystem MDW ein Betrag von 8.270.864 € verausgabt. Die Finanzierung erfolgte aus dem allgemeinen Polizeihaushalt. Der Ansatz für Beschaffungen ist im Polizeihaushalt so hoch, dass keine außer- oder überplanmäßigen Ausgaben für diese MDW-Beschaffungen entstanden.

#### 46.2.1 Entscheidung für eine zusätzliche Mitteldistanzwaffe

Die Notwendigkeit der neuen, zusätzlichen MDW begründete das Innenministerium insbesondere damit, dass dadurch eine höhere Distanz zu den Tätern abgedeckt werden, die zielballistische Wirkung verbessert und die Treffsicherheit mittels optischer Zielhilfen erhöht werden könne. In diesem Zusammenhang verwarf das Innenministerium

Vorschläge einer vorbereitenden Arbeitsgruppe (AG) Bewaffnung vom September 2016, die auch eine Aufrüstung der vorhandenen MP5 zum Inhalt hatten. Die Gründe hierfür waren aus den Unterlagen nicht ersichtlich.

Das Innenministerium beauftragte 2017 die Projektgruppe „Neue Dienstwaffe der Bayerischen Polizei“ (PGND) mit der Beschaffung von rd. 600 MDW einschließlich Zubehör sowie Einsatz- und Trainingsmunition. Später wurde die Zahl der Waffen auf 800, zuletzt auf 901 erhöht.

Eine haushaltsjahrübergreifende Zusammenstellung aller geplanten Kosten sowie eine darauf aufbauende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung oder Kosten-Nutzen-Analyse wurde nicht vorgelegt. Auch Folgekosten wurden nicht berücksichtigt, insbesondere:

- Personalkosten für Aus- und Fortbildung,
- Kosten für die Anmietung von Schießanlagen, da nahezu keine eigenen Schießanlagen zur Verfügung standen, auf welchen mit der MDW geschossen werden darf,
- Kosten für Waffenschränke zur Aufbewahrung und Behältnisse für einen geschützten Transport,
- Kosten für arbeitsschutzrechtlich gebotene Beschaffungen, da die MDW einen hohen Schall- und Gasdruck verursacht.

## **46.2.2 Vergabe**

### **46.2.2.1 Vergabe im Paket**

Waffe, Munition und Zubehör (je Waffe u. a. eine Waffentasche, drei Magazine, eine Waffenlampe, ein Trageriemen) wurden als Gesamtpaket im Mai 2018 im offenen Verfahren ausgeschrieben. Das Innenministerium begründete dies mit einer möglichen Zeitersparnis und weil eine Ausschreibung in mehreren Losen nicht möglich gewesen sei, da alle Komponenten miteinander kompatibel sein müssten. Ab dem Zeitpunkt der Empfehlung der AG Bewaffnung im September 2016 bis zur Auslieferung der ersten MDW und der Ausbildung der ersten Einsatzkräfte im Dezember 2019 vergingen mehr als drei Jahre.

Nach Anfragen von sieben Bietern ging nur ein Angebot ein. Ein Waffenhersteller begründete den Verzicht auf eine Angebotsabgabe ausdrücklich damit, dass er die erforderliche Paketausstattung nicht anbieten könne.

Die Ausschreibungsunterlagen enthielten eine Reihe von Anforderungen, einige waren jeweils als Ausschlusskriterium (A-Kriterium) gekennzeichnet. Ausdrücklich wurde vermerkt, dass das Nichterfüllen bereits eines dieser Kriterien zum Ausschluss des gesamten Angebots führe. Laut Vergabevermerk vom 18.10.2018 hielt der einzige Anbieter vier





A-Kriterien nicht ein. Sein Ausschluss erfolgte nicht, da das Innenministerium - u. a. aufgrund des Fehlens anderer Bieter - von einer Heilung dieser Mängel ausging. Das einzige Angebot nahm es dann mit Zuschlag vom 07.09.2018 an.

#### 46.2.2.2 Munition

Einsatzmunition ist mehr als dreifach so teuer wie Übungsmunition.

Bei der im Paket ausgeschriebenen Einsatzmunition von 1,316 Mio. Schuss handelte es sich um ein marktübliches Standardprodukt. Davon waren für Schulungszwecke 1,244 Mio. Schuss vorgesehen.

Aufgrund der Paketausschreibung konnte kein Munitionslieferant ein eigenständiges Angebot für Munition abgeben. Der Waffenlieferant, der den Zuschlag erhalten hatte, war zur Erfüllung des Gesamtpakets auf Munitionszukauf von Drittlieferanten angewiesen. Für die Munition ergab sich auf der Grundlage der Kostenprognose der PGND vom Mai 2018 ein Betrag von 1,316 Mio. € für 1,316 Mio. Schuss. Die tatsächlichen Kosten dafür lagen dann bei 3,189 Mio. €. Die Paketausschreibung ergab also einen Preis, der um 1,873 Mio. € höher lag.

Später stellten sich bei 500.000 Schuss Mängel heraus, die dazu führten, dass sie nur als Übungsmunition einsetzbar waren. Wegen der mangelhaften Lieferung kam es zu einer Preisreduzierung. Die gesamte für Übung vorgesehene Einsatzmunition von 1,244 Mio. Schuss blieb damit dreifach so teuer wie marktübliche Übungsmunition.

#### 46.2.2.3 Transportbehältnis

Im Rahmen des Gesamtpakets wurde im Juli 2018 zunächst eine Waffentasche zum Brutto-Preis von 440 € pro Stück angeboten. Nach erteiltem Zuschlag im September 2018 wurde in anschließenden Vertragsverhandlungen jedoch auf eine „günstigere Variante“ zu einem Brutto-Preis von 250 € pro Stück zurückgegriffen. Für die 800 Waffen, die in den Inspektionen verwahrt werden, wurde eine entsprechende Anzahl von Taschen für insgesamt fast 200.000 € beschafft. Da für die zusätzliche MDW keine Mitführipflicht im allgemeinen Streifendienst besteht, wird sie grundsätzlich im Waffenschrank der Dienststelle gesichert verwahrt.

Die Waffentasche ist nach Auffassung der Verwaltung zumindest bei bestimmten Einsatzsituationen unsicher. Deshalb beauftragte das Innenministerium das Polizeipräsidium Unterfranken Mitte Oktober 2018, sich mit dem Thema des Verstauens und des Transports der MDW zu befassen.

Im Ergebnis wurde 2020 wegen der Notwendigkeit eines zugriffsgeschützten Transports der Auftrag erteilt, für den Transport im Streifendienst zusätzlich zur Waffentasche auch Aluminium-Waffenkoffer zum Brutto-Preis von 60 € pro Stück zu beschaffen.

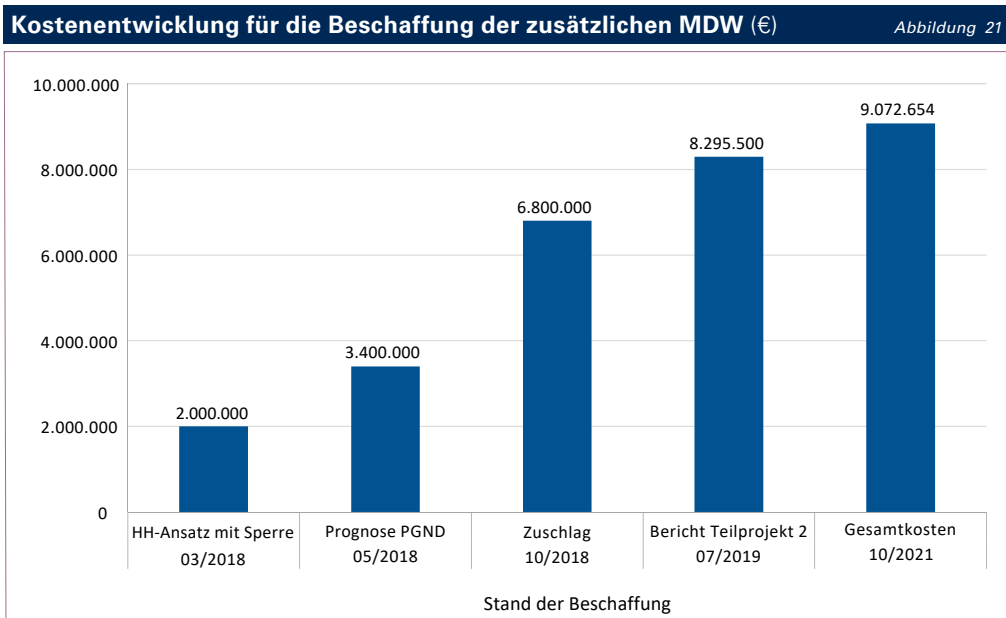
Daher werden die Taschen kaum noch verwendet.

### 46.2.3 Kostenentwicklung

Für die Beschaffung von 600 MDW sowie „etwaiger weiterer Aufwendungen“ gab das Innenministerium im August 2017 zunächst einen Rahmen von 2,0 Mio. € im Haushaltsjahr 2018 vor.

Die PGND prognostizierte im Mai 2018 Kosten von 3,4 Mio. €, unter Annahme der Beschaffung von 800 MDW. Nach Zuschlagserteilung vom Oktober 2018 stieg der Betrag für das Waffensystem mit 800 Waffen samt Zubehör und Munition auf 6,8 Mio. €. Hintergrund dafür war auch eine Steigerung des Preises je Waffe, die zunächst 1.500 €/Waffe zzgl. 1.500 €/Anbauteile, also 3.000 € kosten sollte; der Preis erhöhte sich letztlich auf 5.793 € je Waffe samt jeweiligen Anbauteilen.

Laut einem Bericht der PGND vom Juli 2019 steigerten sich die Gesamtkosten auf 8,3 Mio. €; nach Berechnungen der Verwaltung betragen allein die Mehrkosten für Gehörschutz und Schutzbrillen 1 Mio. €, da die MDW einen hohen Schall- und Gasdruck verursacht. Da das Innenministerium im Januar 2020 die Zahl der Waffen auf insgesamt 901 anheb, steigerten sich die Gesamtkosten auf 9 Mio. €. Davon fielen bis Ende 2020 bisher 8,27 Mio. € an, da ein Teil der Waffen erst 2021 zur Auslieferung vorgesehen war. Tatsächlich erwies sich die Beschaffung des Gesamtsystems MDW damit mehr als doppelt so teuer als im Mai 2018 prognostiziert. Einschließlich Munition verdreifachten sich die Gesamtkosten seitdem fast.





Hinzu kommen wesentliche Folgekosten, die nicht berücksichtigt wurden:

- ▶ Personalkosten für Aus- und Fortbildung nach Berechnungen des ORH auf Basis des Fortbildungskonzepts der Verwaltung: für die Erstbeschulungen 7,16 Mio. €, für die Folgebeschulungen ab 2021 jährlich 6,78 Mio. €;
- ▶ Kosten für die Anmietung von Schießanlagen nach Schätzungen der Verwaltung: jährlich 500.000 €;
- ▶ Kosten für Waffenschränke zur Aufbewahrung.

## **46.3 Würdigung und Empfehlungen**

### **46.3.1 Entscheidung für eine zusätzliche Mitteldistanzwaffe**

Nach Art. 7 Abs. 1 BayHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften sind bei der Planung neuer Maßnahmen u. a. die Kosten einschließlich der Folgekosten zu untersuchen und das Ergebnis in einem Vermerk festzuhalten. Dabei sind insbesondere Ziele, Kosten und Folgekosten (Personalaufwand usw.) zu untersuchen und stets wirtschaftlichere Alternativen zu prüfen.

Bereits in der Konzipierungsphase hätte daher eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden müssen. Unter anderem mit Setzen von Standards zu Beginn und zeitgerechtem Einsatz des Projektcontrollings hätten vorhersehbare Änderungen des Kostenrahmens von Beginn an beachtet werden können.

Insbesondere wurden die mit der Beschaffung einer neuen MDW verbundenen massiven Folgekosten vernachlässigt bzw. unzureichend ermittelt. Die Kosten für den hohen und laufenden Aus- und Fortbildungsaufwand, der für das dritte Waffensystem zusätzlich anfällt und wertvolle Personalressourcen bindet, die damit nicht für originäre Polizeiaufgaben zur Verfügung stehen, wurden nicht ermittelt.

Die deutliche Erhöhung der Zahl der Waffen, die mit an sich bekannten taktischen und regionalen Gegebenheiten begründet wurde, ist ein Indiz dafür, dass die Bedarfs- und Kostenermittlung vor der Entscheidung über die Beschaffung nicht mit der erforderlichen Sorgfalt durchgeführt wurde.

Der ORH empfiehlt, gerade bei kostenträchtigen Beschaffungen die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit auch hinsichtlich Alternativen umfassend und sorgfältig durchzuführen.

## **46.3.2 Vergabe**

### **46.3.2.1 Vergabe im Paket**

Die Paketausschreibung war nicht zwingend notwendig. Sie führte nicht zur erhofften Zeitersparnis, verringerte den Bieterkreis und verteuerte zudem die Beschaffung des Waffensystems; dabei sind Preisaufschläge für Munition, die von Drittlieferanten bezogen wird, zu bedenken.

Getrennte Ausschreibungen von Waffe und Munition hätten zu mehr Wahlmöglichkeiten geführt und wären auch im vorliegenden Fall angesichts der marktgängigen Munition möglich gewesen.

Im Verhandlungsverfahren dürfen aufgestellte Mindestanforderungen nicht mehr verändert werden. Der Zuschlag an den Bieter, der mehrere A-Kriterien nicht erfüllte, widersprach geltendem Vergaberecht.<sup>114</sup> Seit der Reform des Vergaberechts 2016 ist auch eine Heilung nicht mehr möglich. Nach Auffassung des ORH kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass die benannten A-Kriterien potenzielle Mitbieter von einer Angebotsabgabe abgehalten und damit den Wettbewerb eingeschränkt und letztlich die Kosten getrieben haben.

### **46.3.2.2 Munition**

Eine Verwendung ausschließlich der deutlich teureren Einsatzmunition für die Beschulung an der Waffe, entspricht nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Eine frühzeitige Entscheidung, auch mit deutlich günstigerer Übungsmunition zu trainieren, wäre die weitaus kostengünstigere Alternative gewesen. Um Kosten zu verringern, sollte künftig für Ausbildung und Training mit der Waffe auch Übungsmunition verwendet werden.

Durch die Koppelung der ersten Munitionsausschreibung an die Waffe wurde ein sehr hoher Preis für die Einsatzmunition bezahlt. Begründet wurde die gemeinsame Ausschreibung von Waffe und Munition mit einer so möglichen Zeitersparnis, die jedoch am Ende nicht erreicht wurde.

### **46.3.2.3 Transportbehältnis**

Das Transportbehältnis hätte von Anfang an ohne Weiteres separat beschafft werden können, da es für die Funktionalität der Waffe nicht entscheidend ist. Doppelbeschaffungen für den gleichen Zweck sind zu vermeiden. Aus Sicht des ORH hat die beschaffte Transporttasche nicht den Sicherheits- und Transportbedürfnissen der Polizei entsprochen, ist also überflüssig gewesen.

---

<sup>114</sup> § 17 Abs. 10 VgV.



### 46.3.3 Kostenentwicklung

Die Verwaltung muss die Wirtschaftlichkeit einer derart kostenträchtigen Beschaffung umfassend und sorgfältig untersuchen. Dies war bei der Beschaffung der zusätzlichen MDW nicht der Fall. Selbst naheliegende Aspekte, wie die Zahl der Waffen, Gehörschutz und Schutzbrillen sowie sichere Transportbehältnisse wurden nicht von Anfang an und nur Zug um Zug in die Kostenbetrachtung mit einbezogen.

Das schwerwiegendste Versäumnis sieht der ORH allerdings in der Vernachlässigung der Folgekosten. So machen aufgrund des Fortbildungskonzepts der Polizei allein die Personalkosten für die Folgebeschulungen jährlich 6,78 Mio. € aus. Zusammen mit den Kosten der Erstbeschulung von 7,16 Mio. € ergeben sich für eine zwanzigjährige Nutzungsdauer rechnerisch Personalkosten von 136 Mio. €.

Auch wenn der Bedarf einer neuen MDW nicht infrage gestellt wird, sollten die Folgen hinsichtlich der Kosten und des personellen Aufwands schon im Vorfeld ermittelt werden. Vorrangiges Ziel sollte sein, die vorhandenen Ressourcen der Polizei effizient einzusetzen.

### 46.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Innenministerium sagte zu, den Einsatz der MDW laufend zu beobachten und zu evaluieren.

#### 46.4.1 Entscheidung für eine zusätzliche Mitteldistanzwaffe

Das Innenministerium teilt die Auffassung des ORH, dass auch bei der Bearbeitung unterschiedlicher Themen in Projekt- oder Arbeitsgruppen stets eine ganzheitliche Betrachtung der Kosten vorzunehmen sei.

Die in den ORH-Prüfungsmitteln im Vergleich zur ursprünglichen Kostenschätzung beschriebene Kostenentwicklung sei aber kein Indiz dafür, dass hier eine solche ganzheitliche Betrachtung unterblieben wäre. Vielmehr sei diese Betrachtung wegen der Neuartigkeit und der hohen zeitlichen Priorisierung der auslösenden Ereignisse parallel zur Lageentwicklung erfolgt. Der Anschlag auf „Charlie Hebdo“ in Paris Anfang 2015, habe hierbei den Beginn einer Reihe terroristischer Angriffe in mehreren europäischen Staaten dargestellt, die eine neue Dimension des Terrors nach Europa gebracht hätten. Unter Berücksichtigung der zum Teil durch bund-länderübergreifende Polizei-Arbeitsgruppen ausgesprochenen Empfehlungen, sei auch die Beschränkung auf nur eine MDW geprüft worden. Die festgestellte Fähigkeitslücke bei der Bekämpfung skrupelloser und zum Teil ballistisch geschützter Terroristen, könne nach Auffassung des Innenministeriums jedenfalls nicht durch die nachträgliche Umrüstung der rd. 6.500 vorhandenen Maschinenpistolen geschlossen werden. Auch der vollständige Ersatz der Maschinenpistolen durch ein neues Waffensystem sei aus polizeitaktischer Sicht nicht notwendig und deshalb auch aus wirtschaftlicher Sicht abzulehnen gewesen.

#### 46.4.2 Vergabe

Ob die Paketausschreibung der Polizei möglicherweise ursächlich für ein zurückhaltendes Interesse der Bieter gewesen sei, bleibe spekulativ. Auch wenn es letztlich aufgrund von Lieferschwierigkeiten des Waffenherstellers zu Verzögerungen beim Rollout gekommen sei, sei die Ausschreibung im Paket mit Waffe, Zubehör und Munition jedenfalls grundsätzlich geeignet gewesen, das Beschaffungsverfahren zu beschleunigen und die Risiken für das Gesamtsystem bzw. den Aufwand bei Reklamation zu minimieren.

Im vorliegenden Vergabeverfahren hätten in die Ermessensentscheidung Parameter einfließen müssen, die dazu geführt hätten, dass ausnahmsweise eine Korrektur/Heilung möglich gewesen wäre.

Die Nutzung von Einsatzmunition basiere auf der Berücksichtigung von technischen, organisatorischen und vor allem auch psychologischen Aspekten in der Einführungsphase einer neuen Munition.

In der Gesamtschau hätte nach Auffassung der Projektgruppe die Paketausschreibung gegenüber einer Einzelausschreibung der Einsatzmunition daher tatsächlich keine Mehrkosten verursacht.

Die Sicherung der Waffe gegen unbefugten Zugriff durch Dritte sei durch den Koffer geregelt worden. Die flexiblere Tragetasche decke hingegen die übrigen notwendigen Anwendungsbereiche ab.

#### 46.4.3 Kosten

Der anfangs geschätzte Gesamtauftragswert für die Waffe samt Anbauteilen und die Munition habe ausschließlich auf Erfahrungswerten vergleichbarer Ausschreibungen bei den Spezialeinheiten basiert. Im Laufe der Projektarbeit sei diese erste Schätzung vor allem durch die notwendige Erhöhung der Zahl der benötigten Waffensysteme von 600 auf 901 Stück, wie auch durch die erforderliche Erweiterung des Zubehörs angepasst worden. Alle Anpassungen seien laut dem Innenministerium fachlich geboten gewesen. Das Training mit Maschinenpistolen sei laut Innenministerium fast ausschließlich in den polizeieigenen Raumschießanlagen erfolgt. Vor der Beschaffung der neuen MDW sei, aufgrund der geringen Zahl der Gewehr-Schützen und der Trainingseinheiten außerhalb der Spezialeinheiten, der Betrieb polizeieigener Freischießanlagen (FSA) weder erforderlich noch wirtschaftlich gewesen. Die Anmietung privater FSA und die Mitnutzung von Bundesweherschießständen hätten sich deshalb als praktikabel erwiesen. Die Änderung der taktischen Konzepte bei sog. lebensbedrohlichen Einsatzlagen aufgrund der erhöhten Terrorgefahr, sehe künftig den bayernweiten Einsatz der neuen MDW vor. Die erforderliche Anpassung der Schießausbildung inklusive der Trainingsstätten sei vom Innenministerium sukzessive unter größtmöglicher Berücksichtigung einer wirtschaftlichen Umsetzung betrieben worden. So sei zwischenzeitlich ein ortsunabhängiges, kostensparendes Lasertrainingssystem für die neue MDW eingeführt worden. Der sichere



Umgang mit Schusswaffen habe einen hohen Stellenwert bei der Bayerischen Polizei. Dementsprechend werde mit jedem Waffensystem laufend ein hoher Schulungsaufwand betrieben. Die Steigerung der Personalkosten für die erforderliche Schulung mit der neuen MDW sei zu großen Teilen dem neuen Aus- und Fortbildungskonzept der Bayerischen Polizei für lebensbedrohliche Einsatzlagen geschuldet. Der Schulungsaufwand und damit die erhöhten Kosten wären somit auch nach Umrüstung der vorhandenen Maschinenpistolen oder Ersatz der Maschinenpistole durch ein neues Waffensystem in ähnlicher Höhe zu berücksichtigen.

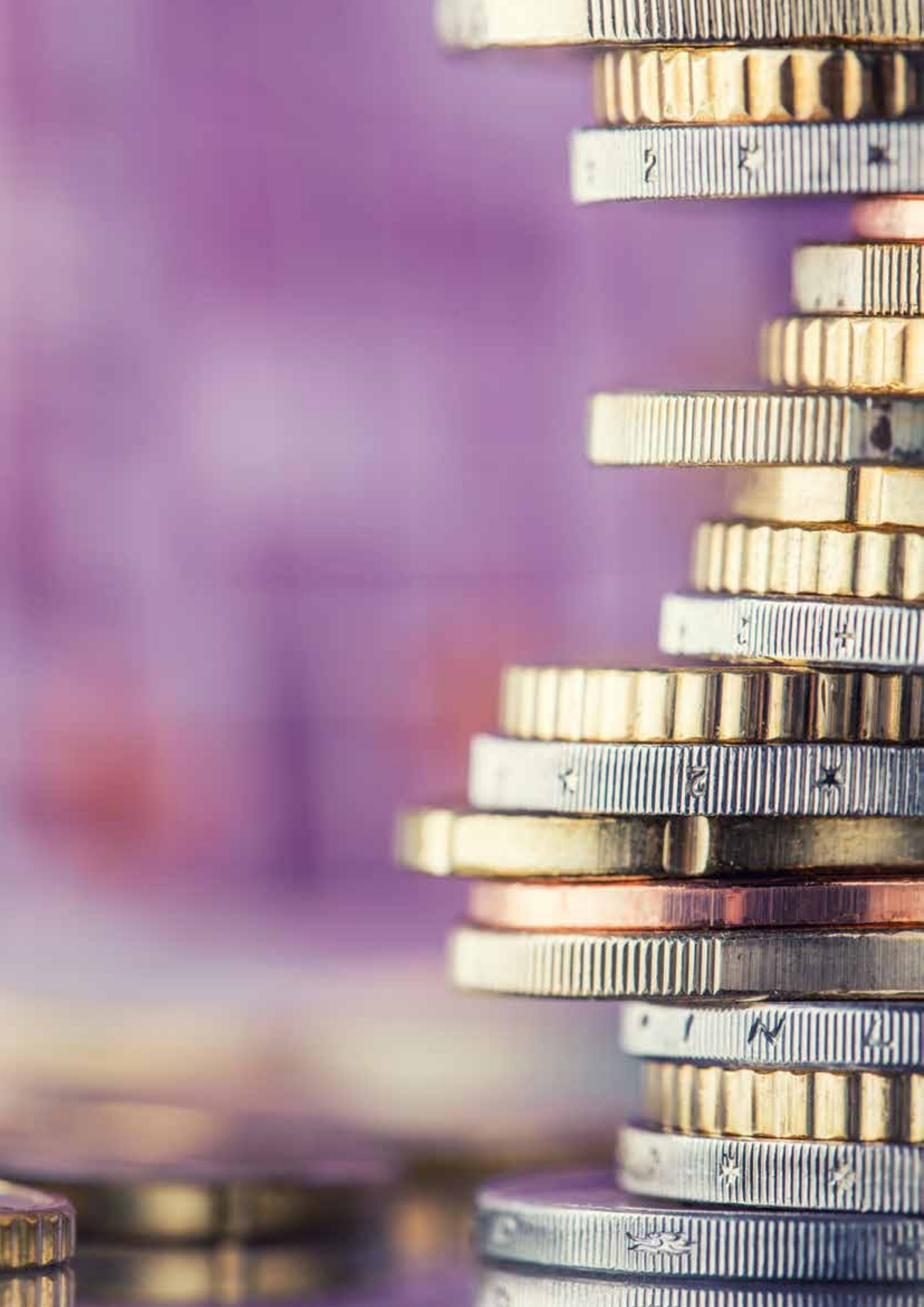
#### **46.5 Schlussbemerkung**

Die Stellungnahme des Innenministeriums zeigt, dass die haushalts- und vergaberechtlichen Gesichtspunkte, die auch für die Polizei bindend sind, als nachrangig betrachtet worden sind. Die realistische Erfassung aller Kosten einschließlich der Folgekosten einer Beschaffung ist aus Gründen der Transparenz haushaltsrechtlich gefordert und ist auch die wesentliche Grundlage für die Wirtschaftlichkeit einer Beschaffung.

Das Vergabeverfahren ist nicht zweckmäßig gestaltet und fehlerhaft ausgeführt gewesen. Der ORH empfiehlt, künftige Vergabeverfahren rechtskonform und unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte durchzuführen.

Die Munitionsbeschaffung im Rahmen der Paketausschreibung ist unwirtschaftlich gewesen. Trotz der angeführten psychologischen Gründe ist die Polizei selbst bei der zusätzlichen MDW aus gutem Grund von der Verwendung von Einsatzmunition für Übungszwecke abgekommen. Der ORH empfiehlt, für Übungszwecke mit Polizeiwaffen möglichst Übungsmunition zu verwenden.

Vor allem der zusätzliche Aufwand für Aus- und Fortbildung, der durch zwei unterschiedliche MDW auch im allgemeinen Streifendienst deutlich gesteigert wird, ist bei der Entscheidung für die zusätzliche MDW nicht ausreichend mit einbezogen worden. Der ORH empfiehlt, eine Übersicht über die Kosten, einschließlich Folgekosten, der Beschaffung der zusätzlichen MDW zu erstellen.





# STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT

## 47 Elektronische Zahlungsabwicklung in der Staatsverwaltung

(Epl. 06)

Die Gesamtkosten für die staatliche Basiskomponente ePayment zur elektronischen Zahlungsabwicklung von Verwaltungsleistungen belaufen sich mittlerweile auf über 3,5 Mio. €. Wegen der unzureichenden Nutzung kostete jeder so zwischen 2017 und 2020 vereinnahmte Euro durchschnittlich noch 58 Cent. Der ORH empfiehlt, das Angebot der elektronischen Zahlungsabwicklung deutlich auszuweiten.

Über das BayernPortal finanziert der Freistaat eine weitere ePayment-Plattform mit ähnlichen Funktionen für die Kommunen. Der ORH empfiehlt, beide IT-Verfahren abzugleichen und dabei die Standardisierung zu nur einer ePayment-Lösung zu prüfen.

Der ORH hat 2020/2021 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg insbesondere den Einführungsstand der staatlichen zentralen Basiskomponente ePayment zur elektronischen Zahlungsabwicklung von Verwaltungsleistungen untersucht. Prüfungsmaßstab waren Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

### 47.1 Ausgangslage

#### 47.1.1 Gesetzliche Grundlagen

Gesetze wie das BayEGovG und das OZG geben den Rahmen für digital nutzbare Verwaltungsleistungen vor. So verpflichtet das OZG Bund, Länder und Kommunen, u. a. ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 digital über Verwaltungsportale verfügbar zu machen. Art. 5 Abs. 1 BayEGovG zufolge bieten die Behörden geeignete elektronische Zahlungsmöglichkeiten an. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen und einer Reihe von gebührenpflichtigen Leistungen nimmt die Bedeutung und die Dringlichkeit für die Verwaltung zu, eine elektronische Zahlungsabwicklung - das ePayment - einzuführen.

#### 47.1.2 Staatliche Basiskomponente ePayment

Der Ministerrat beschloss am 09.07.2002 die Einführung und Weiterentwicklung ressortübergreifender Anwendungen (Basiskomponenten), um die bayerischen eGovernment-Ziele zu erreichen. Für gleich gelagerte Aufgaben innerhalb der Staatsverwaltung sollen standardisierte Lösungen eingesetzt werden.

Die Verwaltung bietet kostenpflichtige Leistungen und Produkte online etwa über Webshops an. Die Basiskomponente ePayment stellt dafür mehrere Online-Bezahlungsmöglichkeiten zur Verfügung, etwa die Bezahlung über gängige Kreditkarten, SEPA-Lastschriftverfahren und PayPal. Gleichzeitig besteht intern eine automatisierte Abrechnung unter Anbindung an das elektronische staatliche Haushalts- und Kassenverfahren, sodass entsprechende Onlinezahlungen unmittelbar verbucht werden können.

Das Finanzministerium ist für die Basiskomponente ePayment zuständig. Es sieht Einsparpotenzial durch den Onlinevertrieb von Verwaltungsleistungen und deren automatisierter Abwicklung. Durch den Einsatz der Basiskomponente ließen sich Effizienzgewinne, z. B. beim Personalaufwand der Betreiber von Fachverfahren und Webshops sowie der Staatsoberkasse erreichen. Ebenso könnten parallele ePayment-Lösungen abgelöst und reduziert werden sowie bessere Konditionen bei den Gebühren der verschiedenen Bezahlarten erzielt werden.

#### **47.1.3 ePayment-Plattform für Kommunen über das BayernPortal**

Neben der staatlichen Basiskomponente ePayment gibt es eine Softwarelösung des Bundes und der Länder (ePayBL), die der Freistaat den Kommunen für ePayment über das BayernPortal zur Verfügung stellt.

Bei ePayBL handelt es sich um eine im Zuge der eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“ entstandene ePayment-Lösung des Bundes. Sie wird von einem IT-Verbund aus Bund und zehn Bundesländern weiterentwickelt, gepflegt und gewartet (Entwicklergemeinschaft). Aus Bayern nimmt dort seit 2013 die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) teil.

### **47.2 Feststellungen**

#### **47.2.1 Projektierung der Basiskomponente ePayment**

Ende 2005 sah das Finanzministerium zunächst vor, ePayBL für die elektronische Zahlungsabwicklung der unmittelbaren Staatsverwaltung zu verwenden. Das Finanzministerium hätte dafür einmalig 85.000 € aufwenden müssen, davon 65.000 € für die Beteiligung an der Bundeslösung und ca. 20.000 € für die Anbindung an das staatliche Haushalts- und Kassenverfahren. ePayBL hätte das Unternehmen umsetzen sollen, das im Auftrag des Bundes die Softwarelösung entwickelt hatte.

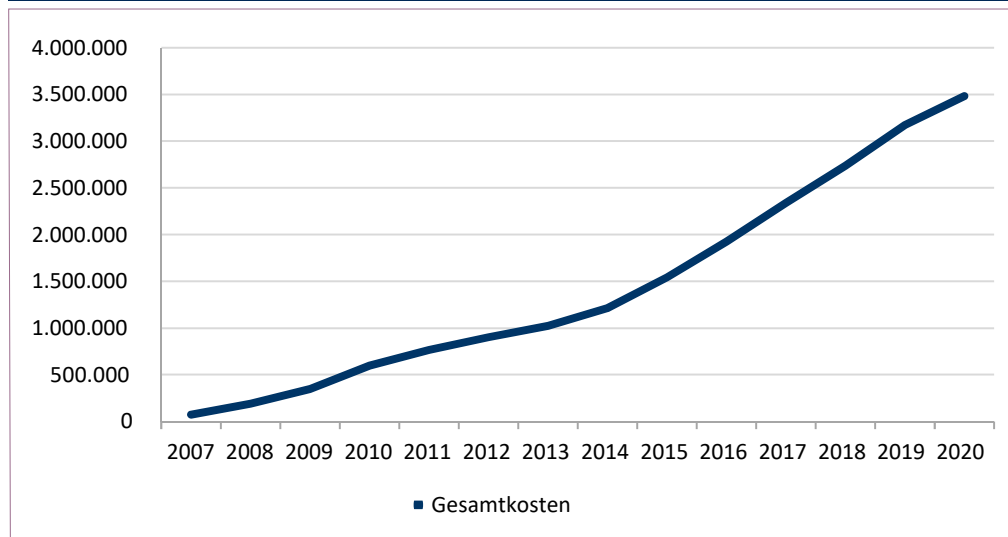
Anfang 2007 erteilte das Finanzministerium dem Landesamt für Finanzen (LFF) den Projektauftrag zur Einführung einer ePayment-Plattform als Basiskomponente auf Grundlage der Bundeslösung. Kurz vor Beauftragung zur Umsetzung gab das Softwareentwicklungsunternehmen der Bundeslösung im Oktober 2007 bekannt, dass sie aufgrund von Kapazitätsengpässen bis voraussichtlich zum ersten Quartal 2008 keinen weiteren Auftrag übernehmen könne.

Das Finanzministerium hielt die Einführung von ePayBL in der Staatsverwaltung wegen dieser Verzögerung für nicht vertretbar. Um Zeitrissen zu vermeiden und trotzdem eine zeitnahe Realisierung zu erreichen, wurde eine alternative ePayment-Lösung aus einer vorherigen Markterkundung geprüft; dabei wurden ähnliche Funktionalitäten festgestellt wie bei ePayBL. Das Angebot für die alternative ePayment-Lösung für ein zeitlich befristetes Pilotsystem belief sich auf 71.400 €. Im Februar 2008 beauftragte das Finanzministerium daraufhin die Erstellung eines Testsystems mit dieser Alternative. Die Pilotierung startete im März 2010. In deren Verlauf wurde weiterer Anpassungs- und Änderungsbedarf erkannt.

Zur späteren Überführung in den Produktivbetrieb bot der Hersteller ein Nachfolgeprodukt an. Das Finanzministerium beschloss im Dezember 2011 dessen Beschaffung und Einsatz. Für die weitere Anbindung und Bereitstellung wurde 2012 ein Preis von 76.160 € vereinbart. Die Umsetzung startete im Juli 2012 und der Produktivbetrieb im November 2016. Das Projekt zur Einführung einer ePayment-Plattform als Basiskomponente wurde im Dezember 2017 offiziell beendet. Insgesamt erhielt der Hersteller für Pilot- und Produktivsystem 147.560 €, während für die Bundeslösung 85.000 € zu zahlen gewesen wären.

Im Projekt gab es keine konkreten zeitlichen Vorgaben zu dessen Dauer und auch keine darauf abgestimmte Termin- und Ressourcenplanung der Arbeitspakete. Kennzahlen zur Überwachung des Projekts wurden nicht festgelegt. Zu den zeitlichen Abläufen im Projekt wurde einerseits von massiven Problemen in der Zusammenarbeit mit dem Hersteller berichtet. Andererseits musste das Projektpersonal beim LfF immer wieder für Linienaufgaben oder andere höherpriorisierte Projekte eingesetzt werden und stand somit dem Projekt zeitweise nur mit einem geringen Anteil zur Verfügung.

**Kumulierte Gesamtkosten Basiskomponente ePayment 2007 bis 2020 (€)** *Abbildung 22*



Im Zeitraum von 2007 bis 2020 entstanden für die Einführung und Bereitstellung der ePayment-Basiskomponente Gesamtkosten von über 3,5 Mio. €. Diese umfassen neben den Herstellerkosten, die Kosten für die Einführung und den Betrieb, insbesondere auch die Personalkosten beim LfF und beim Finanzministerium. Kosten anderer Behörden für die Pilotierung und Einführung der Basiskomponente sind darin nicht enthalten. Die Gesamtkosten beliefen sich bis 2011 auf 800.000 €. Bis zum Produktivbetrieb im November 2016 summierten sie sich weiter auf annähernd 1,9 Mio. €. Seitdem kamen bis Ende 2020 Kosten von weiteren 1,6 Mio. €<sup>115</sup> hinzu.

#### 47.2.2 Nutzung

Die Basiskomponente ePayment nutzten bisher<sup>116</sup> sechs Behördenzweige.

<b>Nutzer der Basiskomponente ePayment</b>			
<b>Lfd. Nr.</b>	<b>Behördenzweig</b>	<b>Verfahren</b>	<b>Internetadresse</b>
1	Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung	Webshop	www.geodatenonline.bayern.de
2	Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft	Webshop	www.fischerpruefung-online.bayern.de
3	Bayerisches Staatsministerium der Justiz - Justizvollzug	Webshop	www.haftsache.de
4	Bayerische Staatsbibliothek	Webshop	www.bsb-muenchen.de
5	Monumenta Germaniae Historica	Webshop	www.mgh.de
6	LfF	Elektronische Bezahlseite der Staatsoberkasse	www.epay.bayern.de

*Tabelle 70*

Seit der Produktivsetzung 2016 wurden ca. 2,7 Mio. € über die Basiskomponente vereinbart.

Als einen Grund für den derzeitigen Stand des Rollouts sieht das Finanzministerium personelle Engpässe beim LfF an. Neue Nutzer würden für die Einbindung der Basiskomponente in ihr Verfahren üblicherweise Supportleistungen benötigen. Zudem würde die Nutzerseite nicht kontinuierlich betreut, sondern meist in Etappen, was den Rollout verzögert.

#### 47.2.3 ePayment-Plattform für Kommunen über das BayernPortal

Der Freistaat stellt den Kommunen ePayBL über das BayernPortal dauerhaft kostenfrei zur Verfügung, das neben ePayment auch weitere Dienste umfasst (BayernID, Digitaler Postkorb). Das Finanzministerium hat mit der AKDB einen Systemlieferungsvertrag

<sup>115</sup> Gesamtkosten 2017: 415.200 €, 2018: 395.977 €, 2019: 437.334 € und 2020: 308.845 €.

<sup>116</sup> Stand: November 2020.



für das BayernPortal abgeschlossen. Der Freistaat zahlt dafür pauschal 2 Mio. € jährlich. Die Kosten für die Weiterentwicklung und Pflege sowie für den Kundenservice und den Betrieb von ePayBL sind darüber abgedeckt.

Die strikte Trennung beim ePayment nach staatlichem (Basiskomponente) und kommunalem (ePayBL) Verfahren wurde von der Verwaltung nicht begründet. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hierzu unterblieb. Letztmalig hat das Finanzministerium 2006 bei einem Abgleich der beiden Verfahren festgestellt, dass beide über ähnliche Funktionalitäten verfügten. Ob ePayBL auch für die staatlichen Verwaltungsleistungen eingesetzt werden kann oder ob eine Anbindung der kommunalen Verwaltungsverfahren an die Basiskomponente möglich ist, wurde nicht analysiert.

## **47.3 Würdigung und Empfehlungen**

### **47.3.1 Projektierung der Basiskomponente ePayment**

Erfahrungsgemäß dauert die Entwicklung eines neuen IT-Systems länger als die Übernahme eines bestehenden und verursacht zusätzliche Kosten. Deswegen tragen Dringlichkeitsgründe die Entscheidung gegen das vorhandene ePayBL nicht. Zudem hätten die Entscheidungsalternativen von Basiskomponente und Bundeslösung schon wegen deren sehr ähnlicher Funktionalitäten von Anfang an im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufgezeigt und bewertet werden müssen.

Tatsächlich brachte die Entscheidung im Februar 2008 gegen die geeignete Software des Bundes und für die Beschaffung der alternativen ePayment-Lösung statt der schnellen Lösung erhebliche Verzögerungen und Kostensteigerungen. Das lag aufseiten des Freistaates auch an der unzureichenden Projektsteuerung ohne konkrete zeitliche Vorgaben sowie an vorhersehbaren Personalengpässen. Hinzu kamen noch Probleme in der Zusammenarbeit mit dem Hersteller der Software.

Fünf Jahre nach dem Projektauftrag an das LfF von 2007 stand der Verwaltung, trotz Kosten von bis dahin knapp 800.000 €, immer noch kein geeignetes System für einen flächendeckenden Rollout zur Verfügung. Im Verhältnis zu den Gesamtkosten bis zur Produktivsetzung im November 2016 in Höhe von 1,9 Mio. € wurden somit über 41 % für konzeptionelle Tätigkeiten aufgewendet. Dies erscheint überproportional hoch und unwirtschaftlich.

Der ORH empfiehlt, künftig auf ein wirksames Projektmanagement sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu achten. Bei diesen sollten auch bereits bestehende Lösungen einbezogen werden.

### **47.3.2 Nutzung**

Seit dem Start des Produktivbetriebs im November 2016 steht den Dienststellen die Basiskomponente ePayment zur Verfügung. Derzeit nutzen nur sechs Behördenzweige die Basiskomponente ePayment. Deren Rollout wurde also bislang offensichtlich vernachlässigt.

Von 2017 bis 2020 wurden nur ca. 2,7 Mio. € über die Basiskomponente vereinnahmt. Dem stehen in diesem Zeitraum Kosten von ca. 1,6 Mio. € gegenüber. Binnen vier Jahren wurden somit jährlich durchschnittlich 390.000 € für die Basiskomponente aufgewendet und ca. 670.000 € darüber vereinnahmt. In Relation entfielen also auf jeden elektronisch vereinnahmten Euro rechnerisch im Durchschnitt anteilige Gesamtkosten von 58 Cent, wobei die Spanne von 87 Cent 2017 bis 32 Cent 2020 reicht. Das Potenzial an personellen Einsparmöglichkeiten, wie beispielsweise bei der sonst manuellen Erfassung im Kassen- und Haushaltsverfahren bei jedem Verkaufsvorgang im Webshop, wird bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Der ORH bewertet all das als eindeutig unwirtschaftlich.

### **47.3.3 ePayment-Plattform für Kommunen über das BayernPortal**

Die derzeitige Unterscheidung zwischen staatlichem und kommunalem Verwaltungsv erfahren beim ePayment trägt nicht zur Vereinheitlichung der IT-Landschaft bei. Trotz ähnlicher Funktionalitäten werden beide Verfahren nebeneinander weiterentwickelt.

Da der Freistaat ePayBL den Kommunen kostenfrei anbietet, trägt er neben den Kosten für seine Basiskomponente weitere Kosten für eine zweite ePayment-Lösung mit vergleichbaren Funktionalitäten. Das verletzt den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Nach Ansicht des ORH widerspricht dies auch dem Leitgedanken der Standardisierung durch Basiskomponenten und der Konsolidierung der IT-Landschaft.

Der Einsatz und die möglichen Synergieeffekte von ePayBL oder der Basiskomponente sollten daher genau daraufhin geprüft werden, ob künftig nur ein ePayment-System ausreicht. Die wirtschaftlichste Lösung ist dann weiterzuführen.

### **47.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Aus Sicht des Finanzministeriums sind die Feststellungen und Empfehlungen des ORH begründet und können mitgetragen werden. Das LfF beginne Anfang 2022 mit dem Vergleich beider Verfahren. Davon erhoffe man sich im Laufe des Februars erste Erkenntnisse zu grundlegenden Informationen über die künftige Ausrichtung des ePayments in Bayern. Dabei stünde strategisch dessen langfristige Ausrichtung im Fokus.

Auf eine konsequente Projektdurchführung mit einer zielgerichteten Projektsteuerung und -planung werde in Zukunft verstärkt geachtet. Hinsichtlich der Kostenbewertung



und -empfehlung bestehe Konsens. Allerdings könne die Digitalisierung der Staatsverwaltung in vielen Bereichen nicht ausschließlich monetär bewertet werden, die Investitionen seien vielmehr strategisch zu sehen. Oftmals würden sich während der Einführung neuer Technologien Bedürfnisse oder Rahmenbedingungen abzeichnen, die in der Umsetzungsphase oder im laufenden Betrieb stetig und ggf. mit zusätzlichem Aufwand umgesetzt werden müssten. Eine Amortisation in der Anfangszeit bestehe deshalb - wie hier - nicht zwangsläufig. Aus Kapazitätsgründen habe das LfF den Rollout nicht effektiv und termingerecht durchführen können. Um die Kundenzahl der Basiskomponente zu erhöhen, sei das LfF beauftragt worden, eine Akquise zu betreiben und ein Rollout-Konzept zu erarbeiten. Seit November 2021 würden Abfragen bei den Ressorts laufen. Derzeit seien für 2022 die Anbindung des Verfahrens PRIMUSS<sup>117</sup> der Hochschulen für angewandte Wissenschaften und eines Verfahrens der Ludwig-Maximilians-Universität München geplant. Aus Kapazitätsgründen würden sich maximal drei Webshops jährlich neu an die Basiskomponente anbinden lassen.

#### 47.5 **Schlussbemerkung**

Die Nutzung der staatlichen Basiskomponente ePayment liegt weit hinter den Erwartungen an einen modernen, bürgerfreundlichen und wirtschaftlichen IT-Einsatz zurück und ist dringend verbesserungsbedürftig. So sind staatliche Massenverfahren mit Zahlungen im Bereich von Polizei und Justiz nicht einbezogen.


Die Staatsregierung hat am 15.11.2021 beschlossen, die digitale Zusammenarbeit mit den Kommunen zur deutlich beschleunigten Digitalisierung der staatlichen wie der kommunalen Verwaltung neu aufzustellen. Neue eigene Strukturen, ggf. in Kooperation mit der AKDB sollen die unmittelbare Umsetzung von IT-Projekten ohne zeitaufwendige Vergabeverfahren an Externe ermöglichen. Vor diesem Hintergrund hält es der ORH erst recht für unwirtschaftlich, zwei ePayment-Lösungen anzubieten und zu bezahlen. Die Verwaltung sollte dringend die staatliche Basiskomponente ePayment mit ePayBL mit dem Ziel vergleichen, nur noch eine wirtschaftliche ePayment-Lösung vorzuhalten. Anschließend ist der Rollout-Prozess zu forcieren, um das Angebot zur elektronischen Zahlungsabwicklung deutlich auszuweiten.

---

<sup>117</sup> Prüfungs-, Immatrikulations- und Studentenverwaltung System.

## 48 Wohnraum für Staatsbedienstete

(Kap. 06 15)

 **Die Wohnungsfürsorge des Freistaates kann ihr Ziel immer weniger erfüllen: Im Jahr 2019 erhielten nur noch rd. 14 % aller Antragsteller im S-Bahn-Bereich München eine Staatsbedienstetenwohnung. Die geplanten Neubaumaßnahmen kompensieren fast nur ausgelaufene Belegungsrechte. Es bedarf daher weiterer Anstrengungen, um Staatsbediensteten künftig ausreichend bezahlbaren und dienstortnahen Wohnraum anbieten zu können.**

**Ferner empfiehlt der ORH ein transparentes Belegungsmanagement mit dem Ziel, dass Wohnungen ausschließlich durch berechnigte Personen genutzt sowie in berechnigtem und damit angemessenem Umfang belegt werden.**

Der ORH hat 2019/2020 gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach und Regensburg geprüft, in welchem Ausmaß das Ziel der Wohnungsfürsorge, Staatsbediensteten baldmöglichst eine angemessene Wohnung zuzuweisen, erreicht wird. Prüfungsmaßstab waren Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.

### 48.1 Ausgangslage

Der Freistaat betreibt Wohnungsfürsorge zum Zweck, die Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu erhalten. Damit soll insbesondere versetzten, abgeordneten oder neu eingestellten Beschäftigten geholfen werden, baldmöglichst eine ihrer Dienststellung, ihren Einkommensverhältnissen und der Größe ihrer Familie angemessene Wohnung am Dienstort einschließlich des Einzugsgebiets zu beziehen. Gleichzeitig soll so die Dauer der getrennten Haushaltsführung verkürzt und Trennungsgeld eingespart werden.<sup>118</sup>

Antragsberechnigt sind neben den Beschäftigten des Freistaates die Beschäftigten der Bayerischen Universitätsklinik und der Bayerischen Staatsforsten.<sup>119</sup>

Maßgeblich für die Zuweisung einer Wohnung ist die Dringlichkeit des Antrags (Stufen 1 bis 3).<sup>120</sup> Zur Dringlichkeitsstufe 1 zählen insbesondere Beschäftigte, die Anspruch auf Trennungsgeld haben oder die an einen anderen Ort als den bisherigen Wohnort versetzt, abgeordnet oder dort eingestellt werden, sowie Beschäftigte mit erhöhtem Raumbedarf aufgrund der Kinderzahl. Zur Dringlichkeitsstufe 2 zählen hauptsächlich Beschäftigte, deren Wohnung nach Lage, Ausstattung, Raumzahl oder Miethöhe als nicht angemessen gilt. Der Dringlichkeitsstufe 3 werden alle sonstigen Anträge zugeordnet.

Zuständig für die Zuweisung der Wohnungen und die Überwachung der Belegungsvoraussetzungen ist die Wohnungsfürsorgestelle des Landesamts für Finanzen (LfF).<sup>121</sup> Die Wohnungsfürsorgestelle ist weder Eigentümerin der Wohnungen noch bewirtschaftet

---

<sup>118</sup> Nr. 1 BayWoVR.

<sup>119</sup> Nr. 2 BayWoVR.

<sup>120</sup> Nr. 4 ff. BayWoVR.

<sup>121</sup> Nr. 11.1 S. 2 BayWoVR.





sie diese. Sie hat daher auch keinen Einfluss auf die Zahl der Staatsbedienstetenwohnungen und die Belegungsrechte daran.

Vielmehr resultieren die Belegungsrechte des Freistaates an diesen Wohnungen im Wesentlichen aus der staatlichen Förderung von Staatsbedienstetenwohnungen. Der Freistaat gewährte bis 2002 privaten und öffentlichen Bauherren Förderdarlehen und erhielt dafür Belegungsrechte für die Dauer der Darlehenslaufzeit. Seit 2003 ist ausschließlich die Stadibau - Gesellschaft für den Staatsbedienstetenwohnungsbau in Bayern mbH (Stadibau) förderberechtigt. Alleingesellschafter der Stadibau ist der Freistaat.

Die Stadibau baut und bewirtschaftet seit 1974 Staatsbedienstetenwohnungen und unterstützt den Freistaat so bei seinen Aufgaben im Bereich der staatlichen Wohnungsfürsorge.

Aufgrund der Zuweisung durch die Wohnungsfürsorgestelle schließt der Wohnungseigentümer mit dem Antragsteller einen Mietvertrag.<sup>122</sup> Größter Vermieter ist die Stadibau.

## 48.2 Feststellungen

Der Wohnungsfürsorgestelle standen insgesamt 12.927 Wohnungen<sup>123</sup> zur Belegung zur Verfügung. Hiervon befanden sich 9.705 Wohnungen (75 %) im S-Bahn-Bereich München. Die Stadibau verwaltete 7.195 Wohnungen, davon 6.780 Wohnungen (94 %) im S-Bahn-Bereich München.

Der Bau von Staatsbedienstetenwohnungen ist mit erheblichen finanziellen Aufwendungen verbunden. So rechnet die Stadibau im Neubauprogramm 2020 bis 2029 für eine 70 m<sup>2</sup>-Wohnung mit Neubaukosten - ohne Grundstück - von 400.000 €. Die Grundstücke werden der Stadibau in der Regel vom Freistaat im Wege eines unentgeltlichen Erbbaurechts zur Verfügung gestellt.

### 48.2.1 Zuweisung von Staatsbedienstetenwohnungen und Belegungsrechte

Die Prüfung konzentrierte sich auf Wohnungen im S-Bahn-Bereich München, da sich dort mit 75 % der weit überwiegende Anteil der Belegungsrechte befand. Gleichzeitig lagen dort die meisten Wohnungsanträge vor. Von 4.623 offenen Wohnungsanträgen im Jahr 2019 entfielen auf den S-Bahn-Bereich München 4.064<sup>124</sup> (88 %).

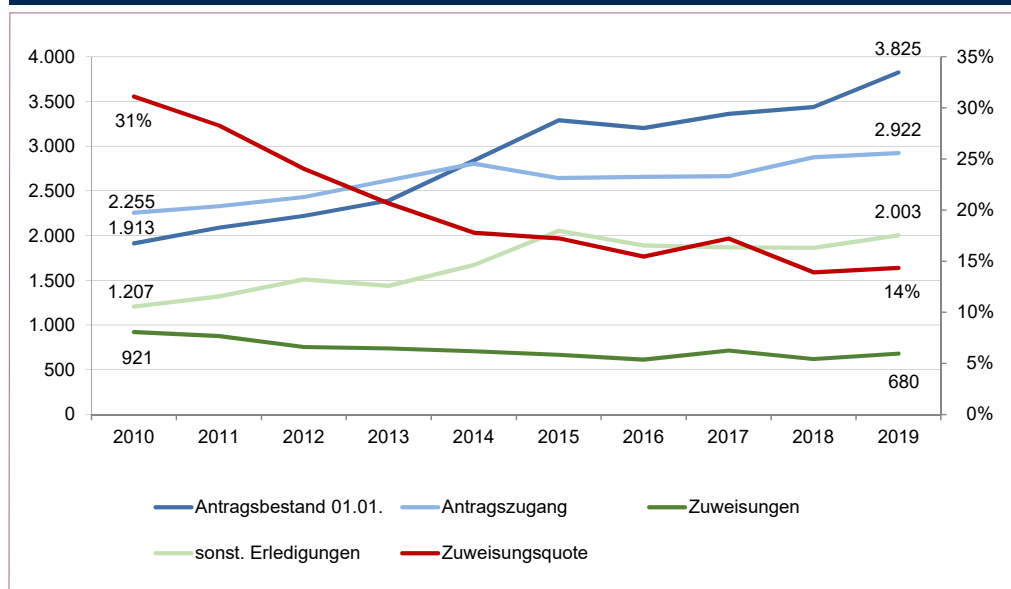
<sup>122</sup> Nr. 11.2 BayWoVR.

<sup>123</sup> Stand: 31.12.2019.

<sup>124</sup> 4.064 offene Anträge (3.825 Antragsbestand zuzüglich 2.922 Antragszugänge abzüglich 680 Zuweisungen abzüglich 2.003 sonstige Erledigungen).

Die Zahl der Wohnungsanträge, der Zuweisungen und der sonstigen Erledigungen stellt sich von 2010 bis 2019 wie folgt dar:

**Wohnungsanträge, Zuweisungen und Erledigungen im S-Bahn-Bereich München** *Abbildung 23*



Die Zuweisungsquote stellt die Anzahl der Zuweisungen ins Verhältnis zur Anzahl der Anträge abzüglich der sonstigen Erledigungen.<sup>125</sup> Als sonstige Erledigungen bezeichnet die Wohnungsfürsorgestelle alle Anträge, denen innerhalb von zwei Jahren keine Wohnung zugewiesen werden konnte und daher ihre Gültigkeit verlieren,<sup>126</sup> oder die vom Antragsteller zurückgenommen wurden. Detaillierte Zahlen lagen dazu nicht vor.

Die Zuweisungsquote war über die Jahre 2010 bis 2019 rückläufig. Dies ergibt sich im Wesentlichen aus der rückläufigen Zahl an Zuweisungen (von 921 auf 680) bei einer steigenden Zahl von Anträgen (von 1.913 auf 3.825). Bei den Antragstellern der Dringlichkeitsstufe 2 fiel die Zuweisungsquote über diesen Zeitraum von 35 auf 10 %, bei den Antragstellern der Dringlichkeitsstufe 1 von 50 auf 26 %. Insgesamt sank die Zuweisungsquote von 31 auf 14 %. Somit bekamen 2019 insgesamt 86 % der Antragsteller keine Wohnung zugewiesen.

Die Belegungsrechte an den Wohnungen der Stadibau stehen dem Freistaat auf Dauer zur Verfügung. In den übrigen Fällen erlischt das Belegungsrecht mit Rückzahlung des vom Freistaat gewährten Förderdarlehens. Der wohnungsfürsorgeberechtigte Mieter kann zwar in der Wohnung verbleiben; für die künftige Belegung durch die Wohnungsfürsorgestelle steht sie aber nicht mehr zur Verfügung.

2010 bis 2019 lief das Belegungsrecht an 769 Wohnungen mehr aus als neu hinzukamen. Im Neubauprogramm der Stadibau für die Jahre 2020 bis 2029 plante die Stadibau 2019 den Neubau von 1.868 Wohnungen. Für 975 Wohnungen läuft in diesem Zeitraum die

<sup>125</sup> Zuweisungen dividiert durch den Bestand inklusive Zugänge und abzüglich Erledigungen.

<sup>126</sup> Nr. 11.1 Sätze 3 und 4 BayWoVR.



Belegungsbindung aus; der Bestand wird sich also voraussichtlich um 893 Wohnungen erhöhen. Über den gesamten Zeitraum 2010 bis 2029 betrachtet, beträgt der Zuwachs an Belegungsrechten damit 124 Wohnungen.

#### **48.2.2 Überprüfung der Belegungsberechtigungen**

2019 betrug die Mietdauer der von der Stadibau verwalteten 6.780 Wohnungen im S-Bahn-Bereich München in 51 % der Fälle länger als 10 Jahre. Bei 32 % lag der Vertragsbeginn zwischen 11 und 20 Jahren zurück; 19 % der Mietverträge bestanden mehr als 20 Jahre.

Während des Antragsverfahrens überprüft die Wohnungsfürsorgestelle die Berechtigung der Antragsteller zur Belegung einer Wohnung und lässt sich entsprechende Nachweise vorlegen. Mit Annahme des Wohnungsangebots verpflichtet sich der zukünftige Mieter, der Wohnungsfürsorgestelle jede Änderung von Dienst- und Familienverhältnissen mitzuteilen. Daneben wird die Beschäftigungsbehörde mit Übersendung eines Abdrucks der Wohnungszuweisung gebeten, solche Änderungen mitzuteilen.

Während der Mietdauer kann sich der Bedarf an Wohnraum ändern, z. B. durch Verkleinerung oder Vergrößerung der Familien, sodass die Wohnung nach den BayWoVR nicht mehr angemessen ist<sup>127</sup> und somit ein Wohnungstausch angezeigt sein kann. Die Berechtigung zur Wohnungsnutzung kann sogar entfallen, wenn der Mieter aus dem Dienstverhältnis ausgeschieden ist oder andere schwerwiegende Gründe vorliegen, die das Verlangen auf Kündigung des Mietverhältnisses rechtfertigen.<sup>128</sup>

Die Wohnungsfürsorgestelle überprüft während der Mietdauer die Berechtigung in Stichproben bei einzelnen kleineren Objekten oder anlassbezogen im Einzelfall. Regelmäßige Abfragen bei den Mietern erfolgen nicht; systematische Erkenntnisse über Fehlbelegungen liegen der Wohnungsfürsorge nicht vor.

### **48.3 Würdigung und Empfehlungen**

#### **48.3.1 Zuweisung von Staatsbedienstetenwohnungen und Belegungsrechte**

Die Wohnungsfürsorge des Freistaates kann das Ziel, versetzten, abgeordneten oder neu eingestellten Beschäftigten baldmöglichst eine angemessene Wohnung zuzuweisen und damit die Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu erhalten, immer weniger erfüllen. So hat sich die Zuweisungsquote binnen zehn Jahren mehr als halbiert. Selbst in der Dringlichkeitsstufe 1 bekommt nur noch jeder vierte Antragsteller eine Wohnung zugewiesen. Gründe hierfür sind der rückläufige Bestand an Belegungsrechten, bei gleichzeitig steigendem Wohnungsbedarf und einer geringen Fluktuation der Mieter.

<sup>127</sup> Nr. 10 BayWoVR.

<sup>128</sup> Nr. 9 BayWoVR.

Nach Auffassung des ORH können selbst die geplanten Neubauten nur bedingt Entlastung schaffen, denn sie kompensieren fast nur ausgelaufene Belegungsrechte. Dem steht ein prognostizierter Anstieg der Einwohnerzahl in München von 2019 bis 2030 um 7,8 %<sup>129</sup> gegenüber. Das bringt dort auch einen zusätzlichen Bedarf an Wohnraum für Staatsbedienstete mit sich. Insbesondere die Tätigkeit von Polizei-, Pflege- und Lehrkräften ist ortsgebunden und kaum im Homeoffice erbringbar.

#### **48.3.2 Überprüfung der Belegungsberechtigungen**

Staatsbedienstetenwohnungen sind für den Freistaat ein knappes und kostenintensives Gut. Die Belegungsrechte sind daher möglichst effizient zu nutzen. Ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Belegungsmanagement durch die Wohnungsfürsorgestelle bedeutet daher zumindest, während der gesamten Dauer des Mietverhältnisses sicherzustellen, dass die Wohnungen ausschließlich durch berechtigte Personen genutzt sowie in berechtigtem und damit angemessenem Umfang belegt werden. Bei der notwendigen Kontrolle kann sich die Wohnungsfürsorgestelle nicht vollständig auf Informationspflichten der Beschäftigungsbehörde oder der Mieter verlassen.

Aufgrund der häufig langen Dauer der Mietverhältnisse ist nicht auszuschließen, dass unberechtigte Nutzungen unerkannt bleiben. Dringend benötigte Wohnungen stehen in diesen Fällen nicht zur Vergabe an Antragsteller oder zum Tausch zur Verfügung.

Nach Auffassung des ORH sollte die Wohnungsfürsorgestelle daher regelmäßig bei den Mietern die Berechtigungsvoraussetzungen abfragen und entsprechende Nachweise anfordern, wie es z. B. bereits bei der Überprüfung der Kindergeldberechtigung durch die Familienkasse des LfF üblich ist. So lassen sich Fehlbelegungen zuverlässig ermitteln. Der ORH empfiehlt, diesen Überblick zudem zu nutzen, um - soweit die Voraussetzungen der BayWoVR vorliegen - gezielt Mietern von unterbelegten Wohnungen ein Angebot zum Tausch oder Umzug in eine kleinere Wohnung zu machen.

#### **48.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Die staatliche Wohnungsfürsorge sei ein wichtiges Instrument zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der Verwaltung insbesondere im Ballungsraum München. Der Grad der Aufgabenerfüllung lasse sich allerdings nicht anhand der gesunkenen Zuweisungsquote messen, da sich viele Wohnungsanträge anderweitig erledigen würden. Dies werde in der allgemeineren Erledigungsquote erfasst, die den tatsächlichen Bedarf realitätsnäher wiedergebe. Die Erledigungsquote habe sich von 51 % im Jahr 2010 auf 40 % im Jahr 2019 und damit weniger stark als die reine Zuweisungsquote reduziert. Die geringe Fluktuation sei zwar eine Ursache für die gesunkene Zuweisungsquote, jedoch auch ein Indikator für die hohe Personalbindung und den angespannten Wohnungsmarkt.

Mit dem Neubauprogramm der Stadibau GmbH werde der Wohnungsbestand zugunsten der Wohnungsfürsorge nachhaltig und dauerhaft gestärkt. Damit werde zugleich ein Ausgleich für das Auslaufen befristeter Belegungsrechte geschaffen.

---

<sup>129</sup> Demografiebericht München - Teil 2 vom April 2021.



Zur Überwachung der Belegungsberechtigung weist das LfF darauf hin, dass die lange Belegungsdauer Ausdruck der gewollten Personalbindung und Folge einer steigenden Lebenserwartung sei, da Bedienstete auch nach Ruhestands- oder Renteneintritt grundsätzlich nicht aus den Mietwohnungen gekündigt würden. Die Überprüfung der Mietberechtigung erfolge im Rahmen des Vergabeverfahrens und anlassbezogen im Einzelfall. Der Hinweis auf bestehende Mitwirkungs- und Auskunftspflichten der Mieter und der Beschäftigungsbehörden bedeute nicht, dass die Überprüfung auf diese übertragen werde. Dennoch werde die Verwaltung darauf hinwirken, mithilfe des neuen IT-Verfahrens BayWOF.net mittels datenschutzkonformer VIVA-Abfrage<sup>130</sup> verstärkt zu überprüfen, ob die Wohnungsfürsorgeberechtigung fortbestehe. In diesem Zusammenhang werde das LfF die Personalausstattung der Wohnungsfürsorgestelle prüfen.

#### 48.5 **Schlussbemerkung**

Für das Ziel, Staatsbediensteten baldmöglichst eine angemessene Wohnung zuzuweisen und damit die Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu erhalten, kann ausschließlich die Zuweisung einer Wohnung das maßgebliche Kriterium sein und nicht die vom LfF genannte Erledigungsquote. Diese stellt in vielen Fällen nämlich auf den bloßen Zeitablauf seit dem Wohnungsantrag ab.

Die über die Jahre 2010 bis 2019 rückläufige Zuweisungsquote belegt, dass die Wohnungsfürsorge ihr Ziel immer weniger erreichen kann. So erhielten 2019 nur noch 14 % aller Antragsteller im S-Bahn-Bereich München eine Wohnung.

Die geplanten Neubaumaßnahmen kompensieren fast nur ausgelaufene Belegungsrechte. Es bedarf daher weiterer Anstrengungen, um Staatsbediensteten künftig ausreichend bezahlbaren und dienstornahen Wohnraum anbieten zu können. Dies würde zudem die Attraktivität des Freistaates als Arbeitgeber gerade für niedrige und mittlere Einkommensgruppen steigern.


Ferner empfiehlt der ORH ein transparentes Belegungsmanagement mit dem Ziel, dass Wohnungen ausschließlich durch berechtigte Personen genutzt sowie in berechtigtem und damit angemessenem Umfang belegt werden.

---

<sup>130</sup> Voll Integriertes Verfahren komplexer Anwendungen.

## 49 Förderung von kommunalen Hochbaumaßnahmen

(Kap. 13 10 Tit. 883 11 bis 883 15, 883 47, 887 11 bis 887 15)

 **Der Freistaat fördert kommunale Hochbaumaßnahmen an Schulen, Kindertageseinrichtungen und sonstigen öffentlichen Einrichtungen mit 600 Mio. € jährlich. Das derzeitige Förderverfahren stellt den zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatz der Fördermittel nicht sicher. In den letzten Jahren hat sich zudem ein enormer Finanzierungsstau aufgebaut. Allein die Unterdeckung in den letzten beiden Jahren beziffert das Finanzministerium auf 350 Mio. €. Um ein erneutes Anwachsen der Unterdeckung in den künftigen Jahren zu verhindern, sollte die Staatsregierung gegensteuern.**

Der ORH hat 2020 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth das Förderverfahren bei staatlich geförderten Hochbaumaßnahmen bei allen sieben Regierungen geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens, insbesondere hinsichtlich der Erstellung der Zuweisungsbescheide. Prüfungsmaßstab waren Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, namentlich die FAZR.

### 49.1 Ausgangslage

Der Freistaat förderte kommunale Baumaßnahmen an Schulen, Kindertageseinrichtungen und sonstigen öffentlichen Einrichtungen nach Art. 10 BayFAG mit Ausgaben von 576 Mio. € im Jahr 2019 und 584 Mio. € im Jahr 2020. Bewilligungsstellen für diese Zuweisungen sind die sieben Regierungen.

Zuweisungen dürfen grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Die Regierungen können den vorzeitigen Maßnahmebeginn im Einzelfall zulassen, wenn ein Vorhaben aus sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen keinen Aufschub duldet. Dabei muss - zumindest überschlägig - die Finanzierung des Vorhabens einschließlich etwaiger Kosten der Vorfinanzierung und der Folgekosten gesichert erscheinen und die Maßnahme sachlich geprüft sein.<sup>131</sup> Sofern diese Voraussetzungen nicht vorliegen, können die Regierungen nur in besonderen Ausnahmefällen Unbedenklichkeitsbescheinigungen<sup>132</sup> erteilen.

Bei der Prüfung der Zuweisungsanträge müssen die Regierungen das Ergebnis dokumentieren. Dabei müssen sie insbesondere auch auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuweisung sowie den Umfang der zuweisungsfähigen Kosten eingehen.

Zuweisungen sind auf den notwendigen Umfang zu begrenzen sowie wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.<sup>133</sup> Dem Zuweisungsantrag sind daher Wirtschaftlichkeitsberechnungen für Bau und Betrieb beizufügen (z. B. Planungs- und Kostenrichtwerte).<sup>134</sup> Bauunterlagen und Bauausführung sind im Rahmen der baufachlichen Beteiligung zu prüfen.

---

<sup>131</sup> VV Nrn. 1.3 Satz 1 und 1.3.3 zu Art. 44 BayHO.

<sup>132</sup> Nr. 5.2.2.4 Satz 3 FAZR.

<sup>133</sup> Art. 6 BayHO, Art. 7 Abs. 1 BayHO, Nr. 1.1 Satz 2 ANBest-K.

<sup>134</sup> Nr. 3 BayZBau und Nr. 4.5 der Anlage 4a zu Art. 44 BayHO.



Diese Prüfung muss sich auch auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Planung und Ausführung sowie auf die Angemessenheit der Kosten erstrecken und dokumentiert werden.<sup>135</sup>

Zur Berechnung der zuweisungsfähigen Kosten sind für verschiedene Gebäudearten Kostenrichtwerte vorgegeben. Diese werden bei Neu- und Erweiterungsbauten als Kostenpauschale, bei Generalsanierungen, Umbauten und beim Gebäudeerwerb als Kostenhöchstwert angewandt. Bei der Förderung als Kostenpauschale werden die zuweisungsfähigen Ausgaben unabhängig von den dem Grunde nach zuweisungsfähigen Ausgaben pauschal nach den Kostenrichtwerten festgesetzt. In diesen Fällen ist eine vereinfachte baufachliche Prüfung nach Maßgabe der Zuweisungsrichtlinie zulässig, d. h. die Prüfung der Planung und Baukonstruktion entfällt.<sup>136</sup> Der Kostenhöchstwert legt die Obergrenze fest, bis zu der Baukosten als zuweisungsfähig anerkannt werden können.

Der Zuweisungsbescheid muss den Umfang der zuweisungsfähigen Ausgaben und die Abgrenzung der nicht zuweisungsfähigen Ausgaben enthalten. Soweit dem Antrag des Zuweisungsempfängers nicht vollständig entsprochen wird, ist dies zu begründen. Um die Zweckbindung sicherzustellen, muss eine Zweckbindungsfrist festgelegt und der hinreichend genaue Zuweisungszweck angegeben werden.

## 49.2 Feststellungen

Die Regierungen meldeten insgesamt 1.461 kommunale Baumaßnahmen mit einem Gesamtfördervolumen von 1.968 Mio. €, die in den Jahren 2019 und 2020 - jedenfalls zumindest mit Teilbeträgen - erstmals gefördert wurden. Diese Maßnahmen und damit auch deren Förderung laufen regelmäßig über mehrere Jahre.

Aus diesen Erstbescheiden wählte der ORH insgesamt 50 Maßnahmen mit einem Fördervolumen von 300 Mio. € aus. Dabei berücksichtigte er neben der Zahl der o. g. Zuweisungsbescheide je Regierungsbezirk weitere fördererhebliche Merkmale wie die Art der förderfähigen Maßnahmen (wie etwa Schulen oder Kindergärten), Fördersätze und Gesamtinvestitionssummen. Der ORH bildete mit der Auswahl die Gesamtheit aller Förderfälle ab.

### 49.2.1 Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn

Bei 45 der 50 Maßnahmen (90 %) stimmten die Regierungen vor Erlass des ersten Zuweisungsbescheids einem vorzeitigen Maßnahmebeginn zu. Bei vier weiteren Maßnahmen wurde eine Unbedenklichkeitsbescheinigung erteilt. Insgesamt konnten somit 49 von 50 Zuweisungsempfängern (98 %) vor Erlass des ersten Zuweisungsbescheids mit dem Bau beginnen.

<sup>135</sup> Nrn. 4.1 bis 4.3 BayZBau.

<sup>136</sup> VV Nr. 6.1 Satz 4 zu Art. 44 BayHO, Nr. 7.2.1 Satz 2 FAZR.

In allen Fällen hatten die Antragsteller jeweils ohne Begründung angegeben, das Vorhaben sei besonders bzw. äußerst dringlich. In keinem Fall hatten die Regierungen die Dringlichkeit geprüft.

Bei den 45 Maßnahmen mit Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn fehlte zudem in 36 Fällen (80 %) die überschlägige Prüfung der Finanzierung einschließlich Folgekosten. In 4 Fällen (9 %) wurde die Zustimmung erteilt, obwohl aus den Unterlagen keinerlei Anhaltspunkte für eine sachliche Prüfung der Maßnahme hervorgingen.

Nach den Angaben der Regierungen führten in nahezu allen Fällen fehlende Haushaltsmittel dazu, dass die Zuweisungsbescheide nicht erlassen werden konnten. In der Regel wären die vorhandenen Haushaltsmittel bereits für laufende Projekte gebunden. Für die Förderung aktuell anstehender Projekte hätten sie daher keine Bewirtschaftungsbefugnis. Damit die Vorhaben dennoch zeitnah realisiert werden konnten, erteilten die Regierungen auch für entscheidungsreife Vorhaben keinen Zuweisungsbescheid, sondern die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn.

Der Investitionsstau bzw. ungebrochene Baubedarf, insbesondere im Bereich der Schulen und Kindertageseinrichtungen, ist seit Jahren bekannt. Daneben verursachen auch andere Faktoren einen höheren Mittelbedarf, wie beispielsweise die regelmäßige Anpassung der Kostenrichtwerte etwa an höhere energetische Anforderungen oder gestiegene Baukosten. Der Haushaltsansatz wurde deshalb seit 2018 jährlich um jeweils 50 Mio. € angehoben.

Haushaltsansätze für Zuweisungen (Mio. €)		Tabelle 71
Haushaltsjahr	Haushaltsansatz - Soll -	
2018	500	
2019	550	
2020	600	
2021	650	

Das Gesamtfördervolumen für erstmals geförderte Maßnahmen in 2019 betrug 1.006 Mio. €, in 2020 insgesamt 962 Mio. €. <sup>137</sup> Aufgrund fehlender Bewirtschaftungsbefugnis erstellten die Regierungen in nahezu allen Fällen zunächst nur Bescheide mit Teilbewilligungen mit Angabe der voraussichtlichen Gesamtzuweisung.

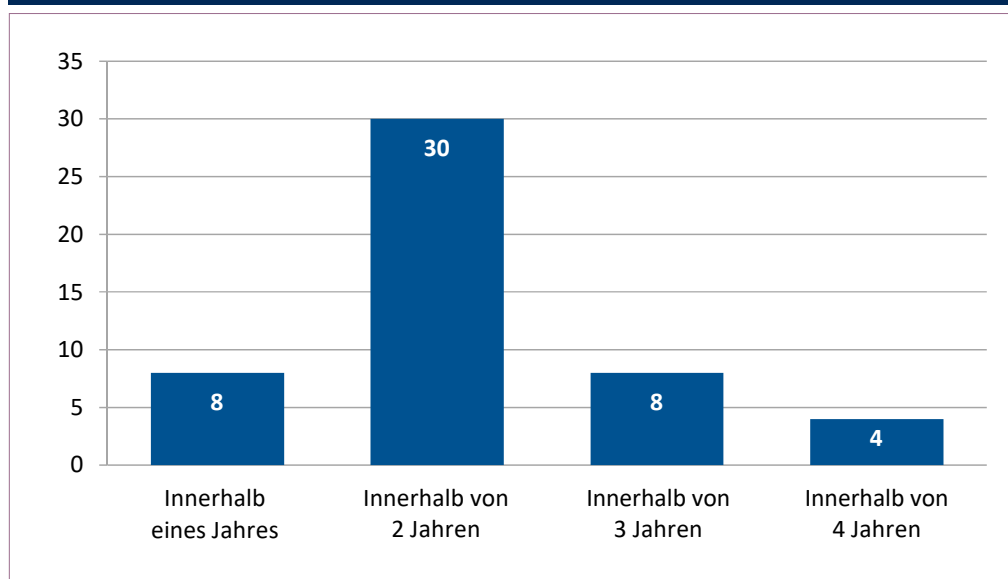
Bis zum Erlass des ersten Zuweisungsbescheids tragen die Antragsteller das volle Finanzierungsrisiko. Vom Eingang der Förderanträge bis zum Erlass der Zuweisungsbescheide dauerte es zwischen 7 und 44 Monate, im Durchschnitt 20 Monate. Die langen Verfahrensdauern wurden teilweise durch die fehlende Bewirtschaftungsbefugnis verursacht.

<sup>137</sup> Hierbei sind Zuweisungsbescheide, die nach dem 15.09.2020 erlassen wurden, noch nicht enthalten.



Dauer vom Antrag bis zum ersten Zuweisungsbescheid

Abbildung 24



#### 49.2.2 Dokumentation des Förderverfahrens

Die Prüfung der Förderanträge und deren Ergebnis war bei 40 der 50 Förderfälle (80 %) unvollständig dokumentiert, darunter in 10 Fällen in nur lückenhaft ausgefüllten Formularen.

Bei 17 Maßnahmen waren keine, in den übrigen Fällen nur unzureichende Erläuterungen zur Festsetzung des Fördersatzes dokumentiert. Bei der Bemessung der Zuweisung ist beispielsweise die finanzielle Lage des Zuweisungsempfängers zu berücksichtigen, die in einer Gesamtschau mit mehrjähriger Betrachtung der Finanzdaten anhand bestimmter Kriterien zu beurteilen ist.<sup>138</sup> Nur eine Regierung führte zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit eine Liste mit einer Rangfolge der Kommunen.

#### 49.2.3 Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist bei Planung und Durchführung von Baumaßnahmen durch die Zuweisungsempfänger eigenverantwortlich zu beachten und gegenüber den Regierungen zu belegen. Bei allen Maßnahmen war vor der Verbescheidung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung notwendig.<sup>139</sup> In 30 von 50 Fällen (60 %) fanden sich hierzu keinerlei Unterlagen. Häufig vermerkten die Regierungen, wegen der Förderung nach Kostenpauschalen wäre darauf verzichtet worden. Daneben wurden auch Zuweisungen bewilligt, obwohl die baufachliche Prüfung ergeben hatte, dass die Ausführung der Maßnahme unwirtschaftlich war bzw. das Raumprogramm deutlich überschritten wurde. Beispielsweise wurde der Neubau eines Kinderhauses gefördert, obwohl die baufachliche Stellungnahme eine Überschreitung des Kostenrichtwertes

<sup>138</sup> Zum Beispiel Finanzkraft, Steuerkraft, freie Finanzspanne; Nrn. 5.3 und 5.3.1 FAZR.

<sup>139</sup> Nrn. 4.12.3 Satz 1 und 3.8.1 HvR 2021, ANBest-K Nr. 1.1 Satz 2, Nr. 4.1 BayZBau, Nr. 2.1.3 Satz 3. Spiegelstrich FAZR.

um 70 % bescheinigt hatte.<sup>140</sup> Ursache war eine sehr großzügige Planung mit vielen Flurflächen sowie die Kubatur des Gebäudes mit u. a. vielen Vor- und Rücksprüngen. Bei den 30 Fällen ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde der Kostenrichtwert um 40 bis 70 % überschritten.

Von 16 Generalsanierungen enthielten die Unterlagen in 14 Fällen (88 %) keinen Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einem Ersatzneubau. Bei Generalsanierungen umfasst die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch die Betrachtung von Alternativen.<sup>141</sup> Sollten hier nämlich die zuweisungsfähigen Ausgaben 80 % der fiktiven Neubaukosten überschreiten, kommt ein Ersatzneubau in Betracht.

#### 49.2.4 Festsetzung der Zuweisung

18 der 50 Zuweisungsbescheide (36 %) enthielten keine Berechnungen bzw. Zusammenstellungen zu den zuweisungsfähigen Kosten. Die Abgrenzung nicht förderfähiger Kosten war nicht begründet. Häufig waren die zuweisungsfähigen Kostengruppen sowie die Förderung von Baunebenkosten aus den Bescheiden nicht ersichtlich. Zudem fanden sich meist keine Hinweise darauf, ob die Förderung als Kostenpauschalen oder nach Kostenhöchstwert erfolgt war. Dies kann je nach Kostenentwicklung der Baumaßnahme Auswirkungen auf die endgültige Zuweisungshöhe haben.<sup>142</sup>

In vielen Fällen enthielt der Zuweisungsbescheid einen Verweis auf andere Unterlagen oder dem Zuweisungsempfänger wurden Antragsunterlagen mit handschriftlichen Vermerken zurückgesandt. Auch in diesen Unterlagen war die Festsetzung der zuweisungsfähigen Kosten nicht nachvollziehbar dargestellt.

#### Beispiel aus der Prüfungspraxis

Abbildung 25

Menge	Einheit	Bezeichnung	EP	GP
480		Gebäudeautomation		Brutto: 102.050,00 €
		Übersicht Daterepunkte	100%	75.200,-
56	St	Daterepunkt einfache Verarbeitung	300,00 €	Info
126	St	Daterepunkt normale Verarbeitung	350,00 €	Info
62	St	Daterepunkt erschwerte Verarbeitung	400,00 €	Info
0	St	Daterepunkt sehr hoher Aufwand	450,00 €	Info
481		Automatisierungsanlagen		Brutto: 51.000,00 €

*Handwritten notes in red:*  
 - Next to 480: 244 DP  
 - Next to 56: 350,- €/DP  
 - Next to 62: 300,- €/DP

Bei 48 der 50 Zuweisungsbescheide (96 %) bezogen die Regierungen den jeweiligen Zuweisungszweck ausschließlich auf die Baumaßnahme, ohne irgendeine Gebäude- nutzung festzulegen. Zwei weitere Zuweisungsbescheide bezogen sich allgemein auf „die Verwendung der Anlage“. Letztlich blieb somit die Art der Verwendung bei allen 50 Maßnahmen offen. Darüber hinaus legten die Regierungen in 12 Fällen auch keine Zweckbindungsfrist fest. So wurde beispielsweise zur Sanierung und Aufstockung einer Grundschule eine Förderung von 3,92 Mio. € gewährt und hierbei weder eine Bindungs- frist noch die spätere Verwendung festgelegt.

<sup>140</sup> Die baufachliche Stellungnahme berücksichtigte hierbei nur Kostengruppen, die auch im Kostenrichtwert enthalten sind.

<sup>141</sup> Anlage zu den VV zu Art. 7 BayHO: Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - Rundschreiben des BMF vom 12.01.2011 II A 3 - H 1012-10/08/10004.

<sup>142</sup> Zum Beispiel bez. der Festsetzung der zuweisungsfähigen Baunebenkosten.



## 49.3 Würdigung und Empfehlungen

### 49.3.1 Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn

Zuweisungen dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Denn grundsätzlich gilt im Falle bereits begonnener Maßnahmen die Vermutung, dass der Zuweisungsempfänger ausreichendes Eigeninteresse hat und auch über genügend eigene finanzielle Mittel verfügt, also keine Zuweisung benötigt. Der Ausschluss von der Förderung bei vorzeitigem Maßnahmebeginn soll Mitnahmeeffekte vermeiden und stellt eine Konkretisierung des Subsidiaritätsgrundsatzes dar. Daneben soll er Entscheidungsfreiheit und Einflussmöglichkeit der Bewilligungsbehörden gewährleisten. Den Zuweisungsempfänger soll der Ausschluss vor finanziellen Risiken bewahren, da er erst mit Bekanntgabe des Zuweisungsbescheids Rechts- und Finanzierungssicherheit erlangt.

Das Vorgehen der Regierungen, in beinahe allen vom ORH geprüften Fällen die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn oder eine Unbedenklichkeitsbescheinigung zu erteilen, läuft dem Ausnahmecharakter der einschlägigen Vorschrift zuwider. Zudem begeben sich die Regierungen so der Möglichkeit, ggf. über Auflagen im Zuweisungsbescheid die konkrete Mittelverwendung zu regeln. Alle o. g. Ziele werden letztlich ausgehebelt. Das bleibt nicht ohne Folgen: Zuweisungsempfänger warten häufig mehrere Jahre auf ihren ersten Bescheid und tragen die Vorfinanzierung.

Die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn sollte bei entscheidungsreifen Anträgen nicht dazu verwendet werden, die fehlende Bewirtschaftungsbefugnis aufgrund knapper Haushaltsmittel zu umgehen. Die Regierungen sollten künftig vor einer Zustimmung die Voraussetzungen prüfen und dies dokumentieren. Daneben muss insbesondere zur Dringlichkeit der Maßnahme eine nachvollziehbare Begründung vorliegen.

Zudem muss beachtet werden, dass durch die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn Haushalte künftiger Jahre faktisch vorbelastet werden und die Unterdeckung weiter ansteigt. Alleine in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 stehen Haushaltsansätzen von 1.160 Mio. € erstmals geförderte Maßnahmen mit einem Gesamtfördervolumen von 1.968 Mio. € gegenüber. Derzeit deckt die Anhebung der Haushaltsansätze um jährlich 50 Mio. € bei Weitem nicht den gestiegenen Investitionsbedarf.

### **49.3.2 Dokumentation des Förderverfahrens**

Alle Behörden sind verpflichtet, Akten ordnungsgemäß zu führen.<sup>143</sup> Die Regierungen müssen deshalb ihre Entscheidungen bei der Antragsprüfung vollständig dokumentieren. Die Bewilligungen müssen für alle am Verfahren Beteiligten transparent, nachvollziehbar, übersichtlich und verständlich sein. Eine lückenhafte Aktenführung lässt das Recht auf Akteneinsicht letztlich leerlaufen und erschwert damit die Kontrolle der Verwaltung.

Der ORH empfiehlt, das Bewilligungsverfahren anhand einheitlicher Verfahrensvorgaben, wie Checklisten und Ähnliches zu standardisieren.

### **49.3.3 Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen**

Die Förderung kommunaler Baumaßnahmen sollte künftig nur erfolgen, wenn die Wirtschaftlichkeit durch die Zuweisungsempfänger nachgewiesen und durch die Regierungen auch geprüft worden ist.

Die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordern ggf. auch die Untersuchung von Alternativen. Insbesondere ist anstatt der geplanten Generalsanierung ein Ersatzneubau häufig wirtschaftlicher. Auch bei deutlichen Überschreitungen der Kostenrichtwerte oder Raumprogramme handelt es sich um unwirtschaftliche Maßnahmen. Die Zuweisungsempfänger zeigen in Fällen deutlicher Überschreitungen der Kostenrichtwerte oder Raumprogramme, dass sie diese Maßnahmen - zumindest teilweise - aus eigener Kraft und somit auch ohne staatliche Förderung finanzieren könnten. Die uneingeschränkte Förderung widerspricht hier dem Subsidiaritätsprinzip und damit auch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Wenn Kommunen, z. B. aufgrund aufwendiger Architektur, überzogener Standards oder Überschreitung der notwendigen Raumprogramme besonders teuer bauen, sollten diese also deutlich weniger Förderung erhalten. Der ORH empfiehlt daher, bei Überschreitungen des Kostenrichtwerts, die nicht nur geringfügig sind, zumindest die Förderhöhe zu senken.

### **49.3.4 Festsetzung der Zuweisung**

Die Praxis der Regierungen bei der Festsetzung der zuweisungsfähigen Ausgaben ist nicht ordnungsgemäß und rechtssicher. Die maximal zulässige Überschreitung der Kostengruppen kann so nicht geprüft und die zuweisungsfähigen Baunebenkosten können nicht festgesetzt werden. Bei einer Änderung der zuweisungsfähigen Kosten sind dann förderrechtliche Konsequenzen nicht durchsetzbar. So drohen finanzielle Nachteile für den Freistaat.

---

<sup>143</sup> §§ 18 ff. AGO.



Die Zweckbindungsfrist muss im Zuweisungsbescheid als Nebenbestimmung festgelegt werden und sich auch auf die künftige Nutzung beziehen. Soweit sich der Zuweisungszweck ausschließlich auf die Baumaßnahme als solche bezieht, wäre dieser mit der Fertigstellung der Baumaßnahme auch erfüllt. Die anschließende Nutzung stünde dem Zuweisungsempfänger in solchen Fällen völlig frei. Auch wenn die Nutzung nicht dem Zuweisungszweck der FAZR entspräche, wäre eine Rückforderung der Zuweisungen sehr schwierig durchzusetzen.

Der ORH empfiehlt aufgrund der Fehlerhäufigkeit, dass das Finanzministerium den Regierungen einen Musterbescheid zur Verfügung stellt.

#### 49.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Bezüglich der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn weist das Finanzministerium darauf hin, dass es sich bei der Förderung von Schulen und Kindertageseinrichtungen um Zuweisungen zu nicht aufschiebbaren, kommunalen Pflichtaufgaben handle. Dies sei zudem ein Staatsziel der Bayerischen Verfassung. Aufgrund der hohen kommunalen Investitionstätigkeit seien die verfügbaren Haushaltsmittel aber im Regelfall vollständig für bereits laufende Maßnahmen gebunden. Für neue Maßnahmen könne folglich kein zeitnahe Zuweisungsbescheid ergehen. Entsprechend der jährlichen Freigabe durch das Finanzministerium würden die Regierungen regelmäßig von der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn Gebrauch machen. So werde eine zeitnahe Realisierung von kommunalen Baumaßnahmen ermöglicht. Die Vorwegnahme der Förderentscheidung sei ausgeschlossen, die Einflussnahme der Regierungen dennoch möglich, da die Maßnahmen vor der Zustimmung sachlich geprüft worden seien und die Finanzierung - zumindest überschlägig - hinreichend gesichert erscheinen müssten.

In den letzten beiden Jahren habe sich nach Berechnungen des Finanzministeriums eine Unterdeckung von aktuell ca. 350 Mio. € ergeben. Um dem entgegenzusteuern und die Vorbelastungen zukünftiger Haushalte wieder stärker einzugrenzen, habe das Finanzministerium bereits 2020 den finanziellen Rahmen für Zustimmungen der Regierungen zum vorzeitigen Maßnahmebeginn abgesenkt und im Entwurf des Haushaltsplans 2022 beim Corona-Investitionsprogramm eine einmalige Verstärkung des Mittelansatzes um zusätzliche 360 Mio. € vorgesehen.<sup>144</sup>

Das Finanzministerium teile die Auffassung des ORH zur Abwicklung des Bewilligungsverfahrens. Es werde den Regierungen für die Förderung nach Art. 10 BayFAG ein Muster und einheitliche Vorgaben für den Prüfvermerk zur Verfügung stellen.

Grundlage für den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit seien nicht die Gesamtkosten, sondern die durch die Kostenrichtwerte begrenzten, zuweisungsfähigen Ausgaben. Den Kommunen stehe es deshalb frei, einen höheren Standard aus verbleibenden Mitteln selbst zu finanzieren.

<sup>144</sup> Kap. 13 18 Tit. 883 84.

Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit seien durch die Zuweisungsempfänger eigenverantwortlich zu beachten und Wirtschaftlichkeitsberechnungen seien in deren eigener Verantwortung durchzuführen. Bei einer fachlichen Prüfung würde sich diese auch auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Planung und Ausführung sowie auf die Angemessenheit der Kosten erstrecken.

Die Erreichung des Zuweisungszwecks, die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung und die ordnungsgemäße Abwicklung des Zuweisungsverfahrens würden im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung geprüft.

#### **49.5 Schlussbemerkung**

Der ORH nimmt zur Kenntnis, dass das Finanzministerium mit einem Muster für einen Prüfvermerk ein einheitliches Vorgehen bei der Dokumentation des Bewilligungsverfahrens sicherstellen will. Nach Auffassung des ORH sollten aufgrund der Fehlerhäufigkeit in den Förderbescheiden zusätzlich Musterbescheide bereitgestellt werden.

Die Prüfung der Zuweisungsanträge hält der ORH weiterhin für unzureichend: Der Hinweis des Finanzministeriums, letztlich wären die Maßnahmen vor der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn sachlich und hinsichtlich der Finanzierung geprüft, widerspricht den vom ORH festgestellten Tatsachen. Erst im Zuge des Verwendungsnachweises die Erreichung des Zuweisungszwecks, die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung und die ordnungsgemäße Abwicklung des Zuweisungsverfahrens zu prüfen, kommt zu spät. Denn zu diesem Zeitpunkt sind die Maßnahmen bereits realisiert und eine steuernde Einflussnahme ist nicht mehr möglich.

Bei der Förderung kommunaler Hochbaumaßnahmen hat sich in den letzten Jahren ein enormer Finanzierungsstau aufgebaut. Die im Corona-Investitionsprogramm vorgesehenen zusätzlichen 360 Mio. € entsprechen in etwa der vom Finanzministerium genannten Unterdeckung der letzten beiden Jahre und sollen laut E-HG 2022 kreditfinanziert werden.<sup>145</sup> Allein die Unterdeckung in den letzten beiden Jahren beziffert das Finanzministerium auf 350 Mio. €. Um ein erneutes Anwachsen der Unterdeckung in den künftigen Jahren zu verhindern, sollte die Staatsregierung gegensteuern: Insbesondere sollte die fast ausnahmslose Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn beschränkt, die Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahmen strenger geprüft, die finanzielle Lage der Antragsteller stärker berücksichtigt und ggf. auch eine geringere Förderung in Betracht gezogen werden.

---

<sup>145</sup> Vgl. zur Frage der Kreditfinanzierung TNr. 17.



## 50 Steuerrechtliche Aufarbeitung von Cum/Ex- und Cum/Cum-Fällen

(Kap. 13 01)

**Steuerpflichtige versuchten mittels Cum/Ex- und Cum/Cum-Gestaltungen in Bayern unrechtmäßige Steuervorteile von mindestens 865 Mio. € zu erlangen. Davon sind 390 Mio. € noch nicht wieder zurückgezahlt worden. Um zukünftigen Herausforderungen adäquat entgegenzutreten, empfiehlt der ORH dringend, die Prüfung von Kreditinstituten stärker zu zentralisieren und damit Spezialwissen zu bündeln.**

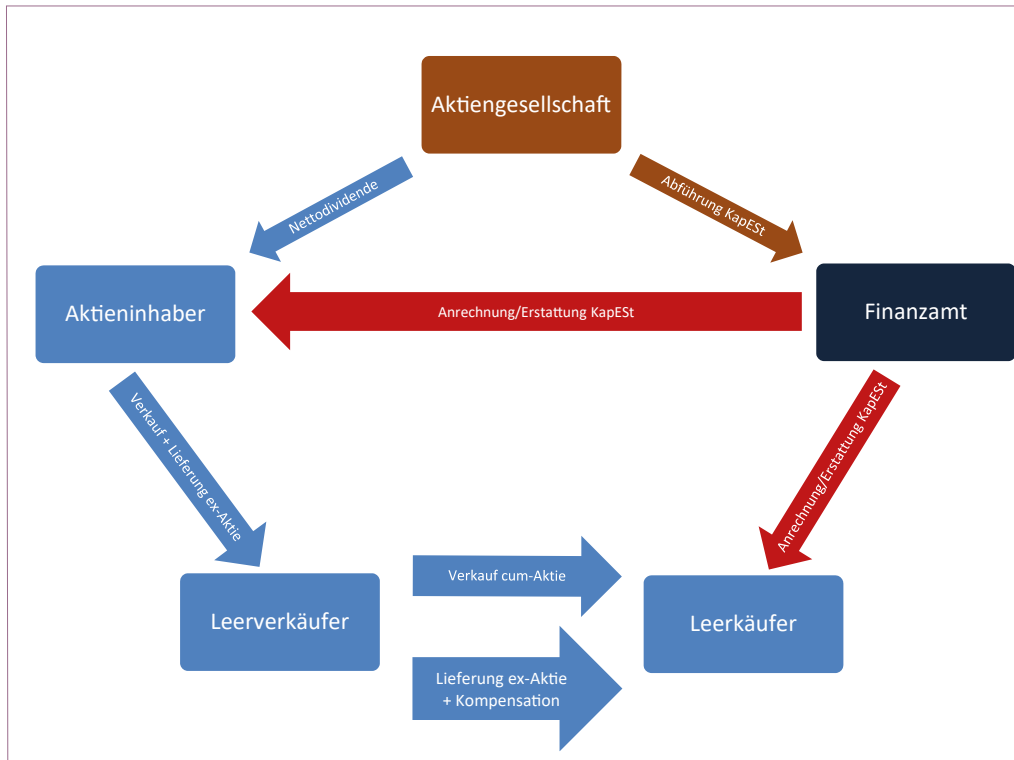
Der ORH hat 2020 in einer Querschnittsuntersuchung die steuerrechtliche Aufarbeitung von Cum/Ex- und Cum/Cum-Fällen geprüft. Dazu führte er örtliche Erhebungen beim Landesamt für Steuern (LfSt) sowie bei den Finanzämtern (FÄ) München und Nürnberg-Zentral durch. Im Fokus der Erhebungen standen die für die Aufarbeitung von Cum/Ex- bzw. Cum/Cum-Gestaltungen zuständigen Sonderstellen.

### 50.1 Ausgangslage

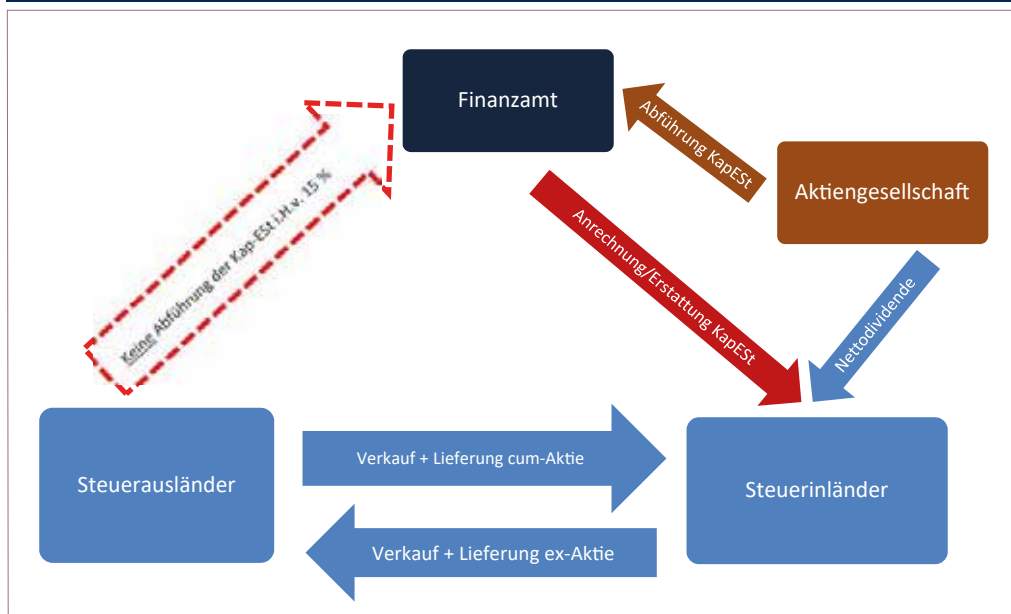
Durch Cum/Ex-Gestaltungen wird eine einmal abgeführte Kapitalertragsteuer (KapESt) mehrfach erstattet oder angerechnet. Diese Vorgänge liefen von der Grundstruktur wie folgt ab:<sup>146</sup> Kurz vor dem Dividendentermin veräußerte ein Leerverkäufer<sup>147</sup> Aktien mit (cum) Dividendenanspruch an einen (Leer-)Käufer. Tatsächlich erwarb der Leerverkäufer die Aktien selbst erst nach dem Dividendentermin vom ursprünglichen Aktieninhaber und lieferte sie sodann ohne Dividendenanspruch (ex) an den Leerkäufer zzgl. einer Kompensation in Höhe der Netto-Dividende. Die Depotbanken des Leerkäufers und des Aktieninhabers bescheinigten jeweils den Einbehalt der KapESt. So erhielten sowohl der ursprüngliche Aktieninhaber als auch der Leerkäufer eine Steuergutschrift, obwohl die KapESt (grundsätzlich 25 %) nur einmal abgeführt worden war. Den so entstandenen „Gewinn“ teilten die Beteiligten untereinander auf.

<sup>146</sup> LT-Drs. 18/3546 vom 01.11.2019.

<sup>147</sup> Als Leerverkauf wird ein Handelsgeschäft bezeichnet, bei dem der Verkäufer zum Zeitpunkt des Handelsabschlusses (noch) nicht Eigentümer des zum Verkauf stehenden Handelsguts ist.



Durch Cum/Cum-Gestaltungen umgingen ausländische Inhaber von Aktien die Verpflichtung, KapEst in Höhe von 15 % der Dividendenerträge abzuführen, indem sie ihre Aktien über den Dividendenternin kurzfristig an voll KapEst-Anrechnungsberechtigte inländische Steuerpflichtige übertrugen.<sup>148</sup> Nach dem Dividendenstichtag wurden die Aktien wieder zurückübertragen.



<sup>148</sup> LT-Drs. 18/3556 vom 18.10.2019.





Der Bundesverband deutscher Banken informierte das Bundesfinanzministerium (BMF) 2002 darüber, dass am Finanzmarkt Cum/Ex-Geschäfte mit Leerverkäufen getätigt werden.<sup>149</sup> Der Bund versuchte derartige Gestaltungen durch Gesetzesänderungen sowie BMF-Schreiben einzudämmen bzw. zu verhindern:

Das Jahressteuergesetz 2007<sup>150</sup> enthielt Regelungen zur Vermeidung von Steuerausfällen, die bei der Abwicklung von Aktiengeschäften in unmittelbarer zeitlicher Nähe zum Gewinnverteilungsbeschluss entstehen können. Trotzdem kam es weiterhin zu Steuerausfällen, wenn sich Leerverkäufer einer ausländischen Depotbank bedienen. Zum 01.01.2012 wurde durch das sog. OGAW-IV-Umsetzungsgesetz die Verpflichtung zum Einbehalt der KapESt auf die die Kapitalerträge auszahlenden Stellen verlagert. Diese Änderung beendete das Auseinanderfallen von der KapESt-abführenden Stelle einerseits und der die Steuerbescheinigung ausstellenden Stelle andererseits. Cum/Ex-Geschäfte sollten damit endgültig verhindert werden.

Cum/Cum-Geschäfte sollten mit Einführung des § 36a EStG im Jahr 2016, der die Anrechenbarkeit von KapESt beschränkt, wirksam unterbunden werden.

## 50.2 Feststellungen

### 50.2.1 KapESt-Volumen in Bayern

Die Gestaltungsmodelle mit Aktien führten zu einer ungerechtfertigten Erstattung oder Anrechnung von KapESt. Prinzipiell kann nur KapESt erstattet bzw. angerechnet werden, die auch gezahlt wurde. Das KapESt-Steueraufkommen betrug in Bayern in den Jahren 2011 bis 2018 zwischen 4,1 und 6,5 Mrd. €. Bis einschließlich 2013 überstieg in Bayern der Betrag für Erstattung/Anrechnung das Steueraufkommen für die KapESt. Da Abführung und Erstattung/Anrechnung der KapESt nicht im selben Bundesland vorgenommen werden müssen, können weitergehendere Erkenntnisse nur durch einen Abgleich auf Bundesebene gewonnen werden. Eine bundesweite zentrale Erfassung und ggf. Analyse dieser beiden Werte gab es bis zum Ende der örtlichen Erhebungen des ORH nicht. Schlussfolgerungen auf Cum/Ex-Geschäfte waren deshalb nicht möglich.

### 50.2.2 Cum/Ex

#### 50.2.2.1 Betriebsprüfungsstellen

In allen Cum/Ex-Fällen waren Kreditinstitute - direkt oder als Depotbanken für Investmentfonds oder sonstige Kapitalgesellschaften - beteiligt. Cum/Ex-Gestaltungen konnten grundsätzlich im Rahmen einer Betriebsprüfung (Bp) bei Kreditinstituten entdeckt werden. Dies setzt aber entsprechende Sensibilität und Spezialkenntnisse der Prüfer voraus. Spätestens 2010 waren zumindest einzelnen Bp-Stellen aus einem internen Prüfungsleitfaden Hinweise auf Cum/Ex-Gestaltungen im Bundesgebiet bekannt. In Bayern

<sup>149</sup> Sachverständigengutachten für den 4. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode von Prof. Dr. Christoph Spengel vom 28.07.2016 TNr. 2.2.2, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse18/ua/4untersuchungsausschuss/gutachten/gutachten-inhalt-438662>.

<sup>150</sup> BGBl. I 2006, S. 2878.

lag die Zuständigkeit zunächst dezentral bei den 40 Bp-Stellen. Für die Prüfung von Kreditinstituten waren an einigen FÄ nur einzelne Betriebsprüfer zuständig, denen am eigenen FA regelmäßig kein Ansprechpartner für den fachlichen Austausch zur Verfügung stand. Ein landesweiter Erfahrungsaustausch zur Prüfung von Kreditinstituten fand 2017 bislang eintägig mit 94 Teilnehmern statt.<sup>151</sup>

### 50.2.2.2 Sonderstellen

Mit Bekanntwerden der ersten bayerischen Cum/Ex-Gestaltungsfälle 2013 gründete die Steuerfahndungsstelle des FA München im Oktober 2013 eine Ermittlungsgruppe zur steuerstrafrechtlichen Aufarbeitung dieser Fälle.

Im Bereich der Bp gründete das LfSt im Auftrag des Finanzministeriums beim FA München 2015 eine zentrale Sondereinheit (Task-Force) für die Aufarbeitung von Cum/Ex-Gestaltungsfällen. Die Task-Force erhielt die Kompetenz, bayernweit eigenständig nach weiteren Verdachtsfällen zu suchen und diese zu prüfen.

### 50.2.2.3 Bezifferbare Steuerausfallrisiken

Zum Ende der örtlichen Erhebungen des ORH stellten sich die Steuerausfallrisiken wie folgt dar:

Steuerausfallrisiken (€)		Tabelle 72			
		Investment-fonds	Kredit-institute	Sonstige Kapitalgesellschaften	Gesamt
Anzahl Fälle		9	2	4	15
Höhe zu Unrecht erstatteter/angerechneter KapEst <sup>1</sup>		583.440.583	120.641.539	28.469.913	732.552.035
noch <u>nicht</u> zurückgezahlt	Fälle	5		3	8
	€	271.650.235		14.262.293	285.912.528
	%	46,56		50,10	39,03
zurückgezahlt	Fälle	4	2	1	7
	€	311.790.348	120.641.539	14.207.621	446.639.508
	%	53,44	100,00	49,90	60,97
von Rückzahlungsfällen im Einspruchsverfahren	Fälle	4	1		5
	€	311.790.348	11.800.078		323.590.426
	%	100,00	9,78		72,45

<sup>1</sup> Alle Beträge ggf. inkl. Solidaritätszuschlag.

<sup>151</sup> Ein 2020 geplanter Erfahrungsaustausch entfiel pandemiebedingt.



In 15 Steuerfällen wurden 733 Mio. € KapESt zu Unrecht erstattet/angerechnet. In 7 Fällen sind 447 Mio. € wieder zurückgezahlt bzw. eine Auszahlung verweigert worden; davon sind in 5 Fällen mit einem KapESt-Volumen von 324 Mio. € noch Einsprüche gegen die Steuerbescheide anhängig. 286 Mio. € aus 8 Fällen sind bisher noch nicht zurückgezahlt. Bei 7 weiteren<sup>152</sup> (Verdachts-)Fällen mit einem Volumen von 9 Mio. € wurde kein Strafverfahren mehr geführt, nachdem aufgrund der geringen Transaktionsvolumina keine Aussicht bestand, die Lieferketten der Cum/Ex-Trades nachverfolgen zu können.

Mit über 583 Mio. € entfällt der Großteil der aufgedeckten Steuerausfallrisiken auf offene Investmentfonds<sup>153</sup>. Diese bestanden nur für kurze Zeit. Noch bevor die Veranlagung durch das FA stattfinden konnte, wurden die Fonds aufgelöst. Die Steuerbeträge wurden von den Depotbanken zurückgefordert.

#### 50.2.2.4 Neuer Verdachtsfall

Der ORH wurde im Rahmen seiner Untersuchung auf einen Steuerfall aufmerksam, in dem ein Kreditinstitut 2010 verdächtige Aktiengeschäfte mit einem Volumen von knapp 800 Mio. € getätigt hatte. Auf Anregung des ORH wurde der Fall von der Steuerfahndungsstelle geprüft und Kontrollmitteilungen (KM) versandt.

#### 50.2.2.5 Kontrollmitteilungen

Vor der Gründung der Sonderstellen erhielt die bayerische Steuerverwaltung KM zu möglichen Cum/Ex-Gestaltungen aus anderen Bundesländern. Die Prüfung der KM wurde von den Veranlagungsstellen für Zwecke der Bp zunächst zurückgestellt. Ein Fall wurde auf Anfrage durch die Veranlagungsstelle von der Bp-Stelle als nicht prüfungswürdig eingestuft. Erst nach Prüfung durch die Sonderstellen wurden in vier Fällen Haftungsbescheide erlassen. Dadurch erfolgte die Zahlung von 14,2 Mio. € durch einen Steuerpflichtigen. Drei Fälle mit einem Gesamtvolumen von ebenfalls 14,2 Mio. € befanden sich im Einspruchsverfahren.

Nach Gründung der Sonderstellen ermittelten bayerische Finanzbeamte eigenständig Leerverkäufe in Lieferketten von Aktien. Im Rahmen dieser Ermittlungen entdeckten die Bearbeiter auch außerbayerische Cum/Ex-Fälle. In den Jahren 2016 bis 2018 wurden 27 KM an diverse Länder versandt, aufgrund derer sich ein Steuerausfallrisiko von 116 Mio. € beziffern lässt.

<sup>152</sup> Nicht in Tabelle 72 enthalten.

<sup>153</sup> Bei offenen Investmentfonds werden ohne Begrenzung neue Anteile am Investmentvermögen an die Anleger verkauft und in weiteres Sondervermögen investiert.

### 50.2.3 Cum/Cum

Ab 2015 arbeiteten einzelne Bp-Stellen dezentral verdächtige Cum/Cum-Transaktionen auf.

#### 50.2.3.1 Zentralstelle

Zum 01.10.2018 errichtete das LfSt die Zentralstelle für Cum/Cum-Gestaltungen (Zentralstelle), für die eine eigenständige Suche und Prüfung von Gestaltungsfällen nicht vorgesehen war. Wesentliche Aufgabe war die Unterstützung der FÄ durch rechtliche Hilfestellung, Fachinformationen über rechtliche Entwicklungen sowie die Organisation von Schulungen und Workshops. Die FÄ meldeten seit Gründung der Zentralstelle zwei abgeschlossene Fälle, bei denen sich der Verdacht auf Cum/Cum-Gestaltungen nicht erhärtete. Seit dem Veranlagungszeitraum 2016 sind durch die Einführung des § 36a EStG derartige Cum/Cum-Gestaltungen ausgeschlossen.

#### 50.2.3.2 Steuerausfallrisiken

Steuerausfallrisiken (€)		Tabelle 73			
		Investment-fonds	Kredit-institute	Sonstige Kapitalgesell-schaften	Gesamt
Anzahl Fälle		6	1	2	9
Höhe zu Unrecht erstatteter/ angerechneter KapESt		97.916.014	1.577.790	33.058.838	132.552.642
noch <u>nicht</u> zurück- gezahlt	Fälle	5		1	6
	€	91.539.194		16.427.910	107.967.104
	%	93,49		49,69	81,45
zurückgezahlt	Fälle	1	1	1	3
	€	6.376.821	1.577.790	16.630.928	24.585.539
	%	6,51	100,00	50,31	18,55
von Rückzah- lungsfällen im Einspruchs- verfahren	Fälle	1	1		2
	€	6.376.821	1.577.790		7.954.611
	%	100,00	100,00		32,35

Von den zu Beginn der örtlichen Erhebungen des ORH bekannten und noch bestehenden Steuerausfallrisiken (133 Mio. € aus 9 Steuerfällen) konnten der Staatskasse bisher knapp 25 Mio. € wieder zugeführt werden. Von den ausständigen 108 Mio. € entfielen 102 Mio. € auf Fälle, die zum Zeitpunkt der ORH-Prüfung noch nicht abgeschlossen waren; ein Fall mit knapp 6 Mio. € Streitwert war verjährt. Parallel zu den Cum/Ex-Fällen entfiel der Großteil der Steuerausfallrisiken mit fast 98 Mio. € der bekannten Cum/Cum-Gestaltungen auf offene Investmentfonds.



Der ORH sichtete weitere 9 Cum/Cum-Verdachtsfälle mit einem KapESt-Volumen von 176 Mio. €. Ein Verdachtsfall war bereits verjährt; in den 8 weiteren Fällen war eine Bp bereits abgeschlossen. Der ORH regte dazu im Lichte neuer Erkenntnisse zeitnahe Ermittlungen durch die Zentralstelle an.

#### 50.2.4 Ähnliche Gestaltungsmodelle

Neben Cum/Ex- und Cum/Cum-Gestaltungen im engeren Sinne wurden weitere, ähnliche Gestaltungsmodelle mit KapESt von 477 Mio. € aufgedeckt, die dazu dienten, die ordnungsgemäße Besteuerung von Dividenden zu umgehen. Zum Beispiel verhalf eine in Bayern ansässige Depotbank einem Kunden dazu, KapESt zu hinterziehen. Der Kunde erhielt vom FA eine Nichtveranlagungs-Bescheinigung, weil er sich als gemeinnützige Unternehmersgesellschaft ausgab. Diese Bescheinigung war für Erträge, die in einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb anfallen, unzulässig.<sup>154</sup> Obwohl die Gesellschaft 2016 und 2017 mit Aktien im Umfang von 3,75 Mrd. € handelte, behielt die Depotbank darauf keine KapESt ein. Da die Depotbank in Insolvenz ging, entstand ein voraussichtlicher Steuerausfall von 35,3 Mio. €.

#### 50.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Steuerverwaltung könnte missbräuchliche Gestaltungsmodelle zeitnäher entdecken, wenn abgeführte und erstattete/angerechnete KapESt auf Bundesebene in einer zentralen Stelle analysiert würden. Dafür sollten die Voraussetzungen für eine maschinelle Auswertung der KapESt-Anmeldungen von Depotbanken sowie der Steuererklärungen von offenen Investmentfonds geschaffen werden.

Cum/Ex- und Cum/Cum-Gestaltungen haben gezeigt, dass ohne spezielles Fachwissen eine effektive Bp von Kreditinstituten - die direkt oder als Depotbanken für Investmentfonds oder sonstige Kapitalgesellschaften wirkten - nicht möglich ist. Die ohnehin komplexe Materie bei gleichzeitig hoher steuerlicher Auswirkung stellt die Prüfer vor große Herausforderungen. Neue Gestaltungsmodelle zeigen, dass Steuerpflichtige weiter versuchen, eine ordnungsgemäße Besteuerung von Aktienerträgen zu umgehen. Insbesondere den Betriebsprüfern von Kreditinstituten wird auch zukünftig die Aufgabe zukommen, komplexe Gestaltungsmodelle mit KapESt aufzudecken und zu prüfen. Hierfür ist auch fundiertes steuerrechtliches Spezialwissen erforderlich. Für Betriebsprüfer von Kreditinstituten gehörte die Aufarbeitung solcher Gestaltungsmodelle nicht zum üblichen Prüfungsgeschäft. Sie konnten derartige Aufgaben oft nicht ohne spezielle steuerrechtliche wie auch technische Unterstützung bewältigen. Die dezentrale Organisation der Prüfung von Kreditinstituten erschwert zudem einen laufenden persönlichen Erfahrungsaustausch. Gerade kleinere Bp-Stellen können solch tiefgehende Prüfungen nicht bewältigen.

<sup>154</sup> § 44a Abs. 4 Satz 5 EStG.

Eine zentralisierte Aufarbeitung der Cum/Ex- und Cum/Cum-Gestaltungen hat sich nach Auffassung des ORH grundsätzlich bewährt. Um aber den Herausforderungen der Prüfung von Kreditinstituten und insbesondere komplexen Gestaltungsmodellen auf dem Kapitalmarkt künftig angemessen begegnen zu können, sollte weiter Fachwissen gebündelt und arbeitsteilig Spezialwissen aufgebaut werden. Nur so können frühzeitig neue Gestaltungsmodelle entdeckt und geprüft werden.

Der ORH empfiehlt deshalb, die Prüfung von Kreditinstituten in wenigen Bp-Stellen zu zentralisieren.

#### **50.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Finanzministerium teilt mit, dass bereits zum 01.03.2020 beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) das Informations- und Analysezentrum Kapitalertragsteuer (IAZ) eingerichtet worden sei, das eine Vielzahl von Daten zur KapESt untersuchen und analysieren solle, um weitere missbräuchliche Gestaltungsmodelle zu verhindern. Durch die Zusammenführung und Analyse von Informationen bei dieser Stelle könne erreicht werden, dass die komplexen und nur mit Spezialwissen zu Finanztransaktionen bewertbaren Sachverhalte schneller erfasst, geprüft und bewertet werden.

Die bayerische Steuerverwaltung gehe jedem Hinweis auf missbräuchliche Gestaltungen am Kapitalmarkt mit Nachdruck nach, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen. Die herausragende Arbeit der Steuerfahndung München werde auch dadurch verdeutlicht, dass die Staatsanwaltschaft Köln diese aufgrund ihrer Spezialkenntnisse auch bei Ermittlungsarbeiten zu dortigen Fällen miteinbeziehen wolle. Die bayerische Steuerverwaltung sei diesem Wunsch nachgekommen. Die Prüfung der vom ORH benannten neuen Cum/Cum-Verdachtsfälle<sup>155</sup> laufe; missbräuchliche Cum/Cum-Gestaltungen ließen sich voraussichtlich nicht zweifelsfrei bestätigen. Ebenso hätten die Untersuchungen der bayerischen Steuerfahndung und auch der Staatsanwaltschaft zu dem neuen Cum/Ex-Verdachtsfall<sup>156</sup> den Verdacht nach aktuellem Stand nicht bestätigen können; die Ermittlungen dauerten aber noch an.

Der Vorschlag des ORH zur Zentralisierung der Prüfung von Kreditinstituten solle nicht aufgegriffen werden: Die früher bestehende Sonderzuständigkeit für die Prüfung von Kreditinstituten sei zum 01.01.2006 aufgehoben worden. Ziel der Neustrukturierung sei gewesen, Aufgaben möglichst dort zu erledigen, wo sie anfallen. Die Prüfung der großen Banken sei ohnehin bei den zentral zuständigen FÄ München und Nürnberg-Zentral verblieben. Es seien Maßnahmen ergriffen worden, um einen Erfahrungsaustausch der Bankenprüfer zu gewährleisten. So fänden neben bayernweiten Erfahrungsaustauschen auch regelmäßig regionale Dienstbesprechungen und Tagungen in anderen Ländern bzw. beim BZSt statt. Zudem seien für die Bankenprüfer spezifische Fortbildungsmaßnahmen entwickelt und eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden, welche rechtliche und prüfungspraktische Herausforderungen bespreche und dazu konkrete Handlungsempfehlungen mitteile. Zudem sei die Zentralstelle des LfSt weiterhin auch für zukünftige

---

<sup>155</sup> TNr. 50.2.3.2.

<sup>156</sup> TNr. 50.2.2.4.



Gestaltungsmodelle am Kapitalmarkt zuständig und unterstütze die FÄ bei der rechtlichen Aufarbeitung. Der Ausbau und die Festigung von Fachwissen würden somit bereits auf vielseitige Art und Weise unterstützt.

Zur lückenlosen Aufarbeitung von derart komplexen Gestaltungen seien ferner regelmäßig die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten der Steuerfahndung als strafrechtliches Ermittlungsorgan (z. B. zur Vernehmung von beteiligten Personen) sowie ein hinreichender (Anfangs-)Verdacht auf eine Steuerstraftat vonnöten. Hierfür reichten die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten der Bp nicht aus, sodass in der Folge auch eine Zentralisierung der Bankenprüfung keinen wesentlichen Vorteil bei der Aufarbeitung von missbräuchlichen Gestaltungsmodellen am Kapitalmarkt biete. Da insbesondere auch Steuerausländer als Inhaber von inländischen Aktien eine wesentliche Rolle bei missbräuchlichen Gestaltungsmodellen am Kapitalmarkt spielen, komme zudem dem IAZ mit seinen bundesweiten Abruf- und Analysemöglichkeiten eine zentrale Rolle bei der künftigen Prävention von missbräuchlichen Gestaltungsmodellen zu. Aus Sicht der Steuerverwaltung seien die ergriffenen organisatorischen Maßnahmen, nämlich das Einrichten der Task-Force und einer Ermittlungsgruppe sowie die Bildung der Zentralstelle beim LfSt, zielführend und effektiv.


#### **50.5 Schlussbemerkung**

Angesichts der enormen Steuerausfallrisiken von mindestens 865 Mio. € überzeugt die Argumentation des Finanzministeriums nicht. Die Bündelung von anspruchsvollen Spezialkenntnissen hat sich gerade am Beispiel der Cum/Ex-Gestaltungen als adäquate Maßnahme gegen steuerliche Gestaltungsmodelle auf dem Finanzsektor erwiesen. Erst durch die von der Verwaltung speziell eingerichteten, zentralisierten Stellen in Steuerfahndung und Bp konnten derart komplexe Gestaltungen effektiv aufgedeckt werden.

Um künftigen Herausforderungen angemessen entgegenzutreten, empfiehlt der ORH daher dringend eine stärkere Bündelung der Prüfung von Kreditinstituten. Allein mit turnusmäßigen Erfahrungsaustauschen kann die Sicherung von Spezialkenntnissen nicht ausreichend gewährleistet werden. Die Vorteile von zentralisiertem Spezialwissen in diesem Bereich überwiegen die Nachteile einer etwas ortsferneren Prüfung aus Sicht des ORH deutlich.

## 51 Risikomanagement bei der Einkommensteuer

(Kap. 13 01)

 **Das bei der Prüfung von Einkommensteuererklärungen eingesetzte automationsgestützte Risikomanagementsystem weist auch mehr als zehn Jahre seit dessen Einführung Mängel auf. Der ORH empfiehlt, zeitnah Maßnahmen zur Verbesserung der dabei eingesetzten Datengrundlage zu ergreifen und den IT-Projekten zur Überprüfung des Risikomanagementsystems höhere Priorität einzuräumen.**

**Die Weiterführung des Risikoklassenmodells sollte wegen dessen gravierender Mängel überprüft werden.**

Der ORH hat 2020/2021 in einer Querschnittsuntersuchung das Risikomanagement bei der Einkommensteuer (ESt) geprüft. Untersucht wurden Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, insbesondere Systematik, Evaluierung und Zielerreichung des Risikomanagementsystems (RMS) sowie der Umgang der Bearbeiter mit dem Risikoklassenmodell (RKM).

### 51.1 Ausgangslage

Die ESt-Erklärungen im Arbeitnehmerbereich<sup>157</sup> (AN-Bereich) durchlaufen seit 2010 ein programmgesteuertes RMS. In den Allgemeinen Veranlagungsstellen<sup>158</sup> (AVSt) ist das RMS seit November 2012 im Einsatz. Mithilfe maschineller Risikofilter werden Hinweise generiert. Die Bearbeiter sollen die Steuererklärungen dann auf Grundlage dieser Hinweise nur punktuell prüfen.

Mit dem RMS als mittlerweile zentralem Instrument der Steuerverwaltung zur automationsgestützten Bearbeitung der Steuererklärungen arbeiten direkt ca. 4.700 Bearbeiter.

#### 51.1.1 Gesetzliche Regelung und deren Zielsetzung

Die Abgabenordnung<sup>159</sup> ermöglicht den Finanzbehörden, zur Beurteilung der Notwendigkeit weiterer Ermittlungen und Prüfungen für eine gleichmäßige und gesetzmäßige Festsetzung von Steuern automationsgestützte Systeme einzusetzen (Risikomanagementsysteme). Dabei soll auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung berücksichtigt werden. Voraussetzung für den Betrieb solcher RMS ist u. a. die regelmäßige Überprüfung auf ihre Zielerfüllung und die Gewährleistung, dass durch Zufallsauswahl eine hinreichende Anzahl von Fällen zur umfassenden Prüfung ausgewählt wird. Für die Evaluierung des RMS ist die im Rahmen von KONSENS<sup>160</sup> eingerichtete Arbeitsgruppe „Evaluation und Risikoregeln“ (Ag EVA) zuständig. Ziel des RMS ist die Verstärkung der ausschließlich automationsgestützten, vollmaschinellen Bearbeitung

<sup>157</sup> Der Arbeitnehmerbereich ist im Wesentlichen zuständig für Steuererklärungen mit ausschließlich Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit und/oder Kapitalvermögen und/oder Renten.

<sup>158</sup> Die Allgemeine Veranlagungsstelle ist zuständig für Steuerfälle mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbstständiger Arbeit (Gewinneinkünfte) sowie Vermietung und Verpachtung, ggf. auch zusammen mit Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit und/oder Kapitalvermögen und/oder Renten.

<sup>159</sup> § 88 Abs. 5 AO, eingefügt durch das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18.07.2016 (BGBl. I S. 1679).

<sup>160</sup> Vgl. Fn. 103.





von geeigneten Steuererklärungen.<sup>161</sup> Personelle Ressourcen sollen so auf die wirklich prüfungsbedürftigen Fälle konzentriert werden.

### 51.1.2 Entwicklungsstufen des RMS

Die Software für das RMS im Bereich der ESt wird im Rahmen von KONSENS entwickelt. Die Verantwortung hierfür tragen die beiden auftragnehmenden Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern gemeinsam. Die Entwicklung des RMS-ESt erfolgte bisher in zwei Stufen.

Das ursprüngliche Konzept (Konzept 1.0) aus 2007 sieht ein RMS für ESt-Fälle mit ausschließlich Überschusseinkünften<sup>162</sup> vor. Es beschreibt ein regelbasiertes Aussteuerungsverfahren: Mithilfe eines Risikofilters wird der Risikogehalt der Steuerfälle (insbesondere das Steuerausfallrisiko) ermittelt, etwa durch Abgleich der Erklärungsdaten mit in der Steuerverwaltung vorhandenen Daten. Beim Anschlagen bestimmter Regeln oder Schwellenwerte werden die Fälle zu den Bearbeitern elektronisch mit entsprechenden Hinweisen zur Prüfung ausgesteuert. Stellt das RMS keine überprüfenswerten Angaben fest, kann der ESt-Bescheid unter bestimmten Voraussetzungen vollmaschinell erlassen werden, ohne dass ein Amtsträger von dem Inhalt der Steuererklärung Kenntnis erlangt. Zusätzlich wird ein bestimmter Anteil an Fällen nach dem Zufallsprinzip zur vollständigen Überprüfung ausgesteuert (Zufallsauswahl).

Das fortentwickelte Konzept von 2009 (Konzept 2.0) erfasst zusätzlich ESt-Fälle mit Gewinneinkünften<sup>163</sup> und weitere Steuerarten (Umsatzsteuer und Gewerbesteuer), um auch einen Teil dieser Fälle vollmaschinell zu veranlagern. Die für eine maschinelle Risikoanalyse erforderlichen Daten der Steuerpflichtigen lagen jedoch teilweise nicht in elektronisch auswertbarer Form vor; insbesondere fehlten Daten zur Bilanz sowie zur Gewinn- und Verlustrechnung. Daher wurde mit dem RKM ein System für den gesamten Veranlagungsbereich entwickelt, bei dem der Risikofilter mit einer Risikoprognose des Bearbeiters verknüpft wird. Diese zusätzliche personelle Zuordnung der Steuerfälle zu verschiedenen Risikoklassen (RK) führt zur Anwendung von unterschiedlichen Filtern bei der Aussteuerung der Fälle mit Hinweisen.

Im Wesentlichen wird zwischen drei RK unterschieden, die zur Anwendung unterschiedlicher Filter führen: Bei geringem Risiko kommt ein Mindestfilter zur Anwendung, bei mittlerem und hohem Risiko durchlaufen die Fälle den Regelfilter. Mindest- und Regelfilter unterscheiden sich in den angewandten Filterkriterien insbesondere bei Wertgrenzen und Toleranzen.

<sup>161</sup> Gesetzesbegründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens; BT-Drs. 18/7457 vom 03.02.2016, S. 46 ff.

<sup>162</sup> Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit, Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung und sonstige Einkünfte.

<sup>163</sup> Vgl. Fn. 158.

Mindest- und Regelfilter bei Risikoklassen		
RK	Risikogehalt	Filter
1	Hohes Risiko	Regelfilter und Hinweis zur intensiven personellen Prüfung
2	Mittleres Risiko	Regelfilter
3	Geringes Risiko	Mindestfilter

Tabelle 74

Zusätzlich können die Bearbeiter prüfungsbedürftige Sachverhalte als sog. Risikobereiche elektronisch speichern; damit wird die vollmaschinelle Festsetzung verhindert und der Steuerfall zur personellen Bearbeitung ausgesteuert.

## 51.2 Feststellungen

### 51.2.1 Einsatz des RMS in Bayern

Die Anzahl der in Bayern im Rahmen des RMS zu bearbeitenden ESt-Erklärungen stieg seit Jahren stetig auf knapp 5,3 Mio. im Jahr 2020. Bei der Veranlagung waren über 8 Mio. RMS-Hinweise zu bearbeiten. Die Anzahl sowie die Quoten der vom RMS ohne Hinweise ausgesteuerten und damit in der Regel automatisch veranlagten Steuerfälle 2017 bis 2020 sind aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:<sup>164</sup>

ESt-Erklärungen von 2017 bis 2020 ohne RMS-Hinweise				
Jahr	ESt-Erklärungen im Bereich	Veranlagte Fälle	ohne Hinweis	
			Fälle	Anteil in %
2020	AN	3.182.802	1.624.302	51,0
2020	AVSt	2.098.601	347.937	16,6
<b>Summe</b>		<b>5.281.403</b>	<b>1.972.239</b>	<b>37,3</b>
2019	AN	3.053.789	1.627.267	53,3
2019	AVSt	2.091.115	346.664	16,6
<b>Summe</b>		<b>5.144.904</b>	<b>1.973.931</b>	<b>38,4</b>
2018	AN	2.860.668	1.483.594	51,9
2018	AVSt	1.973.502	325.735	16,5
<b>Summe</b>		<b>4.834.170</b>	<b>1.809.329</b>	<b>37,4</b>
2017	AN	2.787.071	1.377.741	49,4
2017	AVSt	1.959.235	315.246	16,1
<b>Summe</b>		<b>4.746.306</b>	<b>1.692.987</b>	<b>35,7</b>

Tabelle 75

<sup>164</sup> Bei AN-Fällen umfasst die Auswertung vier Veranlagungszeiträume (VZ), bei den AVSt-Fällen drei.



## 51.2.2 Überprüfung des RMS

### 51.2.2.1 Bedeutung der Zufallsauswahl

Grundlage für die gesetzlich vorgegebene Evaluierung des RMS sind die Fälle der Zufallsauswahl. Denn nur diese sind nach den Dienstanweisungen umfassend und unabhängig vom Risikofilter intensiv zu prüfen. Erst dies ermöglicht, den Umfang und die Wirksamkeit der Hinweise zu evaluieren. Laut diesen Dienstanweisungen entscheidet der Bearbeiter dabei nach eigenem Ermessen, unter Berücksichtigung der Verhältnisse des Einzelfalls und nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit über die Art und den Umfang der Ermittlungen.

### 51.2.2.2 Bearbeitungsqualität der Fälle der Zufallsauswahl

Das Landesamt für Steuern (LfSt) prüft regelmäßig im Rahmen seiner Geschäftsprüfungen die Bearbeitungsqualität von Fällen der Zufallsauswahl. Der ORH wertete die entsprechenden Feststellungen aus. Diese betreffen 349 Fälle der Zufallsauswahl aus 22 Prüfungen der Jahre 2018 bis 2020. Die Geschäftsprüfung beanstandete die Bearbeitungsqualität bei 34 % dieser Fälle.

Im Rahmen der ORH-Prüfung von Unterhaltsaufwendungen gem. § 33a EStG<sup>165</sup> wurden auch 20 Fälle untersucht, die einen Hinweis zur Zufallsauswahl enthielten; von diesen beanstandete der ORH 16 (80 %).

Der Jahresbericht der KONSENS Ag EVA 2019 schildert zur Bearbeitungsqualität die Vorgehensweise in Nordrhein-Westfalen. Dort seien in einigen Finanzämtern sog. Qualitätssicherungsstellen mit der Prüfung der Fälle der Zufallsauswahl beauftragt (Vier-Augen-Prinzip). Die Fälle würden entsprechend akribisch geprüft und lieferten somit wertvolle Hinweise auf erforderliche und sinnvolle Anpassungen des Risikofilters.

### 51.2.2.3 Evaluierung des RMS

Zur Evaluierung und weiteren Entwicklung des Verfahrens RMS ist - so auch die Ag EVA in ihrem Jahresbericht 2019 - die regelmäßige Erhebung und Analyse umfangreicher, valider Daten erforderlich. Verbesserungen hierbei sind abhängig von der technischen Umsetzung verschiedener IT-Projekte. Derzeit wird nicht erhoben, inwieweit RMS-Hinweise steuerliche Mehr-/Minderergebnisse oder welchen Änderungsumfang sie zur Folge haben. Die Auswertungen können derzeit nur auf der Grundlage für andere Zwecke erhobener Daten erstellt werden. Auf die Auswirkungen der Abhängigkeit von diesen Daten weist die Ag EVA seit 2011 jährlich hin. Eine IT-Anwendung, die eine nahezu vollständige maschinelle Erfassung von Mehr-/Minderergebnissen ermöglicht, ist bereits seit mindestens 2015 geplant. Für die Weiterentwicklung der Risikoregeln werden umfassende (bundeseinheitliche) Auswertungsmöglichkeiten benötigt. Umfangreiche und strukturierte Auswertungen sind Voraussetzung für eine effiziente Evaluierung der Risikoregeln.

<sup>165</sup> Siehe ORH-Bericht 2021 TNr. 47.

### **51.2.3 Risikoklassenmodell**

#### **51.2.3.1 Einführung und Ziele des Risikoklassenmodells**

Mit Einführung des Konzepts 2.0 sollten die Erkenntnisse der Bearbeiter zum regeltreuen Verhalten des Steuerpflichtigen (Compliance) in das maschinelle Verfahren integriert werden. Hierfür wurde der maschinelle Risikofilter mit einer Prognose des Bearbeiters über den künftigen Risikogehalt des Steuerfalls kombiniert. Durch die Einführung des RKM soll z. B. die Erfüllung der Mitwirkungs- und Erklärungspflichten in die Beurteilung des Risikogehalts von Steuerfällen einbezogen werden. Das Wissen der Bearbeiter aus der zeitraumübergreifenden Bewertung des Gesamtfalls sollte durch die Risikoprognose ein weiterer Baustein zur Identifikation von Steuerausfallrisiken sein. Das RKM ist seit 2016 flächendeckend im Einsatz.

#### **51.2.3.2 Evaluierung des Risikoklassenmodells**

Neben der Evaluierung des Regelfilters/Mindestfilters muss nach dem Konzept 2.0 auch eine regelmäßige Überprüfung des RKM erfolgen. Demnach ist zu untersuchen, ob die Prognoseentscheidungen der Bearbeiter zutreffend waren. Die Planungen zur Evaluierung des RKM sind bis dato nicht umgesetzt. Nach Auskunft des LfSt müsste es für eine Evaluierung möglich sein, den personellen Entscheidungsprozess des Bearbeiters objektiv und maschinell nachzuvollziehen. Dafür müsste bei jedem Fall eindeutig klar sein, welcher RK der Fall zugeordnet werden kann. Wenn diese Zuordnung künftig jedoch maschinell erfolgen könnte, bräuchte es keine personelle Entscheidung des Bearbeiters mehr.

#### **51.2.3.3 Vergleich Regel-/Mindestfilter**

73 % der Risikoregeln sind bei Regel- und Mindestfilter identisch. Die Auswirkungen der Anwendung des Mindestfilters im Vergleich zum Regelfilter sind nur mit einem Vergleichslauf feststellbar. Nach Auskunft des LfSt müssten für einen solchen Simulationslauf sehr umfangreiche technische Vorbereitungen getroffen werden. Derzeit könne nicht abgeschätzt werden, ob und ggf. wann die sehr komplexe und aufwendige Auswertung umgesetzt werden könne.

#### **51.2.3.4 Kriterien für die Zuordnung zu einer Risikoklasse**

In der Dienstanweisung sind „mögliche Kriterien für die Risikoklassenvergabe“ in Form einer tabellarischen Auflistung mit zumeist abstrakten Fallgruppierungen aufgeführt. Die dem Fall zugeordnete RK soll die Prognose des künftigen, zu erwartenden steuerlichen Risikos widerspiegeln. Eine genaue Definition der dafür maßgebenden Kriterien enthält das Konzept 2.0 nicht.



### 51.2.3.5 Quoten der Risikoklassenvergabe nach Arbeitseinheiten

Der ORH verglich bei 507 AN-Stellen für den VZ 2019, wie weitgehend sie Fälle der RK 3 zugeordnet hatten. Die Bandbreite der Quoten von Fällen, die in RK 3 eingestuft worden waren, reichte von 0 bis 62,5 %. Die fünf höchsten Quoten (54,3 bis 62,5 %) stammten aus demselben Finanzamt. Bei 1.020 AVSt lag die Bandbreite zwischen 0,1 und 68,6 %. Bei 92 dieser AVSt lag die Quote unter 10 %, bei 20 über 50 %.

### 51.2.3.6 Zuordnung der Risikoklasse nach Einleitung eines Steuerstrafverfahrens

Sowohl nach dem Konzept 2.0 als auch der Dienstanweisung stellt die Einleitung eines Strafverfahrens explizit ein mögliches Kriterium für die Vergabe der RK 1 dar. Der ORH überprüfte die RK bei 88 Steuerfällen von natürlichen Personen mit einer im Jahr 2019 abgeschlossenen Steuerfahndungsprüfung. In 3 von 88 Fällen war die RK 1 gespeichert. In 4 weiteren Fällen war eine Eintragung im Risikobereich ersichtlich. Demnach war in 8 % der Fälle eine Reaktion des Bearbeiters auf das durchgeführte Strafverfahren erkennbar. In 5 Fällen war die RK 3 gespeichert.

### 51.2.3.7 Risikoklasseneinteilung bei Fällen mit hohen Abweichungen im AN-Bereich

Nach der Dienstanweisung sollen Fälle mit hohen steuerlichen Mehrergebnissen in den Vorjahren der RK 1 zugeordnet werden. Eine Definition für den Begriff hohes Mehrergebnis existiert nicht. Der ORH wertete Steuerfälle aus, bei denen die Bearbeiter Änderungen der Besteuerungsgrundlagen mit einer steuerlichen Auswirkung von jeweils mehr als 2.000 € in den VZ 2017, 2018 und 2019 vorgenommen hatten.<sup>166</sup> Von diesen 890 Steuerfällen waren 72 Fälle (8 %) der RK 1 zugeordnet, 762 Fälle (86 %) der RK 2 und 56 Fälle (6 %) der RK 3.

### 51.2.3.8 Risikoklasseneinteilung bei Fällen ohne Abweichungen im AN-Bereich

Nach der Dienstanweisung soll bei Fällen, bei denen es keine bzw. nur geringe Änderungen in den Vorjahren gab, die RK 3 vergeben werden. Der ORH wertete die Risikoklasseneinteilung von Fällen aus, bei denen in den VZ 2017, 2018 und 2019 von den Erklärungsangaben nicht abgewichen worden war. Von 8.204 Fällen waren 531 Fälle (6 %) der RK 3 zugeordnet, 7.648 Fälle (93 %) der RK 2 und 25 Fälle (0,3 %) der RK 1.

<sup>166</sup> Zum Vergleich: Das durchschnittliche Mehrergebnis aus Fällen mit Hinweis im AN-Bereich betrug im VZ 2019 137 €.

## **51.3 Würdigung und Empfehlungen**

### **51.3.1 Einsatz des RMS in Bayern**

Das RMS ist mittlerweile das zentrale Instrument zur automationsgestützten Bewältigung der ständig steigenden Anzahl von ESt-Erklärungen. Nur mit einem gut funktionierenden RMS kann das Spannungsfeld zwischen der verfassungsrechtlich geforderten Gleichmäßigkeit der Besteuerung einerseits und dem Einsatz der Personalressourcen für wirklich prüfungsbedürftige Fälle andererseits gelöst werden. Ohne Nachjustierung kann es zu erheblichen Steuerausfällen kommen.

### **51.3.2 Überprüfung des RMS**

Die Datenbasis zur regelmäßigen Überprüfung der Risikoregeln, die die gesetzliche<sup>167</sup> Voraussetzung für den Betrieb ist, ist auch elf Jahre nach Einführung des RMS mit erheblichen Mängeln behaftet. Der Bearbeitungsqualität von Fällen der Zufallsauswahl sollte wesentlich größere Aufmerksamkeit eingeräumt werden. Die Bearbeitung von Fällen, die der Überprüfung und Verbesserung des Systems dienen sollen, kann nicht in das nach wie vor sehr unterschiedlich ausgeübte Ermessen der Bearbeiter gestellt bleiben. Die Versuche, mit Sensibilisierung der Bearbeiter eine Verbesserung zu erreichen, sind bislang gescheitert. Weitere Maßnahmen sind erforderlich.

Die von der KONSENS Ag EVA seit 10 Jahren geforderten Auswertungsmöglichkeiten sind noch immer nur unzureichend vorhanden. Die IT-Unterstützung zur Evaluierung des RMS wird dessen Bedeutung bei Weitem nicht gerecht. Die Evaluierung des RMS erfolgt derzeit lediglich punktuell und steht nicht im Einklang mit den gesetzlichen Voraussetzungen. Die von der Ag EVA seit Jahren zu Recht geforderten IT-Anwendungen sollten im Vorhaben KONSENS entsprechend hoch priorisiert werden.

Der ORH empfiehlt, zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität der Fälle der Zufallsauswahl, ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen, die Bildung von Qualitätssicherungsteams zu prüfen.

### **51.3.3 Risikoklassenmodell**

Das RKM leidet in der derzeitigen Ausgestaltung an gravierenden Mängeln: Mit dem Konzept 1.0 wurde das System der punktuellen Prüfung von als risikobehaftet bewerteten Sachverhalten eingeführt. Das Konzept 2.0 stellt mit seinem RKM - insoweit systemwidrig - auf den Gesamtfall ab. Prognoseentscheidungen der Bearbeiter erfordern zeitraumübergreifende und vollständige Ermittlungen aller steuerlichen Daten des betroffenen Steuerfalls. Zumindest bei Steuerfällen mit Gewinneinkünften verursacht dies einen erheblichen Zeitaufwand. Das erforderliche Erfahrungswissen zum konkreten Gesamtfall dürfte aufgrund häufigem Personalwechsels, Neuzuschnitts der Veranlagungsbezirke sowie der Vorgabe des RMS zur punktuellen Prüfung nur in wenigen

---

<sup>167</sup> § 88 Abs. 5 Satz 3 AO.



Einzelfällen vorhanden sein. Das Ergebnis bleibt aber auch bei intensiver Prüfung weiterhin eine mehr oder weniger ungewisse Prognose. Ob dem Zeitaufwand tatsächlich ein nennenswerter Nutzen gegenübersteht, ist mangels Evaluierungsmöglichkeiten nicht feststellbar.

Dass ein bestimmter Anteil von Steuerpflichtigen systematisch einer weniger strengen maschinellen Prüfung unterliegt, sieht der ORH im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes als problematisch. Mit dem RKM werden auf der Grundlage einer uneinheitlich gehandhabten subjektiven Bearbeiterprognose gleiche Sachverhalte vielfach ungleich behandelt. Anders als bei der durch Bearbeiter erfolgenden Prüfung, die auch zu ungleichmäßiger Rechtsanwendung führen kann, ist die Unterschiedlichkeit im RKM aber strukturell angelegt. Der Bundesrechnungshof (BRH) hatte bereits 2009 Zweifel an der Rechtmäßigkeit unterschiedlicher, länderspezifischer Wertgrenzen innerhalb von Mindest- und Regelfilter angemeldet.<sup>168</sup>

Eine Evaluierung des RKM findet nicht statt. Die notwendigen technischen Voraussetzungen für eine systematische Evaluierung sind zwar geplant, aber weiterhin nicht vorhanden.

Die Auswertung der Zuordnung von Fällen zu RK 1 bis RK 3 zeigt, dass das RKM bisher entweder nur von einem Teil der Bearbeiter angenommen worden ist oder die zur Verfügung gestellten Daten und Risikokriterien zu einer fundierten Prognose nicht ausreichen. Insbesondere die Quote bei der Vergabe der RK 1 bzw. Eintrag im Risikobereich bei Steuerfahndungsfällen von 8 % hält der ORH für deutlich zu niedrig; sie belegt die nicht systemgerechte Anwendung des RKM. Wegen des Verzichts der Steuerverwaltung auf wirksame Evaluierungsinstrumente ist eine Feststellung der Ursachen nicht möglich.

Nach Auffassung des ORH

- ▶ ist wegen der unterschiedlichen Wertgrenzen von Regel- und Mindestfilter die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zumindest gefährdet (Art. 3 Abs. 1 GG, § 85 AO),
- ▶ wird aufgrund der fehlenden Evaluierung der Zielerreichung eine gesetzliche Voraussetzung nicht eingehalten (§ 88 Abs. 5 Nr. 4 AO),
- ▶ steht dem mit der Risikoprognose verbundenen Aufwand kein messbarer Nutzen gegenüber und
- ▶ ist eine fundierte Prognose mit den zur Verfügung gestellten Daten nicht möglich.

---

<sup>168</sup> BT-Drs. 17/77; Bemerkungen des BRH 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Rz. 40.

Vor einer Weiterentwicklung der IT-Anwendungen sollte zeitnah die Wirtschaftlichkeit des RKM geklärt werden. Auf den Einsatz der RK sollte jedenfalls bis dahin wegen deren großer Schwächen verzichtet werden. Der Wissenstransfer aus den Vorjahren kann gezielter und ohne Prognoseentscheidung über die Risikobereiche erfolgen.

#### **51.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Finanzministerium teilt mit, die Weiterentwicklung bundeseinheitlicher Auswertungsmöglichkeiten im Rahmen von KONSENS hänge von der gemeinsam vorgenommenen Priorisierung der obersten Finanzbehörden der Länder und des Bundes ab. Im Übrigen stünden für die Evaluierung der Risikohinweise zur ESt und zur Anlage EÜR (Einnahmenüberschussrechnung) seit Jahren Standardauswertungen zur Verfügung. Die bayerische Steuerverwaltung werde sich auch weiterhin für eine hohe Priorisierung der erforderlichen IT-Verfahren einsetzen.

Das Finanzministerium teilt weiter mit, dass das RMS bereits fortlaufend durch die Länder, insbesondere im Bereich der ESt und auch der Anlage EÜR, evaluiert und auch optimiert werde. Hierfür würden bereits vielfältige, sich ergänzende Maßnahmen ergriffen.

Es kündigt an, den Vorschlag des ORH aufzugreifen und die Bildung von Qualitätssicherungsteams zu prüfen.

Die Feststellungen des ORH zur Vergabe der Risikoklassen bei Steuerfahndungsfällen würden zum Anlass genommen, die einschlägigen Verfügungen zu prüfen und ggf. zu konkretisieren.

Der Forderung des BRH, möglichst einheitliche Betragsgrenzen innerhalb von Regel- und Mindestfilter umzusetzen, sei Rechnung getragen worden. Aus Sicht der Steuerverwaltung sei die Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch den Einsatz von Regel- und Mindestfilter im RMS nicht gefährdet.

Die Vorschläge des ORH zum Risikoklassenmodell würden in der Art aufgegriffen, dass die beiden Auftrag nehmenden Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen über eine flächendeckende Analyse des Systems der Risikoklassen, ihrer Vergabe und der daraus resultierenden Konsequenzen beraten werden.

#### **51.5 Schlussbemerkung**

Das bei der Prüfung von ESt-Erklärungen eingesetzte RMS weist auch mehr als zehn Jahre seit dessen Einführung Mängel auf. Angesichts der zentralen Bedeutung des RMS hält der ORH die angekündigten Maßnahmen zur Verbesserung der Datengrundlage, die zur gesetzlich vorgeschriebenen Überprüfung von RMS erforderlich ist, für längst überfällig. Diese sollten nun zeitnah umgesetzt werden. Den IT-Projekten zur Evaluierung des RMS sollte im Vorhaben KONSENS eine entsprechend hohe Priorität eingeräumt





werden. Der ORH empfiehlt, dass sich Bayern dafür im Rahmen von KONSENS nachdrücklich einsetzt.

Die Weiterführung des RKM sollte wegen dessen gravierender Mängel generell überprüft werden; mindestens jedoch bis zur Klärung der Wirtschaftlichkeit des RKM sollte auf den Einsatz der Risikoklassen verzichtet werden.

FÖRDERUNG

MITTEL

3



# STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, LANDESENTWICKLUNG UND ENERGIE

## 52 Finanzierung der Neue Materialien Bayreuth GmbH

(Kap. 13 05 Anlage D Nr. 7.18)

**Für das Kompetenzzentrum Neue Materialien waren Beiträge der regionalen Partner vorgesehen. Mehr als 20 Jahre danach sind noch 3,2 Mio. € des Regionalbeitrags der Stadt Bayreuth offen. Das kann zulasten des Freistaates gehen, wenn dieser die fehlenden Mittel als Zuschussgeber ausgleichen würde.**

**Der ORH empfiehlt, dass das Wirtschaftsministerium zur gesamten Entwicklung, ihren Hintergründen und Auswirkungen sowie deren weiterer Handhabung berichtet.**

Der ORH hat nach 2008 im Jahr 2020 erneut die Betätigung des Freistaates als Gesellschafter der Neue Materialien Bayreuth GmbH (NMB) und der Neue Materialien Fürth GmbH (NMF) geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war die Erbringung der Finanzierungsbeiträge durch die regionalen Partner (Regionalbeiträge) für das Kompetenzzentrum Neue Materialien (KNM).

### 52.1 Ausgangslage

Die Staatsregierung konzipierte als Teil der „High-Tech-Offensive“ (HTO) das KNM. Infolge wurden 2000 die Dachbetriebsgesellschaft Neue Materialien Nordbayern GmbH und drei Standortbetriebsgesellschaften in Bayreuth (NMB), Fürth (NMF) und Würzburg gegründet. Ziel war es, eine auf industriellen Leichtbau spezialisierte Forschungseinrichtung in Nordbayern aufzubauen und den Transfer von Ergebnissen aus Forschung und Entwicklung in die Praxis zu beschleunigen.

Der Freistaat leistete aus HTO-Mitteln eine Anschubfinanzierung von 56 Mio. € zur Errichtung des KNM. Davon entfielen auf den Standort Bayreuth 33 Mio. €, auf den Standort Fürth 17 Mio. € und auf den Standort Würzburg 6 Mio. €. Das Gründungskonzept des KNM sah daneben vor, die vom Kompetenzzentrum profitierenden regionalen Partner finanziell über Regionalbeiträge proportional zum jeweiligen Anteil der Anschubfinanzierung zu beteiligen.

Nach Auslaufen der HTO-Mittel 2008 war das KNM weiterhin auf finanzielle Unterstützung des Freistaates angewiesen. Um eine dauerhafte Grundfinanzierung durch Zuwendungen bereitstellen zu können, änderte der Freistaat die Gesellschaftsstruktur ab 2008 grundlegend: Er löste die Dachbetriebsgesellschaft auf und veräußerte die Betriebsgesellschaft in Würzburg. Seitdem hält er bei der NMB 55 % und bei der NMF 51 % der Gesellschaftsanteile. Neben dem Freistaat sind u. a. die Stadt Bayreuth (15 %) an der NMB und die Stadt Fürth (15 %) an der NMF beteiligt.

## 52.2 Feststellungen

Nach dem Gründungskonzept sollte die Region Fürth einen Regionalbeitrag von 3,3 Mio. € und die Region Würzburg von 1,1 Mio. € leisten. Der Beitrag der Region Bayreuth belief sich auf 6,3 Mio. €; Regionalpartner waren die Stadt Bayreuth und bis 2008 die Oberfrankenstiftung. Die Erbringung der regionalen Mittel sollte zeitlich parallel zu den staatlichen Leistungen erfolgen.

Bei seiner Prüfung 2008 stellte der ORH fest, dass von den Regionalbeiträgen von 10,7 Mio. € erst 6,6 Mio. € (61 %) tatsächlich geflossen waren.

2010 erklärten das Wirtschafts- und Finanzministerium in einer gemeinsamen Stellungnahme gegenüber dem ORH: „Wie im Gründungskonzept vereinbart, sind die Regionen zur vollständigen Erbringung ihres jeweiligen finanziellen Beitrags verpflichtet.“ Der Stand der geleisteten Regionalbeiträge werde regelmäßig kontrolliert und thematisiert.

Die Regionen Fürth und Würzburg erbrachten ihre Regionalbeiträge bis 2010 in voller Höhe. Von der für die Region Bayreuth vorgesehenen Kofinanzierung von 6,3 Mio. € zahlten die Oberfrankenstiftung und die Stadt Bayreuth zusammen 3,1 Mio. €.

Geleistete Regionalbeiträge bis 2010 (€)				
Regionen	Regionalbeitrag			
	Soll	Ist	verwirklicht	ausstehend
Bayreuth	6.259.746	3.073.749	49,0 %	3.185.997
Fürth	3.361.744	3.361.744	100,0 %	0
Würzburg	1.096.818	1.096.818	100,0 %	0
<b>Gesamt</b>	<b>10.718.308</b>	<b>7.532.311</b>	<b>70,3 %</b>	<b>3.185.997</b>

Tabelle 76

2011 bis 2014 erinnerte das Wirtschaftsministerium die Stadt Bayreuth mehrmals an den ausstehenden Regionalbeitrag und dessen „zwingende Erbringung“.

Der ausstehende Regionalbeitrag der Stadt Bayreuth beträgt 3,2 Mio. €. Die Stadt beruft sich darauf, dass der Freistaat keine zahlungsbegründenden Vereinbarungen vorlegen konnte. Auch dem ORH konnte das Wirtschaftsministerium hierzu keine Unterlagen vorlegen.

## 52.3 Würdigung

Das Wirtschafts- und Finanzministerium haben 2010 bekräftigt, dass die Regionen zur vollständigen Erbringung ihres jeweiligen Regionalbeitrags verpflichtet sind. Dennoch stehen immer noch 3,2 Mio. € des Regionalbeitrags der Stadt Bayreuth aus.

Mehr als 20 Jahre nach Gründung des KNM hat sich daran nichts geändert. Dies ist umso unverständlicher, als die Region Bayreuth - darunter auch die Stadt Bayreuth - bereits fast die Hälfte ihres Regionalbeitrags geleistet hat.



Bleibt es dabei, führt dies zu einer Besserstellung gegenüber den beiden anderen Regionalpartnern Fürth und Würzburg, die ihre Beiträge in voller Höhe geleistet haben. Gleichzeitig entgehen der NMB diese Fördermittel bzw. Betriebseinnahmen.

Um nicht zum Ausgleich der fehlenden Mittel als Zuschussgeber gefordert zu werden, ist das Wirtschaftsministerium dringend gehalten, der Stadt Bayreuth die zahlungsbe gründenden Unterlagen vorzulegen. Nach der auch für das Wirtschaftsministerium gel tenden Allgemeinen Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern sind alle wesentlichen Unterlagen sorgfältig aktenmäßig zu erfassen und aufzubewahren. Dazu gehören insbesondere zahlungsbegründende Unterlagen. Der ORH hält es für nicht hinnehmbar, dass das zuständige Ressort solche Akten nicht vorlegen kann.

#### **52.4 Stellungnahme der Verwaltung**

In seiner Stellungnahme weist das Wirtschaftsministerium darauf hin, dass im Grün dungskonzept zu allen Standorten des Kompetenzzentrums Neue Materialien Nord bayern aus dem Jahr 2000 neben den Mitteln des Freistaates eine Kofinanzierung der von dem Vorhaben profitierenden Regionen vorgesehen war. „Ob zum damaligen Zeitpunkt eine rechtlich bindende Verpflichtung zur Zahlung des Regionalbeitrags am Standort Bayreuth bestand, lässt sich nicht mehr nachvollziehen.“

Das Wirtschaftsministerium teilt zudem mit, dass es das Thema Regionalbeitrag anläss lich der Gesellschafterversammlung der NMB am 16.06.2021 aufgegriffen und im Nach gang weitere Gespräche geführt habe.

Der Stadt Bayreuth wurde ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.


#### **52.5 Schlussbemerkung**

Mehr als 20 Jahre nach Gründung des KNM sind noch 3,2 Mio. € des Regionalbeitrags der Stadt Bayreuth offen. Das kann zulasten des Freistaates gehen, wenn dieser die feh lenden Mittel als Zuschussgeber ausgleichen würde.

Der ORH empfiehlt, dass das Wirtschaftsministerium zur gesamten Entwicklung, ihren Hintergründen und Auswirkungen sowie deren weiterer Handhabung berichtet.

## Corona-Soforthilfen

(Kap. 13 19 Tit. 697 70, Kap. 13 19 Tit. 697 71)

 **Um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie einzudämmen, hat Bayern ein Soforthilfe-Programm zur Unterstützung der betroffenen Unternehmen, Soloselbstständigen und Angehörigen Freier Berufe aufgestellt. Insgesamt wurden 2,2 Mrd. €<sup>169</sup> an Bundes- und Landesmitteln ausbezahlt.**

**Die Bearbeitung von mehr als 200.000 Anträgen konnte zunächst nur papiergestützt erfolgen. Für künftige Nothilfen sollte ein leistungsfähiges Online-Antragsverfahren zur Verfügung stehen.**

**Der ORH hält es zudem für geboten, künftig die Steuer-Identifikationsnummer von Anfang an zu erheben und vorsorglich Schnittstellen zu prüfen, die einen Datenabgleich zwischen Bewilligungsstellen und Finanzverwaltung ermöglichen.**

Der ORH hat mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth die Corona-Soforthilfen schwerpunktmäßig im Hinblick auf die organisatorische und verwaltungsmäßige Verfahrensabwicklung geprüft. Einzelfälle waren nicht Gegenstand der Prüfung. Prüfungsmaßstab waren Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.

### 53.1 Ausgangslage

Am 16.03.2020 rief die Staatsregierung den Katastrophenfall aus. Bayern stellte mit Richtlinien vom 17.03.2020<sup>170</sup> (Landesprogramm) und mit Richtlinien vom 03.04.2020<sup>171</sup> (Bundesprogramm) Corona-Soforthilfe-Programme auf, um den infolge der Corona-Krise wirtschaftlich gefährdeten Unternehmen, Soloselbstständigen und Angehörigen Freier Berufe schnellstmögliche Unterstützung zukommen zu lassen. Antragstellungen in diesen Programmen waren bis 31.05.2020 möglich.

Die Corona-Soforthilfen wurden den Betroffenen zur Abdeckung des laufenden ungedeckten Sach- und Finanzaufwands gewährt. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten mussten auf die Folgen der Corona-Krise zurückzuführen sein. Antragsberechtigt waren in beiden Programmen nur Unternehmen, die nicht bereits zum 31.12.2019 in wirtschaftlichen Schwierigkeiten waren.<sup>172</sup>

Bewilligungsstellen waren die örtlich zuständigen Regierungen sowie die Landeshauptstadt München. Die Mittelbewirtschaftung für die Corona-Soforthilfen erfolgte durch das Wirtschaftsministerium.

<sup>169</sup> In dieser Auszahlungssumme sind zwischenzeitlich erfolgte Rückzahlungen nicht berücksichtigt.

<sup>170</sup> Richtlinien für die Unterstützung der von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) geschädigten Unternehmen und Angehörigen Freier Berufe („Soforthilfe-Corona“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 17.03.2020 Az. 52-3560/33/1, zuletzt geändert am 22.11.2021 Az. 37-3509/121/1.

<sup>171</sup> Richtlinien für die Gewährung von Überbrückungshilfen des Bundes für die von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) geschädigten Unternehmen und Soloselbstständigen („Corona-Soforthilfen insbesondere für kleine Unternehmen und Soloselbstständige“), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie vom 03.04.2020 Az. PGS-3560/2/1, zuletzt geändert am 22.11.2021 Az. 37-3509/121/2, vgl. BT-Drs. 19/18105 vom 23.03.2020.

<sup>172</sup> Art. 2 Nr. 18 AGVO, Amtsblatt der Europäischen Union L 187 vom 26.06.2014, S. 1 sowie § 2 Abs. 6 Bundesregelung Kleinbeihilfen; siehe auch Fn. 170 (Nr. 3 Satz 5) und Fn. 171 (Nr. 2.3).



## 53.2 Feststellungen

### 53.2.1 Verzahnung Landes- und Bundesprogramm

#### 53.2.1.1 Förderung in Landes- und Bundesprogramm

Der Staatsregierung und der Verwaltung war bei Erlass des Landesprogramms bekannt, dass ein Bundesprogramm starten würde. Bereits nach den Richtlinien zur Landes-Soforthilfe „tritt das bayerische Programm hinter dem Bundesprogramm zurück“, sofern „der Antragsteller sowohl die Antragsvoraussetzungen für das bayerische Soforthilfeprogramm als auch für das Bundesprogramm zur Soforthilfe erfüllt“. <sup>173</sup> In beiden Programmen waren die Finanzhilfen als Billigkeitsleistungen <sup>174</sup> ausgestaltet.

Die Antragstellung für das Landesprogramm war ab 17.03.2020 möglich. Diese Finanzhilfe war gestaffelt nach der Zahl der Erwerbstätigen:

- bis zu 5 Erwerbstätige max. 5.000 €
- bis zu 10 Erwerbstätige max. 7.500 €
- bis zu 50 Erwerbstätige max. 15.000 €
- bis zu 250 Erwerbstätige max. 30.000 €

Nach Einigung der Länder mit dem Bund wurde am 31.03.2020 das bayerische Soforthilfe-Programm mit dem Bundesprogramm verzahnt; damit traten gleichzeitig erhöhte Förderungen in Kraft:

Förderung aus dem Bundesprogramm mit

- bis zu 5 Erwerbstätige max. 9.000 €
- bis zu 10 Erwerbstätige max. 15.000 €

Förderung aus dem Landesprogramm ab

- 11 bis 50 Erwerbstätige max. 30.000 €
- 51 bis 250 Erwerbstätige max. 50.000 €

<sup>173</sup> Nr. 6.3 der in Fn. 170 genannten Richtlinien.

<sup>174</sup> Nach Nr. 1 VV zu § 53 BHO sind Billigkeitsleistungen finanzielle Leistungen des Bundes, auf die kein Anspruch besteht, die aber aus Gründen der staatlichen Fürsorge zum Ausgleich oder der Milderung von Schäden und Nachteilen gewährt werden.

### 53.2.1.2 Zuordnung der Anträge, Bewilligungen und Auszahlungen zu den Programmen

Bis zum 30.03.2020 gingen mehr als 207.000 Anträge<sup>175</sup> zum Landesprogramm ein. Zu diesen Anträgen kam nach Einführung des Bundesprogramms noch eine sechsstellige Zahl von „Aufstockeranträgen“ dazu, da dadurch die Soforthilfen für bestimmte Unternehmen erhöht wurden. Eine genaue Anzahl dieser Zweitanträge konnte das Wirtschaftsministerium nicht nennen.

Neuanträge sowie die sich daraus ergebenden Bewilligungen und Auszahlungen konnten ab dem 31.03.2020 exakt der Landes- bzw. Bundes-Soforthilfe zugeordnet werden. Die Zuordnung sämtlicher zwischen dem 17.03.2020 und dem 30.03.2020 eingereichten Anträge (summenmäßig 30 % der ausbezahlten Soforthilfen) erfolgte nachträglich. Beide Zuordnungen wurden auf Grundlage der Methodik des ab 31.03.2020 geltenden Online-Antragsverfahrens (Pega-System) vorgenommen.

Damit ergaben sich zum 09.10.2020 folgende Anträge, Bewilligungen und Auszahlungen:

<b>Zugeordnete Anträge und Fördervolumen Corona-Soforthilfen bis zum 09.10.2020<sup>1</sup> (Mio. €)</b>			
<b>Corona-Soforthilfen</b>	<b>Anträge</b>	<b>Bewilligungen</b>	<b>Auszahlungen</b>
Landes-Soforthilfe	31.896	26.583	381
Bundes-Soforthilfe	454.861	297.996	1.861
<b>Summe</b>	<b>486.757</b>	<b>324.579</b>	<b>2.242</b>

Tabelle 77

<sup>1</sup> Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie; die Differenz aus Anträgen und Bewilligungen ergibt sich hauptsächlich aus Ablehnungen und Rücknahmen von Anträgen.

### 53.2.2 Antragsverfahren

#### 53.2.2.1 Papiergebundenes Antragsverfahren

Die Antragstellung im Landesprogramm erfolgte bis 30.03.2020 ausschließlich über ein auszudruckendes PDF-Formular. Dies führte zu mehr als 207.000 Anträgen in Papierform, die per Post, Fax oder E-Mail an die örtlich zuständige Bewilligungsstelle zu übermitteln waren. Die oft handschriftlich ausgefüllten Antragsformulare waren nach Angaben der Bewilligungsstellen und des Ministeriums von schlechter Qualität. So waren mehr als 30 % unvollständig, unleserlich und fehlerhaft. Darüber hinaus wurden Anträge häufig bei der falschen Bewilligungsstelle eingereicht. Teilweise hatten die Antragsteller ihre Anträge doppelt versandt, zunächst per E-Mail und zusätzlich noch per Post.

Konkrete Fakten zu Bearbeitungsbeginn und -dauer der Papieranträge lagen dem Wirtschaftsministerium nicht vor.

<sup>175</sup> Pressemitteilung Nr. 82 des Wirtschaftsministeriums vom 31.03.2020.





Nach Vorgabe des Ministeriums war es ausreichend, die Angaben der Antragsteller auf Vollständigkeit und Plausibilität zu prüfen. Die Vorlage von Nachweisen bzw. Belegen war nicht gefordert. Angaben zu Identität und Antragsberechtigung wurden bei plausiblen Anträgen nicht verifiziert. Automatisch-systematische Kontrollen und Abgleiche der Papierantragsangaben (Dubletten) waren nicht vorgesehen.

#### **53.2.2.2 Online-Antragsverfahren**

Mit Start des Online-Antragsverfahrens Pega zum 31.03.2020 erfolgte die Antragstellung rein elektronisch. Die Bearbeitung der eingegangenen Anträge begann tatsächlich erst bis zu vier Wochen später, da nach Angabe der Bewilligungsstellen das Verfahren nicht selbsterklärend war und keine geeigneten Systemanleitungen bereitgestellt wurden. Da eine Abbildung der sog. Aufstockeranträge in Pega zunächst nicht möglich war, konnten diese bis zum 29.04.2020 nicht bearbeitet werden.

Das Pega-System war zunächst nur mit grundlegenden Funktionen ausgestattet und in vielen Bereichen noch sehr fehlerbehaftet. Eine umfassende Einführung der Sachbearbeiter bei den Bewilligungsstellen in den Umgang mit dem Programm erfolgte nicht. Ein Testen der Programmfunktionen durch die Bewilligungsstellen war zudem überwiegend nur im Echtbetrieb möglich.

Mit dem Online-Antragsverfahren wurden Prüf- und Plausibilitätsmechanismen eingeführt, wie z. B. Prüfung auf identische Antragsteller anhand der Steuer-Identifikationsnummer (Steuer-ID) sowie Plausibilisierung der standardisierten internationalen Bankkontonummer (IBAN) durch Systemcheck. Sie standen allerdings nicht von Anfang an zur Verfügung, sondern wurden sukzessive im laufenden Betrieb eingefügt.

#### **53.2.2.3 Verdachtsfälle und Ermittlungsverfahren**

Dem Bayerischen Landeskriminalamt lagen zum 27.09.2021 insgesamt 1.295 Anzeigen mit Verdacht eines Subventionsbetrugs mit Bezug zu den Corona-Soforthilfen vor. Zur weiteren Ermittlung hatte das Wirtschaftsministerium davon 550 Verdachtsfälle übermittelt.

#### **53.2.2.4 Datenabgleich mit der Finanzverwaltung**

Die Steuer-ID wurde im Rahmen der Anträge zunächst nicht erhoben.

Ein offizieller Austausch oder eine Zusammenarbeit zwischen den Bewilligungsstellen und den Finanzbehörden zur Verifizierung der Angaben der Antragsteller fand nicht statt. Auch war ein standardisierter Datenaustausch nicht vorgesehen.

### 53.2.3 Liquiditätsengpass

Voraussetzung für die Beantragung der Corona-Soforthilfe war, dass ein „existenzgefährdender Liquiditätsengpass“ vorlag. Dabei vertraute man in einem vereinfachten Verfahren bewusst auf Prognosen der Antragsteller; auf die Vorlage von Nachweisen wurde grundsätzlich verzichtet.

Laut Richtlinien und Antragsformularen zur Landes-Soforthilfe ab 17.03.2020 war der Liquiditätsengpass von den Antragstellern zu beziffern und vorrangig mithilfe von Entschädigungsleistungen, Steuerstundungen, sonstigen Eigen- oder Fremdmitteln oder sonstigen Liquiditätsmaßnahmen auszugleichen; der entgangene Gewinn rechnetete nicht zum Liquiditätsengpass.

Mit Start der Bundes-Soforthilfe am 31.03.2020 war der Einsatz privater oder betrieblicher Mittel nicht mehr erforderlich. Der Liquiditätsengpass wurde konkretisiert: „[...] wenn die fortlaufenden Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb des Antragstellers voraussichtlich nicht ausreichen, um die Verbindlichkeiten in den auf die Antragstellung folgenden drei Monaten aus dem fortlaufenden erwerbsmäßigen Sach- und Finanzaufwand (z. B. gewerbliche Mieten, Pacht, Leasingraten) zu zahlen.“ Allerdings war er nach wie vor nur beispielhaft mit Kostenpositionen hinterlegt.

Das hohe Nachfrageaufkommen bei den Bewilligungsstellen zeigte die Unsicherheiten der Antragsteller, welche Einnahmen und Ausgaben sie konkret in die Berechnung des Liquiditätsengpasses einbeziehen durften. Es blieb unklar, für welche Zeiträume welche Positionen einem erwerbsmäßigen Sach- und Finanzaufwand zuzuordnen waren bzw. wie der Liquiditätsengpass auszulegen war. Auch für die Bewilligungsstellen war nicht erkennbar, welche Einnahmen- und Ausgabenpositionen der Berechnung des Liquiditätsengpasses zugrunde lagen, was vielfach Nachfragen der Bewilligungsstellen bei den Antragstellern erforderlich machte.

### 53.3 Würdigung und Empfehlungen

Ein Antragsverfahren in Papierform ist für ein Massenverfahren, wie es die Corona-Soforthilfen vorhersehbar auslösten, nicht geeignet und nicht zeitgemäß. Ein tragfähiges Online-Verfahren hätte von Anfang an erheblichen Mehraufwand bei den Antragstellern und den Bewilligungsbehörden (z. B. wegen schlecht ausgefüllter Anträge, häufig notwendiger Rückfragen oder doppelter Anträge) vermieden. So könnten künftig eine insgesamt deutlich schnellere und effektivere Bearbeitung der Anträge sowie durchgängig schnellere und wirksame Nothilfe geleistet werden.

Absehbar war, dass der Bund zeitnah ebenfalls ein Soforthilfe-Programm aufstellen würde. Das bayerische Corona-Soforthilfe-Programm musste deshalb bereits nach zwei Wochen angepasst werden. Das hatte Aufstockeranträge in sechsstelliger Zahl und die nachträgliche Zuordnung von Anträgen zur Folge. Ferner führte dies zu erheblichen



zusätzlichen Belastungen der ohnehin stark geforderten Bewilligungsstellen und zu verzögerten Hilfszahlungen. Mit einem leistungsfähigen Online-Antragsverfahren von Beginn an könnte auch solcher Aufwand künftig verringert werden. Der ORH empfiehlt deshalb, aufgrund der bisherigen Erfahrungen zu prüfen, wie ein Online-Verfahren als IT-Standardverfahren für künftige Nothilfen zur Verfügung gestellt und ressortübergreifend genutzt werden kann. Damit wären die Bewilligungsstellen in schwierigen Situationen erheblich entlastet und eine schnelle und wirksame Hilfe besser leistbar.

Das Papierverfahren war hier auch nicht geeignet, Missbrauch mit vertretbarem Aufwand zu verhindern. Bei der Masse der Anträge war es den Sachbearbeitern nur bei Verdachtsfällen möglich, ausreichend zu prüfen. Im Online-Antragsverfahren hätten Prüf- und Plausibilitätskriterien von Anfang an definiert werden und sofort zur Anwendung kommen können, um der erkennbaren Gefahr missbräuchlicher Inanspruchnahme von Soforthilfen zu begegnen.

Bei einem Hilfsprogramm mit Einsatz enormer Haushaltsmittel empfiehlt sich dringend, die Steuer-ID von Anfang an zu erheben und die bei der Finanzverwaltung vorhandenen Informationen soweit rechtlich möglich zur Überprüfung zu nutzen. Der ORH hält es zudem für geboten, vorsorglich für vergleichbare Verfahren die Schaffung von Schnittstellen zu prüfen, die einen Datenabgleich zwischen Bewilligungsstellen und Finanzverwaltung ermöglichen.

Der nicht klar und eindeutig definierte Begriff „Liquiditätsengpass“ hat sich als zentrales Problem des Antrags- und Bewilligungsverfahrens dargestellt. Antragsteller konnten nicht beurteilen, ob sie die Voraussetzung der Finanzhilfe erfüllen und in welchem Umfang ihnen diese zusteht. Der ORH empfiehlt, künftig zentrale Antragsvoraussetzungen klarer zu definieren und abzufragen.

#### **53.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Wirtschaftsministerium räumt ein, dass das zunächst in Papierform gestartete Antragsverfahren für ein Massenverfahren nicht geeignet war und erheblichen Mehraufwand bei den Bewilligungsstellen verursacht hat. Da ein Online-Antragsverfahren nicht von Anfang an zur Verfügung gestanden habe und erst innerhalb kürzester Zeit im Laufe des Verfahrens hätte entwickelt werden können, sei ein frühzeitiger Beginn des Soforthilfe-Programms anders jedoch nicht möglich gewesen. Nach Einführung des Online-Antragsverfahrens zum 01.04.2020 hätten den Bewilligungsstellen ausreichend Informationen zur Handhabung des Pega-Systems zur Verfügung gestanden.

Das Ministerium weist darauf hin, dass die Bewilligungsstellen in die Anwendung des Systems anhand von ausführlichen Anleitungen eingeführt worden seien. Eine intensivere und umfassendere Einführung sei in Anbetracht der enormen Zeitnot und der agilen Programmierung in kürzester Zeit nicht möglich, aus Sicht des Wirtschaftsministeriums aber für den ordnungsgemäßen Umgang und die Handhabung des Programms auch nicht notwendig gewesen.

Die Bewilligungsstellen hätten - auch unterstützt durch Prüfroutinen in der Software - bereits im Bewilligungsverfahren ein besonderes Augenmerk auf mögliche Betrugsfälle gelegt. Zudem seien auch in den Monaten nach Bewilligung und Auszahlung der Soforthilfen zahlreiche verdachtsabhängige Prüfungen vonseiten der Bewilligungsstellen durchgeführt worden.

Eine intensivere und detailliertere Prüfung von Kostenpositionen wäre in der besonderen Situation zu Beginn der Pandemie nicht geeignet gewesen, um schnell und unbürokratisch finanzielle Unterstützung zu leisten (gemeinsames Ziel und Aufgabe von Bund und Ländern). Zudem wäre ein entsprechender Prüfaufwand von den Bewilligungsstellen nicht zu bewältigen gewesen. Unabhängig davon wäre eine abschließende Auflistung berücksichtigungsfähiger Kostenpositionen aufgrund der vielfältigen Fallkonstellationen nicht möglich gewesen. Unter anderem vor diesem Hintergrund seien die Soforthilfen auch nicht als Zuwendungen, sondern als Billigkeitsleistung zu qualifizieren gewesen.

Aus Sicht des Wirtschaftsministeriums wäre eine Abwicklung des Soforthilfe-Programms über die Finanz- bzw. Steuerverwaltung zu begrüßen gewesen, lag aber nicht in der Entscheidungshoheit des Wirtschaftsministeriums. Auch eine Überprüfung der Antragsberechtigung und der Voraussetzung für die Gewährung der Soforthilfen durch die Finanzverwaltung habe aufgrund fehlender Schnittstellen aufseiten der Finanzverwaltung nicht umgesetzt werden können. Aufgrund der Erfahrungen zur Soforthilfe seien bei den Überbrückungshilfen dann Prüfprozesse für einen Datenabgleich mit der Finanzverwaltung eingeführt worden.

### **53.5 Schlussbemerkung**

Das Wirtschaftsministerium musste innerhalb kürzester Zeit auf die Folgen der Corona-Pandemie reagieren und ein Förderprogramm konzipieren, ohne auf ein elektronisches Verfahren zurückgreifen zu können.

Ein leistungsfähiges Online-Antragsverfahren könnte künftig eine deutlich schnellere und effektivere Bearbeitung der Anträge und durchgängig schnellere und wirksame Nothilfe gewährleisten sowie die Bewilligungsstellen entlasten. Der ORH empfiehlt deshalb, aufgrund der bisherigen Erfahrungen zu prüfen, wie ein Online-Verfahren als IT-Standardverfahren für künftige Nothilfen zur Verfügung gestellt und ressortübergreifend genutzt werden kann.



Der ORH empfiehlt, künftig zentrale Antragsvoraussetzungen klarer zu definieren und abzufragen. Er hält es zudem für geboten, künftig die Steuer-ID von Anfang an zu erheben und vorsorglich für vergleichbare Verfahren die Schaffung von Schnittstellen zu prüfen, die einen Datenabgleich zwischen Bewilligungsstellen und Finanzverwaltung ermöglichen.





# STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

## 54 Finanzhilfen für Frostschäden 2017 in der Landwirtschaft

(Kap. 08 03)

**Das Landwirtschaftsministerium gewährte zum Ausgleich für Frostschäden 2017 Finanzhilfen an Landwirte. Dabei wurden wesentliche Regelungen der Schadensausgleichsrichtlinie außer Kraft gesetzt. Der ORH empfiehlt, diese künftig ungeschmälert zu beachten. Bei Finanzhilfen von 4,7 Mio. € wurde nicht geprüft, ob Betroffene den Schaden aus eigener Kraft hätten tragen können. Zudem fehlte die gebotene Sorgfalt bei der Sachbearbeitung.**

Der ORH hat mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Würzburg und Regensburg 2019/2020 die Finanzhilfen für landwirtschaftliche Betriebe geprüft, die zum teilweisen Schadensausgleich aufgrund der Aprilfröste 2017 gewährt worden sind. Schwerpunkte der Prüfung waren der effiziente Einsatz der Haushaltsmittel sowie der ordnungsgemäße Verwaltungsvollzug.

### 54.1 Ausgangslage

Nach frühlingshaften Temperaturen verursachten zwei Kältenächte im Zeitraum vom 19. bis 21.04.2017 Schäden in den Obst- und Weinbaugebieten in Bayern. Das Frostergebnis wurde für ganz Bayern als ein „einer Naturkatastrophe gleichgestelltes widriges Witterungsverhältnis“ eingestuft. Das geschah auf der Grundlage der NatRL.

Am 19.09.2017 beschloss der Ministerrat ein bayerisches Hilfsprogramm für frostgeschädigte Obst- und Weinbaubetriebe (Frosthilfeprogramm). Dieses sollte Liquiditätseingpässe in den von Frost geschädigten Betrieben „schnell und unbürokratisch“ überbrücken. Grundlage war eine amtlich veranlasste Schadenseinschätzung in Höhe von 60 Mio. €.

Der Ministerrat ermächtigte das Landwirtschaftsministerium, im Einvernehmen mit dem Finanzministerium, die bayerische SchadensausgleichsRL zum Vollzug des Hilfsprogramms anzupassen, dabei aber die NatRL zu beachten. Diese Anpassungen erfolgten in einem Anwendungserlass vom Oktober 2017 insbesondere zu folgenden Punkten:

➤ **Versicherbarkeit (Nr. 3.5)**

Zuwendungen können nicht für Schäden aus Ereignissen gewährt werden, die versicherbar sind.<sup>176</sup> Zu den versicherbaren Schäden zählen ab 01.01.2017 u. a. auch Starkfrost (Ernteversicherung in Form einer Mehrgefahrenversicherung). Diese Regelung wurde nicht angewandt. Das Landwirtschaftsministerium verwies diesbezüglich auf den Kabinettsbeschluss<sup>177</sup> vom März 2017, wonach Ausnahmeregelungen für die Entschädigung versicherbarer Schäden noch bis zum 01.07.2019 zugelassen werden.

<sup>176</sup> Nr. 3.5 Teil B SchadensausgleichsRL.

<sup>177</sup> Beschluss vom 28.03.2017.

- Einkommensprosperität (Nr. 4.5)

Unternehmen, deren Einkommen bzw. positive Einkünfte und Leistungsfähigkeit ausreicht, um die verursachten Schäden aus eigener Kraft zu tragen, erhalten keine Zuschüsse.<sup>178</sup> Auf die Prüfung dieser Einkommensprosperität wurde verzichtet.

## **54.2 Feststellungen**

### **54.2.1 Umsetzung des Hilfsprogramms**

Die Frostschäden, für die ein Schadensausgleich beantragt wurde, betragen 9,86 Mio. €. Das Landwirtschaftsministerium gewährte für insgesamt 238 Fälle Finanzmittel von 4,7 Mio. €. Davon entfielen 40 % der Summe auf etwa 10 % der Fälle. 48 Antragsteller (20 %) erhielten eine Entschädigung von unter 5.000 €.

#### **54.2.1.1 Einkommensprosperität**

Entsprechend dem Anwendungserlass (Nr. 4.5) wurden - außer bei einem Fall der Existenzgefährdung - bei keinem Antragsteller die positiven Einkünfte erfasst, also auch nicht geprüft, bei welchem Betrieb die positiven Einkünfte ausreichend gewesen wären, die Schäden aus eigener Kraft zu tragen.

#### **54.2.1.2 Frostfremde und außerbayerische Schäden**

2017 kam es nach den Aprilfrösten im Laufe der Vegetationsperiode auch zu weiteren Schadensereignissen wie z. B. Vogelfraß oder Hagel. Die Verwaltung klärte bei der Bewilligung der Zuwendungen entgegen der NatRL<sup>179</sup> nicht, welche Schäden durch frostfremde Ereignisse aufgetreten waren. In 11 Fällen wurden solche frostfremden Schäden entschädigt.

Gemäß Frosthilfeprogramm wurden Flächen bayerischer Betriebe in anderen Ländern in die Förderung miteinbezogen, wenn auch dort das Frostereignis vom 19. bis 21.04. als ein einer Naturkatastrophe gleichgestelltes, widriges Witterungsverhältnis eingestuft worden war. Dies war in Hessen nicht der Fall. Die zuständigen Behörden in Bayern haben zwei Betrieben für geschädigte Flächen in Hessen einen Schadensausgleich entgegen der Vorgaben des Landwirtschaftsministeriums<sup>180</sup> bewilligt.

#### **54.2.1.3 Ermittlung der Schadensschwelle**

Zur Ermittlung des Mindestschadens sah der Ministerratsbeschluss keine Abweichung zu Nr. 2.3 SchadensausgleichsRL, die hierzu der Regelung der NatRL (Nr. 2.3) entspricht, vor. Damit war zu prüfen, ob mehr als 30 % des durchschnittlichen Jahresertrags des betroffenen Unternehmens durch das Frostereignis zerstört worden war. Laut Bundeslandwirtschaftsministerium ist dabei eine Gesamtbetriebsbetrachtung nötig.

---

<sup>178</sup> Nr. 4.5 Teil B SchadensausgleichsRL.

<sup>179</sup> Nr. 3.1 Abs. 1 NatRL.

<sup>180</sup> Fragen und Antworten zum Hilfsprogramm Frosthilfe 2017, Version 1 vom 17.11.2017.





Das Abstellen auf einen Schaden einzelner geschädigter Kulturarten (z. B. Äpfel, Birnen) reiche nicht aus.

Bei allen Förderfällen wurde bei der Ermittlung der Mindestschadensschwelle grundsätzlich nicht auf die durchschnittliche Jahreserzeugung des Gesamtbetriebs, sondern jeweils nur auf die einzelne frostgeschädigte Kulturart abgestellt. Eine Abstimmung mit dem Bundeslandwirtschaftsministerium zu dieser Abweichung von der NatRL erfolgte nicht.

Somit wurde bei 90 % der geförderten Betriebe der Nachweis für die Fördervoraussetzung - das Erreichen der Mindestschadensschwelle - nicht erbracht. Beispielsweise betrug bei 18 Betrieben, die jeweils mehr als 100 ha bewirtschafteten, der Anteil der frostgeschädigten Fläche an der insgesamt bewirtschafteten Fläche dieser Betriebe durchschnittlich 8 %. Die zuständigen Behörden gewährten diesen Betrieben Hilfen von 544.000 €.

#### 54.2.1.4 Ermittlung der Einkommensminderung (Schadenshöhe)

Der Schaden bemisst sich entsprechend der Einkommensminderung. Bayern orientierte sich bei deren Ermittlung an der Berechnungsmethodik eines benachbarten Landes. Bei der Ermittlung der Einkommensminderung waren Verkaufserlöse maßgebend. Als Verkaufspreise wurden nicht die betriebsindividuellen, beim Verkauf erzielten Preise, sondern prinzipiell Großhandelspreise herangezogen. Nach Angaben des Landwirtschaftsministeriums hätte es hier einen unzumutbaren Verwaltungsaufwand bedeutet, einzelbetriebliche Preise zu erheben.

Diese von der zu beachtenden NatRL abweichende Vorgehensweise war lt. Bundeslandwirtschaftsministerium nicht zulässig. Es teilte dazu mit: „Nach den [...] Regelungen der NatRL [...] ist es nicht zulässig, bei Berechnung der Einkommensverluste statt der vorgegebenen durchschnittlichen Verkaufspreise durchschnittliche Großhandelspreise als Berechnungsgrundlage zu verwenden. Die Europäische Kommission akzeptiert die Berechnungsmethode mittels Indizes nur unter der Bedingung, dass diese nicht zur Überkompensation von Beihilfeempfängern führt.“ Die bayerische Vorgehensweise hatte folgende Auswirkungen:

##### ➤ Verkaufspreiskalkulationen zur Schadensberechnung

Für die erzielbaren Verkaufspreise für das Schadjahr waren im Schadensberechnungsprogramm keine Großhandelspreise hinterlegt. Vielmehr wurden diese wie folgt berechnet: Auf Basis eines zu ermittelnden dreijährigen Durchschnittsgroßhandelspreises<sup>181</sup> (Mittelwert) wurde mit vorgegebenen Faktoren (z. B. „+ 25 %“ bei Freiland-Erdbeeren) hochgerechnet. Die jeweiligen Faktoren wurden ebenfalls vom Schadensberechnungsprogramm übernommen, ohne dass eine sachliche Begründung für die Höhe des Zuschlagsfaktors vorlag. Je nachdem, welche drei „Basisjahre“ für den geschädigten Betrieb herangezogen wurden, errechneten sich damit

<sup>181</sup> Das heißt jeweils ohne niedrigsten und höchsten Wert aus einem Zeitraum von 5 Jahren (Produkt aus Ertrag und Preis).

für die gleichen betroffenen Kulturarten unterschiedliche Verkaufspreise für das Schadjahr 2017 (kalkulierte Verkaufspreise). Die Behörden setzten somit für die gleiche Frucht hochgerechnete Verkaufspreise für das Schadjahr mit einer Spanne von 216 bis 248 €/dt an (Beispiel vgl. Tabelle 78).

Kalkulierte Verkaufspreise für 2017 - Freiland-Erdbeeren dreier Betriebe <small>Tabella 78</small>					
Betrieb 1		Betrieb 2		Betrieb 3	
Basisjahr	Preis in €/dt	Basisjahr	Preis in €/dt	Basisjahr	Preis in €/dt
2012	183	2014	166	2012	183
2013	169	2015	196	2014	166
2014	166	2016	233	2016	233
Mittelwert <sup>1</sup>	173		198		194
Kalkulierter Verkaufspreis für 2017 <sup>2</sup>	216		248		242

<sup>1</sup> Durchschnitt aus den drei Basisjahren.

<sup>2</sup> Kalkulierter Verkaufspreis = Mittelwert x Zuschlagsfaktor 1,25.

### ► Überförderung und Überkompensation

Das Landwirtschaftsministerium prüfte nicht, ob seine Vorgehensweise zur Überförderung (Überschreiten des Förderanspruchs) oder zur Überkompensation (Überschreiten der Schadenshöhe) führte.<sup>182</sup>

Beispiel:

*Auf Basis tatsächlicher Erträge und betriebsindividueller Preise - entnommen aus dem Förderakt - berechnete sich eine Schadenssumme im Schadjahr 2017 von gut 14.520 €. Daraus würde sich ein 50-prozentiger Frosthilfeanspruch von 7.260 € ableiten. Demgegenüber ergab die Schadensberechnung der zuständigen Behörde eine Schadenssumme von rd. 53.700 € und eine 50-prozentige Frosthilfe von 26.850 €. Im Ergebnis führte dies zu einer Überförderung von über 19.500 € bzw. einer Überkompensation von 12.330 €.*

#### 54.2.1.5 Versicherbarkeit von Frostschäden

Nach der SchadensausgleichsRL (Nr. 3.5) zählen ab 01.01.2017 zu den versicherbaren Schäden auch Starkfrostschäden. Die Versicherungsbranche bot bereits vor dem Frostereignis 2017 für Wein und Erdbeeren üblicherweise kombinierte Frostversicherungen an, die auf dem Basis-Risiko Hagel aufbauen. Somit ließen sich grundsätzlich bei landwirtschaftlichen und gärtnerischen Kulturen Risiken wie Hagel, Starkregen, Sturm und

<sup>182</sup> Nr. 3.1 Abs. 2 NatRL in Verbindung mit Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014 bis 2020 (2014/C 204/01).



Frost allein oder in Kombination - sog. Mehrgefahrenversicherung - versichern. Dennoch wies das Landwirtschaftsministerium im Anwendungserlass darauf hin, dass die Regelung zur Versicherbarkeit in der SchadensausgleichsRL<sup>183</sup> nicht angewandt werde.

Mehrere Antragsteller waren gegen Frostereignisse versichert; es kam zu Überförderungen bzw. auch Überkompensationen.

Beispiele:

*Ein geförderter Weinbaubetrieb hatte im Rahmen einer Mehrgefahrenversicherung 2,7 ha auch gegen Frost versichert und dafür eine Versicherungsprämie von 560 € im Jahr für eine Versicherungssumme von 33.000 € geleistet. Die Versicherung zahlte für die nachgewiesenen Frostschäden von 16.400 € eine Entschädigung von über 10.600 €. Der Freistaat gewährte zudem eine Hilfe von knapp 3.800 €.*

*In einem weiteren Fall stand einem kalkulierten Schaden von 127.890 € eine Versicherungsleistung von über 69.700 € und eine bewilligte Hilfe von über 64.600 € gegenüber. Dies führte zur Überkompensation von 6.400 €.*

#### 54.2.1.6 Vorrangige Eigenvorsorge

Das Landwirtschaftsministerium wies hierzu im Anwendungserlass darauf hin, dass es bei Kern-, Stein- und Strauchbeerenobst für das Witterungsrisiko Frost am Versicherungsmarkt kein entsprechendes Angebot gibt. Ferner wurde ausgeführt: „Für die übrigen vorrangig betroffenen Kulturen Wein und Erdbeeren kann davon ausgegangen werden, dass ein erschwinglicher Versicherungsschutz aktuell nicht erhältlich ist.“

Dies führte dazu, dass der Vorrang der Eigenvorsorge (Nr. 5.3 SchadensausgleichsRL) beim Frosthilfeprogramm nicht griff. Die zuständigen Behörden haben in keinem Förderfall geprüft, ob eine Versicherung erschwinglich gewesen wäre. Bei der Festsetzung der Finanzhilfen wurde deshalb bei nicht versicherten Unternehmen die vorgeschriebene Kürzung des Fördersatzes um 50 % nicht angewandt. Unterstellt man bei den 24 geförderten Weinbaubetrieben einen erschwinglichen Versicherungsschutz (vgl. TNr. 54.2.1.5), errechnen sich zu viel gewährte Finanzhilfen von 108.000 €.

#### 54.2.1.7 Zuwendungen für Versicherungsprämien

Während der Bearbeitungsphase der Förderanträge erließ das Landwirtschaftsministerium im März 2018 via E-Mail an seine Behörden, also nicht öffentlich, neue Vollzugshinweise: Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung und der Gewährung einer „gerechten Zuwendung“ für die entstandenen Frostschäden sollten Prämien für Versicherungen, mittels derer aktive Risikoversorge betrieben worden war, bei der Festsetzung der Zuwendung schadenserhöhend berücksichtigt werden.

<sup>183</sup> Nr. 3.5 Teil B der SchadensausgleichsRL.

Die zuständigen Behörden vollzogen diese Regelung bei einem Förderfall nicht. Bei anderen Fällen berücksichtigten sie auch Versicherungsprämien, die für andere Risiken wie z. B. Hagel geleistet wurden. Folglich wurden zu hohe Zuwendungen gewährt.

#### **54.2.2 Prüfung der Förderanträge**

Bei 90 % der 238 Förderfälle wurden u. a. folgende Defizite in der Förderabwicklung festgestellt:

##### **Qualität der Belege zum Schadensnachweis**

Das Landwirtschaftsministerium hat für das Frosthilfeprogramm 2017 gegenüber den Antragstellern bzw. den zuständigen Behörden keine spezifischen Anforderungen an Belege definiert. Der Nachweis der Einkommenseinbußen hat daher u. a. auf Basis von Belegen zu erfolgen, die im allgemeinen Geschäftsgebaren bzw. nach den Grundsätzen der ordentlichen Buchführung üblich sind. Bei 161 (68 %) der Förderfälle belegten die Antragsteller ihre Angaben zu den Erntemengen und Verkaufspreisen nicht bzw. nicht vollständig oder nicht in der geforderten Weise (u. a. durch Lieferscheine, Verkaufsbelege). Dennoch bewilligten die zuständigen Behörden in diesen Fällen die Finanzhilfen, die eine Summe von gut 3,4 Mio. € ausmachten.

##### **Mehraugenprinzip**

Die durchgängige Anwendung des in der KorruR verankerten Vier-Augen-Prinzips wurde bei der Förderabwicklung in 24 % (58 von 238) der geprüften Förderakten nicht eingehalten oder nicht entsprechend dokumentiert. In 49 dieser Fälle unterschrieb der Bearbeiter des Förderantrags auch den Zuwendungsbescheid selbst. In neun Fällen fehlte jegliche Zeichnung der zuständigen Sachbearbeitung.

#### **54.3 Würdigung**

##### **54.3.1 Umsetzung des Hilfsprogramms**

Der zur Frosthilfe ergangene Anwendungserlass des Landwirtschaftsministeriums wich bei wesentlichen Fördergrundsätzen auf der Grundlage des Beschlusses des Ministerrats von der SchadensausgleichsRL ab. Das Landwirtschaftsministerium verzichtete darüber hinaus auf die Gesamtbetriebsbetrachtung und verstieß damit gegen die NatRL; dies führte in weiten Teilen zu ungerechtfertigten Hilfen.

Zum wiederholten Mal<sup>184</sup> wurde bei Hilfen nach Elementarschadensereignissen von wesentlichen Regelungen der SchadensausgleichsRL abgewichen und auf die Ermittlung der positiven Einkünfte verzichtet. Damit erhielten auch leistungsfähige Unternehmen Hilfen.

---

<sup>184</sup> Siehe ORH-Berichte 2017 TNr. 39 und 2021 TNr. 51.



In einer Vielzahl von Fällen kam es ferner zu Ungleichbehandlungen, Überförderungen und sogar Überkompensationen:

- Für frostfremde und außerbayerische Schäden wurde zu Unrecht Hilfe gewährt.
- Die gewählte Berechnungsmethode zur Ermittlung der Schadenshöhe war nicht geeignet, die tatsächlichen Verluste im Schadjahr zu bestimmen.
- Die nachträglichen Vollzugshinweise, Versicherungsprämien auszugleichen, verfehlten ihr Ziel, waren vom Ministerratsbeschluss nicht abgedeckt und führten zu Ungleichbehandlungen von Landwirten.

Das Landwirtschaftsministerium wich auch in mehrfacher Hinsicht vom haushaltsrechtlichen Grundsatz der Subsidiarität staatlicher Hilfe ab. So wurde die gebotene Eigenvorsorge bewusst in den Hintergrund gestellt. Zumindest für Wein und Erdbeeren hätten die Unternehmer am Versicherungsmarkt eigene Risikovorsorge betreiben können.

#### 54.3.2 Prüfung der Förderanträge

Die Sachbearbeiter haben einen Großteil der Förderfälle nicht mit der gebotenen Sorgfalt bearbeitet. Dies zeigt insbesondere die Bewilligung von Finanzhilfen von 3,4 Mio. € auf Basis von Belegen, die nicht den notwendigen Anforderungen entsprachen. Im Ergebnis führte dies zu Ungleichbehandlungen der Empfänger und teilweise zu ungeRechtfertigt hohen Zuwendungen.

#### 54.4 Stellungnahme der Verwaltung

Laut Landwirtschaftsministerium habe das Frosthilfeprogramm in den Eckpunkten die Inhalte des Ministerratsbeschlusses abgebildet und sei daher in einigen Punkten von den Regelungen der SchadensausgleichRL abgewichen. Die politische Erwartung sei gewesen, die Abwicklung der Schäden im Einklang zur Vorgehensweise im ungleich stärker vom damaligen Frostereignis betroffenen Nachbarland vorzunehmen, auch wenn dies nicht in jedem Detail Niederschlag im Ministerratsbeschluss gefunden habe.

In Bayern sei erst im Herbst 2017 ein Hilfsprogramm aufgelegt worden, um zunächst die Selbstheilungskräfte der Natur abzuwarten, während anderenorts bereits mehrere Wochen früher mit den staatlichen Hilfsmaßnahmen gestartet worden sei. Die Ermittlung der Antragsberechtigung sei auch dort über die Betrachtung der Umsatzeinbußen in den jeweils geschädigten Kulturen erfolgt. Bayern habe daher keine Veranlassung gesehen, zu diesem Punkt das Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zu befassen. Die heutige Sichtweise des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft könne die damalige und ein Jahr später im Zusammenhang mit der Dürrebeihilfe faktisch getragene andere Interpretation der NatRL, die nicht unmissverständlich eine Gesamtbetriebsbetrachtung vorgeben würde, nicht mehr ändern.

Die verschiedenen, im Prüfbericht des ORH mitgeteilten, einzelfallbezogenen Feststellungen würden unter Einbindung der betroffenen Ämter vor Ort abgearbeitet. Zum Ergebnis werde im Follow-up berichtet.

In Zukunft würden staatliche Hilfsprogramme für Frostschäden mit dem Bayerischen Sonderprogramm für Versicherungsprämienzuschüsse Obst und Weinbau obsolet werden. Mit diesem Programm würden Landwirte darin unterstützt werden, Eigenvorsorge zu betreiben und ihre Spezialkulturen gegen Witterungsrisiken zu versichern.

#### **54.5 Schlussbemerkung**

Zur Ermittlung des Ausmaßes der Frostschäden ist eine Gesamtbetriebsbetrachtung und nicht der Schadensanteil bei einzelnen Kulturen entscheidend. Der Verweis auf eine angeblich vom Bund bei den Dürrebeihilfen von 2018 „faktisch getragene andere Interpretation der NatRL“ ist unzutreffend. Denn auch bei diesen wurde - im Einklang mit der NatRL - nicht auf die einzelne Kultur abgestellt; vielmehr wurde die Pflanzenproduktion im Gesamtbetrieb betrachtet. Lediglich Produktionsverfahren der Tierhaltung wurden nicht in die Betrachtung einbezogen, da diese nicht unmittelbar vom Schadereignis betroffen waren.

Vielfach wurden für den Ausgleich der Frostschäden 2017 ungerechtfertigt Hilfen gewährt, da das Landwirtschaftsministerium über den der Hilfe zugrunde liegenden Ministerratsbeschluss hinausging. Zudem hat die Verwaltung einen Großteil der Förderfälle nicht mit der gebotenen Sorgfalt bearbeitet. Der ORH wiederholt seine frühere Empfehlung, zukünftig einen ordnungsgemäßen Vollzug sicherzustellen.

Unternehmen erhielten Hilfen ohne Überprüfung ihrer Leistungsfähigkeit, da mit dem Anwendungserlass auf wesentliche Grundregeln der SchadensausgleichRL verzichtet wurde. Der ORH empfiehlt erneut, künftig im Falle von Kalamitätshilfen die Regelungen der SchadensausgleichsRL zur Einkommensprosperität ungeschmälert anzuwenden.



## 55 Zentrum Steigerwald und Baumwipfelpfad

(Kap. 08 03, 08 04, 08 05)

**Das Landwirtschaftsministerium hat zur Stärkung der Region das Steigerwald-Zentrum und den Baumwipfelpfad Steigerwald gefördert. Die Umsetzung der beiden Projekte führte zu deutlich höheren finanziellen Belastungen als geplant und - trotz staatlicher Förderungen - zu Defiziten in Millionenhöhe. Der ORH empfiehlt, eine umfassende Evaluierung und grundlegende konzeptionelle Neuausrichtung beider Einrichtungen.**

Der ORH hat 2020/2021 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg das Steigerwald-Zentrum und den Baumwipfelpfad Steigerwald geprüft. Der Schwerpunkt der Prüfungen lag auf der Ordnungsmäßigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit.

### 55.1 Ausgangslage

Die bayerische Staatsregierung arbeitete ab 2010 an einem Konzept „Zentrum-Nachhaltigkeit-Wald im Steigerwald“, um die Region Steigerwald einschließlich ihrer touristischen Entwicklung zu unterstützen. Dazu eröffnete sie u. a. im September 2014 das Steigerwald-Zentrum „Nachhaltigkeit erleben“ (SZN) in Handthal (Unterfranken) und 2016 den Baumwipfelpfad (BWP) bei Ebrach (Oberfranken).

Das SZN soll wesentlicher Baustein des Gesamtkonzepts für den Steigerwald sein. Es soll als Bildungs- und Informationszentrum den Besuchern das Prinzip der Nachhaltigkeit am Beispiel der naturnahen Waldbewirtschaftung und des nachwachsenden Rohstoffes Holz vermitteln.

Das SZN wurde vom Freistaat als Bauherr errichtet. Organisatorisch gehört es zum Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Schweinfurt. Der laufende Betrieb des SZN sollte durch den hierfür 2012 gegründeten Trägerverein erfolgen. Mitglieder sind Gemeinden und Landkreise des Steigerwalds, die Bayerische Forstverwaltung, die Bayerische Staatsforsten (BaySF) sowie weitere Fördermitglieder. Die Zusammenarbeit der Forstverwaltung mit dem Trägerverein wurde in einer Vereinbarung vom 20.04.2012 geregelt.

Der BWP sollte als weiterer Projektbaustein das Gesamtkonzept Steigerwald ergänzen. Die BaySF wurde vom Landwirtschaftsministerium im Juni 2014 mit der Errichtung und dem Betrieb des BWP in Ebrach einschließlich der begleitenden Einrichtungen für Infrastruktur und Besucherlenkung als besondere Gemeinwohlleistung<sup>185</sup> betraut. Das sind Maßnahmen, die über die gesetzlichen Anforderungen zur vorbildlichen Waldbewirtschaftung der BaySF hinausgehen und für die die BaySF Zuwendungen erhält.

<sup>185</sup> Art. 22 Abs. 4 BayWaldG.

## 55.2 Feststellungen

### 55.2.1 Finanzierung

Der Freistaat und die BaySF investierten für die beiden Einrichtungen seit Baubeginn des SZN im September 2012 bis Juni 2020 insgesamt 14,4 Mio. €.

#### 55.2.1.1 Steigerwald-Zentrum „Nachhaltigkeit erleben“

Die Staatsregierung sah 2011 für den Bau des SZN einmalig 3 Mio. € vor. Das Finanzministerium hatte bereits zu diesem Zeitpunkt auf die Folgekosten des SZN hingewiesen.

2012 vereinbarten der Freistaat und der Trägerverein u. a., dass der Trägerverein sämtliche Betriebskosten und den Bauunterhalt leistet. Im Gegenzug stellt das Landwirtschaftsministerium Forstpersonal für die Waldpädagogik sowie die forstliche Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung und verzichtet auf einen Pachtzins.

Die finanziellen Leistungen des Freistaates stellten sich wie folgt dar:

- ▶ Der Freistaat finanzierte die Errichtung des Gebäudes über die 3,0 Mio. € hinaus mit ca. 211.000 € für sog. Demonstrationsvorhaben im Rahmen der „Energiewende im ländlichen Raum“.
- ▶ Jährlich fielen kalkulierte Personaldurchschnittskosten für das staatlich eingesetzte Forstpersonal von 421.000 € (Stand: 2020) an.
- ▶ An den Trägerverein wurden im Zeitraum 2012 bis 2021 Fördermittel von etwa 852.000 €<sup>186</sup> ausgereicht.<sup>187</sup> Diese dienten auch dazu, den Betrieb des SZN von Kosten zu entlasten. Beispielsweise erhielt der Trägerverein allein für die beiden Projekte „Zeitlich befristete Neueinstellung einer Marketing-Fachkraft in der Pilotphase“ und „Verbesserung des Besuchermanagements und Anpassung des Besucherangebots an den Bedarf am Steigerwald-Zentrum“ im Zeitraum 2014 bis 2021 Fördermittel von insgesamt 455.860 €. Mit diesen Fördermitteln wurden vor allem Tätigkeiten finanziert, die im Grunde gemäß der vertraglichen Vereinbarung vom Trägerverein zu erbringen sind, wie etwa Tätigkeiten in der Telefonzentrale, Beantwortung von Kunden- bzw. Gästeanfragen und Thekendienst.
- ▶ Zudem leistete das Landwirtschaftsministerium Mitgliedsbeiträge an den Trägerverein von jährlich 11.000 €.

Auch die BaySF trug zur Finanzierung des Trägervereins bei: Zum einen mit einem jährlichen Mitgliedsbeitrag von 11.000 € und zum anderen mit einer finanziellen Unterstützung für die Ausstellungskonzeption von 114.000 €.

---

<sup>186</sup> Projektförderungen 455.860 €, Anteil Landesmittel an Leaderförderung ca. 396.000 €.

<sup>187</sup> Dies beinhaltet auch Zuwendungen vor Errichtung des SZN für Ausstellungskonzeption.





Hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation des Trägervereins ist festzuhalten:

- ▶ Im Zeitraum 2014 bis 2019 finanzierte sich der Trägerverein mit 43,4 % aus staatlichen Zuwendungen und mit 8,1 % aus Mitteln der BaySF. Weitere Einnahmen stammten u. a. aus Mitgliedsbeiträgen (18,8 %), dem Betrieb des Cafés und des Shops am SZN (17,9 %) sowie Drittmitteln (7,2 %).
- ▶ Seit Eröffnung des SZN ist ein Rückgang der Einnahmen von 631.591 € (2014) bzw. 406.860 € (2015) auf 213.603 € (2019) zu verzeichnen. Dies ist insbesondere auf rückläufige staatliche Zuwendungen zurückzuführen, die in den ersten beiden Jahren über 643.000 € betragen.<sup>188</sup> Nur aufgrund dieser Zuwendungen konnte der Trägerverein für die Jahre 2014 und 2015 Überschüsse erzielen. Ab 2016 ergaben sich trotz staatlicher Förderungen jährlich Fehlbeträge von durchschnittlich 54.700 €.
- ▶ Der vom Trägerverein zu tragende Betrieb des SZN ist seit Jahren defizitär.
- ▶ Der Trägerverein rechnet auch für die nächsten Jahre mit einer finanziellen Unterdeckung. Nach Berechnungen des ORH beträgt diese ab 2020 insgesamt 128.000 € pro Jahr. Dabei sind Ausgaben für Mitgliedsbeiträge des Landwirtschaftsministeriums von 11.000 € und Gebäudeinstandhaltung noch nicht berücksichtigt.

Laut Landwirtschaftsministerium wurde ein wesentliches Ziel, die finanzielle Sicherstellung des Unterhalts und Betriebs durch den Trägerverein, nicht erreicht. Ein tragfähiges Konzept sei noch zu erarbeiten.

### 55.2.1.2 Baumwipfelpfad

In den ursprünglichen Planungen der Staatsregierung war vorgesehen, den BWP von einem privaten Investor auf Flächen der BaySF errichten und betreiben zu lassen. Die Suche nach einem privaten Investor blieb - trotz zunächst einiger Interessenten - erfolglos.

Nach Absage des letzten privaten Investors im April 2014 suchte das Landwirtschaftsministerium gemeinsam mit der BaySF nach Lösungen, um den Projektbaustein BWP trotzdem kurzfristig zu realisieren. Damit wollte es der seitens der Staatsregierung 2011 hervorgerufenen „Erwartungshaltung in der Region“ gerecht werden.

Im Mai 2014 fasste die Staatsregierung den Beschluss, den BWP mithilfe der BaySF zu realisieren und hierfür Mittel im Rahmen der besonderen Gemeinwohleleistungen zu gewähren. Das Landwirtschaftsministerium legte dabei für die Errichtung des BWP eine maximale Fördersumme von 7,34 Mio. €<sup>189</sup> zugrunde.

<sup>188</sup> Unter anderem für die Ausstellungskonzeption und den Pilotbetrieb.

<sup>189</sup> 89,62 % von 8,19 Mio. € ursprünglich geplanter Investitionskosten.

Noch am gleichen Tag wurde der Aufsichtsrat der BaySF in Kenntnis gesetzt. Er ging von einem Projekt aus, das kostendeckend betrieben werden kann, wenn die Anschubfinanzierung vom Freistaat getätigt werde.

Die BaySF rechnete in ihrem Bau- und Betriebskonzept vom Juni 2014 beim BWP mit 8,19 Mio. € für Bau- und Baunebenkosten und die zugehörige Infrastruktur. Für den Zeitraum 2015 bis Mitte 2024 kalkulierte die BaySF einen kumulierten Jahresüberschuss von etwa 665.000 €, d. h. durchschnittlich 66.500 €.

Im Betrauungsakt vom Juni 2014 wurde festgelegt, dass sich der Freistaat an den Investitionskosten mit 90 % der Kosten, maximal bis zu einem Betrag von 7,34 Mio. € beteiligt. Darüber hinaus erstattet der Freistaat der BaySF 90 % der laufenden jährlichen Betriebskosten nach Anrechnung sämtlicher relevanter Einnahmen. Die Betrauung der BaySF endet zum 30.06.2024.

Der BWP ging im März 2016 in Betrieb. 2018 wurde dann die Betrauung um das Programm „Natur & Tiere“, waldpädagogische Nebeneinrichtungen sowie um Vornahme betriebsnotwendiger Erweiterungen und Ersatzinvestitionen ergänzt. Die BaySF investierte hierfür 2017 bis 2021 zusätzlich 930.000 € mit dem Ziel, die Attraktivität der Einrichtung zu erhalten.

Insgesamt kostete der BWP zum Stand 30.06.2020 11,19 Mio. €. Darin sind neben 7,34 Mio. € aus Haushaltsmitteln des Freistaates auch Eigenmittel der BaySF von 3,85 Mio. € enthalten. Die geplanten Kosten von 8,19 Mio. € wurden damit um 3 Mio. € überschritten.

Der Betrieb des BWP entwickelte sich wirtschaftlich wie folgt:

- ▶ Nach den ursprünglichen Planungen und dem Betrauungsakt sollte der Betrieb des BWP durch die Einnahmen vollständig gedeckt werden. Die BaySF erzielte mit Ausnahme des Jahres 2017 aus dem Betrieb des BWP durchweg einen Jahresfehlbetrag. Bis 30.06.2020 entstand ein kumulierter Verlust von 1,16 Mio. €.
- ▶ Die Einnahmen resultierten zu 96 % aus dem Verkauf von Eintrittskarten, weitere wurden aus Gebühren für Führungen und u. a. der Vermietung der Gastronomie erwirtschaftet. Die BaySF plante für den Zeitraum 2015 bis 2019 Umsatzerlöse aus dem Verkauf von Eintrittskarten von über 5,4 Mio. €, tatsächlich lagen sie bei 3,96 Mio. €.

### **55.2.2 Standorte der Einrichtungen**

Das Landwirtschaftsministerium erstellte im August 2011 verwaltungsintern eine Standortmatrix, um die zur Auswahl stehenden acht Orte für das SZN zu gewichten. Auf Basis dieser Bewertung wurde dafür 2011 der Standort Handthal (Gemeinde Oberschwarzach) festgelegt.



Im November 2012 beauftragte das Landwirtschaftsministerium einen externen Dienstleister mit einer Studie einschließlich einer Analyse zum Standort des SZN in Handthal. Hinsichtlich der Region Steigerwald verweist diese im April 2013 vorgelegte Studie u. a. darauf, dass die touristische Erschließung der Region „ausbaufähig“ und die Verkehrsanbindung „suboptimal“ sei; ferner gebe es kaum „Highlights“ mit überregionaler Anziehungskraft und nur ein geringes „Einwohnerpotenzial“.

Der BWP wurde als ergänzender Projektbaustein in Ebrach auf Staatswaldflächen errichtet. Die beiden Einrichtungen verstehen sich als Partnereinrichtung. Fußläufig sind sie über einen drei Kilometer langen Wanderweg verbunden. Die Gehzeit beträgt je nach Route 40 bis 60 Minuten.

Ab 2016 wurde vom Landkreis Schweinfurt ein Shuttleservice gefördert, der die beiden Einrichtungen verbinden sollte. Aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeit wurde nach gut einjähriger Testphase der Betrieb Ende 2017 eingestellt. Es gab seitdem keine öffentliche Personennahverkehrsanbindung (Stand: Juni 2021).

Die Bemühungen des Trägervereins, neue Mitglieder und Sponsoren zu gewinnen, führten zu keinen nennenswerten Veränderungen.

### **55.3 Würdigung**

#### **55.3.1 Finanzierung**

Die Umsetzung der beiden Projekte SZN und BWP war mit deutlich höheren finanziellen Belastungen verbunden als geplant.

Die Kosten für die Errichtung des SZN überstiegen die Planungen zwar nur geringfügig. Allerdings ist es bis heute nicht gelungen, den laufenden Betrieb entsprechend der Vereinbarung mit dem Trägerverein zu gestalten. Dieser war von Anfang an nicht in der Lage, den Betrieb ohne staatliche Fördermittel zu finanzieren.

Auch für die Zukunft ist mit erheblichen Defiziten und damit Belastungen für den Freistaat zu rechnen. Der Trägerverein sollte aber seinen Aufgaben gemäß der Vereinbarung aus eigener finanzieller Kraft nachkommen können.

Auch die Kosten für die Umsetzung des BWP waren letztendlich um 3 Mio. € höher, als den Entscheidungsgrundlagen zu entnehmen war. Insbesondere Folgeinvestitionen, die notwendig waren, um die Attraktivität des BWP zu erhalten, wurden unterschätzt bzw. bei der Planung nicht in Erwägung gezogen.

Die für den BWP von der BaySF zugrunde gelegte Wirtschaftlichkeitsrechnung für die Jahre 2015 bis 2024 mit einem kumulierten Gewinn von 665.000 € war zu optimistisch. Die bisherigen Einnahmen lagen deutlich hinter den Erwartungen, sodass der Betrieb

des BWP bisher hoch defizitär ist. Da trotz aller Anstrengungen der BaySF auch weiter ein erhebliches Defizit zu erwarten und zu weiten Teilen vom Freistaat zu tragen ist, sollte nach Ansicht des ORH frühestmöglich geklärt werden, ob und wie der BWP nach Ablauf der Betrauungsfrist weiter betrieben werden soll.

### **55.3.2 Standorte der Einrichtungen**

Für die Standortwahl des SZN waren in erster Linie strukturpolitische Gründe maßgeblich. Insbesondere aufgrund der bekannten Standortdefizite ist bis heute keine wesentliche Weiterentwicklung erkennbar. So hat sich der Hinweis des Finanzministeriums auf hohe Folgekosten bewahrheitet und die Erwartung, dass Unterhalt und Betrieb des SZN durch den Trägerverein erreicht werde, nicht erfüllt.

Die Standortwahl des BWP wurde getroffen, obwohl kein privater Investor bereit war, das Finanzierungsrisiko zu tragen. Die Idee, den BWP als ergänzenden Projektbaustein zum SZN zu integrieren, ist nur in Ansätzen geglückt. Dies liegt u. a. an der relativ großen fußläufigen Entfernung.

### **55.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Aus Sicht des Landwirtschaftsministeriums hätten sich das SZN und der BWP inzwischen zu einer festen Einrichtung mit hohem Ansehen in der Region entwickelt. Sie seien mit einer Vielzahl von (regionalen) Akteuren vernetzt.

Hinsichtlich des SZN verweist das Landwirtschaftsministerium auf die Vernetzung des Trägervereins vor Ort als wichtigen Baustein. Diese Vernetzungsaufgabe wäre von der Verwaltung in dieser Form nicht leistbar. Bis auf Weiteres sei von einem defizitären Betrieb auszugehen. Es werde aber gemeinsam mit dem Trägerverein nach Maßnahmen gesucht, um das finanzielle Defizit zu vermindern.

Zu den Investitionskosten des BWP führt das Landwirtschaftsministerium aus, dass dem Ministerrat die verfügbaren Kostenkalkulationen des seinerzeitigen Planungsstands 2014 vorgelegen haben. Die erforderlichen Folgeinvestitionen seien in diesem Umfang nicht vorhersehbar gewesen.

Bezüglich des weiter zu erwartenden Defizits werde das Landwirtschaftsministerium mit Blick auf den Ablauf der Betrauung im Jahr 2024 bereits in 2022 Gespräche mit der BaySF führen. Insoweit werde die Auffassung des ORH geteilt, dass frühestmöglich zu klären sei, ob und wie der BWP nach Ablauf der Betrauung im Jahr 2024 weiter betrieben werden soll. Dabei werde die bestmögliche wirtschaftliche Lösung angestrebt. Ob eine Kostenneutralität erreicht werden könne, hänge letztlich von der unter den gegebenen Rahmenbedingungen erzielbaren Lösung ab.




Die Entscheidung zur Errichtung eines BWP in Ebrach sei aus politischen Erwägungen getroffen worden. Ziel sei gewesen, hierfür private Investoren zu finden. Der finanzierungsbedingte Ausstieg des letzten verbliebenen privaten Investors im Jahr 2014 wäre so nicht vorhersehbar gewesen.

#### **55.5 Schlussbemerkung**

Der ORH empfiehlt, eine umfassende Evaluierung und grundlegende konzeptionelle Neuausrichtung von SZN und BWP. Im Falle des BWP sollte frühestmöglich geklärt werden, ob und wie der BWP nach Ablauf der Betrauung an die BaySF im Jahr 2024 weiterbetrieben werden soll. Dabei ist eine wirtschaftliche und für Freistaat und BaySF kostenneutrale Lösung zu suchen.

## 56 Genussakademie Bayern

(Kap. 08 03, 08 20)

 **Bei der seit 2017 an der Landesanstalt für Landwirtschaft eingerichteten Genussakademie wurde in vielen Bereichen gegen wesentliche Anforderungen eines ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns verstoßen. Eine angemessene Kontrolle der Tätigkeiten fand nicht statt. Der ORH empfiehlt eine grundlegende organisatorische und inhaltliche Überprüfung.**

Der ORH hat 2020/2021 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg, Regensburg und Würzburg ausgewählte Aktivitäten der Genussakademie Bayern geprüft. Der Schwerpunkt der Prüfung für die Jahre 2017 bis 2019 lag auf Zielerreichung, Ordnungsmäßigkeit sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

### 56.1 Ausgangslage

Der Ministerrat beauftragte 2016 das Landwirtschaftsministerium mit der Umsetzung einer „Premiumstrategie für Lebensmittel in Bayern“. Das Landwirtschaftsministerium erarbeitete daraufhin ein Strategiepapier, mit dessen Umsetzung Anfang 2017 begonnen wurde. Dies führte u. a. Mitte 2017 zum Start der Genussakademie Bayern, die das Landwirtschaftsministerium als Projekt bezeichnete.

Die Genussakademie ist eine der drei Säulen der Premiumstrategie<sup>190</sup> und soll der Inwertsetzung qualitätsorientierter bayerischer Lebensmittel dienen. Sie soll die Themenkomplexe Genuss, Wertschätzung und authentische bayerische Premiumprodukte verbinden und dazu beitragen, den Premiumgedanken in die Fläche zu tragen. Die Genussakademie soll für Bildung, Praxis und Innovation stehen. Sie soll Genusskompetenzen an entsprechende Multiplikatoren (z. B. Sommeliers) vermitteln, die dieses Wissen und Wertschätzung für Lebensmittel dann wiederum an den Verbraucher weitergeben. Die Genussakademie bietet hierfür verschiedene Qualifizierungen und Workshops gegen Teilnahmegebühr an.

Die Genussakademie ist als Projekt ohne eigene Rechtsform organisatorisch in das Kompetenzzentrum für Ernährung (KErn) in Kulmbach eingegliedert. Das KErn wiederum ist laut Geschäftsordnung für die Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) verwaltungsmäßig in diese eingebunden.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> <https://www.stmelf.bayern.de/premiumstrategie>, abgerufen am 18.02.2022.

<sup>191</sup> Nr. 1.6 LfLGO.



## 56.2 Feststellungen

### 56.2.1 Zeitlicher Rahmen und Finanzierung des Projekts Genussakademie

Das Projekt Genussakademie wurde vom Landwirtschaftsministerium zunächst mit einer Laufzeit vom 01.01.2017 bis 31.12.2018 genehmigt und im März 2019 um zwei weitere Jahre bis Ende 2020 verlängert. Im Zuweisungsschreiben war bis spätestens 28.02.2019 eine Dokumentation über die durchgeführten Maßnahmen gefordert. Die Genussakademie legte erst über einen Monat nach der Projektverlängerung einen „Projektbericht“ vor. Informationen zu den eingesetzten Finanzmitteln bzw. den Gesamtkosten waren darin nicht enthalten.

Laut Landwirtschaftsministerium lagen für die Entscheidung zur Fortführung des Projekts Genussakademie folgende Bewertungsgrundlagen vor: „Das fortlaufende Screening der umgesetzten Maßnahmen, Gespräche mit Teilnehmern, die eigene Teilnahme an Veranstaltungen durch das Fachreferat oder das Feedback in der Öffentlichkeit (Medienimpact durch Meldungen und Berichte) sowie die Rückmeldungen von Meinungsbildnern und Entscheidungsträgern stellen für die Fachaufsicht ein ganzes Bündel an maßgeblichen Informationen dar.“

Das KERN kalkulierte in seinem Konzept „Genussakademie Bayern“ vom 14.02.2017 mit Gesamtkosten für die Jahre 2017 und 2018 von 400.000 €. Daraufhin wurden dem KERN für die Genussakademie im März 2017 für zwei Jahre insgesamt 400.000 € Projektmittel zugewiesen. Im März 2019 wurden dem KERN für die Genussakademie weitere 400.000 € Projektmittel für 2019 und 2020 eingeplant.

Außerdem wurden die Haushaltsmittel des KERN im Nachtragshaushalt 2018 um 500.000 € für „Projektkräfte und zusätzliche Infrastruktur“ aufgestockt,<sup>192</sup> die laut Landwirtschaftsministerium der Genussakademie zugutekommen sollten. Auch im Doppelhaushalt 2019/2020 wurden jeweils 500.000 € jährlich eingeplant.

Die Finanzierung der Genussakademie basiert somit einerseits auf Projektmitteln, die ihr ausschließlich zustehen sowie andererseits auf zusätzlichen Haushaltsmitteln, die dem allgemeinen Haushalt des KERN entstammen. Bei der Verbuchung der Ausgaben der Genussakademie kam es zu Abgrenzungsproblemen. Eine genaue Zuordnung aller Einnahmen und Ausgaben der Genussakademie war dem Landwirtschaftsministerium bisher nicht möglich.

Auf der Grundlage der von der Genussakademie vorgelegten und direkt zuordenbaren Buchungen hat der ORH Einnahmen (z. B. Teilnehmergebühren, Sponsoring) von 348.000 € und Ausgaben von 1,4 Mio. € ermittelt.

<sup>192</sup> Kap. 08 20 TG 52.

Laut Landwirtschaftsministerium befinde sich die Genussakademie weiterhin in der Aufbau- und Bekanntmachungsphase und sei vom Wesen her langfristig angelegt. Es sei davon auszugehen, dass die Verwaltungskosten der Genussakademie in einem regulär laufenden und erprobten Verwaltungsbetrieb einer etablierten Einrichtung geringer ausfallen werden.

## 56.2.2 Beschaffung und Vergabe

Nach einer internen Vorgabe müssen Vergaben ab einem Wert von 25.000 € von der Beschaffungsstelle der LfL durchgeführt werden. Seit dem Start des Projekts führte jeder Projektmitarbeiter bei vorhandenem Bedarf eigenständig Beschaffungen durch. Eine der KorruR entsprechende Trennung von Bedarfs-, Beschaffungs- und Abrechnungsstelle erfolgte nicht.

Der ORH prüfte das Vergabe- und Beschaffungswesen an 40 ausgewählten Vorgängen mit einem Ausgabevolumen von insgesamt 300.000 € und stellte dabei in 80 % (32 Fälle) Fehler fest:

- ▶ Die Dienstanweisungen der LfL wurden in verschiedenen Punkten nicht beachtet. So war z. B. in 12 Fällen aufgrund des Auftragsvolumens die Einbindung der zentral eingerichteten Beschaffungsstelle der LfL vor Auftragserteilung erforderlich. Dies unterblieb in 42 % der Fälle (5 Fälle).
- ▶ Für Geräte und Einrichtungen erfolgten elf Vergaben mit einem Netto-Auftragswert über 1.000 €; der Vergabewert betrug hierfür insgesamt 55.600 € netto. Über 50 % (6 Fälle) der Vergaben erfolgten ohne die Einholung von Vergleichsangeboten.
- ▶ Die Genussakademie veranstaltete 2019 einen zweitägigen Sommeliergipfel<sup>193</sup> und vergab dazu Leistungen im Umfang von fast 200.000 €. In 95 % der geprüften Vergaben mit einem Netto-Auftragswert über 1.000 € erfolgte die Beschaffung ohne die Einholung von Vergleichsangeboten. Zudem forderte die Genussakademie im Rahmen des Sommeliergipfels ein Unternehmen auf, ihr Angebot nachträglich abzuändern und das Angebot zu splitten. Ohne die Aufteilung des Angebots wäre das Verfahren von der zentral eingerichteten Beschaffungsstelle der LfL durchzuführen gewesen.
- ▶ In einem weiteren Fall wurde eine Dienstleistung für maximal 24.999 € netto ausgeschrieben. Der Betrag lag damit einen Euro unter der internen Vorgabe, ab der die Beschaffung durch die LfL durchzuführen gewesen wäre. Das Angebot (24.356 € netto), das den Zuschlag erhielt, umfasste eine angefragte Leistung (4.009 € netto) nicht.

---

<sup>193</sup> Fortbildungsveranstaltung für Sommeliers aller Fachrichtungen.





- Rechnungen wurden teilweise vor Leistungserbringung beglichen, so z. B. bei Rechnungen eines Auftragnehmers über insgesamt 43.000 €. Zudem wurde in diesen Fällen die tatsächliche Leistungserbringung weder überwacht noch dokumentiert.
- Die Genussakademie hatte bei Nachfrage des ORH in Einzelfällen keine Kenntnis, ob und wann die Leistung erbracht wurde. Dies musste sie erst beim Auftragnehmer selbst erfragen. Im Ergebnis stellte sich heraus, dass die Aufträge nicht vollständig umgesetzt worden waren.
- Im Herbst 2018 wurde eine Gefriertrocknungsanlage zum Preis von über 23.000 € netto inklusive der Kosten für die Inbetriebnahme beschafft. Der ORH stellte im Rahmen der örtlichen Erhebungen im Juli 2020 fest, dass die Gefriertrocknungsanlage originalverpackt im Treppenhaus lagerte (vgl. Abbildung 28) und die Rechnung vollständig beglichen war. Nach Aussagen der Genussakademie hätte kein Mitarbeiter die Fachkenntnis, das Gerät zu bedienen.

**Originalverpackte Gefriertrocknungsanlage**

Abbildung 28



Die Zusammenarbeit mit Partnern und Sponsoren wies Mängel bei der Vertragsanbahnung und Vertragsabwicklung auf. So wurden zustehende Einnahmen (z. B. aus abgeschlossenen Verträgen) nicht erhoben und zugesichertes Sponsoring nicht erbracht.

Verträge - auch im Bereich des Sponsorings - wurden von Projektmitarbeitern unterzeichnet. Beispielsweise wurde in einem Fall ein Sponsoringvertrag unterschrieben, obwohl vorher die Leitung des Kern auf die entgegenstehende Unterschriftenregelung mit Verweis auf die Dienstanweisung der LfL hingewiesen hatte. Laut Landwirtschaftsministerium sei in der Dienstanweisung der LfL nicht ausdrücklich geregelt, wer Sponsoringvereinbarungen unterschreibt.

### 56.2.3 Schulungen

Die Genussakademie will ein neues Bewusstsein für besondere, regionale Lebensmittel schaffen und Genusskompetenzen an entsprechende Multiplikatoren vermitteln, die Verbraucher für die bayerischen Spezialitäten begeistern sollen.

An der Genussakademie werden Qualifizierungen insbesondere für Fachkräfte der Ernährungsbranche in Form von Sommelier- und Profikursen, wie z. B. „Fermentation & Umami“ und „Flavour Pairing“ angeboten. Ähnliche Sommelier- als auch Profikurse werden teilweise ebenso von freien Anbietern durchgeführt.

Im Zeitraum 2017 bis 2019 wurden 138 Teilnehmer in acht Sommelierkursen geschult. Im gleichen Zeitraum fanden 23 Profikurse mit insgesamt 271 Teilnehmern statt. Von den ursprünglich 21 in der Öffentlichkeit beworbenen Veranstaltungsterminen für Profikurse im Jahr 2019 konnten elf durchgeführt werden. Sieben Kurse wurden mangels Nachfrage abgesagt, drei Kurstermine wurden verschoben.

Im Oktober 2019 veranstaltete die Genussakademie in Kulmbach erstmalig einen Sommeliergipfel für Sommeliers aller Fachrichtungen. Statt der 150 geplanten nahmen 101 zahlende Personen teil. Über 40 Referenten gestalteten diese zweitägige Fortbildungsveranstaltung mit praxisorientierten Workshops, Tastings und Fachvorträgen. Zur Verkostung sind vorwiegend Käsespezialitäten aus Baden-Württemberg, Frankreich und Italien gekauft worden. Für bayerische Käseprodukte lagen dem ORH zwei Rechnungen<sup>194</sup> von insgesamt knapp 50 € vor. Nach Angaben der Genussakademie habe darüber hinaus ein Edelbrandsommelier (und Käser) vier weitere Käsesorten offeriert. Hierfür liegen keine Kaufbelege vor. Die Genussakademie schätzte die Ausgaben für Käseprodukte - einschließlich der nicht mit Kaufbelegen unterlegten bayerischen Produkte - auf 1.000 €; davon seien 13 % für bayerischen Käse angefallen. Die für eine Weinverkostung ursprünglich vorgesehene Auswahl von internationalen und rheinland-pfälzischen Weinen wurde erst auf Intervention eines heimischen Anbauverbands auf bayerische Weine geändert. Am Ende verblieb ein Defizit von über 180.000 €. Davon entfielen 50.000 € auf Werbung, Advertorial und einen Film mit der Staatministerin. Diese

---

<sup>194</sup> 3 Käsesorten zu 1,376 kg, 0,800 kg und 0,794 kg.



Ausgaben stellen nach Ansicht des Landwirtschaftsministeriums allgemeine, zukunftsgerichtete und „investive“ Ausgaben der Genussakademie dar. Rein rechnerisch ergibt sich bereits ohne die Ausgaben für Werbung, Advertorial und den Imagefilm ein Defizit von 1.300 € je Teilnehmer.

#### **56.2.4 Evaluation**

Für die Genussakademie wurden in den ersten beiden Jahren nach Verrechnung ihrer Einnahmen mehr als 500.000 € ausgegeben. Der Projektbericht für die Jahre 2017 und 2018 vom 30.04.2019 enthält jedoch keine Aussagen über Projektkosten oder eine Kosten-Nutzen-Analyse der jeweiligen Aktivitäten.

Eine Evaluierung, die Aussagen zum Beitrag der Genussakademie und ihrer Angebote im Hinblick auf das Ziel der Inwertsetzung bayerischer Premiumlebensmittel zulässt, wurde nicht durchgeführt.

Zur Bewertung der Kurse verteilte die Genussakademie Feedbackbögen. Die Umsetzung der erworbenen Kenntnisse in der täglichen Praxis und der damit verbundene Multiplikatoreffekt wurde nicht abgefragt.

Das Landwirtschaftsministerium kündigte an, zukünftig die Befragungen und Auswertungen auszubauen und systematisch zu ergänzen.

### **56.3 Würdigung und Empfehlungen**

#### **56.3.1 Zeitlicher Rahmen und Finanzierung des Projekts Genussakademie**

Das Projekt Genussakademie ist 2019 ohne die dazu verpflichtend vorzulegende Dokumentation oder eine Evaluation um weitere zwei Jahre verlängert worden. Der erst Ende April 2019 nachgereichte Projektbericht sowie das vom Landwirtschaftsministerium angeführte Screening der Maßnahmen erscheinen nach Methodik und Analysetiefe unzureichend. Dennoch sind die Mittel dauerhaft auf 700.000 € pro Jahr angehoben worden.

Aus Sicht des ORH wäre mehr Transparenz im Haushalt notwendig. Die zusätzlichen Haushaltsmittel des KErn von 500.000 € im Jahr sollten zweckgebunden bereitgestellt werden.

Zudem ist die vorgefundene Buchungspraxis so intransparent, dass sie die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben der Genussakademie nicht abbildet.

### 56.3.2 Beschaffung und Vergabe

Die Genussakademie hat bei Beschaffungen zentrale haushalts- und vergaberechtliche Regelungen missachtet.

Vergaben in Personalunion ohne Trennung von Bedarfs-, Beschaffungs- und Abrechnungsstelle verstoßen zudem gegen die KorruR und sind im Interesse der Wahrung des fairen Wettbewerbs bedenklich.

Bei zahlreichen Vergaben hat es erhebliche Mängel gegeben. Mit der von der Genussakademie gewünschten Teilung eines hochpreisigen Angebots sind beispielsweise die Vorgaben der LfL umgangen worden. Da die 2018 beschaffte Gefriertrocknungsanlage bis Ende 2021 nicht eingesetzt worden ist, ist die Gewährleistung abgelaufen, ohne dass eine Funktionsprüfung erfolgt ist. Die zu beachtende Unterschriftenregelung ist von den Projektmitarbeitern nur teilweise eingehalten worden. Zu den Unterschriftenbefugnissen für Sponsoringverträge bestehen verwaltungsmäßig unterschiedliche Auffassungen. Der ORH empfiehlt dringend, die Sponsoringrichtlinie zu achten und die Unterschriftenbefugnis eindeutig zu regeln.

### 56.3.3 Schulungen

Die Aktivitäten der Genussakademie bei Sommelier- und Profikursen stehen in direkter Konkurrenz zu Angeboten der Wirtschaft. Zudem sind die Profikurse bereits vor Beginn der Corona-Pandemie auf geringe Nachfrage getroffen; rund die Hälfte der beworbenen Kurse im Jahr 2019 musste abgesagt oder verschoben werden.

Der ORH kann mit Blick auf die geringe Teilnehmerzahl des Sommeliergipfels nicht erkennen, inwieweit dieser einen wertvollen Beitrag im Sinne der Premiumstrategie geleistet hat. Bereits bei der Planung hat sich gezeigt, dass das Landwirtschaftsministerium von regionalen Erzeugern aufmerksam gemacht werden musste, bayerische Produkte zu präsentieren. Vorwiegend außerbayerische Produkte anzubieten, widerspricht der Premiumstrategie. Die hohen Kosten stehen nicht im Verhältnis zur Teilnehmerzahl und lassen wirtschaftliches Handeln vermissen.

### 56.3.4 Evaluation

Die Projektverlängerung und die Anhebung der jährlichen Haushaltsmittel von 200.000 € auf letztlich 700.000 € sind ohne die haushaltsrechtlich verpflichtende, vorausgehende Evaluierung erfolgt. Aufgrund fehlender Evaluierung ist zudem unklar geblieben, ob sich der erhoffte Multiplikatoreffekt über die Kursteilnehmer eingestellt hat. Eine fundierte Evaluierung hätte außerdem die Missstände im Verwaltungshandeln aufdecken können.



## 56.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Genussakademie sei als „Akademie“ perspektivisch langfristig ausgelegt; zunächst als Projekt, da für den Aufbau einer solchen Bildungseinrichtung mindestens mit einem Entwicklungs- und Etablierungszeitraum von fünf Jahren zu rechnen sei. Mit der bewussten Standortentscheidung bzw. -verlagerung des Kern an einem strukturschwachen Standort wie Kulmbach sei aufgrund der Erschwernis in der Region, Angebote nachhaltig bekannt zu machen, Frequenz zu erzeugen und größere Veranstaltungen zu einer kritischen Masse zu bringen, mit einer längeren Einrichtungsdauer zu kalkulieren. Die Genussakademie sei weiterhin in der Aufbau- und Bekanntmachungsphase.

Das Landwirtschaftsministerium kündigte an, dass der Projektbericht als Entscheidungsbasis ab dem Jahr 2021 bereits im Dezember angefertigt werde. Informationen zu den eingesetzten Finanzmitteln würden künftig in tabellarischer Form jährlich als Nachweis für den Mitteleinsatz abgefragt werden.

2021 sei eine Analyse im Rahmen des Markenbildungsprozesses zur Premiumstrategie durchgeführt worden. Dabei seien 39 Experten aus Bayern, dem übrigen Bundesgebiet, Österreich und der Schweiz durch eine externe Agentur befragt worden. Sie hätten der Genussakademie ein positives Tätigkeitszeugnis ausgestellt. Die Einschätzung der Fachaufsicht aus den vorangegangenen Jahren werde somit bestätigt.

Das Landwirtschaftsministerium werde künftig für den Haushaltsvollzug am Kern differenzierte und detaillierte Vorgaben zur Bewirtschaftung der Haushaltsmittel der Genussakademie spezifizieren. Damit würde für eine genaue Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben Sorge getragen. Aufgrund der Anregungen des ORH sei ein entsprechendes Ministerialschreiben zur künftigen Präzisierung und konkretisierter Zweckbindung des Mitteleinsatzes erstellt und der nachgeordneten Dienststelle zugeleitet worden.

Im Bereich der Vergabe seien zwischenzeitlich Maßnahmen zur Organisations- und Qualitätsverbesserung (z. B. Schulungen des Personals) ergriffen worden. Verbesserungsmaßnahmen würden konsequent weiterverfolgt.

Auf dem Sommeliergipfel seien über 90 % der angebotenen Produkte und Verkostungen aus Bayern gewesen. Die Produktbereiche Bayerisches Bier und Frankenwein seien mit eigenen Ständen präsent gewesen, dazu habe es Stände zur fränkischen Zwetschge, zu fränkischen Hutzeln, zu bayerischem Premiumessig, zu gegrillter Bratwurst und Fleischspezialitäten bayerischer Herkunft sowie zu bayerischen Edelbränden gegeben. Internationale Produkte hätten in geringem Umfang zum sensorischen Vergleich bzw. dazu, den Terroir-Gedanken erlebbar und erlernbar zu machen, gedient.

Die Einschätzung des ORH zur Notwendigkeit einer Evaluierung werde geteilt. Sie sei nach den beiden ersten vollständigen Projektjahren 2018 und 2019 angedacht gewesen, habe aber aus projekttechnischen Gründen und pandemiebedingt nicht durchgeführt

werden können. Die Vergabe einer externen grundlegenden Evaluierung befände sich in der Umsetzungsphase.

## **56.5 Schlussbemerkung**


Die vom Landwirtschaftsministerium angeführte Expertenbefragung ist keine Evaluation: Sie diene vorwiegend der „Dachmarkenentwicklung für besondere Lebensmittel aus Bayern“, streifte nur in Teilen die Genussakademie als Marke und stellt aus Sicht des ORH keine umfassende Beurteilung des Angebots und der Arbeitsweise der Genussakademie dar.

In weiten Teilen hat sich die Genussakademie als eigenständige Organisation verstanden und gehandelt. Dabei wurde in vielen Bereichen gegen wesentliche Anforderungen an ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln verstoßen. Eine angemessene Kontrolle hat weder auf Ebene des Kern, der LfL, noch des Landwirtschaftsministeriums stattgefunden. Dem ORH erscheint eine Verlängerung des Projekts ohne eine grundlegende organisatorische und inhaltliche Überprüfung nicht zielführend.



## 57 Sicherheitsaudits für Straßenbaumaßnahmen

(Kap. 09 40 Tit. 750 00, 772 70 und 773 70)

 **Die Staatlichen Bauämter haben die Hälfte der für ihre Straßenbaumaßnahmen erforderlichen Sicherheitsaudits nicht durchgeführt. Diese sind seit 2003 im Interesse höherer Verkehrssicherheit bei allen Planungen für Neu-, Um- und Ausbauprojekte sowie bei größeren Erhaltungsmaßnahmen von Bundes- und Staatsstraßen durchzuführen. Der ORH empfiehlt, alle für Straßenbaumaßnahmen erforderlichen Sicherheitsaudits durchzuführen und dazu ein wirksames Steuerungssystem einzuführen.**

Der ORH hat mit Beteiligung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Würzburg die Durchführung von Sicherheitsaudits für Straßenbaumaßnahmen bei den 19 Staatlichen Bauämtern mit Straßenbauaufgaben geprüft. Bei der bayernweiten Querschnittsprüfung im Untersuchungszeitraum 2016 bis 2019 hat er insbesondere erhoben, inwieweit die Bauverwaltung der seit 2003 bestehenden Vorgabe des Bauministeriums nachkommt, alle erforderlichen Sicherheitsaudits durchzuführen. Zudem hat der ORH ermittelt, ob das aktuelle Verfahren der Sicherheitsaudits zielführend und die Organisation zweckmäßig sind. Prüfungsmaßstab war neben der Wirtschaftlichkeit insbesondere die Ordnungsmäßigkeit staatlichen Handelns.

### 57.1 Ausgangslage

Das Sicherheitsaudit ist eine systematische und unabhängige Ermittlung der Sicherheitsdefizite bei Straßenbaumaßnahmen. Ziel ist es, Straßen so sicher wie möglich zu bauen und damit Gefahren für die Verkehrsteilnehmer gering zu halten. Durch das Sicherheitsaudit erfährt der Aspekt Verkehrssicherheit schon im gesamten Planungs-, Entwurfs- und Bauablauf einer Straßenbaumaßnahme besondere Beachtung. Das Sicherheitsaudit für Straßen ist ein Element der Qualitätssicherung und Bestandteil eines umfassenden Qualitätsmanagementsystems. Zuständig für die Durchführung der Sicherheitsaudits sind die Staatlichen Bauämter. Sie tragen als Straßenbaubehörden die Verantwortung dafür, dass bei Bau und Unterhaltung der Straßen die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die allgemein anerkannten Regeln der Technik eingehalten werden.<sup>195</sup>

Das Sicherheitsaudit soll als eigenständiges Verfahren nach festen Regeln in den Planungsablauf eines Projekts integriert werden. In den drei Planungsphasen Vorplanung, Entwurfsplanung und Ausführungsplanung und bei der Verkehrsfreigabe erstellt ein speziell ausgebildeter Straßenbauingenieur (Auditor) auf Grundlage von Planungsunterlagen und ggf. Ortseinsichten einen schriftlichen Auditbericht. Darin führt er festgestellte Sicherheitsdefizite auf und macht ggf. Vorschläge zu deren Beseitigung bzw. Verbesserung. Die Entscheidung, ob und inwieweit die im Auditbericht aufgeführten

---

<sup>195</sup> Art. 10 Abs. 1 BayStrWG.





Feststellungen zur Änderung des Entwurfs führen, liegt bei der Bauamtsleitung. Jede Ablehnung soll schriftlich begründet und den Planungsunterlagen beigelegt werden.

2003 hat das Bauministerium die Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen für das Sicherheitsaudit von Straßen (ESAS) für die Staatliche Bauverwaltung in Bayern verpflichtend eingeführt und auch den Kommunen zur Anwendung empfohlen. 2015 hat es die Vorgaben zum Auditverfahren aktualisiert und auf die Bedeutung des Sicherheitsaudits für die Zielerreichung im Bayerischen Verkehrssicherheitsprogramm 2020<sup>196</sup> hingewiesen. Demnach waren die ESAS bei allen Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen von Bundesstraßen, Staatsstraßen und den von den Staatlichen Bauämtern betreuten Kreisstraßen sowie bei größeren Erhaltungsmaßnahmen anzuwenden. Mit Ministerialschreiben vom 13.09.2019 wurden die ESAS durch die Richtlinien für das Sicherheitsaudit von Straßen ersetzt und damit die Bedeutung des Sicherheitsaudits weiter erhöht.<sup>197</sup>

Die Durchführung der einzelnen Audits ist Aufgabe der 19 Staatlichen Bauämter. An allen diesen Bauämtern gibt es hierfür Ingenieure, die zusätzlich als Verkehrssicherheitsauditoren aus- und fortgebildet werden. Die Regierungen sollen die Bauämter bei der Aufgabenerfüllung steuern und koordinieren. An den Regierungen und Bauämtern gibt es Koordinatoren für das Sicherheitsaudit; das Auditverfahren ist in der jeweiligen Geschäftsordnung und -verteilung verankert.

Das Bauministerium wird in seiner Fachaufsicht im Aufgabenfeld Verkehrssicherheit von der Zentralstelle für Verkehrssicherheit der Straßenbauverwaltung (ZVS) an der Landesbaudirektion Bayern unterstützt. Die ZVS ist in die Aus- und Fortbildung der Sicherheitsauditoren eingebunden und beauftragt, alle Audits auszuwerten und sicherheitsrelevante Erkenntnisse zu sammeln. Sie leistet im Einzelfall auch den Bauämtern fachliche Unterstützung.

## 57.2 Durchgeführte Sicherheitsaudits

Eine Grundlage für die Festlegung der zu auditierenden Maßnahmen ist die Datenbank des Bauministeriums zur „Maßnahmenvisualisierung und Steuerung von Straßenbauvorhaben“ (MaViS), in der die Projekte mit Gesamtkosten größer als 50.000 € einzutragen sind. Laut Vorgabe des Bauministeriums sind die darin enthaltenen Neu-, Um- und Ausbauprojekte sowie die größeren Erhaltungsmaßnahmen in allen vier Phasen von der Vorplanung bis einschließlich der Verkehrsfreigabe zu auditieren. Ausgenommen sind kleinere Erhaltungsmaßnahmen sowie die Sanierung von Ingenieurbauwerken (z. B. Brücken, Tunnel, Stützmauern), soweit diese keine Auswirkung auf die Verkehrssicherheit haben.

<sup>196</sup> Innenministerium: Bayerisches Verkehrssicherheitsprogramm 2020 „Bayern mobil - sicher ans Ziel“, 2013.

<sup>197</sup> Richtlinien für das Sicherheitsaudit von Straßen (Ausgabe 2019) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

## 57.2.1 Feststellungen

Das Sicherheitsaudit soll dazu beitragen, in den Bereichen Straßenplanung und -bau verkehrssichere Lösungen dauerhaft sicherzustellen. Es soll Planungsdefizite vermeiden und das Risiko von Verkehrsunfällen verringern. Laut Bauministerium führte rund die Hälfte der Audits zu Planungsänderungen.<sup>198</sup>

Mit dem am 12.04.2021 gemeinsam veröffentlichten Verkehrssicherheitsprogramm 2030 wollen Bau- und Innenministerium die Zahl der Getöteten und Verletzten im Straßenverkehr so weit wie möglich senken und die Sicherheit auf Landstraßen noch weiter erhöhen. Beide Ministerien wollen deshalb auch die Durchführung von Sicherheitsaudits für alle Straßenprojekte in allen Planungsphasen forcieren.<sup>199</sup>

Laut ZVS fallen pro Audit im Mittel Kosten von 1.000 € an, was im Verhältnis zu den gesamten Projektkosten nicht ins Gewicht fällt. Dem stehe ein wesentlich höherer volkswirtschaftlicher Nutzen für vermiedene Verkehrsunfälle gegenüber. Allein ein Landstraßenunfall mit Personenschaden verursache Durchschnittskosten von 100.000 €. <sup>200</sup>

### 57.2.1.1 Soll-/Ist-Vergleich

Um die Anzahl der durchgeführten Audits (Ist) mit den erforderlichen Audits (Soll) vergleichen zu können, glich der ORH die Auditlisten mit den in der MaViS-Datenbank enthaltenen Maßnahmen ab. Nach Auswertung des ORH hätten im Zeitraum 2016 bis 2019 von 4.589 Planungs-/Ausführungsphasen mindestens 1.654 auditiert werden müssen. Tatsächlich wurden aber nur 832 Audits (50 %) erstellt.

Die folgende Abbildung zeigt, dass sich das Verhältnis der jährlichen Ist-Werte zu den Soll-Werten seit 2016 (75 %) verschlechterte und in den Jahren 2018 (31 %) und 2019 (46 %) nicht einmal mehr 50 % erreichte. Auch die Ist-Werte nahmen seit 2016 deutlich ab,<sup>201</sup> obwohl die Investitionen in den Bundesfern- und Staatsstraßenbau von 2015 bis 2019 um 60 % anstiegen.

---

<sup>198</sup> Bauministerium: Verkehrssicherheit - Sicherheitsaudit von Straßen ([https://www.stmb.bayern.de/vum/verkehrssicherheit/sicherheitsaudit\\_strassen/index.php](https://www.stmb.bayern.de/vum/verkehrssicherheit/sicherheitsaudit_strassen/index.php), abgerufen am 15.04.2021).

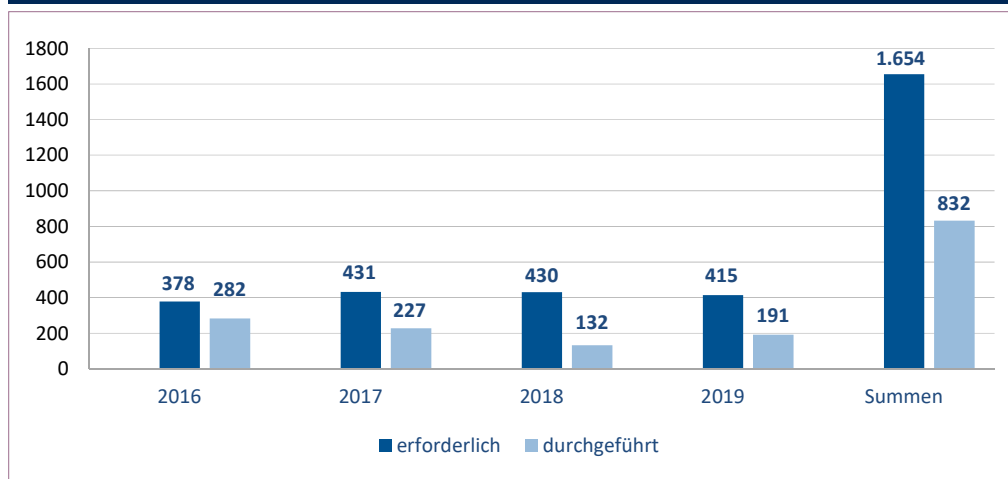
<sup>199</sup> Innenministerium und Bauministerium: Verkehrssicherheitsprogramm 2030 „Bayern mobil - sicher ans Ziel“ vom 12.04.2021, S. 24.

<sup>200</sup> Sicherheitsaudit von Straßen in Bayern - ein ständiger Optimierungsprozess (veröffentlicht in der Fachzeitschrift „Straßenverkehrstechnik“, Ausgabe 07/2020).

<sup>201</sup> Audits an Bundes-, Staats- und Kreisstraßen in der Auftragsverwaltung des Landes, ohne Autobahnen.

**Erforderliche und durchgeführte Sicherheitsaudits nach Jahren**

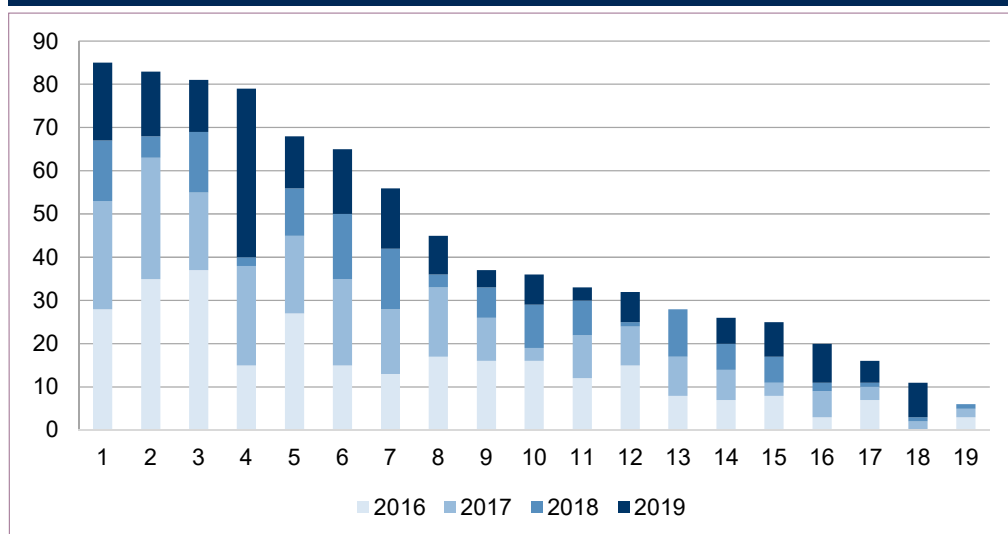
Abbildung 29



Zudem stellte der ORH beim Vergleich der Bauämter fest, dass die Anzahl der in den Jahren 2016 bis 2019 durchgeführten Sicherheitsaudits um das 14-fache differierte, was sich nicht durch die Größe der Bauämter erklären lässt. Auffallend war auch, dass die Anzahl der Audits der einzelnen Ämter in den jeweiligen Jahren große Unterschiede aufwies.

**Anzahl der Audits der 19 Bauämter 2016 bis 2019**

Abbildung 30


**57.2.1.2 Auditierung der Planungsphasen und der Verkehrsfreigabe**

Die zu auditierenden Straßenbaumaßnahmen müssen in drei Planungsphasen und zur Verkehrsfreigabe auditiert werden. Dazu führen die Bauämter im Bayerischen Straßeninformationssystem (BAYSIS)<sup>202</sup> sog. Auditlisten. Der ORH wertete diese dahingehend aus, ob bei den Maßnahmen, bei denen die Verkehrsfreigabe auditiert wurde, auch in den vorherigen Planungsphasen auditiert wurde.

<sup>202</sup> Bauministerium: BAYSIS (<https://www.baysis.bayern.de/web/default.aspx>, abgerufen am 08.07.2021).

Bei 284 Verkehrsfreigabeaudits war zuvor in zwei Drittel der Fälle (187) kein Planungsaudit durchgeführt worden. In einigen dieser 187 Fälle stellten die abschließenden Audits zur Verkehrsfreigabe Defizite fest, die schon bei den vorherigen Planungsphasenaudits hätten erkannt und daher vermieden werden können.

### **57.2.2 Würdigung**

Die Auswertungen des ORH belegen, dass die Bauämter Sicherheitsaudits nicht im notwendigen Umfang durchgeführt haben. Die Anzahl der durchgeführten Audits ist in den letzten Jahren sogar zurückgegangen, obwohl die Investitionen stark angestiegen sind. Die konsequente Durchführung von Sicherheitsaudits im Straßenbau ist ein wesentlicher Baustein zur Erhöhung der Verkehrssicherheit. Laut Bauministerium führt die Hälfte aller Audits zu Planungsänderungen. Wenn aber die Hälfte der notwendigen Audits unterbleibt, werden also in einem Viertel der Fälle die vermeidbaren Defizite nicht beseitigt und dann baulich umgesetzt. Unterbliebene Audits können zu verringerter Verkehrssicherheit, höheren Unfallzahlen und nachträglichen Umbaukosten führen.

Die eklatanten Unterschiede zwischen den Bauämtern bei der Anzahl der durchgeführten Audits sind nicht begründbar.

Straßenbaumaßnahmen stehen unter hohem Zeit- und Kostendruck; das darf aber nicht dazu führen, dass Sicherheitsaudits nur eingeschränkt erfolgen oder ganz unterbleiben. Ferner werden Sicherheitsaudits oft nicht prioritär behandelt, weil es in der Regel nicht zu verwaltungsinternen Konsequenzen führt, wenn sie unterlassen werden. Schon deswegen ist das Bauministerium gefordert sicherzustellen, dass die Vorgaben umgesetzt und die dafür nötigen finanziellen und zeitlichen Ressourcen eingeplant werden.

### **57.3 Festlegung der erforderlichen Sicherheitsaudits**

Wesentliche Grundlage für die konsequente und vollständige Durchführung von Sicherheitsaudits ist die Festlegung der Projekte, die auditiert werden müssen. Nur die Sanierung und Instandsetzung von Ingenieurbauwerken, soweit die Maßnahmen keine Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit haben, und kleinere Erhaltungsmaßnahmen, wie z. B. die Erneuerung von Fahrbahndecken, müssen nicht auditiert werden. Die Bauämter erstellen am Anfang jeden Jahres eine Liste ihrer Audits für das anstehende Jahr.

#### **57.3.1 Feststellungen**

Die Entscheidung, welche Maßnahmen auditiert werden, treffen die Bauämter. Die am Jahresanfang in BAYSIS zu erstellenden Auditlisten waren bei Weitem nicht vollständig (vgl. TNr. 57.2.1).



Die Koordinatoren an den Regierungen können in BAYSIS die noch zu auditierenden und die bereits auditierten Projekte einschließlich Bericht, Stellungnahme und Entscheidung einsehen. Ein im Rahmen der Fachaufsicht zweckmäßiger und einfach zu handhabender Abgleich mit der MaViS-Datenbank ist für sie jedoch nicht möglich.

### 57.3.2 Würdigung und Empfehlungen

Derzeit ist kein geeignetes Kontrollsystem installiert, um feststellen zu können, ob alle zu auditierenden Maßnahmen in die Auditliste eingetragen und damit für die Auditierung vorgesehen sind. Die hohe Zahl nicht durchgeführter Audits zeigt, dass ein wirksames Kontrollsystem fehlt. Der Vollzug der Auditierung an den Bauämtern sollte von den Regierungen im Rahmen der Fachaufsicht konsequent verfolgt werden. Der ORH empfiehlt dem Bauministerium, hierfür ein wirksames Kontrollsystem einzurichten.

### 57.4 Ämterübergreifende Organisation/Beauftragung Externer (Ingenieurbüros)

Die Audits sollen gemäß Vorgabe des Bauministeriums in der Regel von amtsinternen zertifizierten Auditoren durchgeführt werden, die dafür speziell aus- und fortgebildet sind. Sie arbeiten dabei selbstständig und sind inhaltlich nicht weisungsgebunden. Ihre Unabhängigkeit ist von den Dienststellenleitungen zu gewährleisten. Die Ausbildung erfolgt im Rahmen eines Qualifizierungslehrgangs, dessen Abschluss-Zertifikat zur Durchführung von Audits innerhalb der Bayerischen Straßenbauverwaltung berechtigt. Nach Schätzungen der ZVS ist für jeden Auditor mit Ausbildungskosten von mindestens 10.000 € zu rechnen. Hinzu kommen noch die Kosten und der Zeitaufwand für Fortbildung.

Bei personellen Engpässen soll die Auditierung vorrangig ämterübergreifend organisiert werden. Darüber hinaus können auch externe Auditoren von Ingenieurbüros beauftragt werden.

#### 57.4.1 Feststellungen

Nach Aussage der Regierungen stünden den Bauämtern im Regelfall ausreichend eigene Auditoren zur Verfügung. Durch Ruhestandsversetzungen und andere personelle Veränderungen ergäben sich jedoch temporäre Belastungsspitzen.

Obwohl einige Bauämter fehlende Audits mit Kapazitätsproblemen begründeten, wurde eine ämterübergreifende Unterstützung nur in seltenen Fällen in Anspruch genommen. Dagegen beauftragten die Bauämter in sehr unterschiedlichem Umfang Ingenieurbüros mit der Durchführung von Audits. In den Jahren 2016 bis 2019 wurden 63 Audits an Ingenieurbüros vergeben, davon von 9 Bauämtern keines, von 3 Bauämtern je ein Audit, von 5 Bauämtern zwischen 2 und 6 Audits sowie von je einem Bauamt 14 bzw. 24 Audits. Dabei fällt auf, dass die Bauämter, die selbst wenig auditierten, auch wenige bis gar keine Audits an Ingenieurbüros vergaben.

#### **57.4.2 Würdigung und Empfehlungen**

Entgegen der Vorgabe des Bauministeriums nahmen die Bauämter nur vereinzelt Amtshilfe von anderen Bauämtern in Anspruch, beauftragten stattdessen jedoch externe Ingenieurbüros.

Aufgrund der großen Bedeutung des Sicherheitsaudits sollte die Vorgabe des Bauministeriums stringent umgesetzt werden, wonach vornehmlich das eigene, speziell ausgebildete Personal der Bauämter die Audits durchführt.

Darüber hinaus sollte aus Sicht des ORH die ämterübergreifende Auditierung ausgebaut werden, um eine gleichmäßige Auslastung der eigenen Auditoren zu unterstützen. Innerhalb eines Regierungsbezirks könnten z. B. die Koordinatoren an den Regierungen die Steuerung übernehmen und Audits den Auditoren zuteilen, die freie Kapazitäten haben. Eine weitere Möglichkeit wäre, die zu auditierenden Maßnahmen einem Pool von Auditoren zur Auswahl anzubieten.

#### **57.5 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Bauministerium stimmt mit dem ORH überein, dass eine konsequente Durchführung von Sicherheitsaudits im Straßenbau ein wesentlicher Baustein zur Erhöhung der Verkehrssicherheit ist. Es wolle gemeinsam mit den nachgeordneten Behörden, insbesondere folgende Punkte ergebnisoffen diskutieren und mögliche Lösungsvorschläge erarbeiten:

- ▶ Prüfung, ob die Durchführung von Sicherheitsaudits in MaViS abgebildet und gesteuert werden könne.
- ▶ Eine Optimierung der Fachaufsicht bei der Aufstellung und Abarbeitung der Auditlisten durch das bereits eingeführte Audit-Tool im BAYSIS-Intranet. Mit diesem Instrument könne eine effektive Steuerung und Überwachung sichergestellt werden.

In den regelmäßigen Fortbildungen werde verstärkt und unter Bezugnahme auf den ORH-Bericht auf die Notwendigkeit hingewiesen, Projekte in allen Planungsphasen, insbesondere auch vor und nach Verkehrsfreigabe zu auditieren.

#### **57.6 Schlussbemerkung**


Sicherheitsaudits sind ein wesentlicher Baustein für eine sichere Straßenplanung. So lassen sich Defizite frühzeitig erkennen und rechtzeitig Planung und Ausführung von Straßenbaumaßnahmen mit dem Ziel korrigieren, sie verkehrssicher zu gestalten. Dadurch können Verkehrsunfälle und deren teilweise schwere Folgen sowie volkswirtschaftliche Folgekosten verringert werden. Darüber hinaus lassen sich nachträgliche



kostenintensive Umbaumaßnahmen und etwaige Haftungsrisiken vermeiden. Daher empfiehlt der ORH, alle für Straßenbaumaßnahmen erforderlichen Sicherheitsaudits durchzuführen und dazu ein wirksames Steuerungssystem einzuführen.

## 58 Jahresausschreibungen für Straßenausstattung

(Kap. 09 40 Tit. 750 00)

 **Die Staatlichen Bauämter verstoßen bei Jahresausschreibungen für Schutzplanken, Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen seit Jahren häufig gegen Vergabevorschriften. Angesichts eines Auftragsvolumens von etwa 30 Mio. € pro Jahr beeinträchtigt das erheblich den Wettbewerb und kann damit die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns einschränken. Der ORH empfiehlt daher, in diesem korruptionsgefährdeten Arbeitsbereich endlich eine wirksame Dienst- und Fachaufsicht sicherzustellen, die das Bauministerium selbst schon vor mehr als 20 Jahren für nötig gehalten, aber nicht umgesetzt hat.**

Der ORH hat mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Regensburg und Würzburg die Ausschreibung, Vergabe und Vertragsabwicklung der Gewerke Schutzplanken, Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen für den Zeitraum 2016 bis 2019 geprüft. Bei einer bayernweiten Querschnittsprüfung 2020/2021 wurde insbesondere untersucht, inwieweit die Bauverwaltung die Haushalts- und Vergabevorschriften beachtete. Prüfungsmaßstäbe waren Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns.

### 58.1 Ausgangslage

Schutzplanken, Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen sind Gewerke der Straßenausstattung. Jedes der 19 Staatlichen Bauämter mit Straßenbauaufgaben (Bauämter) vergibt seine Aufträge für diese drei Gewerke in der Regel über Jahresausschreibungen. Als Jahresausschreibungen werden die Ausschreibungen von Bau- bzw. Lieferleistungen mit verbindlicher Festlegung von Einheitspreisen für bestimmte Maßnahmen in einem definierten Zeitraum bezeichnet.

Der Bundesrechnungshof hatte 1998 im Bereich der Bundesfernstraßen Preisabsprachen, Unregelmäßigkeiten sowie Spekulationsangebote festgestellt. Das Bauministerium (ehemals Oberste Baubehörde) hatte sich deshalb bereits mit Schreiben vom 31.03.1999 zum Thema Jahresausschreibungen an die Bauämter gewandt. Im Hinblick auf eine wirtschaftliche Vergabe von Bau- und Lieferleistungen und zur Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe und Vertragsabwicklung sollten die Bauämter konkrete Vorgaben beachten. Dabei ist u. a. festgelegt worden, dass die Vertragslaufzeit auf höchstens ein Jahr zu begrenzen bzw. der Vertrag bei Erreichen der Vergabesumme zu beenden ist; ferner muss nach Abschluss der Maßnahme ein Soll-/Ist-Vergleich erstellt werden. Insgesamt ist eine erhöhte Dienst- und Fachaufsicht gefordert worden.

Für Bauleistungen haben die Behörden des Freistaates die europarechtlichen Vergabevorschriften, das Vergabehandbuch Bayern (VHB Bayern)<sup>203</sup> und die VOB zu beachten. Bei sonstigen Lieferungen und Leistungen, die nicht Teil der baulichen Anlage werden, sind bei Vergaben oberhalb des Schwellenwertes die VgV und bei Vergaben bis zum

---

<sup>203</sup> Handbuch für die Vergabe und Durchführung von Bauleistungen durch Behörden des Freistaates Bayern - Vergabehandbuch Bayern (VHB Bayern), Ausgabe Oktober 2019 (Stand: 02.06.2021), Nr. 7101, S. 925 ff. (Ministerialschreiben vom 31.03.1999 Gz. II D9-43323-001/96).



Schwellenwert die UVgO anzuwenden. Näheres hierzu ist im Vergabehandbuch für Leistungen Bayern<sup>204</sup> geregelt.

VOB und UVgO enthalten die einheitlichen Bestimmungen, nach denen beim Abschluss von Verträgen gem. Art. 55 BayHO zu verfahren ist.<sup>205</sup>

Die Behörden haben zudem die KorruR zu beachten, die für korruptionsgefährdete Bereiche u. a. personelle Maßnahmen und organisatorische Kontrollmechanismen vorschreibt. Die mit der Vorbereitung und Entscheidung über die Vergabe öffentlicher Aufträge befassten Arbeitsbereiche sind entsprechend Nr. 1.2 der KorruR besonders korruptionsgefährdet.

2016 bis 2019 beauftragten die 19 Bauämter Leistungen für Schutzplanken, Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen mit einer Vergabesumme von 120 Mio. € über 208 Jahresausschreibungen.

Die Vergabesummen verteilen sich wie folgt auf die drei Gewerke:

Vergabeanzahl und -summen 2016 bis 2019 (€)			Tabelle 79
Gewerk	Anzahl Vergaben	Vergabesummen	
Schutzplanken	56	36.665.649	
Fahrbahnmarkierungen	104	61.464.113	
Verkehrszeichen	48	22.133.500	
<b>Summe</b>	<b>208</b>	<b>120.263.262</b>	

## 58.2 Losweise Vergabe und Trennung von Bau- und Lieferleistungen

Um Manipulationen im Vergabewesen zu verhindern, sind gem. Nr. 7.1.2 KorruR die jeweils aktuell geltenden Vergabevorschriften strikt einzuhalten. Bauleistungen sind grundsätzlich in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Ausnahmen sind nur in sehr eng begrenzten Fällen zulässig.<sup>206</sup>

Bei der Ausschreibung ist außerdem zwischen Straßenausstattung für Neubau/Erneuerung<sup>207</sup> bzw. Unterhalt/Reparatur<sup>208</sup> zu unterscheiden, weil hierfür die Angaben zu Leistungsumfang, -ort und -zeit jeweils nur unterschiedlich genau möglich sind. Der Leistungsumfang für Neubau/Erneuerung ist vor der Ausschreibung genau zu ermitteln und die Leistungsbeschreibung muss u. a. konkrete Angaben zu Ausführungsort und Ausführungszeitraum enthalten. Demgegenüber sind für Unterhalt/Reparatur zur Beseitigung von Schäden, etwa infolge von Unfällen oder Frostaufbrüchen, weder Leistungsumfang noch Ausführungsort vorhersehbar. Dazu ist nur eine Abschätzung des Bedarfs möglich, beispielsweise anhand der Vorjahresergebnisse.

Bei den Ausschreibungen von Verkehrszeichen ist zudem zwischen Bau- und Lieferleistungen zu unterscheiden.

<sup>204</sup> Handbuch für die Vergabe und Durchführung von Lieferungen und Leistungen durch Behörden der Staatsbauverwaltung des Freistaates Bayern.

<sup>205</sup> VHB Bayern, Ausgabe Oktober 2019 (Stand: 02.06.2021), Richtlinien 011, Nr. 2.

<sup>206</sup> § 5 Abs. 2 VOB/A.

<sup>207</sup> VHB Bayern, Ausgabe Oktober 2019 (Stand: 02.06.2021), Richtlinien und Formblätter 211 ff.

<sup>208</sup> VHB Bayern, Ausgabe Oktober 2019 (Stand: 02.06.2021), Richtlinien und Formblätter 611 ff.

### 58.2.1 Feststellungen

Oft unterschieden die Bauämter in den Jahresausschreibungen nicht zwischen Neubau/ Erneuerung und Unterhalt/Reparatur und beauftragten die Leistungen zusammen in einem Vertrag. Die Unterscheidung fehlte bei Schutzplanken bei 57 % und bei Fahrbahnmarkierungen bei 58 % der Aufträge. Bei den Verkehrszeichen wurden 85 % der Bau- und Lieferleistungen gemeinsam ausgeschrieben.

Die geforderte gebietsweise (räumliche) Trennung der Leistungen (Teillosvergabe), z. B. nach Landkreisen, Straßenmeisterei-Bezirken oder Gebietsabteilungen der Bauämter, erfolgte nur bei wenigen Jahresausschreibungen: für Schutzplanken nur bei 11 %, Markierungen bei 32 % und Verkehrszeichen bei 8 % der Ausschreibungen. Für keine Ausschreibung machte die Verwaltung das Vorliegen eines Ausnahmefalls geltend.

In den Vertragsunterlagen wurden oft Menge und Art der auszuführenden Leistungen sowie der Ausführungszeitraum nicht oder unzureichend beschrieben und zur Lage der Arbeitsstellen keine genauen Ortsangaben gemacht.

Der ORH stellte außerdem fest, dass außerhalb der Jahresausschreibungen wiederholt die Straßenausstattung gemeinsam mit Straßen- und Brückenbauleistungen ausgeschrieben und an denselben Auftragnehmer vergeben wurde (keine Fachlosvergabe). Für Straßenausstattungs-Gewerke sind überwiegend kleinere Unternehmen tätig, die für die Straßen- und Brückenbauleistungen und damit insgesamt kein Angebot abgeben können.

### 58.2.2 Würdigung

Die Staatlichen Bauämter haben bei den Jahresausschreibungen die geforderte Aufteilung der Leistungen in Fach- oder Teillosse nicht vorgenommen und damit die vergaberechtlichen Vorgaben und die KorruR nicht beachtet. Ziel der vergaberechtlichen Regelungen ist ein wirtschaftlicher Einkauf, der durch Wettbewerb sichergestellt werden soll. Zudem sollen die Beschaffungsmärkte durch transparente und nichtdiskriminierende Verfahren für alle interessierten Unternehmen geöffnet werden. Dahinter steht die sparsame und sachgerechte Verwendung von Steuergeldern.<sup>209</sup>

Gegen diese Grundsätze, die seit mehr als 20 Jahren gelten, wird aber häufig verstoßen. Das Bauministerium sollte deshalb dafür sorgen, dass die Bauämter künftig

- für alle Straßenbaumaßnahmen die erforderliche Straßenausstattung möglichst genau ermitteln und einzeln oder im Rahmen von Jahresausschreibungen aus-schreiben und beauftragen. Die Leistungsbeschreibung muss möglichst genaue Vorgaben zu Ausführungsort und Ausführungszeitraum enthalten.
- bei den Ausschreibungen für Verkehrszeichen in reine Lieferleistungen nach UVGO bzw. Bauleistungen nach VOB/A unterscheiden.

---

<sup>209</sup> Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, öffentliches Auftragswesen (<https://www.stmwi.bayern.de/wirtschaft/aufsicht-und-recht/oeffentliches-auftragswesen/>, abgerufen am 07.02.2022).



- auf die Bildung von Teillosen, die den Vergabevorschriften entsprechen, besonderes Augenmerk legen, um den Bieterkreis und damit den Wettbewerb nicht unnötig einzuschränken.
- die Aufträge für Straßenausstattungs-Gewerke (Schutzplanken, Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen) grundsätzlich nicht gemeinsam mit Straßen- und Brückenbauleistungen, sondern jeweils als Fachlos unmittelbar an dafür spezialisierte Unternehmen vergeben.<sup>210</sup>

### 58.3 Mengen- und Kostenkontrolle

Sowohl für die Kontrolle der Mengen als auch der Kosten sind Soll-/Ist-Vergleiche erforderlich, um während der Vertragslaufzeit den Vertrag bei Erreichen der vergaberechtlich zulässigen Höchstgrenze zu beenden.<sup>211</sup> Soll-/Ist-Vergleiche ermöglichen den Überblick über den Erfüllungsstand des Vertrags und dienen der Überprüfung der Ausschreibungsqualität. Beim Mengenvergleich werden die zum Ausschreibungszeitpunkt erwarteten Mengen im Leistungsverzeichnis den tatsächlich abgerechneten Mengen nach Abschluss der Maßnahme gegenübergestellt. Der Kostenvergleich stellt die Vergabesumme der Abrechnungssumme gegenüber. Die Kontrolle der ausgeführten Leistungen durch Vergleich der Soll- und Ist-Mengen hinsichtlich auffälliger Mengenverschiebungen und ggf. Aufklärung des Entfallens wesentlicher Teilleistungen, insbesondere bei Positionen mit besonders hohen oder niedrigen Einheitspreisen, ist durchzuführen und zu dokumentieren.<sup>212</sup>

#### 58.3.1 Feststellungen

Die Bauämter hatten zum Prüfungszeitpunkt 170 von 208 Jahresausschreibungen vollständig abgerechnet und die Ausgaben für die drei Gewerke nachvollziehbar zugeordnet. Der vom ORH durchgeführte Vergleich zeigte, dass die Abrechnungssummen bei Schutzplanken in 87 %, bei Fahrbahnmarkierungen in 49 % und bei Verkehrszeichen in 77 % der Jahresausschreibungen höher waren als die Vergabesummen.

Folgende Tabelle zeigt die gesamten Vergabe- und Abrechnungssummen der drei Gewerke sowie deren Erhöhungen aufgrund von Auftragserweiterungen:

Vergleich der Vergabe- und Abrechnungssummen (€)				Tabelle 80
Gewerk	Vergabesumme	Abrechnungssumme	Erhöhung um	
Schutzplanken	25.177.298	69.643.867	177 %	
Fahrbahnmarkierungen	39.732.707	49.914.238	26 %	
Verkehrszeichen	13.903.194	22.870.511	64 %	

<sup>210</sup> § 5 Abs. 2 VOB/A bzw. § 97 Abs. 4 GWB.

<sup>211</sup> VHB Bayern, Ausgabe Oktober 2019 (Stand: 02.06.2021), Richtlinien 400, Nr. 1.10.

<sup>212</sup> VHB Bayern, Ausgabe Oktober 2019 (Stand: 02.06.2021), Richtlinien 450.StB, Nr. 12.4.4.

Beispiele für Jahresausschreibungen mit hohen Überschreitungen der Vergabesummen:

- ▶ In einem Fall erweiterte ein Bauamt im Zeitraum 2015 bis 2019 den Auftrag für Schutzplanken von 837.658 auf 8.050.689 € (961 %).
- ▶ In einem weiteren Fall wurde im Zeitraum 2015 bis 2019 der Auftrag für Fahrbahnmarkierungen von 660.596 auf 4.315.101 € (653 %) erhöht.
- ▶ Außerdem erweiterte ein Bauamt im Zeitraum 2013 bis 2018 den Auftrag für Verkehrszeichen von 393.711 auf 1.433.092 € (364 %).

Den Bauämtern waren zwar die jeweiligen Vergabesummen der Jahresausschreibungen bekannt, die Abrechnungssummen wurden jedoch oft nicht überwacht: Bei 53 % der Jahresausschreibungen erstellten die Bauämter keine Kostenvergleiche; ein Mengenvergleich fehlte bei 63 %. Zudem wurden diese Vergleiche nach Aussage einiger Bauämter teilweise erst aufgrund der aktuellen Prüfung des ORH erstellt.

Bei 112 der 170 Jahresausschreibungen (66 %) beachteten die Bauämter nicht, dass der Vertrag gemäß den vergaberechtlichen Vorgaben bei Erreichen der Vergabesumme zu beenden ist.<sup>213</sup>

Das Fehlen von Kosten- und Mengenvergleichen sei laut mehreren Bauämtern einerseits darauf zurückzuführen, dass sich die Vertragslaufzeiten, einschließlich Vertragsverlängerungen (vgl. T Nr. 58.4), oft über mehrere Jahre erstreckten. Zum anderen erfolge die Verbuchung der Ausgaben getrennt in den jeweiligen Bundes-, Staats- und ggf. Kreisstraßenhaushalten sowie auf verschiedenen Haushaltstiteln für Unterhalt und Instandsetzung bzw. bei den Titeln für Baumaßnahmen. Zudem sei der Rechnungsrücklauf an das ausschreibende Sachgebiet nicht lückenlos.

### 58.3.2 Würdigung

Ein Soll-/Ist-Vergleich der Kosten während der Vertragslaufzeit ist zwingend erforderlich, um den Vertrag bei Erreichen der Vergabesumme zu beenden. Darüber hinaus dienen die Daten der Vorjahre auch der Ermittlung realistischer Mengenansätze bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse für die folgenden Jahresausschreibungen.

Der Vergleich der Soll- und Ist-Mengen ist eine Vorgabe für die Abwicklung von Bauverträgen.<sup>214</sup> Dies muss durch wirksame organisatorische Maßnahmen und z. B. mit IT-Unterstützung gewährleistet werden.

Bei allen Gewerken ist seit Jahren eine massive Überschreitung der Vergabesummen feststellbar. Dies kann erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung haben. Deshalb sollte das

---

<sup>213</sup> VHB Bayern, Ausgabe Oktober 2019 (Stand: 02.06.2021), Nr. 7101, S. 925 ff.

<sup>214</sup> Vgl. Fn. 212.



Bauministerium endlich sicherstellen, dass die Bauämter zur Mengen- und Kostenkontrolle bei der Abwicklung von Jahresausschreibungen konsequent Soll/Ist-Vergleiche, etwa unter Nutzung bestehender Controllinginstrumente, durchführen. Der ORH hält hierfür in diesem besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereich eine erhöhte Dienst- und Fachaufsicht sowie Revision (Kontrolle) für erforderlich.<sup>215</sup>

## 58.4 Verlängerung der Vertragslaufzeiten

In den Jahresausschreibungen sind Vertragslaufzeiten festzulegen, um eine sachgerechte Kalkulation durch den Auftragnehmer zu gewährleisten. Nach den vergaberechtlichen Vorgaben ist die Vertragslaufzeit auf längstens ein Jahr zu begrenzen.<sup>216</sup> Aufträge für Unterhalt/Reparatur können auch eine Vertragslaufzeit von bis zu vier Jahren haben.<sup>217</sup>

### 58.4.1 Feststellungen

In der Regel haben die Bauämter Vertragslaufzeiten von einem Jahr vereinbart. Einige Jahresausschreibungen hatten bereits bei Vertragsabschluss Vertragslaufzeiten von bis zu zwei Jahren für Neubau/Erneuerung und von bis zu vier Jahren für Unterhalt/Reparatur. 16 Bauämter haben die Vertragslaufzeiten häufig mehrfach und um bis zu fünf Jahre verlängert. Die nachträglich verlängerten Laufzeiten betrafen bei Schutzplanken 52 %, bei Fahrbahnmarkierungen 30 % und bei Verkehrszeichen 51 % der Jahresausschreibungen.

### 58.4.2 Würdigung

Die Verlängerung verbindlicher Vertragslaufzeiten ist vergaberechtlich wie eine Freihändige Vergabe ohne Wettbewerb (De-facto-Vergabe) zu werten und nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Vertragsverlängerungen von Jahresausschreibungen sind daher grundsätzlich unzulässig. Sie entsprechen zudem nicht der KorruR. Außerdem beeinträchtigen sie den Wettbewerb und können wirtschaftlichere Angebote ausschließen.

Da die Vorgaben zu Vertragslaufzeiten von der Bauverwaltung häufig nicht eingehalten werden, sollte das Bauministerium dafür sorgen, dass künftig die auf Grundlage von Jahresausschreibungen abgeschlossenen Bau- und Lieferverträge für Straßenausstattung - mit Ausnahme der Aufträge für Unterhalt/Reparatur - auf längstens ein Jahr begrenzt werden. Vertragsverlängerungen bei Jahresausschreibungen sollten nicht erfolgen. Zur Kontrolle der Vertragslaufzeiten in diesem besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsbereich hält der ORH eine wirksame Dienst- und Fachaufsicht für erforderlich.<sup>218</sup>

<sup>215</sup> Nrn. 3.2 und 3.4 KorruR; VHB Bayern, Ausgabe Oktober 2019 (Stand: 02.06.2021), Nr. 7101, Abs. 5 d.

<sup>216</sup> Vgl. Fn. 213.

<sup>217</sup> VHB Bayern, Ausgabe Oktober 2019 (Stand: 02.06.2021), Richtlinien zu 614, Nr. 1.

<sup>218</sup> Nr. 3.2 KorruR, VHB Bayern, Ausgabe Oktober 2019 (Stand: 02.06.2021), Nr. 7101, Abs. 5 d.

## **58.5 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Bauministerium weist darauf hin, dass es bereits den Empfehlungen des ORH entsprechend ergänzende Richtlinien erarbeitet und in das VHB Bayern integriert habe. Im Rahmen von Dienstbesprechungen mit den Behörden/Bereichsleitern der Bauämter solle auch auf die Notwendigkeit zur Einbindung der Technischen Geschäftsstellen bei Vergaben des Straßenbaus hingewiesen werden. Damit solle die Einhaltung des Vergaberechts, wie beispielsweise die Teil- und Fachlosvergabe gem. § 5 VOB/A, sichergestellt werden.

Darüber hinaus werde die seit längerem geplante Einführung des Haushaltsprogramms HaSta<sup>219</sup> im Straßenbau im ersten Quartal 2022 den Vertragsbearbeitenden eine EDV-technische Unterstützung an die Hand geben. Damit sei z. B. ein Soll-/Ist-Vergleich zu jedem Zeitpunkt der Vertragslaufzeit abrufbar und die Zuordnung der Rechnungen zum Vertrag werde deutlich erleichtert.

## **58.6 Schlussbemerkung**

Die Staatlichen Bauämter verstoßen bei der Vergabe und Vertragsabwicklung von Jahresausschreibungen für Straßenausstattung seit Jahren häufig gegen die Vergabevorschriften und damit die KorruR. Angesichts eines Auftragsvolumens von etwa 30 Mio. € pro Jahr beeinträchtigt das erheblich den Wettbewerb und kann damit die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns einschränken.

Das Bauministerium sollte daher die seit Jahren bestehenden Defizite bei Vertragsverlängerungen, Mengen- und Ausgabenerhöhungen, Teil- und Fachlosvergaben und Mengen- und Kostenkontrollen schnellstmöglich abstellen. Es hat hierzu zwar endlich erste Maßnahmen ergriffen, muss aber vor allem auch für die wirksame Dienst- und Fachaufsicht sorgen, die es selbst schon vor mehr als 20 Jahren für nötig gehalten, aber nicht umgesetzt hat.

---

<sup>219</sup> Haushaltsverfahren Staatsbauverwaltung.



## 59 BayernHeim GmbH

(Epl. 09 Anlage B Kap. 80 39, Epl. 13 Kap. 13 05 Anlage D Nr. 5.3)

**Der Freistaat gründete 2018 die BayernHeim GmbH mit dem Ziel, dass diese 10.000 Mietwohnungen bis 2025 für untere und mittlere Einkommensgruppen vorrangig auf staatlichen Grundstücken neu schafft.**

**Die BayernHeim GmbH hat mehr als drei Jahre nach Gründung noch keine Wohnung selbst neu geschaffen. Stattdessen hat sie nur wenige Wohnungen erworben, die ohnehin errichtet worden wären. Mit dem Ankauf von Wohnungen, die bereits den Bestimmungen der staatlichen Wohnraumförderung unterliegen, verfehlt die BayernHeim GmbH ihre Zielsetzung, Wohnraum neu zu schaffen.**

Der ORH hat 2020/2021 gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg die Betätigung des Freistaates als Alleingesellschafter der BayernHeim GmbH (BayernHeim) geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war die Umsetzung des mit der Unternehmensgründung verfolgten Ziels, 10.000 Mietwohnungen bis 2025 neu zu schaffen.

### 59.1 Ausgangslage

Der Freistaat gründete im Juli 2018 als Alleingesellschafter die BayernHeim und stellte der Gesellschaft als Startkapital bis zu 500 Mio. € aus Grundstockmitteln zur Verfügung: Hiermit soll die BayernHeim 10.000 Wohnungen bis 2025 für untere und mittlere Einkommensgruppen neu schaffen. Dazu sollen alle staatlichen Grundstücke und Konversionsflächen genutzt werden.<sup>220</sup>

### 59.2 Feststellungen

#### 59.2.1 10.000 neue Wohnungen bis 2025

Die BayernHeim hatte zum Jahresende 2021 einen Bestand von 234 bezugsfertigen Wohnungen. Keine dieser Wohnungen befindet sich auf einem staatlichen Grundstück. Die BayernHeim hat diese von Dritten erworben. Alle Wohnungen unterlagen bereits beim Erwerb den Bestimmungen der Einkommensorientierten Förderung (EOF).

Das Bauministerium erstellte 2018 einen Businessplan, der jährliche Zielwerte für die Fertigstellung von 10.000 neuen Wohnungen bis 2025 enthält. Danach hätten bis Ende 2021 insgesamt 2.000 Wohnungen bezugsfertig sein sollen:

<sup>220</sup> Begründung B) zum 2. NHG 2018, § 1 Nr. 3 zu Abs. 19.

**Jährliche Zielwerte und Planzahlen für bezugsfertige Wohnungen** Tabelle 81

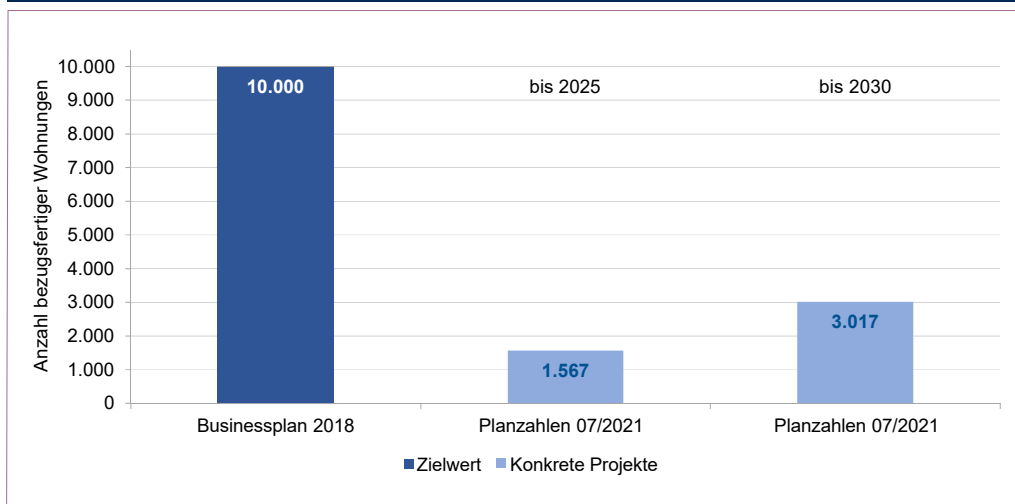
Jahr	Zielwerte Businessplan 2018	Planzahlen vom Juli 2021
2019	0	71
2020	500	0
2021	1.500	97
2022	1.500	66 <sup>1</sup>
2023	2.000	329
2024	2.000	358
2025	2.500	646
<b>2019-2025</b>	<b>10.000</b>	<b>1.567</b>

<sup>1</sup> Entgegen den Planungen der BayernHeim vom Juli 2021 waren die 66 angekauften Wohnungen bereits im Oktober 2021 bezugsfertig und nicht erst im Jahr 2022.

Die von der BayernHeim entwickelten Planzahlen liegen unter den Zielwerten des Businessplans. Die Planzahlen in der Tabelle umfassen Projekte, zu denen bereits Vorplanungen erstellt, Realisierungswettbewerbe durchgeführt oder Verträge abgeschlossen worden sind. Dabei ist nicht in allen Fällen das Baurecht bereits gesichert; auch die Zahl der Wohnungen steht oftmals noch nicht endgültig fest.

Bis Ende 2025 sollen nach den Planzahlen der BayernHeim vom Juli 2021 15,7 % der 10.000 Wohnungen bezugsfertig sein. Knapp die Hälfte der bisher geplanten Wohnungen soll nach 2025 bezugsfertig sein. Bis Ende 2030 rechnet die BayernHeim damit, dass insgesamt 3.017 der 10.000 Wohnungen (30,2 %) fertiggestellt sein sollen, davon 1.773 auf staatlichen Grundstücken.

**Planzahlen für bezugsfertige Wohnungen bis Ende 2025 bzw. 2030** Abbildung 31







### 59.2.2 Bauen auf staatlichen Grundstücken

Die BayernHeim soll zur Schaffung der 10.000 Wohnungen vorrangig staatliche Grundstücke<sup>221</sup> und somit Flächen nutzen, die dem freien Markt nicht zur Verfügung stehen. Das Bauministerium prüfte 140 von den Ressorts als entbehrlich benannte staatliche Grundstücke: Im Ergebnis komme der weit überwiegende Teil jedoch nicht bzw. allenfalls langfristig für eine Wohnbebauung infrage.

Nach den Planzahlen der BayernHeim vom Juli 2021 waren 1.773 Wohnungen bis zum Jahr 2030 auf staatlichen Grundstücken geplant. Dies entspricht 17,7 % der 10.000 Wohnungen. Nach den Planzahlen vom März 2020 waren es noch 1.997 gewesen; bei fast der Hälfte dieser Wohnungen (924) war die Realisierung nicht gesichert, beispielsweise aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, des Denkmalschutzes, kommunaler Vorgaben und örtlicher Besonderheiten.

### 59.2.3 Ankauf von EOF-Wohnungen

Die BayernHeim kaufte bis Juli 2021 von Dritten Projekte mit insgesamt 848 Wohnungen, von denen Ende 2021 insgesamt 234 bezugsfertig waren. Alle angekauften Wohnungen unterlagen bereits beim Erwerb den Bestimmungen der EOF. Mit der EOF fördert der Freistaat die Schaffung von Wohnraum für Haushalte mit niedrigem Einkommen.<sup>222</sup> Eigentümer erhalten vom Freistaat Darlehen und Zuschüsse für den Wohnungsbau. Im Gegenzug ist der Eigentümer verpflichtet, die Wohnungen für 25 oder 40 Jahre an Haushalte mit niedrigem Einkommen zu vermieten (sog. Belegungsbindung).

Kommunen können im Rahmen ihrer Planungshoheit den Bau von geförderten Wohnungen verbindlich vorgeben. Dieses Instrument nutzen regelmäßig Kommunen, in denen günstige Wohnungen knapp sind. Beispielsweise verpflichtet die Landeshauptstadt München Projektentwickler über die Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) dazu, bezahlbare Wohnungen zu schaffen. So sieht das Grundmodell der SoBoN vor, dass 60 % des neu geschaffenen Wohnbaurechts im geförderten und preisgebundenen Segment entstehen und die Belegungsbindung 40 Jahre beträgt.

Soweit ein Projektentwickler diese geförderten Wohnungen veräußert, tritt die BayernHeim neben anderen privaten Investoren (z. B. Immobilienfonds, Versicherungsunternehmen, Stiftungen, Rentenkassen) als Kaufinteressentin auf. So bewarb sich die BayernHeim um 146 EOF-Wohnungen aus einem Projekt in München. Den Zuschlag erhielt ein privater Investor im Januar 2020.

<sup>221</sup> Pressemitteilung Nr. 97 der Bayerischen Staatskanzlei vom 15.05.2018.

<sup>222</sup> Art. 11 BayWoFG.

### 59.3 Würdigung

Die BayernHeim hat mehr als drei Jahre nach Gründung noch keine Wohnung selbst neu geschaffen. Stattdessen hat sie nur wenige Wohnungen erworben, die ohnehin errichtet worden wären.

Der ORH verkennt nicht, dass die bisher geringen Planzahlen der BayernHeim noch mit Unsicherheiten behaftet sind und weitere Wohnungen hinzukommen können. Er weist aber darauf hin, dass mehr als die bereits bis Ende 2025 geplanten Fertigstellungen aufgrund der erforderlichen langen Vorlauf-, Planungs- und Bauzeiten kaum noch erreichbar sind.

Anders als bei der Unternehmensgründung angenommen, stehen laut eigener Analyse der BayernHeim nur wenige staatliche Grundstücke für eine Wohnbebauung zur Verfügung. Das Ergebnis der Analyse überrascht nicht, denn staatliche Grundstücke werden im Wesentlichen für Verwaltungszwecke genutzt oder vorgehalten.<sup>223</sup> Nicht benötigte Grundstücke wurden daher in der Vergangenheit regelmäßig veräußert.

Die BayernHeim verfehlt mit dem Ankauf von EOF-geförderten Wohnungen das Ziel, Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen neu zu schaffen, denn aufgrund kommunaler Vorgaben stehen diese Wohnungen ja schon unabhängig vom Tätigwerden der BayernHeim einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen zur Verfügung.

Zudem tritt die BayernHeim hier in Konkurrenz zu anderen Unternehmen der Wohnungswirtschaft. Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben darf die BayernHeim jedoch nur am Markt tätig werden, wenn der Zweck nicht ebenso gut oder besser durch andere erreichbar ist.<sup>224</sup> Dies ist dann nicht der Fall, wenn - wie hier - bereits andere private Unternehmen diese Aufgabe übernehmen.

Die BayernHeim sollte sich entsprechend ihrer Zielsetzung darauf konzentrieren, Wohnraum neu zu schaffen, anstatt Wohnungen aufzukaufen, die bereits den Bestimmungen der staatlichen Wohnraumförderung unterliegen.

### 59.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Bauministerium hebt hervor, dass die BayernHeim ein bedeutender Baustein in den langfristigen Bemühungen sei, ausreichend bezahlbaren Wohnraum im Freistaat zu schaffen. Der Beitrag der BayernHeim zum Wohnungsangebot werde sich dabei kontinuierlich steigern. Die Präsenz der BayernHeim als zusätzlicher Akteur auf dem Wohnungsmarkt werde sich langfristig als Mehrwert erweisen.

---

<sup>223</sup> VV Nr. 6.2 zu Art. 64 BayHO.

<sup>224</sup> Art. 65 Abs. 1 Nr. 1 2. Halbsatz BayHO.



Der Erfolg einer Unternehmensgründung lasse sich nicht allein daran bemessen, ob die reale Unternehmensentwicklung kongruent zum Gründungsbusinessplan verlaufe. Entscheidend für die Zielerreichung sei vielmehr, ob flexibel und effektiv auf Änderungen der Gegebenheiten reagiert werde. So habe die BayernHeim auf die deutlich geringere Anzahl geeigneter staatlicher Grundstücke als ursprünglich angenommen reagiert und eine neue auf Grundstücksakquise und -entwicklung spezialisierte Organisationseinheit geschaffen, die inzwischen sechs Beschäftigte umfassen würde.

Die BayernHeim sehe ihr Handlungsfeld durch besondere Regeln, nicht zuletzt solchen des Haushaltsrechts, abgesteckt. Die Einhaltung der Regeln mit diversen Zielrichtungen führe zwangsläufig zu bremsenden Effekten. So würden der Subsidiaritätsgrundsatz und das Gebot der Wirtschaftlichkeit in einigen Fällen dazu führen, dass bei einem potenziellen Grundstückskauf weitere Kriterien bedacht werden müssten, als dies private Mitbewerber tun müssten. Daher sei es der BayernHeim im Gegensatz zu privaten Mitbewerbern verwehrt, Grundstücksspekulation zu betreiben, indem noch nicht baureife Grundstücke in der Hoffnung des Entstehens späteren Baurechts spekulativ erworben und gehalten werden.

Zum Jahresende 2021 habe sich die Planzahl der bezugsfertigen Wohnungen bis 2025 dynamisch entwickelt und in Summe um 636 erhöht.<sup>225</sup> Gleichwohl könne aktuell keine belastbare Prognose der bis 2025 tatsächlich bezugsfertigen Wohnungen abgegeben werden.

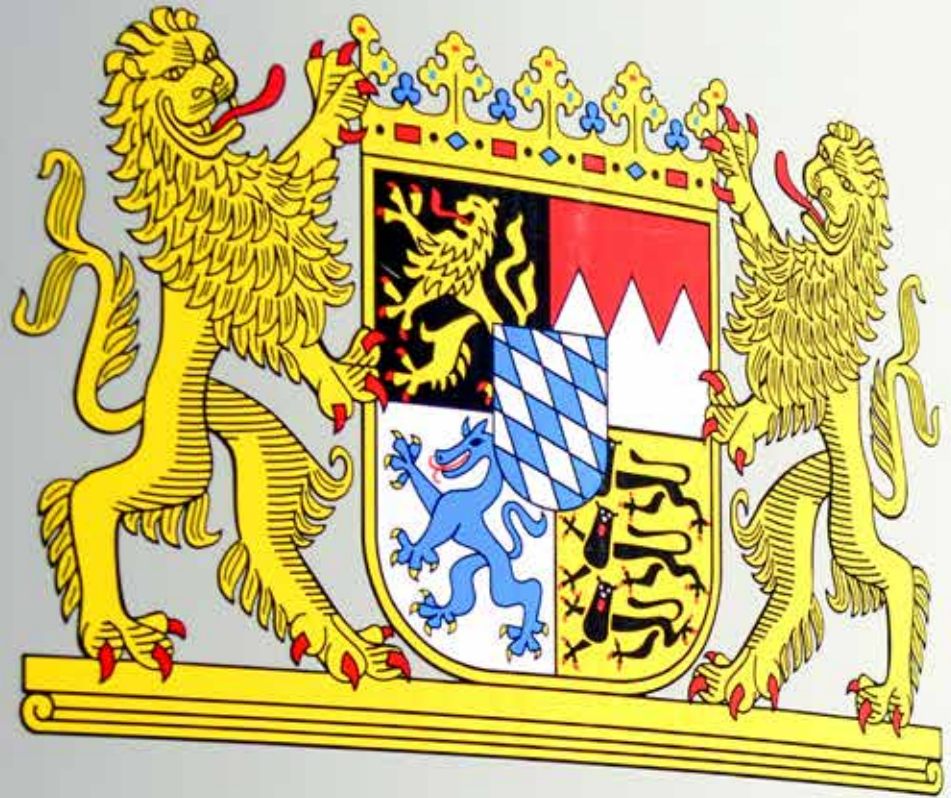
Das Nebeneinander von eigenen Neubauvorhaben und Ankaufobjekten sei für die langfristige Zielerreichung erforderlich. Dass in den ersten Jahren insbesondere Ankaufsvorhaben bezugsfertige Wohnungen liefern, liege in der Natur der Sache. Deren Entwicklungen seien schließlich oft bereits vor der Gründung der BayernHeim begonnen worden.

## 59.5 Schlussbemerkung

Die BayernHeim hat mehr als drei Jahre nach Gründung noch keine Wohnung selbst neu geschaffen. Stattdessen hat sie nur wenige Wohnungen erworben, die ohnehin errichtet worden wären. Mit dem Ankauf solcher Wohnungen, die bereits den Bestimmungen der staatlichen Wohnraumförderung unterliegen, tritt sie in Konkurrenz zu privaten Mitbewerbern. Insgesamt verfehlt die BayernHeim damit ihre Zielsetzung, Wohnraum neu zu schaffen.

Der ORH empfiehlt, mit den vom Freistaat eingesetzten Mitteln zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, anstatt Wohnungen aufzukaufen, die bereits den Bestimmungen der staatlichen Wohnraumförderung unterliegen. Zudem sollte die BayernHeim darlegen, ob und wie es ihr gelingen kann, in wirtschaftlicher Weise zu einer messbaren Belegung des Angebots neuer Mietwohnungen beizutragen.

<sup>225</sup> Stand 12/2021: 2.203 Wohnungen (1.567 Wohnungen (Stand: 7/2021 vgl. Tabelle 81) zuzüglich 636 zusätzliche Wohnungen).



Bayerisches  
Staatsministerium für  
Familie, Arbeit  
und Soziales

# STAATSMINISTERIUM FÜR FAMILIE, ARBEIT UND SOZIALES

## 60 Kosten des Maßregelvollzugs

(Kap. 10 72 Tit. 633 01)

**Die Bezirke als Träger des Maßregelvollzugs erhalten vom Zentrum Bayern Familie und Soziales ein Jahresbudget von über 300 Mio. €. Diese Budgetierung lässt keine Rückschlüsse auf die Notwendigkeit der Kosten zu. Budgets kann das ZBFS nur sinnvoll vereinbaren, wenn es zuvor die Entwicklung der Kosten so aktuell wie möglich analysiert. Der ORH empfiehlt dringend, dass das ZBFS die erforderlichen Maßnahmen verstärkt, um Kostentransparenz und mittels Kostenvergleichen eine bessere Steuerung zu ermöglichen.**

Der ORH hat 2020/2021 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Regensburg, Bayreuth und Würzburg die Finanzierung des Maßregelvollzugs (MRV) geprüft. Zuletzt hatte er den MRV 2014 geprüft. Der ORH hat beim Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) für die Jahre 2016 bis 2020 untersucht, wie dort die Kostennachweise der Träger von MRV-Einrichtungen auf die Notwendigkeit der Kosten nach Art. 53 Abs. 1 BayMRVG geprüft werden. Nicht Gegenstand der Prüfung war, die Ausübung der Fachaufsicht des ZBFS zu beurteilen.

### 60.1 Ausgangslage

Die sieben bayerischen Bezirke bzw. deren Kommunalunternehmen nehmen die Aufgabe des MRV als Träger im übertragenen Wirkungskreis wahr.<sup>226</sup> Vom Freistaat erhalten sie die hierfür notwendigen Kosten über das beim ZBFS angesiedelte Amt für Maßregelvollzug (AfMRV) durch prospektive Budgets erstattet.

Ziel des MRV ist es, in psychiatrischen Sonderkrankenhäusern (Forensik) die Besserung und Sicherung von schuldunfähigen bzw. vermindert schuldfähigen Straftätern in psychiatrischen Krankenhäusern<sup>227</sup> und die von suchtabhängigen Straftätern in Entziehungsanstalten<sup>228</sup> zu gewährleisten. Diese Einrichtungen des MRV sind in der Regel an Krankenhäuser der Bezirke angebunden, die somatische und/oder psychiatrische Fachrichtungen vorhalten und der Krankenhausfinanzierung nach dem KHG<sup>229</sup> unterliegen.

Die notwendigen Kosten des Maßregelvollzugs trägt der Freistaat. Im Haushaltsjahr 2021 waren zur Finanzierung des MRV 327 Mio. € veranschlagt. Die Träger erhalten für jede Einrichtung des Maßregelvollzugs über ein mit ihnen vereinbartes Jahresbudget<sup>230</sup> die Kosten der Unterbringung; das erfolgt auf Grundlage der voraussichtlichen Personal- und Sachkosten und der voraussichtlichen Berechnungstage<sup>231</sup>. Dieses gilt für das folgende Jahr und wirkt wie eine Vorauszahlung. Seit August 2015 ist für den MRV

<sup>226</sup> Art. 45 Abs. 1 Satz 1 BayMRVG i. V. m. Art. 50 BezO.

<sup>227</sup> § 63 StGB.

<sup>228</sup> § 64 StGB.

<sup>229</sup> §§ 17b, 17d KHG.

<sup>230</sup> Aufgrund von Art. 53 BayMRVG.

<sup>231</sup> Summe der Belegungen im Haushaltsjahr.

und dessen Finanzierung das ZBFS mit seinem AfMRV zuständig. Unterjährig kontrolliert das AfMRV den Stand der Budgetverwendung im Rahmen der sog. Controllinggespräche mit den Trägern.

Nach Ablauf jedes Haushaltsjahrs legen die Träger dem AfMRV die Kostennachweise in Form einer Gewinn- und Verlustrechnung vor. Das AfMRV prüft<sup>232</sup> dies jeweils einrichtungsbezogen im Rahmen einer Kostennachweisprüfung mittels eines Vorjahresvergleichs. Im Wesentlichen wird die prozentuale Entwicklung der gebuchten Kosten mittels eigener Software-Tools analysiert. Bei größeren Abweichungen werden die Gründe durch Rückfragen beim Träger ermittelt.

## 60.2 Feststellungen

### 60.2.1 Kostenentwicklung

Etwa 70 % der Kosten sind Personal- und 30 % Sachkosten.

Bei der Prüfung des ORH lagen vom AfMRV geprüfte Kostennachweise bis einschließlich 2017 vor; für die Zeit ab 2018 lagen ihm die tatsächlichen und damit ungeprüften Kosten aufgrund der vereinbarten Budgets vor. Auf dieser Grundlage entwickelten sich die Kosten für den MRV in Bayern wie folgt:

Entwicklung der Kosten für den MRV (Tausend €)						Tabelle 82
Einrichtungen	Geprüfte Kosten		Ungeprüfte Kosten			Steigerung
	2016	2017	2018	2019	2020	
<b>E 1 - E 16</b>						<b>2016 - 2020</b>
E 1	12.964	13.500	14.160	16.141	17.044	31,5 %
E 2	6.209	6.796	6.963	7.729	8.319	34,0 %
E 3	21.753	22.500	22.950	24.153	25.996	19,5 %
E 4	12.869	13.700	14.369	14.552	15.393	19,6 %
E 5	18.063	19.420	20.695	21.647	24.026	33,0 %
E 6 + E 7 + E 8 <sup>1</sup>	34.809	36.769	38.045	40.136	41.649	19,6 %
E 9	16.380	17.204	17.679	18.281	19.423	18,6 %
E 10	20.803	22.585	23.492	24.907	27.488	32,1 %
E 11	19.150	19.150	19.335	20.234	21.464	12,1 %
E 12	17.053	17.556	18.842	20.457	22.251	30,5 %
E 13	40.180	40.020	40.668	42.954	48.564	20,9 %
E 14	16.708	16.694	15.384	17.123	19.747	18,2 %
E 15	8.707	8.707	9.502	10.459	11.983	37,6 %
E 16 (ab 2017); gehört zu E 6		700	3.750	3.891	3.952	(5,4 %) <sup>2</sup>
<b>Gesamt Bayern</b>	<b>245.647</b>	<b>255.301</b>	<b>265.834</b>	<b>282.667</b>	<b>307.298</b>	<b>25,1 %</b>

<sup>1</sup> Die Einrichtungen E 6, E 7 und E 8 werden als eine Summe dargestellt, da sie im Betrachtungszeitraum in wechselnden Budgets zusammengefasst waren. E 8 war bis 2019 zusammen mit E 7 und ab 2020 zusammen mit E 6 budgetiert.

<sup>2</sup> Einrichtung wurde erst 2017 in Betrieb genommen; im Vergleich sind nur die Jahre 2018 bis 2020 berücksichtigt.

<sup>232</sup> Aufgabe des AfMRV; VV Nr. 38.2 Satz 4 zu Art. 50 BayMRVG.



Im untersuchten Zeitraum stiegen die Kosten aller o. g. Einrichtungen um durchschnittlich 25,1 %, allerdings mit einer Bandbreite von 12,1 bis 37,6 %.

Die Berechnungstage stiegen um durchschnittlich 9,6 %, bei einer Bandbreite von - 7,3 bis 29,9 %.

### 60.2.2 Aktualität der Kostennachweisprüfung des AfMRV

Das Sozialministerium hatte dem ORH in der Folge von dessen Prüfung 2014 zugesagt, die Fachaufsichtsbehörde werde künftig dafür Sorge tragen, dass ihr rechtzeitig vor den jährlichen Budgetverhandlungen geprüfte Daten und Kennzahlen des vorletzten Geschäftsjahrs vorliegen werden.

Die Träger legten dem AfMRV vereinbarungsgemäß bis Ende Juli des Folgejahrs die Kostennachweise vor. Dem ORH standen im August 2020 vom AfMRV geprüfte Kostennachweise bis 2017 zur Verfügung; die Kostennachweise für 2018 und später hatte es noch nicht geprüft und abgerechnet. Im Herbst 2020 standen die Budgetverhandlungen für 2021 an.

Unterjährig führte das AfMRV sog. Controllinggespräche mit den Trägern durch, ob die vereinbarten Budgets jeweils ausreichen. Eine Prüfung der Notwendigkeit von Kosten fand nicht statt.

### 60.2.3 Qualitätsstandards

Qualitätsstandards beeinflussen wesentlich die notwendigen Kosten. Das AfMRV als Fachaufsichtsbehörde<sup>233</sup> soll auf einheitliche Qualitätsstandards hinwirken.<sup>234</sup> Diese umfassen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität.<sup>235</sup> Das AfMRV wies die Träger auf folgende „mögliche Qualitätsstandards“ hin: Kosten, Unterbringungsdauer, Legalbewährung (Straftatfreiheit), Sicherheit, Transparenz und Unterbringungsbedingungen. Bislang gibt es keine verbindlichen und einheitlichen Qualitätsstandards.

### 60.2.4 Kosten- und Leistungsrechnung

Die Träger verpflichteten sich in den Budgetvereinbarungen dazu, eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu führen. Dazu ist vereinbart, dass das nach Maßgabe der Krankenhaus-Buchführungsverordnung (KHBV) erfolgt, und somit für Zwecke einer betriebsinternen Steuerung sowie zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit.<sup>236</sup>

Eine aussagekräftige KLR kann Auskunft darüber geben

- welche Kosten (Kostenartenrechnung)
- an welcher Stelle (Kostenstellenrechnung) und

<sup>233</sup> Art. 50 Abs. 1 BayMRVG.

<sup>234</sup> VV Nr. 36.3 zu Art. 47 Abs. 3 BayMRVG.

<sup>235</sup> VV Nr. 36.2 Satz 2 zu Art. 47 Abs. 3 BayMRVG.

<sup>236</sup> § 8 KHBV.

► wofür die Kosten (Kostenträgerrechnung)

angefallen sind. Da die Behandlungsformen in allen Einrichtungen der Forensik vergleichbar sind, kann eine Kostenträgerrechnung den Quervergleich der Kosten ermöglichen.

Die KHBV enthält hinsichtlich der KLR Mindestanforderungen im Wesentlichen für Kostenarten- und Kostenstellenrechnung. Für die Kostenträgerrechnung fehlen Vorgaben in der KHBV. Die Träger der Einrichtungen führten für den forensischen Bereich keine solche Kostenträgerrechnung.

Nach Auskunft des AfMRV erfolgte eine jährliche Prüfung der Kosten jeder Einrichtung durch Vergleich mit den Vorjahreszahlen dieser Einrichtung. Das AfMRV hatte keine Kenntnis etwa dazu, welche Kosten die jeweiligen Behandlungsformen in den einzelnen Einrichtungen verursachen; es hatte damit keine Grundlage für einen Quervergleich zwischen den einzelnen Einrichtungen.

Da die Einrichtungen des MRV in der Regel an Krankenhäuser der Bezirke angebunden sind, überschneidet sich die Kostenzuordnung für forensische und nichtforensische Abteilungen in einem sog. Mischbereich. Das betrifft z. B. von beiden gemeinsam genutzte IT, Räume oder Geräte (investiver Bereich), aber auch etwa Betriebsdienst oder Verpflegung (betrieblicher Bereich). Die im investiven und betrieblichen Bereich jeweils anfallenden Kostenarten sind entsprechend der KLR anteilig auf die Kostenstellen der Forensik bzw. Nichtforensik umzulegen.

Zur Umlage dieser Kosten ziehen die Träger unterschiedliche Verteilungsmaßstäbe heran, wie etwa Quadratmeter, Fallzahlen, Vollkraftzahlen, Personalkosten, Berechnungstage oder Betten. Nach Auskunft des AfMRV beschränkte sich dessen jährliche Prüfung dieses Umlageverfahrens darauf, die Änderungen zu prüfen, die in der jeweiligen Einrichtung im Vergleich zum Vorjahr erfolgt waren. Vertiefte oder vergleichende Analysen zur KLR leistete das AfMRV nicht.

Der ORH stellte bei seinen Stichproben nicht verursachungsgerechte Kostenzuordnungen fest. So gab es bei den Investitionskosten unzutreffende Abgrenzungen vor allem dabei, in welchem Ausmaß Investitionsgüter etc. von Forensik bzw. Nichtforensik genutzt wurden.

### 60.2.5 Personalbemessung

Eine qualitativ und quantitativ hinreichende (Sach- und) Personalausstattung ist nach der Begründung zum BayMRVG von zentraler Bedeutung für den Erfolg des MRV<sup>237</sup>; ebenso hat sie wesentlichen Einfluss auf die notwendigen Kosten.

---

<sup>237</sup> Art. 47 Abs. 2 BayMRVG; LT-Drs. 17/4944 vom 19.01.2015.





Das AfMRV erhebt die direkt der Forensik zuordenbaren Personalstellen seit 2015. Eine vergleichende Analyse zwischen den einzelnen Einrichtungen hat das AfMRV bisher nicht durchgeführt. Ein einheitliches System zur Ermittlung des Personalbedarfs und verbindliche Vorgaben des AfMRV zur Personalmindestbesetzung fehlen. Nur hinsichtlich neuer Stellen nahm das AfMRV auf die personalwirtschaftlichen Entscheidungen der Einrichtungen bei Budgetverhandlungen Einfluss. Das Sozialministerium machte seit der Einführung der Budgetierung 2007 keine Vorgaben zur personellen Ausstattung.

In diesem Rahmen trafen die Einrichtungen personalwirtschaftliche Entscheidungen regelmäßig nach den örtlichen Gegebenheiten und eigenem Ermessen. Die Forensik der Einrichtung E 10 verfügt über eine 2017 durch ein externes Institut erstellte, allgemeine Bewertung des Personalbedarfs.<sup>238</sup>

Um die Personalausstattungen der Einrichtungen zu erheben, ermittelte<sup>239</sup> der ORH für 2017 je Bett (Ist-Belegung) die Stellenanteile (Ist-Besetzung) für die folgenden vier Dienstarten:

Personalausstattung der Einrichtungen <span style="float: right;">Tabelle 83</span>				
Einrichtungen	Stellenanteil je Bett für Dienstart			
	Arzt	Pflege	med.-techn. <sup>1</sup>	Funktionen <sup>1</sup>
<b>E 1 - E 15</b>				
E 1	0,055	0,746	0,167	0,080
E 2	0,074	0,548	0,134	0,082
E 3	0,044	0,783	0,195	0,077
E 4	0,064	0,620	0,133	0,056
E 5	0,024	0,707	0,167	0,096
E 6	0,065	0,663	0,168	0,071
E 7	0,076	0,745	0,252	0,100
E 8	0,053	0,618	0,193	0,099
E 9	0,042	0,593	0,090	0,107
E 10	0,046	0,793	0,088	0,089
E 11	0,054	0,771	0,135	0,169
E 12	0,072	0,695	0,176	0,059
E 13	0,080	0,609	0,112	0,077
E 14	0,049	0,606	0,139	0,082
E 15	0,056	0,563	0,137	0,079
<b>Mittelwerte</b>	<b>0,057</b>	<b>0,671</b>	<b>0,152</b>	<b>0,088</b>
<b>Maximale Abweichung des höchsten und des geringsten Stellenanteils</b>	<b>+ 40 % / - 58 %</b>	<b>+ 18 % / - 18 %</b>	<b>+ 66 % / - 42 %</b>	<b>+ 92 % / - 36 %</b>

<sup>1</sup> Erläuterungen zu Personalbegriffen lt. Vereinbarung zwischen AfMRV und Trägern des MRV aus 2018: medizinisch-technisch: z. B. Psychologen, Pädagogen, Sporttherapeuten, Lehrkräfte; Funktionen: z. B. Arbeitstherapie, Ergotherapie, Heilerziehungspflege.

<sup>238</sup> Vergleichende Bewertung über Personalanzahlzahlen anderer Länder und im Vergleich zu psychiatrischen Einrichtungen; siehe auch LT-Drs. 17/22210 vom 17.05.2018 Frage Nr. 62.

<sup>239</sup> Auf Grundlage der für 2017 gemeldeten Personalkosten.

Die Personalausstattung der einzelnen Einrichtungen zeigt bei allen Dienstarten erhebliche Unterschiede bei vergleichbaren Behandlungsformen. So weicht beispielsweise der Stellenanteil bei Ärzten pro Bett um bis zu dem Dreifachen voneinander ab.

## **60.3 Würdigung**

### **60.3.1 Kostenentwicklung**

Die Gesamtkosten im MRV sind im Zeitraum 2016 bis 2020 um 25,1 % gestiegen. Gegenüber der Kostensteigerung der Gesamtkosten, in denen 70 % Personalkosten und 30 % Sachkosten enthalten sind, betragen die Tarifierhöhung des Öffentlichen Dienstes im Zeitraum 2016 bis 2020 nur 13,7 %<sup>240</sup> und der Anstieg des Verbraucherpreisindex nur 5,3 %. Weitere Einflussfaktoren für diese Kostenentwicklung könnten Belegungsschwankungen und damit verbundene Stellenmehrungen sein.

Die Steigerung bei den Berechnungstagen um 9,6 % lag jedoch deutlich unter der allgemeinen Kostensteigerung im MRV von 25,1 %.

Zu allen Kostenarten hätte es angesichts ihrer besonderen Entwicklung einer weitergehenden und zwischen den Einrichtungen vergleichenden Analyse bedurft. Diese hat das AfMRV jedoch nicht durchgeführt.

### **60.3.2 Aktualität der Kostennachweisprüfung des AfMRV**

Der Kostennachweisprüfung kommt eine signifikante Bedeutung zu, z. B. hinsichtlich Kostenentwicklung, Vergleich der Einrichtungen, Erkennen von Auffälligkeiten usw. Um Jahre verspätete Prüfungen des AfMRV leisten keinen wirksamen Beitrag zur zeitnahen Kostensteuerung bei Budgetverhandlungen. Die Auskömmlichkeit der Budgets im Rahmen der unterjährigen Controllinggespräche zu thematisieren, ist kein adäquater Ersatz, weil hierbei die Notwendigkeit der Kosten nicht hinreichend untersucht wird.

### **60.3.3 Qualitätsstandards**

Nur verbindliche Qualitätsstandards führen zur Erkenntnis, mit welchem erforderlichen Sach- und Personalaufwand die Träger die damit verbundenen Ziele erreichen können. Das AfMRV hat keinerlei Festlegungen zur Qualität getroffen und verstößt damit gegen die eigenen Verwaltungsvorschriften.

---

<sup>240</sup> Bemessungsgrundlage: Tarifierhöhungen gemäß TV-L als Durchschnittswert.

#### 60.3.4 Kosten- und Leistungsrechnung

Mit den bestehenden unvollständigen KLR-Systemen lassen sich Umfang und Höhe der notwendigen Kosten einzelner Behandlungsformen nicht bestimmen. Auch bei unterschiedlicher Infrastruktur können diese mithilfe von Kostenanalysen zwischen den Einrichtungen ermittelt werden; hierzu bedarf es jedoch der Festlegung einheitlicher und sachgerechter Parameter für die KLR-Systeme. Um einen Vergleich der Kosten zwischen den einzelnen Einrichtungen herstellen und über die Notwendigkeit der Kosten entscheiden zu können, ist es erforderlich, in die Muster-Budgetvereinbarungen die Pflicht zur Führung der Kostenträgerrechnung aufzunehmen.

Das verursacht auch keinen unzumutbaren Aufwand. Dem ORH ist bekannt, dass mindestens fünf Krankenhäuser der Bezirke freiwillig im Rahmen einer Kalkulationsvereinbarung<sup>241</sup> für einzelne Fachgebiete ihrer somatischen und psychiatrischen Bereiche fallbezogene Leistungs- und Kostendaten an das Institut für das Entgeltsystem im Krankenhaus (InEK)<sup>242</sup> liefern. Es sind also wichtige Vorarbeiten geleistet, um eine Kostenträgerrechnung zu erstellen. Darüber hinaus können die Krankenhäuser der Bezirke für den somatischen und psychiatrischen Bereich bundesweit unter bestimmten Voraussetzungen zur Erstellung einer vollumfänglichen Kostenträgerrechnung verpflichtet werden.<sup>243</sup>

Die vorgefundenen Kostenverteilungen führen zu ungleichen Ergebnissen und erhöhen den Prüfungsaufwand des AfMRV. Zutreffende und einheitliche Vorgaben zur Kostenverteilung sind Voraussetzung für Kostentransparenz und Vergleichbarkeit. Kosten sind verursachungsgerecht und damit angemessen umzulegen. Bei der Umlage der Kosten ist bei gleichen Verhältnissen einheitlich zu verfahren; bei den Investitionskosten ist der tatsächliche Nutzungsgrad in der Forensik maßgebend.

#### 60.3.5 Personalbemessung

Die Kenntnis der notwendigen Personalkosten setzt Personalbedarfsermittlungen voraus. Die vom ORH festgestellten Abweichungen der Personalbemessung wurden bisher durch das AfMRV nicht geprüft; vielmehr wurden die tradierten Personalbestände des Jahres 2015 übernommen und seitdem lediglich fortgeschrieben. Das Beispiel der Einrichtung E 10 beweist, dass ein personalwirtschaftliches Gutachten im Rahmen eines Benchmarkings generell möglich ist.

Soweit Einrichtungsstrukturen heterogen sind, erfordert dies insbesondere individuelle Ermittlungen des Personalbedarfs, um dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber Kostenprognosen und Steuerung zu ermöglichen. Eine bedarfsgerechte Personalausstattung ist unter Berücksichtigung der Qualitätsziele festzulegen.

<sup>241</sup> [https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/krankenversicherung\\_1/krankenhaeuser/drg/drg\\_entwicklung\\_\\_kalkulation\\_\\_falldaten/kalkulation/2016\\_10\\_11\\_Krankenhaeuser\\_mit\\_Kalkulationsvereinbarung\\_DRG\\_PEPP\\_Investitionskosten.pdf](https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/krankenversicherung_1/krankenhaeuser/drg/drg_entwicklung__kalkulation__falldaten/kalkulation/2016_10_11_Krankenhaeuser_mit_Kalkulationsvereinbarung_DRG_PEPP_Investitionskosten.pdf), abgerufen am 07.03.2022.

<sup>242</sup> Die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vergütungssystem der allgemeinen Krankenhausleistungen haben die Selbstverwaltungspartner im Gesundheitswesen der InEK GmbH übertragen.

<sup>243</sup> Als ausgewählte Krankenhäuser der InEK nach § 17b Abs. 3 und § 17d Abs. 4 KHG.

## 60.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Sozialministerium ist der Meinung, dass eine von der gesamten Tätigkeit des AfMRV losgelöste Prüfung der Finanzierung unvollständig sei, und erachtet dies als einen zentralen Problempunkt.

Kostensteigerungen seien durch Tariferhöhungen, Belegungssteigerungen und erhöhte Anforderungen an Behandlungsstandards und Sicherheit begründet. Ferner führten Ambulantisierungsbestrebungen und verkürzte Verweildauern im allgemeinspsychiatrischen Bereich bei gleichzeitig steigender Belegung in der Forensik zu Veränderungen der zu tragenden Anteile.

Die verzögerte Kostennachweisprüfung führe nicht zu falschen Zahlengrundlagen für Budgetverhandlungen. Künftig sei eine Kostennachweisprüfung des Vorjahres zum Verhandlungszeitpunkt beabsichtigt, wobei auch Controllinggespräche bzw. -unterlagen sowie Erkenntnisse aus den Prüfbesuchen für Budgetverhandlungen eine ausreichend aktuelle Datenbasis darstellten.

Den durchgeführten Kostennachweisprüfungen komme aus Sicht des Sozialministeriums durchaus eine signifikante Aussagekraft zu. Selbst bei Einführung einer Kostenträgerrechnung sei durch die Heterogenität der Kostenstrukturen der forensischen Kliniken (unterschiedliche Infrastrukturen) eine Vergleichbarkeit nur eingeschränkt möglich. Einheitliche Standards würden nicht alleine durch Vorgaben, sondern eher durch vertrauensvolle Kommunikation nach und nach erarbeitet. Zur Beurteilung der Notwendigkeit der Kosten sei das derzeitige Verfahren bei der Festsetzung des Budgetergebnisses und bei der Kostennachweisprüfung ausreichend.

Ergebnisqualität lasse sich aus vielerlei Gründen nur schwer erforschen und kaum sachgerecht messen, auch mangels bundesweit allgemein anerkannter Qualitätsstandards. An der Vereinheitlichung der Prozessqualität werde weiterhin zusammen mit den forensischen Einrichtungen gearbeitet. Zur Vereinheitlichung der Struktur werde das AfMRV mit den Trägern zielgerichtete Gespräche zur Grundlagenermittlung eines sachgerechten Personalbemessungssystems führen. Eine höhere, einheitliche Qualität sei auch durch die Fortsetzung der inhaltlichen fachaufsichtlichen Tätigkeit in Zusammenarbeit mit den forensischen Einrichtungen zu erreichen.

Es bestünden weder Überkapazitäten noch unwirtschaftlicher Personaleinsatz in den forensischen Einrichtungen, die auch vom Fachkräftemangel betroffen seien. Dennoch werde das AfMRV mit den Trägern Gespräche zur Ausarbeitung eines sachgerechten Personalbemessungssystems führen.

Ein Großteil der Kritikpunkte des ORH ergebe sich aus der durch den Gesetzgeber veranlassten Übertragung der Aufgabe auf die Bezirke und der damit einhergehenden Eingliederung der Forensik in deren (zum Teil unabhängige) Gesamtunternehmen.



Im Falle einer vollständigen Umsetzung der Forderungen des ORH in den Prüfungsmitteilungen würde das Aufgabenspektrum der Fachaufsicht so weit ausgedehnt, dass das AfMRV wie eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gegenüber den Bezirken und Einrichtungen agieren müsse. Ein solch umfassender Auftrag, der auch Auswirkungen auf die Gesamtkliniken hätte, ergebe sich weder aus dem BayMRVG, noch wäre er mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht vereinbar.

#### **60.5 Schlussbemerkung**

Der ORH hat die gesamte Tätigkeit des AfMRV insbesondere unter dem Aspekt der Finanzierung anhand der Vorgaben des BayMRVG geprüft. Die Gründung des AfMRV hat bisher die angestrebten Verbesserungen in der Kostentransparenz nur in Ansätzen erbracht. Weder bei den Kosten laut KLR noch beim Personaleinsatz hat das AfMRV ausreichend ermittelt, in welcher Höhe die Kosten notwendig waren. Um die gesetzlich vorgesehene Kostentransparenz und Steuerung durch einrichtungsübergreifende Vergleiche zu ermöglichen, ist eine Kostenträgerrechnung im Rahmen der KLR und die Durchführung von Personalbedarfsermittlungen grundlegend.

Die gegenwärtige Budgetierung lässt keine Rückschlüsse auf die Notwendigkeit der Kosten als zentrales Kriterium des Gesetzgebers zu. Die Kenntnis der notwendigen Kosten ist aber unabdingbar, damit der Freistaat seine Kostentragungspflicht gemäß BayMRVG angemessen erfüllen kann. Auskömmliche Budgets kann das AfMRV zutreffender vereinbaren und damit die ihm übertragene Aufgabe besser erfüllen, wenn es zuvor die Entwicklung der Kosten so aktuell wie möglich kennt.

Der ORH empfiehlt dringend, dass das AfMRV die erforderlichen Maßnahmen verstärkt, um Kostentransparenz zu schaffen und mittels Kostenvergleichen Steuerung zu ermöglichen.





# STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND PFLEGE

## 61 **Verpflegungspauschale für Beschäftigte von Krankenhäusern und vergleichbaren Einrichtungen**

(Kap. 13 19 Tit. 686 60-1)

**133 Mio. € wandte die Staatsregierung in Corona-Zeiten zur Verpflegung und Anerkennung von u. a. in Krankenhäusern Beschäftigten auf. Prüfungsergebnisse des ORH weisen darauf hin, dass wesentliche Teile davon zweckwidrig verwendet worden sind. Bei der Hilfeleistung wurden elementare haushaltsrechtliche Grundsätze außer Acht gelassen. Der ORH empfiehlt eine Überprüfung der gewährten Leistungen.**

Der ORH hat 2020/2021 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Bayreuth, Regensburg und Würzburg den Vollzug der Richtlinie zur Gewährung einer Verpflegungspauschale für Krankenhäuser und vergleichbare Einrichtungen (Verpflegungs-R) geprüft.<sup>244</sup> Insbesondere ging es dabei um die korrekte Überprüfung der Leistungsberechtigung durch die Bewilligungsbehörde sowie um die zweckentsprechende Verwendung der ausgereichten Verpflegungspauschalen im dafür festgesetzten Zeitraum. Nicht geprüft hat der ORH die Hilfeleistung dem Grunde nach. Prüfungsmaßstab waren die Ordnungsmäßigkeit und Notwendigkeit bei Ausführung des Haushaltsplans nach Art. 6 BayHO.

### 61.1 **Ausgangslage**

Am 24.03.2020 beschloss der Ministerrat die Unterstützung der Mitarbeiter der bayerischen Krankenhäuser, Universitäts- und Reha-Kliniken sowie Alten-, Pflege- und Behinderteneinrichtungen mit kostenfreier Verpflegung ab 01.04.2020.<sup>245</sup> Dazu legte das Gesundheitsministerium dem Ministerrat ein Konzept vor, das der Ministerrat am 31.03.2020 beschloss. Dabei beauftragte er das Gesundheitsministerium zusammen mit dem Finanzministerium mit der Umsetzung und Schaffung der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Finanzierung. Ergänzend beschloss der Ministerrat am 12.05.2020 das Ende der Verpflegungspauschale zum 31.05.2020.

Die vom Gesundheitsministerium erlassene Verpflegungs-R sieht eine Verpflegungspauschale vom 01.04. bis 31.05.2020 als Billigkeitsleistung nach Art. 53 BayHO vor. Die Verpflegungs-R wurde erst sechs Wochen nach Start des Programms am 19.05.2020 im Bayerischen Ministerialblatt veröffentlicht, trat rückwirkend zum 01.04.2020 in Kraft und mit Ablauf des 15.06.2020 außer Kraft.

Zweck der Verpflegungs-R war es, dass das Personal der begünstigten Einrichtungen während des wegen der Corona-Pandemie festgestellten Katastrophenfalls Arbeitsbedingungen vorfindet, die eine effektive Versorgung der Patienten bestmöglich unterstützen. Mit der Gewährung einer Verpflegungspauschale würdigt der Freistaat zudem

<sup>244</sup> Die Verwendung der Verpflegungspauschale bei Universitätsklinikum ist nicht Gegenstand dieses Beitrags.

<sup>245</sup> Pressemitteilung Nr. 71 der Bayerischen Staatskanzlei vom 24.03.2020; Nr. 6 Kostenfreie Verpflegung für Personal an bayerischen Krankenhäusern, Universitäts- und Reha-Kliniken sowie Alten-, Pflege- und Behinderteneinrichtungen / Anerkennung für großen Einsatz bei der Bewältigung der Corona-Pandemie.

den großen Einsatz des Personals in den genannten Einrichtungen.<sup>246</sup> Die Höhe der Pauschale betrug 6,50 € für jeden Beschäftigten an 20 Tagen im Monat.<sup>247</sup>

Die Verpflegungspauschale wurde nicht direkt an die Beschäftigten selbst ausgezahlt, sondern an die jeweiligen antragstellenden Einrichtungen. Diese waren laut Verpflegungs-R leistungsberechtigt und verpflichtet, die erhaltene Verpflegungspauschale an das Personal weiterzuleiten oder dem Personal eine der Höhe des Tagessatzes entsprechende kostenfreie Verpflegung zu gewähren.

In Amtshilfe für das Gesundheitsministerium übernahm das Landesamt für Finanzen (LfF) als Bewilligungsbehörde die Auszahlung der beantragten Verpflegungspauschale.

## 61.2 Feststellungen

Das LfF zahlte 133,2 Mio. € für die Verpflegungspauschale aus. Diese Mittel verteilten sich auf 7.065 Auszahlungen für die beiden Monate April und Mai 2020. Nach einer Eingangsbestätigung erhielten die Antragsteller keine weiteren schriftlichen Informationen<sup>248</sup> zu ihren Anträgen.

Die Antragstellung erfolgte über ein vorgegebenes Antragsformular. Der hierfür ab 03.04.2020 zur Verfügung gestellte Antragsvordruck 1 wurde ab 25.05.2020 durch einen überarbeiteten Antragsvordruck 2 ersetzt.

In Antragsvordruck 2 verpflichteten sich die Einrichtungen unter Hinweis auf Nr. 1 Verpflegungs-R, die erhaltene Verpflegungspauschale an das Personal weiterzuleiten oder dem Personal eine der Höhe des Tagessatzes entsprechende kostenfreie Verpflegung zu gewähren.<sup>249</sup> Antragsvordruck 1 enthielt eine solche ausdrückliche Verpflichtung sowie Hinweise auf die später veröffentlichte Verpflegungs-R nicht. Zudem beinhaltete Antragsvordruck 1 keine explizite Zustimmung zur Prüfung durch den ORH.

Mit Antragsvordruck 1 - also dem ohne ausdrückliche Verpflichtung zur zweckentsprechenden Verwendung - wurden 6.604 Auszahlungen mit einem Volumen von 124,6 Mio. € beantragt, die das LfF auszahlte. 461 Auszahlungen mit einem Volumen von 8,7 Mio. € beruhten auf Antragsvordruck 2.

Der ORH prüfte aufgrund einer bayernweiten Zufallsstichprobe 60 Auszahlungen, die auf der Grundlage des Antragsvordrucks 2 erfolgten. Dabei wurden die unterschiedlichen Beschäftigtenzahlen der Einrichtungen in allen Regierungsbezirken - auch außer-bayerischer Träger - berücksichtigt.

---

<sup>246</sup> Nr. 1 Sätze 3 und 6 Verpflegungs-R.

<sup>247</sup> Nr. 3.1 Satz 1 Verpflegungs-R.

<sup>248</sup> Nr. 6 Verpflegungs-R.

<sup>249</sup> Nr. 8 Satz 5 des Antragsformblatts nach Nr. 5 Satz 3 Verpflegungs-R „Erstattung von Verpflegungskosten des Personals nach der Verpflegungs-R während der Corona-Pandemie“.





### 61.2.1 Angaben zur Leistungsberechtigung und deren Überprüfung

Die Zahl der Beschäftigten ist nach der Verpflegungs-R maßgebend für die Höhe des Betrags, der als Verpflegungspauschale an die beantragende Einrichtung ausgereicht wurde. Um den Ministerratsbeschluss vom 31.03.2020 umzusetzen, teilte das Finanzministerium dem LfF am 01.04.2020 mit, dass die Einrichtung im Rahmen der Antragstellung einen Nachweis über die Anzahl der in der Einrichtung Beschäftigten zu erbringen hat. In der Verpflegungs-R vom 19.05.2020 wurde keine entsprechende Verpflichtung verankert. Dementsprechend wurden im Antragsverfahren keine Nachweise gefordert und von den Einrichtungen regelmäßig auch nicht von selbst beigefügt.

Laut Verpflegungs-R<sup>250</sup> behält sich die Bewilligungsbehörde eine Überprüfung der Angaben im Antragsformular vor. Das Gesundheitsministerium legte bereits am 06.04.2020 fest, dass eine Überprüfung weder seitens des Gesundheitsministeriums noch vom LfF vorgenommen werden könne. Es sei ausreichend, dass die Einrichtungen mit Stempel und Unterschrift die Richtigkeit der Angaben bestätigen würden. Tatsächlich forderte das LfF keine Nachweise zur Zahl der Mitarbeiter an und prüfte vor der Leistungsgewährung auch nicht die Antragsangaben, also die Grundlagen für die Höhe der beantragten Verpflegungspauschale.

Bei den vom ORH geprüften 60 Auszahlungen war in 6 Fällen (10 %) die Mitarbeiterzahl zu hoch angegeben.

Beispiel:

*Eine Einrichtung mit tatsächlich 12 Beschäftigten hat die Verpflegungspauschale für 21 Beschäftigte im April 2020 und 19 Beschäftigte im Mai 2020 beantragt und damit 2.080 € zu viel erhalten.*

### 61.2.2 Zweckbindung der Verpflegungspauschale und deren Nachprüfung

Die Verpflegungspauschale diene lt. Antragsvordrucken der Erstattung der Verpflegungskosten für die Beschäftigten, lt. Verpflegungs-R auch der Anerkennung der Beschäftigten.

Das LfF bestätigte den Antragseingang und überwies die jeweiligen Pauschalen auf die angegebenen Konten. Es informierte die Einrichtungen schriftlich nicht darüber, ob und in welcher Höhe die Verpflegungspauschale gewährt wurde.

Bei Auszahlungen, denen Antragsvordruck 1 zugrunde lag (Volumen: 124,6 Mio. €), haben sich die Antragsteller nicht ausdrücklich zur zweckentsprechenden Verwendung der Verpflegungspauschale verpflichtet. Antragsvordruck 2, der ab dem 25.05.2020 zur Verfügung stand, enthielt den Hinweis, dass die Verpflegungspauschale zweckentsprechend zu verwenden ist; das Volumen der entsprechenden Auszahlungen betrug

---

<sup>250</sup> Nr. 7 Satz 1 Verpflegungs-R.

8,7 Mio. €. Die Auszahlung der Verpflegungspauschale erfolgte also im Umfang von 93,5 % des verausgabten Haushaltsvolumens aufgrund des Antragsvordrucks 1, ohne dass die Empfänger ausdrücklich zu einer vollständigen zweckentsprechenden Verwendung der Finanzmittel verpflichtet wurden.

Der Bewilligungsstelle war nicht bekannt, ob und in welcher Höhe die Einrichtungen die Verpflegungspauschale für den vorgesehenen Zweck verwendet haben. Laut Verpflegungs-R<sup>251</sup> nimmt das LfF eine stichprobenartige Nachprüfung der bewilligten Leistungen vor.

Das LfF übermittelte am 10.03.2021 ein Schreiben an alle begünstigten Einrichtungen zur Datenerhebung für die Meldung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 der Mitteilungsverordnung, wonach die im Rahmen der Corona-Pandemie ausbezahlten Billigkeitsleistungen den zuständigen Finanzbehörden zu melden sind. Verbunden wurden die Aufforderungen mit einem Hinweis auf den Verwendungszweck sowie auf mögliche Rückzahlungsverpflichtungen, soweit eine zweckentsprechende Verwendung nicht erfolgt ist. Dies sei laut Gesundheitsministerium als erster Schritt der in der Verpflegungs-R geforderten Überprüfung zu werten.

Die Feststellungen bei den vom ORH geprüften 60 Einrichtungen ergaben, dass bis zum 31.10.2020 (Beginn der örtlichen Erhebungen des ORH) von den geprüften Zahlungen von 1,7 Mio. € ca. 578.000 € (34,5 %) der ausgezahlten Verpflegungspauschale nicht zweckentsprechend verwendet waren.

Beispiele:

*Eine Einrichtung erhielt für April und Mai 2020 insgesamt 30.680 €. Für ein beauftragtes Catering-Unternehmen sowie weitere Verköstigung im Rahmen der Mitverpflegung gab sie 12.996,07 € aus. Der Restbetrag von 17.683,93 € wurde nicht an Mitarbeiter weitergeleitet und nicht zweckentsprechend verwendet.*

*Vier der vom ORH geprüften 60 Einrichtungen ließen bis 31.10.2020 die Verpflegungspauschale von 80.080 € vollständig ungenutzt, gaben diese also weder zur Verpflegung noch als Anerkennung an ihre Bediensteten weiter.*

### **61.2.3 Verwendungszeitraum der Verpflegungspauschale**

Die Verpflegungspauschale wurde nach Nr. 3.1 Verpflegungs-R für den Zeitraum vom 01.04. bis 31.05.2020 gewährt. Diesen Zeitraum hielten nicht alle Einrichtungen ein.

Die Verpflegungs-R vom 19.05.2020 und beide Antragsvordrucke enthielten keine Vorgaben dazu, in welchem Zeitraum die Einrichtungen die erhaltene Verpflegungspauschale für die Verpflegung der Mitarbeiter verausgaben dürfen.

---

<sup>251</sup> Nr. 7 Satz 3 Verpflegungs-R.



Dem ORH teilte das Gesundheitsministerium im Februar 2021 mit, dass für die Verwendung der Mittel grundsätzlich der Bewilligungszeitraum, also der 01.04. bis 31.05.2020, maßgeblich sei.

Restbeträge, welche nach dem 31.05.2020 noch vorhanden wären, seien zurückzuerstatten. Ausgenommen seien lediglich Fälle, in denen die Verpflegungspauschale erst nach dem 31.05.2020 bewilligt und/oder ausgezahlt wurde. In diesen Fällen sei eine Verwendung der Mittel auch in den Folgemonaten gestattet.

Im Schreiben vom 10.03.2021<sup>252</sup> teilte das LfF allen begünstigten Einrichtungen mit, dass sich der Verwendungszeitraum auf den gem. Nr. 3.1 Satz 2 Verpflegungs-R maßgeblichen Bewilligungszeitraum April und Mai 2020 beziehe. Nicht ausgegebene Restbeträge seien daher dem LfF mitzuteilen und grundsätzlich zurückzuerstatten. Insbesondere aufgrund dieses Schreibens zahlten einige Einrichtungen vor dem 01.04.2021 vorhandene Restbeträge der Verpflegungspauschale bis Ende September 2021 an das LfF zurück; hierbei handelte es sich um 431 Rückzahlungen von Teilbeträgen der erhaltenen Verpflegungspauschale mit einem Gesamtvolumen von 6,9 Mio. €.

Im Mai 2021 veröffentlichte die Bayerische Krankenhausgesellschaft,<sup>253</sup> dass das Gesundheitsministerium einem längeren Verwendungszeitraum zugestimmt habe: Demnach sei die Verpflegungspauschale nicht zurückzuerstatten, wenn sie bis zum 01.04.2021 zweckentsprechend verwendet worden sei. Dies sei laut Gesundheitsministerium aufgrund der weiterhin bestehenden pandemischen Notlage eine politisch wie fachlich angemessene, sachgerechte und dem Zweck der Maßnahme Rechnung tragende Entscheidung.

### **61.3 Würdigung und Empfehlungen**

Der ORH verkennt nicht, dass die Corona-Pandemie in vielen Lebensbereichen konkrete existenzielle Notlagen ausgelöst hat. Unabhängig davon sind aber auch in einer Notlage bei Finanzhilfen elementare Grundsätze der Haushaltsführung sicherzustellen, etwa dass die Verpflegungspauschale bei den Beschäftigten in vollem Umfang ankommt (Notwendigkeit der Ausgaben im Einzelfall nach Art. 6 BayHO).

#### **61.3.1 Angaben zur Leistungsberechtigung und deren Überprüfung**

Für die ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel ist es unverzichtbar, dass die Leistungsberechtigungen vor der Gewährung der Leistung überprüft werden. Das LfF hat nach Anweisung des Gesundheitsministeriums Leistungen von insgesamt 133,2 Mio. € ausgezahlt, ohne vorab Nachweise angefordert oder auf sonstige Weise vorweg geprüft zu haben, ob die Einrichtungen die Voraussetzungen für eine Auszahlung in dieser Höhe erfüllen. Das geschah entgegen den klaren Vorgaben des Finanzministeriums im Verantwortungsbereich des Gesundheitsministeriums. Auszahlungen der Verpflegungspauschale in ungerechtfertigter Höhe wurden damit in Kauf genommen.

<sup>252</sup> Vgl. TNr. 61.2.2.

<sup>253</sup> Mitteilungen der Bayerischen Krankenhausgesellschaft Nr. 63/2021 vom 07.05.2021.

Mit dem am 06.04.2020 festgelegten generellen Verzicht einer ordnungsgemäßen Antragsprüfung hat das Gesundheitsministerium das LfF angewiesen, die haushaltsrechtlich unerlässliche Prüfung der Notwendigkeit zu unterlassen. Dies wich zudem von den Vorgaben des Ministerrats und der Verpflegungs-R ab.

### **61.3.2 Zweckbindung der Verpflegungspauschale und deren Nachprüfung**

Gesundheitsministerium und LfF haben es versäumt, von Anfang an Vorgaben zur Zweckbindung für die Einrichtungen rechtlich verbindlich zu verankern. Allgemeine, etwa für die Öffentlichkeit gegebene Informationen und die Verpflegungs-R selbst entfalten dazu keine rechtlich bindende Außenwirkung. Antragsteller sind damit hier nur im Rahmen der von ihnen unterschriebenen Anträge verpflichtet worden. Für die Einrichtungen, die Antragsvordruck 1 verwendet hatten, war nicht zwingend erkennbar, dass die Verpflegungspauschale vollständig für die Verpflegung oder zur Anerkennung der Beschäftigten aufzuwenden ist; diejenigen, die Antragsvordruck 2 unterschrieben haben, gingen hinsichtlich der Weitergabe an die Beschäftigten eine solche Verpflichtung ein. Somit hatten begünstigte Einrichtungen je nach Antragsvordruck unterschiedliche Vorgaben hinsichtlich der Zweckbindung der Verpflegungspauschale.

Der bloße Hinweis des LfF auf den Verwendungszweck und mögliche Rückzahlungsverpflichtungen kann keinesfalls als Prüfung möglicher Rückforderungen gewertet werden. Im Ergebnis prüfte das LfF bis Ende 2021 mögliche Rückforderungen der den Einrichtungen ungerechtfertigt gezahlten oder bei ihnen verbliebenen Verpflegungspauschale nicht und nahm zusammen mit dem Gesundheitsministerium in Kauf, dass ungerechtfertigt erhaltene oder verwendete Leistungen nicht festgestellt wurden.

Bei mehr als einem Drittel der vom ORH geprüften Fälle wurde die Verpflegungspauschale bis Ende Oktober 2020 nicht zweckentsprechend verwendet. Diese Steuergelder kamen somit nicht den Beschäftigten der Einrichtungen zugute; vielmehr verblieben sie bei den Einrichtungen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der ORH dringend zu prüfen, ob wesentliche Teile der eingesetzten Mittel von über 130 Mio. € zweckwidrig nicht zur Verpflegung oder Anerkennung der Beschäftigten verwendet worden sind.

### **61.3.3 Verwendungszeitraum der Verpflegungspauschale**

Der Verwendungszeitraum ist weder in der Verpflegungs-R noch im Verwaltungsverfahren geregelt. Dadurch wurde der Zweck der Verpflegungspauschale teilweise verfehlt: Gesundheitsministerium und LfF hätten sicherstellen müssen, dass die Verpflegungspauschale den Beschäftigten der Einrichtungen zeitnah zugutekommt.

Die erst im Mai 2021 bekannt gewordene pauschale Verlängerung des Verwendungszeitraums durch das Gesundheitsministerium bis zum 01.04.2021 ist nicht mehr zweckentsprechend und bedarfsgerecht, da die Verpflegungspauschale gemäß Ministerratsbeschluss für April und Mai 2020 vorgesehen war. Die weitergehende Verlängerung



durch das Gesundheitsministerium erfolgte ohne vorherige Zustimmung durch den Ministerrat.

Im Ergebnis hätte das Gesundheitsministerium an dem Verwendungszeitraum festhalten sollen, der sich am Zeitraum des Ministerratsbeschlusses orientiert. Dies hätte für Antragsteller und Bewilligungsbehörde klar geregelt, dass nicht zeitgerecht verwendete Auszahlungen zurückzuerstatten sind.

Die unklaren und widersprüchlichen Aussagen von Gesundheitsministerium und LfF hinsichtlich des Verwendungszeitraums sowie der inkonsequente und uneinheitliche Vollzug der Verpflegungspauschale führten dazu, dass einige Einrichtungen vor dem 01.04.2021 vorhandene Restbeträge zurückgezahlt hatten. Dies wiederum führte zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der Einrichtungen und ihrer Beschäftigten.

#### **61.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Im Rahmen des Vollzugs der Verpflegungs-R sei sichergestellt worden, dass ausschließlich Einrichtungen begünstigt worden seien, welche auch tatsächlich anspruchsberechtigt gewesen seien. Da ein Fokus bei der Gewährung der Verpflegungs-R auf einer unbürokratischen und effektiven Unterstützungsleistung gelegen hätte, habe es sich aus Sicht des Gesundheitsministeriums als angemessen dargestellt, von dem vorgesehenen Verfahrensablauf der Nachweisforderung über die Anzahl der Beschäftigten in der Einrichtung abzuweichen. Da die durch die Verpflegungs-R unterstützten Einrichtungen die tragenden Säulen der Pandemiebekämpfung dargestellt hätten und zu diesen Einrichtungen ein begründetes Vertrauensverhältnis bestehe, sei eine überobligatorische Nachweispflicht der Mitarbeiterzahl in der Pandemiesituation entbehrlich gewesen. Ferner hätte es keine Anhaltspunkte gegeben, welche die Richtigkeit der Angaben durch die Einrichtungen infrage gestellt hätten. Zudem sei die Maßnahme zeitnah auf einen Zeitraum von zwei Monaten beschränkt worden.

Dies stelle auch keinen Widerspruch zu einer ordnungsgemäßen und rechtmäßigen Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln dar. Ein Verstoß gegen gesetzliche Vorgaben wegen einer Leistungsgewährung in ungerechtfertigter Höhe sei nicht erkennbar.

Dass eine Überprüfung durch das LfF bislang nicht stattgefunden habe, sei dem derzeitigen hohen Arbeitspensum zuzuschreiben und stehe einer kommenden Überprüfung nicht entgegen. Insbesondere vor dem Hintergrund der anhaltenden Pandemiesituation und der erforderlichen Priorisierung von Arbeitsressourcen erscheine es angemessen, dass eine Überprüfung der Leistungsgewährung auch in einem gewissen zeitlichen Abstand erfolgen könne.

Eine Verpflichtung zu einer zweckentsprechenden Verwendung der erlangten Mittel sei durch die Verpflegungs-R festgeschrieben gewesen. Diese hätte im Wege der unechten

Rückwirkung auf die Vergangenheit zurückwirken können und sei daher nachträglich zum 01.04.2020 wirksam geworden. Eine weitergehende Verpflichtung durch einen entsprechenden Passus in den Antragsunterlagen hätte allein wiederholende und klarstellende Wirkung gehabt.

Bei der Festsetzung der Verpflegungspauschale sei zunächst davon ausgegangen worden, dass eine Verwendung der Mittel grundsätzlich innerhalb des Zeitraums vom 01.04. bis zum 31.05.2020 stattfinden könne. Nachdem sich in der praktischen Umsetzung jedoch gezeigt habe, dass diese nicht immer möglich gewesen sei, sei auf die tatsächlichen Umstände reagiert worden. Den Einrichtungen sei deshalb zugesagt worden, dass eine Verwendung auch nach Ablauf des in der Verpflegungs-R festgesetzten Verwendungszeitraums möglich sei, sofern die Mittel bereits zweckentsprechend eingeplant worden wären. Deshalb habe sich das Gesundheitsministerium mit Blick auf den wellenartigen Verlauf der Corona-Pandemie im April 2021 dazu entschieden, dass die nach dem 31.05.2020 von den Einrichtungen bereits zweckentsprechend eingesetzten Mittel nicht zurückzuerstatten seien.

Auf Betreiben des LfF sei bis Ende 2021 insgesamt ein Betrag von 9,5 Mio. € von den antragstellenden Einrichtungen zurückerstattet worden; ferner seien noch 26 Sollstellungen über 262.016 € offen gewesen.

Soweit eine Leistung nach der Verpflegungs-R ungerechtfertigt erlangt worden sei sowie wenn den Einrichtungen Restbeträge verblieben seien, die nicht zweckentsprechend verwendet worden seien, erfolge eine Rücknahme/ein Widerruf der bewilligten Leistungen auf Grundlage allgemeiner verwaltungsrechtlicher Vorschriften der Art. 48, 49 BayVwVfG sowie eine Rückforderung der entsprechenden (Teil-)Beträge nach Art. 49 Abs. 2a Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG. Das Rückforderungsrecht der Bewilligungsbehörde bestehe daher vollumfänglich.

## **61.5 Schlussbemerkung**

Die Corona-Pandemie und die Maßnahmen für ihre Bewältigung haben die Verwaltung vor enorme Herausforderungen gestellt. Dennoch sind auch in einer Notlage bei Finanzhilfen elementare Grundsätze der Haushaltsführung zu wahren. Dazu gehört hier auch, dass die Verpflegungspauschale bei den Beschäftigten in vollem Umfang ankommt.

Steuergelder in Höhe von 133 Mio. € wurden ohne Prüfung der Leistungshöhe und Festlegung des Zwecks bzw. ohne weitere schriftliche Vorgaben zur Verwendung und ohne Kontrolle der tatsächlichen Verwendung ausgereicht. Immerhin weisen die Prüfungsergebnisse des ORH darauf hin, dass wesentliche Teile der eingesetzten Mittel zweckwidrig nicht zur Verpflegung oder Anerkennung der Beschäftigten verwendet worden sind.



Der ORH empfiehlt, künftig auch bei Hilfeleistungen in Notlagen

- ▶ vorab die Leistungsvoraussetzungen und die Vorgaben zum Verwaltungsvollzug klar zu definieren und
- ▶ vor der Leistungsgewährung die Voraussetzungen ordnungsgemäß zu überprüfen sowie diese konsequent und einheitlich anzuwenden.

Im Hinblick auf die unzureichende Umsetzung der Verpflegungspauschale steht eine Überprüfung der gewährten Leistungen immer noch aus. Soweit möglich, sollten zu Unrecht ausgereichte oder nicht zweckentsprechend verwendete Finanzmittel eingefordert werden.





# STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KUNST

## 62 Mittel zur Verbesserung der Studienbedingungen

(Epl. 15)

**Die Mittel zur Verbesserung der Studienbedingungen werden seit 2015 nicht entsprechend der Entwicklung der Studierendenzahlen ausgereicht. Der ORH empfiehlt, bei der Mittelverteilung künftig die Entwicklung der Studierendenzahlen und den daraus resultierenden Bedarf der einzelnen Hochschulen zu berücksichtigen.**

Der ORH hat 2020 mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Bayreuth und Regensburg an neun staatlichen Hochschulen, darunter an vier Universitäten (Unis) und fünf Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HaW), geprüft, ob und wie in den Jahren 2014 bis 2019 die Studienzuschüsse (Mittel zur Verbesserung der Studienbedingungen) nach der Entwicklung der Studierendenzahlen auf die Hochschulen verteilt worden sind. Prüfungsmaßstab war die Ordnungsmäßigkeit der Vergabe der Studienzuschüsse.

### 62.1 Ausgangslage

An den staatlichen Hochschulen in Bayern wurden zum Sommersemester 2007 von den Studierenden zu erbringende Studienbeiträge eingeführt. Diese sollten der Verbesserung der Studienbedingungen dienen und standen der jeweiligen Hochschule zusätzlich zur staatlichen Grundfinanzierung zur Verfügung. Der finanzielle Rahmen für die Studienbeiträge betrug an den Universitäten mindestens 300 und höchstens 500 € und an den HaW mindestens 100 und höchstens 500 € pro Studierenden je Semester. Innerhalb des jeweiligen Rahmens konnte jede Hochschule die Beitragshöhe - entweder für die gesamte Hochschule oder je Studiengang - selbst festlegen.<sup>254</sup>

Die neun geprüften Hochschulen hatten zuletzt im Sommersemester 2013 pro Studierenden Studienbeiträge zwischen 300 und 500 € erhoben, wobei keine Hochschule von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hatte, unterschiedliche Beiträge je Studiengang zu erheben. Zum Wintersemester 2013/14 wurden die Studienbeiträge abgeschafft. Als Ausgleich dafür stellt der Freistaat zur Verbesserung der Studienbedingungen den Hochschulen seit 01.10.2013 über den Haushalt Studienzuschüsse zur Verfügung.

Den Gesamtbetrag der Mittel für die Studienzuschüsse ab 2014 von 189 Mio. € jährlich nennt das BayHSchG.<sup>255</sup> Dieser Betrag wurde im Haushalt 2015 auf 192 Mio. € und in den Haushalten 2016 ff. auf 194,7 Mio. € jährlich erhöht.

Zur Ermittlung der Studienzuschüsse hatten die Hochschulen dem Wissenschaftsministerium ihre Studienbeitragseinnahmen<sup>256</sup> des Studienjahrs 2012 (Sommersemester 2012 und Wintersemester 2012/13) mitzuteilen.

<sup>254</sup> Art. 71 Abs. 1 BayHSchG i. d. F. bis 30.09.2013.

<sup>255</sup> Art. 5a Abs. 1 Satz 1 BayHSchG.

<sup>256</sup> Abzüglich der Beitragsrückerstattungen, der Abführung in den Sicherungsfonds und der Kosten für die Studienbeitragsverwaltung.

Im März 2013 legte der Ministerrat fest, dass in künftigen Haushaltsverhandlungen die Entwicklung der Studierendenzahlen zu berücksichtigen ist. Nach den Ausführungsvorschriften zum BayHSchG<sup>257</sup> war daher ab dem Haushaltsjahr 2015 gleichzeitig die Entwicklung der Studierendenzahlen und weiterhin der Gedanke der Kompensation der weggefallenen Studienbeitragseinnahmen zu beachten.

## 62.2 Feststellungen

Das Wissenschaftsministerium legte bei der Verteilung der Studienzuschüsse 2014 die Studierendenzahlen von 2013 zugrunde. In den Folgejahren blieb die Weiterentwicklung der Studierendenzahlen bei der Mittelverteilung unberücksichtigt, sodass nach wie vor die Studierendenzahlen des Studienjahrs 2013 ausschlaggebend sind.

Die Studierendenzahlen je Studienjahr und damit die Studienzuschüsse pro Studierenden entwickelten sich bei den neun geprüften Hochschulen unterschiedlich:

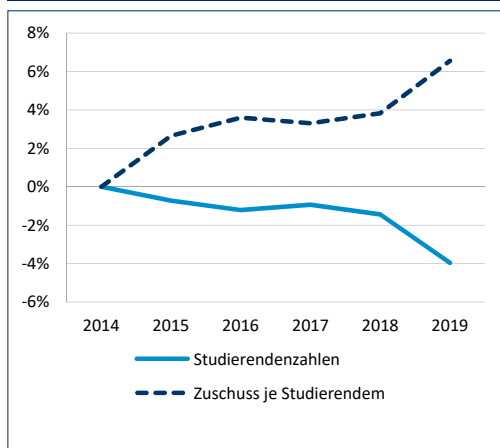
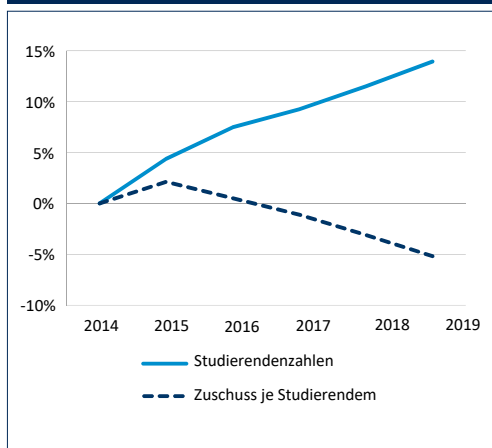
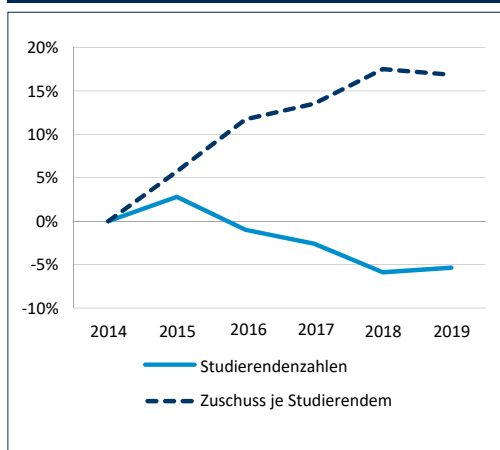
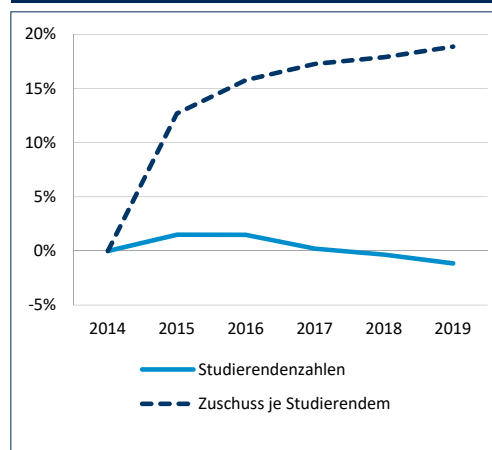
Studierendenzahlen und Studienzuschüsse im Vergleich <sup>1</sup> (€)						
Hochschule	Studierendenzahlen je Studienjahr			Zuschuss je Studierenden/Semester		
	2014	2019	Veränderung	2014	2019	Veränderung
Uni 1	37.564	38.017	+ 1 %	247,88	265,41	+ 7 %
Uni 2	25.192	24.194	- 4 %	296,14	315,55	+ 7 %
Uni 3	24.786	25.295	+ 2 %	233,08	255,32	+ 10 %
Uni 4	70.444	79.511	+ 13 %	291,60	290,28	0 %
HaW 1	9.217	10.502	+ 14 %	251,11	238,09	- 5 %
HaW 2	6.596	6.243	- 5 %	212,36	248,15	+ 17 %
HaW 3	7.201	7.361	+ 2 %	269,14	304,10	+ 13 %
HaW 4	23.981	23.705	- 1 %	265,70	315,79	+ 19 %
HaW 5	17.247	17.006	- 1 %	184,21	189,33	+ 3 %

<sup>1</sup> Studierendenzahlen des Sommersemesters des angegebenen Jahres und des darauffolgenden Wintersemesters (vgl. amtliche Hochschulstatistik). Der Betrag je Semester ist der Mittelwert des Zuschusses für Sommersemester und Wintersemester.

Zuschussverteilung und Studierendenzahlen entwickelten sich von 2014 zu 2019 auseinander. So wird an den Beispielen der Uni 2 sowie der HaW 1, 2 und 4 deutlich, dass bei sinkenden Studierendenzahlen der Zuschuss pro Studierenden stieg und umgekehrt.

Die nachfolgenden Abbildungen verdeutlichen anhand der o. g. Beispiele ebenfalls, dass die Mittelverteilung im Verlauf von sechs Jahren nicht von der Entwicklung der Studierendenzahlen abhängig war:

<sup>257</sup> Teil 1 Nr. 2.2 VV nach Art. 5a Abs. 3 BayHSchG.

**Entwicklung Studierendenzahlen und Studienzuschüsse einzelner Hochschulen (%)**
**Uni 2**
*Abbildung 32*

**HaW 1**
*Abbildung 33*

**HaW 2**
*Abbildung 34*

**HaW 4**
*Abbildung 35*


### 62.3 Würdigung

Das Wissenschaftsministerium hat die Studienzuschüsse 2013 auf Basis der Studienbeiträge 2012 ermittelt und verteilt. Damit wirkte sich die Gesamthöhe der von den einzelnen Hochschulen damals unterschiedlich festgesetzten Studienbeiträge je Semester als Verteilungsparameter dauerhaft und unverändert aus. Zudem werden die Studienzuschüsse seit 2014 unverändert auf Basis der Studierendenzahlen des Studienjahrs 2013 verteilt. Tatsächlich veränderten sich letztere in folgenden Jahren je nach Hochschule unterschiedlich stark.

Aus Sicht des ORH trägt das Wissenschaftsministerium mit der Verteilung der Studienzuschüsse auf Basis von nicht mehr den tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen entsprechenden Parametern dem im Ministerratsbeschluss von 2013 zum Ausdruck

kommenden Gedanken der Kompensation der weggefallenen Studienbeitragseinnahmen nur unzureichend Rechnung. Da es die unterschiedliche Entwicklung der Studierendenzahlen bei den einzelnen Hochschulen im Rahmen der Verteilung der Zuschüsse nicht berücksichtigt, werden die Mittel nicht entsprechend der von den Hochschulen jeweils zu bewältigenden unterschiedlichen Studierendenzahlen und damit zusammenhängenden Aufgaben eingesetzt.

#### **62.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Wissenschaftsministerium führt aus, dass die mit dem Bildungsfinanzierungsgesetz eingeführten Studienzuschüsse zum Wintersemester 2013/14 die Abschaffung der Studienbeiträge kompensieren sollten. Ziel sei es gewesen, die durch die Studienbeiträge entscheidend verbesserte Qualität von Studium und Lehre an den staatlichen Hochschulen durch Bereitstellung entsprechender Kompensationsmittel aus dem Staatshaushalt zu sichern.

Die von den Hochschulen im Jahr 2012 erzielten Einnahmen aus Studienbeiträgen (entsprechend den Studierendenzahlen 2012) seien als Ausgangsbasis der Kompensation festgelegt und im Haushalt veranschlagt worden. Künftige Entwicklungen bei den Studierendenzahlen sollten ursprünglich bei weiteren Haushaltsverhandlungen berücksichtigt werden. Diesbezügliche Anpassungen an die Studierendenzahlen seien 2013 erfolgt.

Nachdem nach 2013 keine weiteren Mittelerhöhungen bei Haushaltsverhandlungen zu erreichen gewesen seien, hätten steigende Studierendenzahlen einzelner Hochschulen unweigerlich zu Kürzungen der Mittelanteile anderer Hochschulen geführt, deren Studierendenzahl gleichgeblieben, geringer gestiegen oder gesunken sei. Dies hätte der bei Abschaffung der Studienbeiträge gegebenen Kompensationszusage widersprochen. Aufgrund der Empfehlung des ORH, das Wissenschaftsministerium möge sich der Problematik nochmals annehmen und nach einer verteilungsgerechteren Lösung suchen, hat sich dieses bereit erklärt, die Zuschussverteilung nochmals dahingehend zu prüfen, ob eine andere Verteilung der Mittel zur Verbesserung der Studienbedingungen sachgerechter erscheine.

#### **62.5 Schlussbemerkung**

Die Studienzuschüsse waren als Kompensation für die Studienbeiträge gedacht, die von den Studierenden zu erbringen waren. Das Wissenschaftsministerium sollte die unterschiedliche Entwicklung der Studierendenzahlen und den daraus resultierenden Bedarf der einzelnen Hochschulen bei Ausreichung der Zuschüsse berücksichtigen.



## 63 Studierendenzahlen konsekutiver Masterstudiengänge an Hochschulen für angewandte Wissenschaften

(Epl. 15)

Über die Hälfte von 256 Masterstudiengängen an Hochschulen für angewandte Wissenschaften haben mit weniger als 15 Studienanfängern begonnen, rund ein Drittel mit weniger als 10 Studierenden. 98 Studiengänge hatten im Schnitt sogar nur 6 Absolventen. Der ORH empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, die Auslastung der Masterstudiengänge zu evaluieren und zusammen mit den Hochschulen im Sinne eines wirtschaftlicheren Ressourceneinsatzes zu optimieren.

Der ORH hat 2019/2020 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg bei den 17 Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HaW) geprüft, ob konsekutive Masterstudiengänge von Wintersemester 2007/08 bis Wintersemester 2018/19 einem wirtschaftlichen Ressourceneinsatz entsprechend durchgeführt wurden.

### 63.1 Ausgangslage

Seit 2006 verankert das BayHSchG Bachelor- und Masterstudiengänge. Die damals neu gestufte Studienstruktur hängt mit dem Bologna-Prozess<sup>258</sup> als einem wesentlichen Schritt zur Internationalisierung akademischer Ausbildung zusammen.

Wesentliches Merkmal der neuen Studienstruktur sind Regelstudienzeiten<sup>259</sup> zwischen mindestens drei und höchstens vier Jahren für den Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses zum Bachelor und von mindestens einem und höchstens zwei Jahren für die folgende Masterausbildung. Grundsätzlich darf bei konsekutiven Studiengängen die Regelstudienzeit höchstens fünf Jahre betragen.<sup>260</sup>

Geprüft wurden konsekutive Masterstudiengänge, die als vertiefende, verbreiternde, fachübergreifende oder fachlich andere Studiengänge ausgestaltet sind.

Um einen wirtschaftlichen Einsatz der Ressourcen der HaW zu gewährleisten, hatte das Wissenschaftsministerium schon 2001 diesen mitgeteilt, mit neuen Studiengängen solle nur begonnen werden, wenn bis zum Bewerbungsschluss davon ausgegangen werden könne, dass eine ausreichende Zahl von Studienanfängern (mindestens 15) das Studium beginnt. Dies sei in der Regel nur dann der Fall, wenn die Bewerberzahl deutlich über 15 liege. Sollte die Zahl der Studienanfänger eines Studiengangs unter 10 liegen, werde es einem späteren weiteren Durchlauf des Studienangebots dieses Studiengangs nicht zustimmen. In Zweifelsfällen sei die Zustimmung des Wissenschaftsministeriums einzuholen.

<sup>258</sup> Gesetzentwurf der Staatsregierung eines Bayerischen Hochschulgesetzes, LT-Drs. 15/4396 vom 06.12.2005, S. 46.

<sup>259</sup> Art. 57 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG.

<sup>260</sup> Art. 57 Abs. 2 BayHSchG.

Zusätzlich enthält seit 2018 die Rahmenvereinbarung des „Innovationsbündnis Hochschule 4.0“ für die HaW die Vorgabe, dass diese regelmäßig zu prüfen haben, „ob einzelne Studiengänge aufgrund einer zu geringen Nachfrage oder einer negativen Entwicklung der Bedarfsprognosen aufzuheben bzw. zusammenzulegen sind.“<sup>261</sup>

## 63.2 Feststellungen

### 63.2.1 Bewerberzahl deutlich über 15

Das Wissenschaftsministerium hatte 2001 geschrieben, dass nur bei einer Bewerberzahl von deutlich über 15 eine ausreichende Zahl von Masterstudienanfängern gegeben sei. Da der Begriff „deutlich“ unbestimmt ist, legte der ORH eine Bewerberzahl von 19 als Mindestzahl zugrunde.<sup>262</sup>

Zu den 142 Studiengängen, die mit weniger als 15 Studienanfängern im ersten Fachsemester begonnen hatten, teilten die entsprechenden HaW zu den Bewerber- und Zulassungszahlen mit:

- Für 22 Studiengänge konnten die HaW keine Bewerber- und Zulassungszahlen für den Studiengangbeginn liefern.
- Bei 70 Studiengängen lag die Bewerberzahl deutlich über 15 (also bei mindestens 19). Davon hatten 20 Studiengänge eine Zulassungszahl von weniger als 15 bzw. 8 Studiengänge von weniger als 10 Zulassungen.
- Bei 50 Studiengängen lag die Bewerberzahl unter 19.

Das Wissenschaftsministerium wies darauf hin, dass die HaW keinen zwingenden Einfluss auf die Entscheidung der Bewerber haben, den Studiengang tatsächlich anzutreten. Zudem hielt das Wissenschaftsministerium Bewerberzahlen und Zulassungszahlen nicht immer für zwingend geeignete Kennzahlen, um darauf eine verlässliche Prognose über Studienanfänger zu stützen.

### 63.2.2 Anfangsmindestgröße 15 bzw. 10 Studierende

Die Prüfung der von den 17 HaW über 11 Jahre (Wintersemester 2007/08 bis Wintersemester 2018/19) mitgeteilten 256 Masterstudiengänge ergab Folgendes:<sup>263</sup>

- Von den 256 Studiengängen starteten 142 (55 %) im Prüfungszeitraum mit weniger als 15 Studienanfängern.<sup>264</sup>

---

<sup>261</sup> Innovationsbündnis Hochschule 4.0 vom 17.07.2018, S. 29

(<https://www.stmwk.bayern.de/studenten/wissenschaftspolitik/innovationsbuenndnis.html>, abgerufen am 02.11.2021).

<sup>262</sup> Der ORH konkretisierte „deutlich“ durch die Zahl 19, damit mehr als 20 % über der geforderten Mindestteilnehmerzahl von 15.

<sup>263</sup> Kooperationsstudiengänge, bei denen die Einschreibung an mehreren HaW erfolgte und Studiengänge, die in Teilzeit und Vollzeit oder dual angeboten wurden, wurden als ein Studiengang gewertet, wenn sie zeitgleich begonnen haben oder zu einem laufenden Studiengang hinzugekommen sind (lt. Angaben der HaW). Kooperationsstudiengänge mit Universitäten oder sonstigen Einrichtungen wurden nicht einbezogen, da deren Zahlen nicht vorlagen.

<sup>264</sup> Inklusive 36 im Wintersemester 2007/08 schon bestehender Studiengänge.



- Von den 142 starteten 92 Studiengänge,<sup>265</sup> also 36 % von 256 Studiengängen, mit weniger als 10 Studierenden und liefen infolge wieder neu an.
- Von diesen 92 wiederum starteten 27 Studiengänge mit weniger als 5 Studienanfängern im ersten Fachsemester.

Beim weit überwiegenden Teil der Masterstudiengänge gingen das Wissenschaftsministerium und die HaW hinsichtlich der Gruppenstärke davon aus, dass eine jahresweise und keine semesterweise Betrachtung geboten sei. In Masterstudiengängen, bei denen die einzelnen Module nicht aufeinander aufbauen, würden in aller Regel Lehrveranstaltungen zusammengelegt und die Studierenden der beiden Startzeitpunkte zusammen unterrichtet. Es würden somit Studierende aus zwei aufeinanderfolgenden Immatrikulationszyklen gemeinsam eine Lehrveranstaltung belegen. Somit entstehe keine zusätzliche Ressourcenbeanspruchung seitens der HaW durch den semesterweisen Start. Die Gruppengrößen in den Lehrveranstaltungen setzten sich somit additiv aus den Anfängerzahlen für das Winter- und Sommersemester zusammen.

### 63.2.3 Absolventenzahl

Bei den 256 begonnenen Studiengängen ermittelte der ORH bei 189 Studiengängen die durchschnittliche Zahl der Absolventen im Prüfungszeitraum. Darunter lag in 98 eher kleineren Studiengängen die Zahl der Absolventen durchschnittlich bei 6.

## 63.3 Würdigung und Empfehlungen

### 63.3.1 Bewerberzahl deutlich über 15

Bewerberzahlen können aus Sicht des ORH ein geeignetes Kriterium sein, um Studiengänge mit einer zu geringen Teilnehmerzahl zu identifizieren und ggf. erst gar nicht starten zu lassen. In jedem Fall haben die HaW die Bewerber- und Zulassungszahlen für den Studienbeginn zu erheben.

Zudem zeigt die langjährige Beobachtung, dass geringe Bewerberzahlen auch zu geringen Zulassungszahlen führen. Darauf sollte das Wissenschaftsministerium zusammen mit den HaW reagieren und im Sinne eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes prüfen, ob Studiengänge mit zu geringen Bewerberzahlen überhaupt starten sollen.

### 63.3.2 Anfangsmindestgröße 15 bzw. 10 Studierende

Aus Sicht des ORH ist der Anteil der Studiengänge, die mit weniger als 15 Studierenden neu anliefen, mit 55 % deutlich zu hoch.

Der ORH empfiehlt zu evaluieren, inwieweit eine jahresweise Betrachtung der Gruppenstärken in Studiengängen, bei denen die einzelnen Module nicht aufeinander aufbauen, tatsächlich zu einem deutlich wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz führt.

<sup>265</sup> Inklusive 24 im Wintersemester 2007/08 schon bestehender Studiengänge.

92 Studiengänge starteten mit weniger als 10, 27 sogar mit weniger als 5 Studierenden. Der ORH empfiehlt zu prüfen, ob diese Studiengänge überhaupt erneut anlaufen sollten. Kapazitäten könnten dann für Studiengänge genutzt werden, die besonders stark nachgefragt sind.

### **63.3.3 Absolventenzahl**

Die Absolventenzahlen gerade der 98 eher kleineren Studiengänge deuten darauf hin, dass Studiengänge mit zu wenig Studierenden starten. Das Wissenschaftsministerium sollte zusammen mit den HaW im Sinne eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes prüfen, inwieweit geringe Bewerber- und Erstsemesterzahlen zu geringen bzw. geringeren Absolventenzahlen führen.

### **63.4 Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums und der Hochschulen für angewandte Wissenschaften**

Auch für das Wissenschaftsministerium stelle die ORH-Untersuchung einen wichtigen Erkenntnisgewinn dar, welcher in die Überlegungen zum weiteren Vorgehen mit einfließe. Vielfach würden die HaW berichten, dass Masterstudiengänge reformiert und weiterentwickelt worden seien, um eine bessere Auslastung zu erreichen. Dabei solle aber nicht nur auf die Studierendenzahlen geschaut werden, sondern weitere effizienzrelevante Bewertungskriterien aufgenommen werden. Das Wissenschaftsministerium werde mit den HaW über Hochschule Bayern e. V. in einen Diskussionsprozess eintreten zu den Fragen, wie bzw. unter Zugrundelegung welcher Kriterien eine optimale Auslastung der Masterstudiengänge sichergestellt werden könne.

Die Präsidenten der bayerischen HaW haben zwischenzeitlich das Thema diskutiert. Um einen wirtschaftlichen Einsatz der Ressourcen der staatlichen HaW zu gewährleisten, würden die HaW eine ausreichende Auslastung der Module (mindestens 15 Studierende) sicherstellen. Diese Auslastung solle aber nur im Durchschnitt über alle in Masterstudiengängen an der HaW gelesenen Module erreicht werden.

Das Wissenschaftsministerium merkt zu diesem Vorschlag an, dass es hinsichtlich der Auslastung von Ressourcen im Austausch mit den HaW bleiben werde, um auf einen entsprechenden Prozess der Modulinventur hinzuwirken, in dem die Verwendung von Ressourcen regelmäßig hinterfragt werde. Ebenso bestehe die Möglichkeit, diese Thematik in geeigneter Weise in die zukünftigen Hochschulverträge nach dem Bayerischen Hochschulinnovationsgesetz aufzunehmen.

### **63.5 Schlussbemerkung**

Der ORH empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, die Auslastung der Masterstudiengänge zu evaluieren und zusammen mit den HaW im Sinne eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes zu optimieren. Dabei sollte insbesondere untersucht werden,





inwieweit eine jahrgangweise Betrachtung der Gruppengröße über alle in Masterstudiengängen an der HaW gelesenen Module hinweg zu einer verbesserten Ressourcenauslastung führt.

Das Wissenschaftsministerium sollte zusammen mit den HaW das Ergebnis der Evaluation in den künftigen Hochschulverträgen gemäß dem geplanten Bayerischen Hochschulinnovationsgesetz verankern.

Vom Großen Kollegium des ORH am 15.02.2022 beschlossen.



Christoph Hillenbrand  
Präsident



## Bildnachweise

- S. 172 Tupungato / stock.adobe.com
- S. 182 Weyo / stock.adobe.com
- S. 224 Falko Matte / stock.adobe.com
- S. 236 Artem Shadrin / stock.adobe.com
- S. 261 A. Längauer / stock.adobe.com
- S. 282 Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales
- S. 292 Coloures-Pic / stock.adobe.com
- S. 302 Kasto / stock.adobe.com

## IMPRESSUM

### **Herausgeber:**

Bayerischer Oberster Rechnungshof

vertreten durch den

Präsidenten Christoph Hillenbrand

Kaulbachstraße 9

80539 München

Telefon: (089) 2 86 26-0

Telefax: (089) 2 86 26-277

E-Mail: [poststelle@orh.bayern.de](mailto:poststelle@orh.bayern.de)



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

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