



JAHRESBERICHT 2023



JAHRESBERICHT 2023



INHALTSVERZEICHNIS

Vorbemerkung	18
Bericht gemäß Art. 97 BayHO	20
I. Prüfungsergebnis	21
II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug	22
1 Haushaltsrechnung 2021	22
2 Gesamthaushalt	41
3 Steuereinnahmen	45
4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen	46
5 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	48
6 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen	51
7 Personalausgaben und Stellen	54
8 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	57
9 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	59
10 Investitionen	66
11 Besondere Finanzierungsausgaben	68
12 Rücklagen und Sondervermögen	69
13 Schuldenstand und Zinsen	75
14 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	77
III. Ausgewählte Aktuelle Entwicklungen der Haushaltslage und Ausblick	87
15 Finanzierungsrahmen Corona	88
16 Entwicklung des Gesamthaushalts	94
17 Kreditermächtigungen	100
18 Entwicklung der Ausgabereise	106
19 Entwicklung des Gesamtsolls	112
20 Entwicklung des Finanzierungssaldos und Steuerschätzung	114
21 Steueraufkommen und Steuereinnahmen	118



22	Entwicklungen im Personalbereich	121
23	Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	122
24	Verschuldung im Staatshaushalt	126
25	Schuldenaufnahme im Sondervermögen BayernFonds	132
26	Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	133
27	Kennzahlen	135
IV. Einzelplanbemerkungen		139
28	Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)	140
29	Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)	142
30	Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (Einzelplan 03)	144
31	Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)	147
32	Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Einzelplan 05)	149
33	Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (Einzelplan 06)	152
34	Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Einzelplan 07)	154
35	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 08)	157
36	Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Einzelplan 09)	159
37	Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (Einzelplan 10)	162
38	Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)	165
39	Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)	167
40	Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)	169
41	Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)	171
42	Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 15)	174
43	Staatsministerium für Digitales (Einzelplan 16)	176
V. Einzelne Prüfungsergebnisse		178
Mehrere Ressorts		179
44	Barrierefreiheit in staatlichen Museen und geförderten öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen	179
Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration		189
45	Abführung von Zwangsgeldern durch die Landratsämter	189



Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration	197
46 Förderung von Digitalfunkendgeräten	197
Staatsministerium der Justiz	207
47 Gerichtliches Mahnverfahren	207
Staatsministerium für Unterricht und Kultus	215
48 Lehrkräfte als IT-Systembetreuer an staatlichen Realschulen	215
Staatsministerium für Unterricht und Kultus	219
49 Einsatz von Förderlehrkräften an staatlichen Grund- und Mittelschulen	219
Staatsministerium der Finanzen und für Heimat	225
50 Besteuerung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücksveräußerungen	225
Staatsministerium der Finanzen und für Heimat	234
51 Steuerliche Auswirkungen des Bezugs von Kurzarbeitergeld während der Corona-Pandemie	234
Staatsministerium der Finanzen und für Heimat	243
52 Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen	243
Staatsministerium der Finanzen und für Heimat	249
53 Vergütung für die Betreuung von Staatsbürgschaften	249
Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie	254
54 Finanzierung von drei Besitzgesellschaften der LfA Förderbank Bayern	254
Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	261
55 Förderung der Betriebs-, Haushalts- und Melkeraushilfe	261
Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	269
56 Wirtschaftliche Situation der Bayerischen Staatsforsten	269
Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr	282
57 Investitionen in die Staatsstraßen	282



Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr	294
58 Planungswettbewerbe bei staatlichen Hochbaumaßnahmen	294
Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr	305
59 Umbau von Straßenkreuzungen	305
Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr	312
60 Energiekenndaten staatlicher Gebäude	312
Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales	322
61 Jugendförderung und Förderung der landesweit tätigen Jugendverbände durch den Bayerischen Jugendring	322
Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz	333
62 Beschaffung von Fahrrädern für Klimaschutzaktionen des Umweltministeriums	333
Staatsministerium für Gesundheit und Pflege	342
63 Gewährung von Vorhaltepauschalen für Privatkliniken	342



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.

Der Bayerische Oberste Rechnungshof bereitet eine verbesserte barrierefreie Nutzbarkeit seines Internet-Angebots vor. Als Zwischenschritt sind deshalb in diesem Jahresbericht die einzelnen Elemente der Tabellen so gestaltet, dass sie dem Benutzer das Verständnis erleichtern, etwa bei Benutzung eines Vorlese-Tools.



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AGBGB	Gesetz zur Ausführung des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 400-1-J) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 14 des Gesetzes vom 23.12.2022 (GVBl. S. 718)
AGGVG	Gerichtsverfassungsausführungsgesetz in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 300-1-1-J) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 23.12.2022 (GVBl. S. 714)
AGSG	Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze vom 08.12.2006 (GVBl. S. 942, BayRS 86-7-A/G), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 09.12.2022 (GVBl. S. 676) und durch § 12 des Gesetzes vom 23.12.2022 (GVBl. S. 718)
AllMBL	Allgemeines Ministerialblatt
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung in der Fassung der Bek. vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866, ber. 2003 S. 61), zuletzt geändert durch Art. 3 und 4 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/514 des Rats vom 22.03.2021 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Modernisierung des Steuerverfahrensrechts vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2730)
AufnG	Aufnahmegesetz vom 24.05.2002 (GVBl. S. 192, BayRS 26-5-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 09.12.2022 (GVBl. S. 676)
AVSG	Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze vom 02.12.2008 (GVBl. S. 912, 982, BayRS 86-8-A/G), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.05.2022 (GVBl. S. 275)
AVÜG	Verordnung zur Ausführung des Gesetzes zur Übertragung staatlicher Kassen-geschäfte auf die Landkreise in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2023-6-1-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 1 Abs. 54 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
Az.	Aktenzeichen
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz) in der Fassung der Bek. vom 07.12.2010 (BGBl. I S. 1952, ber. BGBl. 2012 I S. 197), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 21.12.2022 (BGBl. I S. 2847)
BayAgrarWiG	Bayerisches Agrarwirtschaftsgesetz vom 08.12.2006 (GVBl. S. 938, BayRS 787-1-L), zuletzt geändert durch Art. 9b Abs. 3 des Gesetzes vom 23.11.2020 (GVBl. S. 598)
BayBGG	Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz vom 09.07.2003 (GVBl. S. 419, BayRS 805-9-A), zuletzt geändert durch § 1 und § 2 des Gesetzes vom 24.07.2020 (GVBl. S. 388)
BayBO	Bayerische Bauordnung in der Fassung der Bek. vom 14.08.2007 (GVBl. S. 588, BayRS 2132-1-B), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 23.12.2022 (GVBl. S. 704)
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)
BayEGovV	Bayerische E-Government-Verordnung vom 08.11.2016 (GVBl. S. 314, BayRS 206-1-1-D), zuletzt geändert durch § 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 24.07.2020 (GVBl. S. 388)
BayernLabo	Bayerische Landesbodenkreditanstalt, Förderinstitut der BayernLB
BayernLB	Bayerische Landesbank, Anstalt des öffentlichen Rechts



BayEUG	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen in der Fassung der Bek. vom 31.05.2000 (GVBl. S. 414, 632, BayRS 2230- 1- 1-K), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 05.07.2022 (GVBl. S. 308)
BayFAG	Bayerisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bek. vom 16.04.2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 22.04.2022 (GVBl. S. 150) und durch Art. 32a Abs. 17 des Gesetzes vom 10.05.2022 (GVBl. S. 182)
BayFoG	BayernFonds- und Finanzagentur-Gesetz vom 27.04.2020 (GVBl. S. 230, BayRS 670-1-F), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 22.04.2022 (GVBl. S. 102)
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)
BayFwG	Bayerisches Feuerwehrgesetz in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 215-3-1-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 24.07.2020 (GVBl. S. 350)
BayGVFG	Bayerisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom 08.12.2006 (GVBl. S. 969, BayRS 922-2-B), zuletzt geändert durch die §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 27.02.2023 (GVBl. S. 38)
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)
BayKJHG	Bayerisches Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 18.06.1993 (GVBl. S. 392)
BayKlimaG	Bayerisches Klimaschutzgesetz vom 23.11.2020 (GVBl. S. 598, 656, BayRS 2129-5-1-U), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 23.12.2022 (GVBl. S. 704)
BayKrG	Bayerisches Krankenhausgesetz in der Fassung der Bek. vom 28.03.2007 (GVBl. S. 288, BayRS 2126-8-G), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 05.07.2022 (GVBl. S. 306)
BayLPfIGG	Bayerisches Landespflegegeldgesetz vom 24.07.2018 (GVBl. S. 613, 625, BayRS 2170-9-G), zuletzt geändert durch Art. 10a des Gesetzes vom 24.05.2019 (GVBl. S. 266)
BayMBL	Bayerisches Ministerialblatt
BayNatschG	Bayerisches Naturschutzgesetz vom 23.02.2011 (GVBl. S. 82, BayRS 791-1-U), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2022 (GVBl. S. 723)
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 § 3 des Gesetzes vom 27.02.2023 (GVBl. S. 38)
BayRDG	Bayerisches Rettungsdienstgesetz vom 22.07.2008 (GVBl. S. 429, BayRS 215-5-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 09.12.2022 (GVBl. S. 674)
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 11.11.2022 (GVBl. S. 667)
BaySF	Bayerische Staatsforsten, Anstalt des öffentlichen Rechts
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 23.05.2022 (GVBl. S. 224)
BayVers-RückIG	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)
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof



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)
BBB	Bürgerschaftsbank Bayern GmbH
BBP	Bayerisches Beteiligungsprogramm
BDBOS	Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
Bek.	Bekanntmachung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGG	Bayerische Garantiegesellschaft mbH für mittelständische Beteiligungen
BG-IGZ	Besitzgesellschaft Innovations- und Gründerzentrum für Biotechnologie und – medizin/Zentrum für moderne Kommunikationstechnologien
bGWL	besondere Gemeinwohlleistung
BHH	Betriebs- und Haushaltshilfe
BHO	Bundshaushaltsordnung vom 19.08.1969 (BGBI. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ und zur Änderung der Bundshaushaltsordnung vom 01.07.2022 (BGBI. I S. 1030)
BIG	Besitz- und Immobilien-Verwaltungsgesellschaft Kompetenzzentrum Neue Materialien mbH
BITV 2.0	Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung - BITV 2.0) vom 12.09.2011 (BGBI. I S. 1843), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO vom 21.05.2019 (BGBI. I S. 738)
BIVG	Besitz- und Immobilienverwaltungsgesellschaft Innovations Zentrum Medizintechnik und Pharma mbH
BJR	Bayerischer Jugendring
BodSchätzG	Gesetz zur Schätzung des landwirtschaftlichen Kulturbodens (Bodenschätzungsgesetz) vom 20.12.2007 (BGBI. I S. 3150), zuletzt geändert durch Art. 15 Grundsteuer-Reformgesetz vom 26.11.2019 (BGBI. I S. 1794)
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
Bp	Betriebsprüfung
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 Gesetze vom 11.11.2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642)
COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz	Gesetz zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen vom 27.03.2020 (BGBl. I S. 580)
DBestHG	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
DVAsyl	Asyldurchführungsverordnung vom 16.08.2016 (GVBl. S. 258, BayRS 26-5-1-I), zuletzt geändert durch Verordnung vom 08.02.2022 (GVBl. S. 42)
EBZ	Evangelisches Bildungszentrum Hesselberg
eGon	entbehrliche Gegenstände online
ELER	Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
EMIS	Energie- und Medien-Informationssystem
Epl.	Einzelplan/Einzelpläne (des Haushaltsplans)
Est	Einkommensteuer
EstG	Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bek. vom 08.10.2009 (BGBl. I S. 3366, ber. I 2009 S. 3862), zuletzt geändert durch Art. 8 Abs. 3 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/514 des Rates vom 22.03.2021 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Modernisierung des Steuerverfahrensrechts vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2730)
EU	Europäische Union
FA/FÄ	Finanzamt/Finanzämter
FDH	Fachdatenbank Hochbau
FeuerschStG	Feuerschutzsteuergesetz in der Fassung der Bek. vom 10.01.1996 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Art. 12 G zur Abwehr von Steuervermeidung und unfairem Steuerwettbewerb und zur Änd. weiterer G vom 25.06.2021 (BGBl. I S. 2056)
FMBl.	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat
Fn.	Fußnote/Fußnoten
Fully	Full Suspension
GewO	Gewerbeordnung in der Fassung der Bek. vom 22.02.1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Art. 21 des Gesetzes vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2606)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 82) vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478)
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GJ	Geschäftsjahr/Geschäftsjahre
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz in der Fassung der Bek. vom 26.02.1997 (BGBl. I S. 418, ber. S. 1804), zuletzt geändert durch Art. 22 und 23 Jahressteuergesetz 2022 vom 16.12.2022 (BGBl. I S. 2294)



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. 2 G zur Änd. des Energiewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm und zu Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung vom 19.07.2022 (BGBl. I S. 1214)
ha	Hektar
HG	Haushaltsgesetz
HG-E	Entwurf des Haushaltsgesetzes
HGr.	Hauptgruppe
HH	Haushalt
HTO	High-Tech-Offensive
HvR	Haushaltsvollzugsrichtlinien
IHV	Integriertes Haushalts- und Kassenverfahren
ILS	Integrierte Leitstellen
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
Kassen-Übertragungsgesetz	Gesetz zur Übertragung staatlicher Kassengeschäfte auf die Landkreise in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2023-6-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, geändert durch § 1 Abs. 53 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
KDBH	Katholische Dorfhelferinnen und Betriebshelfer in Bayern GmbH
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bek. vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2793)
KM	Kontrollmitteilung/Kontrollmitteilungen
KMBek	Bekanntmachung des Kultusministeriums
KommHV-Doppik	Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik vom 05.10.2007 (GVBl. S. 678, BayRS 2023-3-I), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 51 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
KommHV-Kameralistik	Kommunalhaushaltsverordnung-Kameralistik in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2023-1-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 1 Abs. 49 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
KONSENS	Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
KSt	Körperschaftsteuer
KStG	Körperschaftsteuergesetz in der Fassung der Bek. vom 15.10.2002 (BGBl. I S. 4144), zuletzt geändert durch Art. 8 und 9 Jahressteuergesetz 2022 vom 16.12.2022 (BGBl. I S. 2294)
kW	Kilowatt
KWMBI.	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst
LBHD	Ländlicher Betriebs- und Haushaltsdienst GmbH
LfA	LfA Förderbank Bayern, Anstalt des öffentlichen Rechts
LfAG	LfA-Gesetz in der Fassung der Bek. vom 20.06.2001 (GVBl. S. 332, BayRS 762-5-F), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 327 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)



LfP	Landesamt für Pflege
LfSt	Landesamt für Steuern
LStB	Lohnsteuerbescheinigung/Lohnsteuerbescheinigungen
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 Gesetz vom 23.05.2022 (GVBl. S. 218)
MAHD	Melkeraushilfsdienst Bayern e. V.
MR	Maschinen- und Betriebshilfsringe
MWh	Megawattstunde
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
OGr.	Obergruppe/Obergruppen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
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 10.08.2021 (BGBl. I S. 3436)
Pedelec	Pedal Electric Cycle
PMS	Pavement-Management-System
PwC	PricewaterhouseCoopers GmbH
RE 2012	Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau, Ausgabe 2012 (RE 2012) vom 08.05.2013, AllMBI. 2013 S. 199, BayVV Gliederungsnummer 912-B
RL	Richtlinie über die Gewährung von Vorhaltepauschalen für Privatkliniken nach § 30 Gewerbeordnung (GewO) ohne Zulassungen oder Verträge im Bereich der Sozialversicherungen für die Freihaltung von Kapazitäten zur Bekämpfung der Corona-Pandemie



RL 2015/ RL 2016	Richtlinien für die Förderung des Einsatzes von Fachkräften der Betriebs- und Haushaltshilfe sowie für die Melkeraushilfe, Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 10.12.2015 Az. A2/G3-7296.1-1/35 (RL 2015) sowie vom 17.03.2016 Az. A2/G3-7296.1-1/48 (RL 2016)
RLBau	Gemeinsame Bek. des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 25.05.2011 Az. IIA/IIZ-42011-001/09 und 13-B 1003-2-21511/11, AllMBl. S. 309
RMS	Risikomanagementsystem
RÖFE	Richtlinien zur Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen (RÖFE), Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie vom 27.02.2015, Az. 52-3305/45/7 (AllMBl. S. 170)
RPE-Strä 01	Bek. des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über die Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen, Ausgabe 2001, RPE-Strä 01 vom 18.11.2002 (AllMBl. S. 1164)
RPW	Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW 2013), Fassung vom 31.01.2013 (BAnz AT 22.02.2013 B4)
Rz.	Randziffer/Randziffern
RZ-Nord	Rechenzentrum-Nord
Satzung des Bayerischen Jugendrings	Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration über die Satzung des Bayerischen Jugendrings vom 21.06.2017 (AllMBl. S. 282), geändert durch Bek. vom 28.10.2020 (BayMBl. Nr. 634)
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der Fassung der Bek. vom 13.05.2011 (BGBl. I S. 850, ber. S. 2094), zuletzt geändert durch Art. 1 Bürgergeld-G vom 16.12.2022 (BGBl. I S. 2328)
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung - vom 20.12.1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Art. 1, 1a, Art. 1b KrankenhauspflegeentlastungsG vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2793)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe - in der Fassung der Bek. vom 11.09.2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Abschaffung der Kostenheranziehung von jungen Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe vom 21.12.2022 (BGBl. I S. 2824)
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 3 und 4 G zur Einführung von Preisbremsen für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme und zur Änd. weiterer Vorschriften vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2560)
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe - vom 27.12.2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 5 Bürgergeld-G vom 16.12.2022 (BGBl. I S. 2328)
SodEG	Gesetz über den Einsatz der Einrichtungen und sozialen Dienste zur Bekämpfung der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise in Verbindung mit einem Sicherstellungsauftrag vom 27.03.2020 (BGBl. I S. 575, 578), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Verlängerung des Sozialdienstleister-EinsatzG und weiterer Regelungen vom 18.03.2022 (BGBl. I S. 473)
StAnz	Staatsanzeiger
StBÄ	Staatliche Bauämter
StFoG	Staatsforstengesetz vom 09.05.2005 (GVBl. S.138, BayRS 7902-0-L), zuletzt geändert durch Art. 9b Abs. 5 des Gesetzes vom 23.11.2020 (GVBl. S. 598)
STMELF	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten



StMUV	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
StMWi	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie
StNr.	Steuernummer/Steuernummern
Stpfl.	Steuerpflichtiger/Steuerpflichtige
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung vom 06.03.2013 (BGBl. I S. 367), zuletzt geändert durch Art. 13 Viertes G zur Änd. des StraßenverkehrsG und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 12.07.2021 (BGBl. I S. 3091)
SVLFG	Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau
TETRA	Terrestrial Trunked Radio
TG	Titelgruppe
Tit.	Titel (des Haushaltsplans)
TNr./TNrn.	Textnummer/Textnummern
USt	Umsatzsteuer
UStAE	Umsatzsteuer-Anwendungserlass vom 01.10.2010, BStBl. I S. 846 - Stand zum 31.12.2022, zuletzt geändert durch BMF vom 20.12.2022 (BStBl. I 2022, 1694)
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. 13 G zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änd. des FinanzausgleichsG und weiterer G vom 23.05.2022 (BGBl. I S. 760)
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung)
VA	Veräußerungsanzeige/Veräußerungsanzeigen
VGH	Verwaltungsgerichtshof
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)
VHF Bayern	Handbuch für die Vergabe und Durchführung für Freiberufliche Dienstleistungen
VN-Prüfung	Verwendungsnachweis-Prüfung
VV	Verwaltungsvorschrift



VwZVG	Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2010-2-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 4 des Gesetzes vom 23.12.2022 (GVBl. S. 718)
VZ	Veranlagungszeitraum/Veranlagungszeiträume
VZK	Vollzeitkraft/Vollzeitkräfte
WLAN	Wireless Local Area Network
ZEB	Zustandserfassung und -bewertung
ZPO	Zivilprozessordnung in der Fassung der Bek. vom 05.12.2005 (BGBl. I S. 3202, ber. 2006 I S. 431 und 2007 I S. 1781), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Durchführung des Haager Übereinkommens über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen sowie zur Änd. der ZPO, des BGB, des WohnungseigentumsG und des G zur Modernisierung des Strafverfahrens vom 07.11.2022 (BGBl. I S. 1982)
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 2021 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 2021. Abschnitt II befasst sich mit Allgemeinen Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2021 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 tiefe Spuren hinterlassen: Der haushaltsmäßige Schuldenstand beläuft sich Ende 2021 auf 37,0 Mrd. € (+ 8,5 %). Obwohl die 2020 bereitgestellten Kreditermächtigungen in Höhe von 20,0 Mrd. € insbesondere aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen 2021 und 2022 nicht vollständig benötigt werden, könnte der Schuldenstand bis Ende 2023 im ungünstigsten Fall auf 44,6 Mrd. € ansteigen.

Abschnitt IV bietet einen Überblick über die Epl. des Landtags, der Staatskanzlei, aller Ressorts und des ORH. Diese Einzelplanbemerkungen beschreiben den jeweiligen Aufgabenbereich und stellen wesentliche Finanzdaten der Haushaltsrechnung 2021 sowie das Personalsoll dar. Größere Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Epl. sowie die Entwicklung der Ausgabereste werden erläutert.

Einzelne Prüfungsergebnisse aus verschiedenen Ressorts finden sich in Abschnitt V. Dieser ist keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des ORH. Den zuständigen obersten Staatsbehörden wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen. Deren Äußerungen und Einwendungen wurden in die Beratungen des ORH einbezogen und sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben (Art. 97 Abs. 1



Satz 2 BayHO). Viele Beanstandungen und Empfehlungen des ORH werden bereits im Verlauf des Prüfungsverfahrens von der geprüften Stelle erledigt. Der ORH beschränkt sich bei seinen Prüfungen zudem auf ausgewählte Bereiche, wobei er darauf achtet, keine prüfungsfreien Räume entstehen zu lassen. Die Anzahl der Beiträge in Abschnitt V dieses Berichts und deren Zuordnung zu den Geschäftsbereichen lassen deshalb keine allgemeinen Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ressorts zu.

Hinzuweisen ist ferner auf den Bericht über die finanzielle Situation des Bayerischen Rundfunks, den der ORH am 23.09.2022 dem Bayerischen Landtag und dem Wissenschaftsministerium vorgelegt hat.¹

In einer Beratenden Äußerung zur Personalsachbearbeitung im Bereich der Tarifbeschäftigten hat der ORH im Dezember 2022 angesichts der festgestellten hohen Fehlerquoten mehr Qualitätskontrollen und Gegenmaßnahmen in der staatlichen Personalverwaltung angemahnt.²

¹ Abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1380-die-finanzielle-situation-des-bayerischen-rundfunks-2022.html>.

² Abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1410-stichprobenpruefungen-im-tariffbereich.html>.



Bericht gemäß Art. 97 BayHO

I. PRÜFUNGSERGEBNIS

↳ Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse war die Haushalts- und Wirtschaftsführung 2021 insgesamt geordnet.

II. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1

Haushaltsrechnung 2021

- Die Haushaltsrechnung 2021 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 30.09.2022³ dem Landtag und dem ORH die Haushaltsrechnung 2021 vor.⁴ Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2021⁵ aufgestellt. Sie enthält alle in Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten sowie den Abschlussbericht.

1.1 Finanzierungsrahmen Corona

2021 wurden zur Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie erneut Mittel veranschlagt bzw. Ermächtigungen zu Bürgschaftsübernahmen⁶ eingeräumt. Diese Maßnahmen wurden auch 2021 zum einen über den Staatshaushalt und zum anderen außerhalb des Staatshaushalts im Sondervermögen BayernFonds abgewickelt.

Finanzierungsrahmen für Corona-Maßnahmen (Mio. €)		Tabelle 1					
		2020		2021			
		Soll	Ist	Soll	Aus 2020 ¹	Gesamt	Ist
Staatshaushalt		32.000,0	8.185,8	11.635,4	12.124,2	23.759,6	3.333,0
davon	Kreditermächtigung (Kap. 13 19)	20.000,0	7.208,0	11.635,4	1.102,0	12.737,4	2.938,0
	Bürgschaftsrahmen zur Risikoentlastung der LfA Förderbank Bayern	12.000,0	977,8	0,0	11.022,2	11.022,2	395,0
Sondervermögen BayernFonds		46.000,0	1,3	0,0	45.998,7	45.998,7	35,5
davon	Kreditermächtigung	20.000,0	1,3	0,0	19.998,7	19.998,7	35,5
	Gewährleistungsermächtigung	26.000,0	0,0	0,0	26.000,0	26.000,0	0,0
Summe		78.000,0	8.187,1	11.635,4	58.122,9	69.758,3	3.368,5

¹ Aus 2020 übertragene bzw. weiter verfügbare Ermächtigungen.

Der Finanzierungsrahmen 2021 von 69,8 Mrd. € beinhaltete Kreditermächtigungen von 32,7 Mrd. €, Gewährleistungsermächtigungen von 26,0 Mrd. € und einen Bürgschaftsrahmen von 11,0 Mrd. €.

³ LT-Drs. 18/27675 vom 30.09.2022.

⁴ Art. 80 BV i. V. m. Art. 80 und Art. 114 Abs. 1 BayHO.

⁵ HG 2021 vom 09.04.2021 (GVBl. S. 150).

⁶ Art. 8 Abs. 22 2. NHG 2020, Art. 8 Abs. 13 HG 2021 und Art. 8 Abs. 14 HG 2022.



Staatshaushalt: Sonderfonds Corona-Pandemie

Mit dem Haushaltsgesetz 2021⁷ sollte weiterhin insbesondere auf die Corona-Pandemie reagiert und vor allem die bayerische Wirtschaft und das Gesundheitssystem 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 HG 2021 eine Kreditermächtigung von 11,6 Mrd. € vor. Zudem standen noch 1,1 Mrd. € an übertragenen Kreditermächtigungen aus dem vorausgegangenen Haushaltsjahr, die bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2020 nicht in Anspruch genommen und zur Deckung in 2021 noch benötigt wurden, zur Verfügung (vgl. TNr. 1.4).

Ergänzend zu den Leistungen des Freistaates wurden vom Bund und Dritten Mittel für die Bewältigung der Corona-Pandemie bereitgestellt. Diese durchlaufenden Bundes- und Drittmittel 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 Risiken für den Freistaat und für die Realwirtschaft reagiert werden.⁸ Der BayernFonds konnte im Jahr 2021 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. 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 2021 wurde am 03.05.2022 abgeschlossen. Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis.⁹ Für diese Berechnung wird auf die Ist-Ergebnisse und die Entwicklung der Haushaltsreste zurückgegriffen. Für 2021 weisen die Haushaltsrechnung und die Buchführung folgende Beträge aus:

⁷ Erläuterung zu Art. 2a Abs. 1 HG 2021 (https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2021/haushaltsplan/Haushaltsgesetz.pdf, S. 34 f., abgerufen am 24.10.2022).

⁸ LT-Drs. 18/7141 vom 01.04.2020.

⁹ Art. 83 Nr. 2 d) BayHO.

ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG
UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG



Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2021 im Staatshaushalt (€)		Tabelle 2
Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2021		
Ist-Einnahmen		75.033.279.364,16
davon	<i>Allgemeiner Haushalt</i>	64.237.141.395,36
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	10.783.533.427,41
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	12.604.541,39
Ist-Ausgaben		- 73.668.063.234,05
davon	<i>Allgemeiner Haushalt</i>	- 62.253.987.206,34
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	- 11.171.471.486,32
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	- 242.604.541,39
1. Kassenmäßiges Jahresergebnis		1.365.216.130,11
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2020 übertragene- nen Reste		
Einnahmereste		17.385.309.387,28
davon	<i>Allgemeiner Haushalt</i>	14.125.645.423,08
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	1.101.963.964,20
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	2.157.700.000,00
Ausgaberreste		- 11.479.228.929,30
davon	<i>Allgemeiner Haushalt</i>	8.196.991.520,27
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	3.282.237.409,03
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	0,00
2. Saldo der Vorjahresreste		5.906.080.457,98
Saldo der in das Haushaltsjahr 2022 übertragenen Reste		
Einnahmereste		19.027.570.024,13
davon	<i>Allgemeiner Haushalt</i>	14.717.227.999,93
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	1.922.642.024,20
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	2.387.700.000,00
Ausgaberreste		- 14.486.705.696,26
davon	<i>Allgemeiner Haushalt</i>	9.271.728.286,14
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	5.214.977.410,12
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	0,00
3. Saldo der neuen Reste		4.540.864.327,87
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		- 1.365.216.130,11
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		0,00

ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG
UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG



Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2021 ausgeglichen. Ein abzuwickelnder Überschuss oder Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO entstand nicht.

Die nach Haupt- bzw. Obergruppen gegliederte Übersicht stellt die im Haushaltsplan 2021 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2021 gegenüber:

Soll-Ist-Vergleich der Einnahmen und Ausgaben 2021 (Mio. €)				Tabelle 3
Haupt-/Obergruppen		Soll	Ist	Veränderung Soll/Ist
Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben sowie EU-Eigenmittel	45.041,7	50.138,1	+ 5.096,4
	<i>darunter</i> Sonderfonds Corona-Pandemie	0,0	68,0	+ 68,0
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	3.148,0	3.800,5	+ 652,5
	<i>darunter</i> Sonderfonds Corona-Pandemie	0,0	183,4	+ 183,4
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	7.991,8	15.508,8	+ 7.517,0
	<i>darunter</i> Sonderfonds Corona-Pandemie	725,1	7.592,3	+ 6.867,2
31-32	Schuldenaufnahmen (Kreditmarkt und Bund)	11.585,4	2.063,0	- 9.522,4
	<i>davon</i> Allgemeiner Haushalt	0,0	- 595,0	- 595,0
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	11.635,4	2.938,0	- 8.697,4
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	- 50,0	- 280,0	- 230,0
33-34	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.410,9	1.305,1	- 105,9
	<i>darunter</i> Sonderfonds Corona-Pandemie	0,0	1,8	+ 1,8
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	2.167,9	2.156,8	- 11,1
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen	0,0	0,0	0,0
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	7,7	61,0	+ 53,3
	Summe	71.353,4	75.033,3	+ 3.679,9
	<i>davon</i> Allgemeiner Haushalt	58.781,1	64.237,1	+ 5.456,1
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	12.360,51	10.783,5	- 1.577,0
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	211,8	12,6	- 199,2



ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG
UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

Haupt-/Obergruppen		Soll	Ist	Veränderung Soll/Ist
	Ausgaben			
4	Personalausgaben	26.649,3	25.525,7	- 1.123,7
	darunter Sonderfonds Corona-Pandemie	274,6	181,4	- 93,2
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	6.252,7	5.201,4	- 1.051,3
	darunter Sonderfonds Corona-Pandemie	1.621,5	920,1	- 701,4
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	570,9	432,4	- 138,4
	darunter Sonderfonds Corona-Pandemie	61,9	3,1	- 58,8
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	26.506,9	32.548,5	+ 6.041,6
	darunter Sonderfonds Corona-Pandemie	3.564,5	9.882,0	+ 6.317,5
7	Baumaßnahmen	1.962,5	1.579,8	- 382,8
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	7.983,0	6.693,5	- 1.289,5
	darunter Sonderfonds Corona-Pandemie	417,5	184,9	- 232,6
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	131,0	1.626,5	+ 1.495,5
97	Globale Mehr- und Minderausgaben ¹	1.289,5	0,0	- 1.289,5
	davon Mehrausgaben beim Sonderfonds Corona-Pandemie	2.390,0	0,0	- 2.390,0
	sonstige globale Minderausgaben	- 1.100,5	0,0	+ 1.100,5
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	7,7	60,4	+ 52,8
	Summe	71.353,4	73.668,1	+ 2.314,7
	davon Allgemeiner Haushalt	62.811,7	62.254,0	- 557,7
	Sonderfonds Corona-Pandemie	8.329,9	11.171,5	+ 2.841,6
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	211,8	242,6	+ 30,8

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

Die Ist-Einnahmen des Jahres 2021 lagen - im Gegensatz zu den beiden Vorjahren - über den veranschlagten Einnahmen. Dies ist insbesondere auf deutlich höhere Steuereinnahmen sowie die höheren Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen vom Bund zurückzuführen. Die Ist-Ausgaben 2021 überstiegen - anders als im Vorjahr - die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze. Dies ist nahezu ausschließlich darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) mit 11,2 Mrd. € u. a. aufgrund der Weiterleitung von Bundes- und Drittmitteln deutlich über den veranschlagten 8,3 Mrd. € lagen. Auf die einzelnen Veränderungen wird in den TNrn. 3 bis 11 näher eingegangen.



1.3 Haushaltsreste

Aus dem Haushaltsjahr 2021 wurden **Ausgabereste von 14,5 Mrd. €** (Vorjahr: 11,5 Mrd. €, + 26,2 %) und **Einnahmereste von 19,0 Mrd. €** (Vorjahr: 17,4 Mrd. €, + 9,4 %) in das Haushaltsjahr 2022 übertragen.

Haushaltsreste können gebildet werden, wenn die tatsächlichen Ausgaben oder Einnahmen geringer sind als die, die im Haushaltsjahr zur Verfügung stehen. 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 i. d. R. der Fall, wenn aufgrund der veranschlagten Haushaltsmittel rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden, die noch erfüllt werden müssen.¹⁰

Das Finanzministerium stimmte der Übertragung folgender Ausgabereste des Jahres 2021 in das Haushaltsjahr 2022 zu:

¹⁰ Art. 45 und Art. 19 BayHO.



Ausgabereste (Mio. €)		Tabelle 4		
	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Allgemeiner Haushalt	8.168,1	9.246,2	+ 1.078,2	+ 13,2 %
Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	3.282,2	5.215,0	+ 1.932,7	+ 58,9 %
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 08 und 13 12)	18,9	18,7	- 0,2	- 1,1 %
Programm „Zukunft Bayern 2020“ (Kap. 13 30)	5,5	4,5	- 1,0	- 18,1 %
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 und 13 44)	4,5	2,3	- 2,2	- 49,0 %
Summe	11.479,2	14.486,7	+ 3.007,5	+ 26,2 %

Die Ausgabereste im allgemeinen Haushalt stiegen um 1.078,2 auf 9.246,2 Mio. € an. 806,0 Mio. € (+ 228,1 Mio. €) der Ausgabereste entfielen auf die Baumaßnahmen der Anlage S.

Beim **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) fielen Ausgabereste von 5.215,0 Mio. € (36,0 % aller Ausgabereste) an. Diese wurden mit der Fortführung der bereits begonnenen und in 2022 fortzusetzenden Maßnahmen zur Bekämpfung und Bewältigung der Corona-Pandemie begründet.

Insgesamt verteilten sich die verbliebenen Ausgabereste folgendermaßen auf die verschiedenen Ausgabearten:



ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG
UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

Ausgabereste nach Ausgabearten - Gesamthaushalt (Mio. €)							Tabelle 5	
	2020			2021			Veränderung 2020/2021	
	Allgemeiner Haushalt	Sonder- fonds Corona- Pande- mie	Gesamt- haushalt	Allgemeiner Haushalt	Sonder- fonds Corona- Pande- mie	Gesamt- haushalt		
Personalausgaben (HGr. 4)	808,4	96,6	905,0	867,4	229,1	1.096,5	+ 191,5	+ 21,2 %
Sächliche Verwaltungs- ausgaben (OGr. 51-54)	1.289,0	667,7	1.956,7	1.528,2	1.313,8	2.842,0	+ 885,3	+ 45,2 %
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56-59)	55,0	53,5	108,5	55,0	0,0	55,0	- 53,5	- 49,3 %
Zuweisungen und Zu- schüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	1.320,7	1.125,9	2.446,6	1.667,7	3.124,8	4.792,5	+ 2.345,8	+ 95,9 %
Baumaßnahmen (HGr. 7)	789,6	0,0	789,6	1.079,0	0,0	1.079,0	+ 280,4	+ 35,1 %
Sonstige Sachinvestiti- onen (OGr. 81-82)	475,3	64,2	539,5	571,3	185,1	756,4	+ 216,9	+ 40,2 %
Investitionsförderungs- maßnahmen (OGr. 83-89)	3.449,6	65,0	3.514,6	3.502,8	362,2	3.865,1	+ 350,4	+ 10,0 %
Besondere Finanze- rungsausgaben (HGr. 9)	0,3	1.209,4	1.209,7	0,3	0,0	0,3	- 1.209,4	- 100,0 %
Summe	8.197,0	3.282,2	11.479,2	9.271,7	5.215,0	14.486,7	+ 3.007,5	+ 26,2 %

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.¹¹

Insgesamt erhöhten sich die Ausgabereste erneut um 3.007,5 auf 14.486,7 Mio. € (+ 26,2 %). Sie erhöhten sich damit zum zwölften Mal in Folge, obwohl deren Anstieg durch die Veranschlagung von 661,6 Mio. € globalen Minderausgaben¹² in den Epl. 04, 07, 09, 10, 12, 13, 14 und 15 sowie einen Resteeinzug von 436,4 Mio. € durch das Finanzministerium entgegengewirkt wurde. 2021 verblieben somit 14,5 Mrd. € Ausgabereste. Diese

¹¹ Siehe ORH-Bericht 2020 - Ergänzungsband TNr. 10.

¹² Kap. 14 02 Tit. 972 01, Tit. 972 03 der Epl. 04, 07, 09, 10, 12 und 15, Tit. 972 04 der Epl. 07 und 13 sowie Kap. 07 02 Tit. 972 05 - vgl. TNr. 1.6.



beliefen sich allein im Bereich der Investitionen (HGr. 7 und 8) auf 5,7 Mrd. € (39,3 % aller Ausgabereste).

1.3.2 Einnahmereste

Die vom Landtag bewilligten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme¹³ 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 2022 übertragen:

Einnahmereste (Mio. €)		Tabelle 6		
	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Kreditermächtigungen				
zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen				
im allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06)	14.096,7	14.691,7		
beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	2.157,7	2.387,7	+ 825,0	+ 5,1 %
zum Abgleich der Haushaltsrechnung				
für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Deckung der Ausgabereste bei Kap. 13 19)	1.102,0	1.922,6	+ 820,7	+ 74,5 %
Andere Einnahmereste				
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 08 und 13 12)	18,9	18,7	- 0,2	- 1,1 %
Programm „Zukunft Bayern 2020“ (Kap. 13 30)	5,5	4,5	- 1,0	- 18,1 %
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 und 13 44)	4,5	2,3	- 2,2	- 49,0 %
Summe	17.385,3	19.027,6	+ 1.642,3	+ 9,4 %

Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen für den allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) und den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 825,0 Mio. € an. Zusätzlich wurden zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2021 beim **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) Einnahmereste in Höhe von 1.922,6 Mio. € übertragen (vgl. TNr. 1.4). Hierbei handelt es sich laut Finanzministerium

¹³ Art. 18 Abs. 3 BayHO, Art. 2 und Art. 2a HG 2021.



ausschließlich um Einnahmereste, die auf Kreditermächtigungen nach Art. 2a Abs. 1 HG 2021 basieren.

Ausgaben für die in Tabelle 6 unter „Andere Einnahmereste“ genannten 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 4 und 6).

Die Übertragung der Einnahmereste von insgesamt 19.027,6 Mio. € war zulässig, da diese zur Deckung der Ausgabereste (14.486,7 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2021 sowie der Vorjahre (4.540,9 Mio. €)¹⁴ benötigt wurden.¹⁵

1.4 Kreditermächtigungen

Der Landtag bestimmte im Haushaltsgesetz¹⁶, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen und diese Kreditermächtigungen übertragen darf. Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden wie folgt beansprucht:

¹⁴ Vgl. Tabelle 2 Nr. 3.

¹⁵ Art. 2, Art. 2a und Art. 8 Abs. 3 HG 2021.

¹⁶ Art. 18 Abs. 3 BayHO i. V. m. Art. 2, Art. 2a HG 2021.

ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG
UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG



Kreditermächtigungen 2021 (Mio. €)				Tabelle 7
	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 2021)	0,0	11.635,4	0,0	11.635,4
Übertragene Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2020				
<i>zum Abgleich der Haushaltsrechnung (Deckung der Ausgabereiste Sonderfonds Corona-Pandemie)²</i>	0,0	1.102,0	0,0	1.102,0
<i>zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen¹</i>	14.096,7	0,0	2.157,7	16.254,4
Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2021)	1.085,0	0,0	280,0	1.365,0
Kürzung der Kreditermächtigung um die Nettotilgung (Art. 2 Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 HG 2021)	0,0	0,0	- 50,0	- 50,0
Kreditermächtigungen 2021	15.181,7	12.737,3	2.387,7	30.306,7
Davon ab:				
<i>Kreditaufnahme im Jahr 2021</i>	- 490,0	- 2.938,0	0,0	- 3.428,0
<i>Nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen</i>	0,0	- 7.876,7	0,0	- 7.876,7
Verbleibende Kreditermächtigungen	14.691,7	1.922,6	2.387,7	19.002,1
Davon ab:				
Übertragene Kreditermächtigungen auf das Jahr 2022				
<i>zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2021 (Deckung der Ausgabereiste Sonderfonds Corona-Pandemie)³</i>	0,0	- 1.922,6	0,0	- 1.922,6
<i>zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen⁴</i>	- 14.691,7	0,0	- 2.387,7	- 17.079,4
Rest	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ Art. 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2021 ermächtigt zur Inanspruchnahme der „in den vorausgegangenen Haushaltsjahren nach Art. 8 Abs. 3 des jeweiligen Haushaltsgesetzes oder der ihr vorangegangenen Vorschrift übertragenen und nicht beanspruchten Ermächtigungen für Anschlussfinanzierungen“.

² Art. 2a Abs. 2 HG 2021 ermächtigt zur Inanspruchnahme der „im vorausgegangenen Haushaltsjahr nach Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2020 i. d. F. des 2. NHG 2020 nicht in Anspruch genommen Ermächtigungen soweit diese noch zur Deckung benötigt werden.“

³ Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2021 ermächtigt zur Übertragung „soweit diese Kreditmittel bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2021 nicht aufgenommen wurden und zur Deckung noch benötigt werden.“

⁴ Art. 8 Abs. 3 HG 2021 ermächtigt zur Übertragung „in die folgenden Haushaltsjahre“.

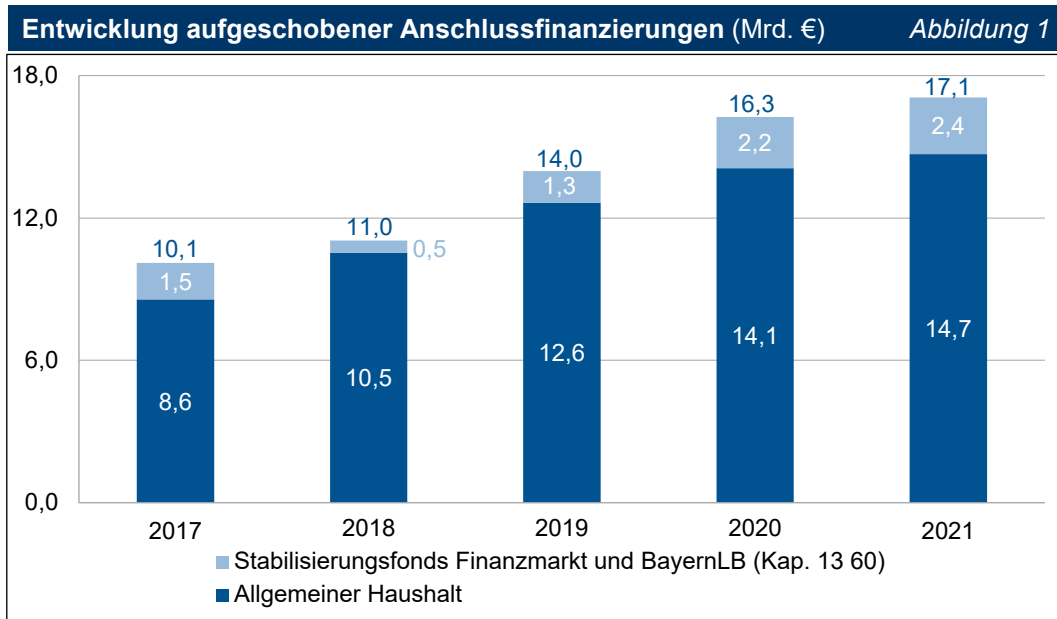


Seit dem Haushalt 2008¹⁷ können nicht beanspruchte Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden.

2021 wurden im allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) Darlehen von 1.085,0 Mio. € und im Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) von 280,0 Mio. € fällig und vom Finanzministerium getilgt. Davon wurden beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB 50,0 Mio. € dauerhaft getilgt. Für die vorgesehene Anschlussfinanzierung der fälligen nicht dauerhaft getilgten Darlehen (1.315,0 Mio. €) wurden 2021 im allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) Kredite von 490,0 Mio. € aufgenommen. Die restlichen Anschlussfinanzierungen (825,0 Mio. €) wurden aufgrund vorhandener Liquidität aufgeschoben und die hierfür vorgesehenen Kreditermächtigungen übertragen.

Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich damit kontinuierlich von 3,5 Mrd. € in 2011 über 10,1 Mrd. € in 2017 auf 17,1 Mrd. € in 2021. Davon wurden im Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) 2021 Kreditermächtigungen von 2,4 Mrd. € (+ 10,7 %) für eine spätere Anschlussfinanzierung übertragen.

¹⁷ Art. 8 Abs. 10 HG 2007/2008 i. d. F. des 1. NHG 2008, ab 2009/2010 Art. 8 Abs. 3 HG.



Sonderfonds Corona-Pandemie

Das HG 2021¹⁸ sah für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) eine Kreditermächtigung von bis zu 11,6 Mrd. € vor. Sofern diese Kreditmittel bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2021 nicht aufgenommen und zur Deckung noch benötigt wurden, konnten die nicht beanspruchten Kreditermächtigungen übertragen werden.¹⁹ Die Kreditermächtigung zum Ausgleich von ursprünglich erwarteten krisenbedingten Steuermindereinnahmen 2021 von 3,6 Mrd. € wurde wegen der im Vollzug 2021 tatsächlich erzielten Steuermehreinnahmen nicht benötigt. Aufgrund von weiteren Vollzugsverbesserungen im allgemeinen Haushalt konnte beim Jahresabschluss 2021 auch auf die Kreditfinanzierung der in 2021 veranschlagten Ausgabemittel für die Hightech Agenda Plus verzichtet und zudem die Kreditermächtigung im Kap. 13 19 allgemein um 1,5 Mrd. € reduziert werden. Letztlich wurden 2021 für den Sonderfonds Corona-Pandemie Kredite von insgesamt 2,9 Mrd. € aufgenommen. Kreditermächtigungen zur Deckung der Ausgaben für die weitere Abwicklung der Corona-Maßnahmen im Haushaltsjahr 2022 wurden - insbesondere für den Zeitraum der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung - in Höhe von 1.922,6 Mio. € übertragen. Die 2021 nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen von 7.876,7 Mio. € (vgl. Tabelle 7) wurden in Abgang gestellt.

¹⁸ Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2021.

¹⁹ Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2021.



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.²⁰

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 8	
	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Überplanmäßige Ausgaben ¹	369,9	196,1	- 173,8	- 47,0 %
Außerplanmäßige Ausgaben	15,6	10,3	- 5,3	- 33,9 %
Vorgriffe ²	109,8	85,0	- 24,8	- 22,6 %
Summe	495,3	291,4	- 203,9	- 41,2 %

¹ 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.

Wert für 2021 weicht vom Abschlussbericht 2021 des Finanzministeriums um 19,8 Mio. € ab, da die Angaben in der Anlage I bei den Kap. 01 02, 03 03, 05 18, 05 19, 06 21, 08 72, 12 77 und 15 81 insoweit nicht korrekt waren.

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

Die Haushaltsüberschreitungen betragen 0,4 % (Vorjahr: 0,6 %) des Haushaltsvolumens. 2021 wurden in acht Fällen überplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe von über 5 Mio. € geleistet:

²⁰ Art. 37 BayHO.



Bei den Zuschüssen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) fiel ein Vorgriff von 64,3 Mio. € an, der aufgrund eines Haushaltsvermerks gestattet war. Zudem fiel bei den Maßnahmen zur Umsetzung des Operationellen Programms zu thematischen Zielen für stärker entwickelte Regionen im Bereich des Kultusministeriums ein durch Haushaltsvermerk zulässiger Vorgriff von 6,4 Mio. € an.

Zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben und Verpflichtungen fielen folgende überplanmäßige Ausgaben über 5 Mio. € an:

- Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern:
Überplanmäßige Ausgaben für die Kostenerstattung an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden gem. Art. 8 AufnG (91,0 Mio. €).
- Leistungen nach dem Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (32,5 Mio. €).
- Ausgaben für Abfindungen zur Versorgungslastenteilung:
Überplanmäßige Ausgaben für Abfindungen an den Bund (11,1 Mio. €) sowie für Abfindungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (12,7 Mio. €).
- Vergütungen für Religionslehrer an Kirchen und kirchliche Genossenschaften (7,8 Mio. €).
- Erstattung an die Rentenversicherungsträger für Aufwendungen nach Maßgabe der Versorgungsausgleichs-Erstattungsverordnung (6,5 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.

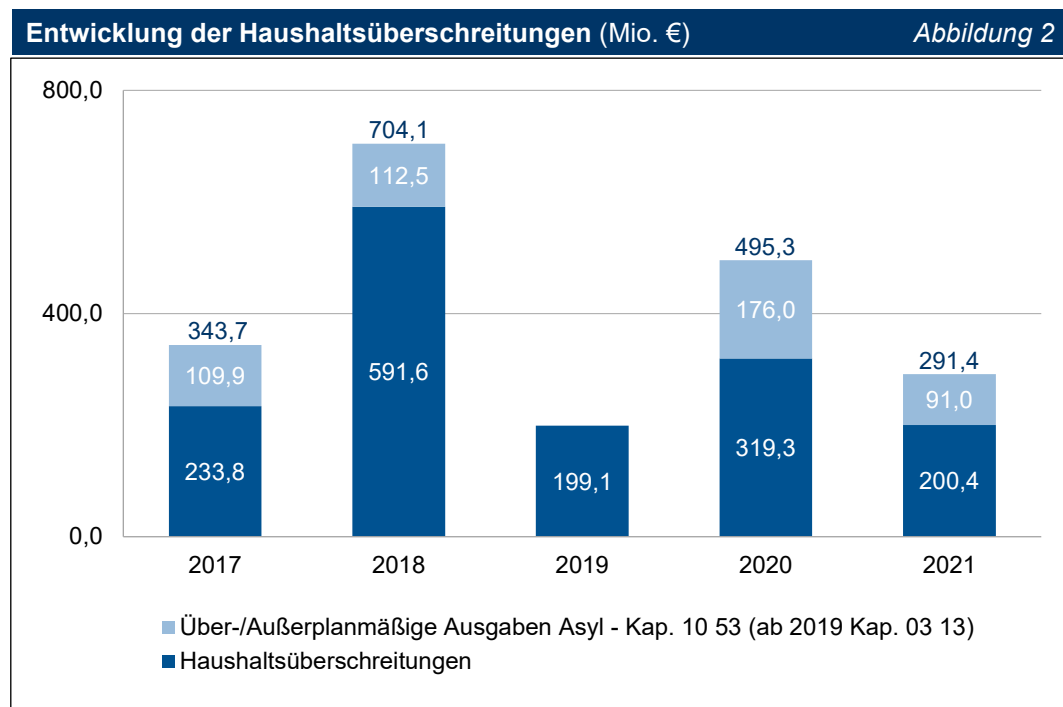
Bis auf wenige Ausnahmen lag zudem die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums zur Überschreitung des Haushalts vor bzw. bestätigten das Finanzministerium oder die zuständigen obersten Staatsbehörden,²¹ dass sie bei rechtzeitiger Antragstellung zugestimmt hätten. Soweit das Finanzministerium einen Ausgleich nach Art. 37 Abs. 3 BayHO gefordert hat, wurde dem Rechnung getragen. Ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz war nicht erforderlich.

In einigen Fällen wurden unzulässige Kettenverstärkungen vorgenommen. Dies führte teilweise dazu, dass überplanmäßige Ausgaben nicht korrekt ausgewiesen wurden. Dadurch

²¹ Nr. 6.3 HvR 2021.



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



In den Jahren 2017 bis 2020 lagen die Haushaltsüberschreitungen zwischen 0,3 und 1,2 % des Haushaltsvolumens. 2021 bewegten sich die Haushaltsüberschreitungen mit einem Anteil von 0,4 % weiter in diesem Rahmen.

Im **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) wurde das Finanzministerium beim Verstärkungsansatz Kap. 13 19 Tit. 971 01 ermächtigt, besondere außerplanmäßige Ausgabermächtigungen zur Umsetzung von notwendigen Maßnahmen im Zuge der Corona-Pandemie in Kap. 13 19 zu schaffen. Diese besonderen außerplanmäßigen Ausgabebetitel wurden im Haushaltsvollzug 2021 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.²² Eine Ausnahme hiervon stellen die globalen Mehr- und

²² Art. 17 Abs. 1 BayHO.



Mindereinnahmen sowie die globalen Mehr- und Minderausgaben dar. Diese werden veranschlagt, wenn zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch unklar ist, bei welcher Haushaltsstelle die Einnahme bzw. Ausgabe zuzuordnen oder eine Einsparung möglich ist. Im Haushaltsjahr 2021 gab es folgende globale Veranschlagungen:

Die 2021 bei Kap. 13 03 Tit. 972 01 veranschlagten „Minderausgaben aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungsmaßnahmen in sämtlichen Einzelplänen“ betrug 400,0 Mio. € (Vorjahr: 340,0 Mio. €). Diese wurde über die haushaltsgesetzliche Sperre gem. Art. 4 HG 2021 erbracht.

Bei Kap. 14 02 Tit. 972 01, Tit. 972 03 der Epl. 04, 07, 09 ,10, 12 und 15, Tit. 972 04 der Epl. 07 und 13 sowie Kap. 07 02 Tit. 972 05 wurden weitere globale Minderausgaben von insgesamt 661,6 Mio. € (Vorjahr: 84,0 Mio. €) veranschlagt. Der größte Anteil (538,1 Mio. €) entfiel hierbei auf die im Epl. 13 veranschlagte globale Minderausgabe zum Haushaltsabgleich 2021. Die Einsparungen hierfür waren bei den übertragbaren Ausgabeansätzen zu erwirtschaften und bei den einschlägigen Haushaltsstellen nachzuweisen. In der Haushaltsrechnung wurde deren Erbringung vollständig belegt.

Darüber hinaus wurden 2021 in den Epl. 05²³ und 15²⁴ globale Minderausgaben zur Haushaltskonsolidierung von 38,9 Mio. € (Vorjahr: 26,9 Mio. €) ausgebracht und ordnungsgemäß durch Einsparungen an anderer Stelle gedeckt.

Im Bereich des Umweltministeriums wurden für sächliche Verwaltungsausgaben globale Mehrausgaben von 1,1 Mio. € (Vorjahr: 0,9 Mio. €) und globale Minderausgaben von 4,0 Mio. € (Vorjahr: 3,8 Mio. €) ausgebracht; die Minderausgaben wurden ordnungsgemäß durch Einsparungen an anderer Stelle gedeckt.²⁵

²³ Kap. 05 02 Tit. 972 01 - 11,7 Mio. €.

²⁴ Kap. 15 02 Tit. 972 01 - 27,2 Mio. €.

²⁵ Kap.12 02 Tit. 548 01 und 549 01.



1.7 Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

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

Die in der Haushaltsrechnung 2021 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.

Die Erklärungen für das Haushaltsjahr 2021, wonach sich im Rahmen einer ordnungsgemäßen Verwaltungsführung und Verwaltungsüberwachung während des vorgenannten Haushaltsjahres keine Anhaltspunkte für Einzahlungen im jeweiligen Verwaltungsbereich ergeben haben, die nicht in den Büchern der zuständigen Kassen nachgewiesen sind, wurden für alle Epl. ohne Einschränkung abgegeben.



2 Gesamthaushalt

↳ **Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen standen den Einnahmen von 70.752,5 Mio. € (+ 13,8 %) Ausgaben von 71.981,2 Mio. € (+ 4,9 %) gegenüber. Unter Berücksichtigung von haushaltstechnischen Verrechnungen wies der Haushalt einen negativen Finanzierungssaldo von 1.228,1 Mio. € aus.**

2.1 Einnahmen und Ausgaben

Eine Bewertung der Einnahmen und der 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.²⁶

²⁶ Vgl. Tabelle 3 - Ist-Beträge der OGr. 32, 35, 38, 91 und 98.

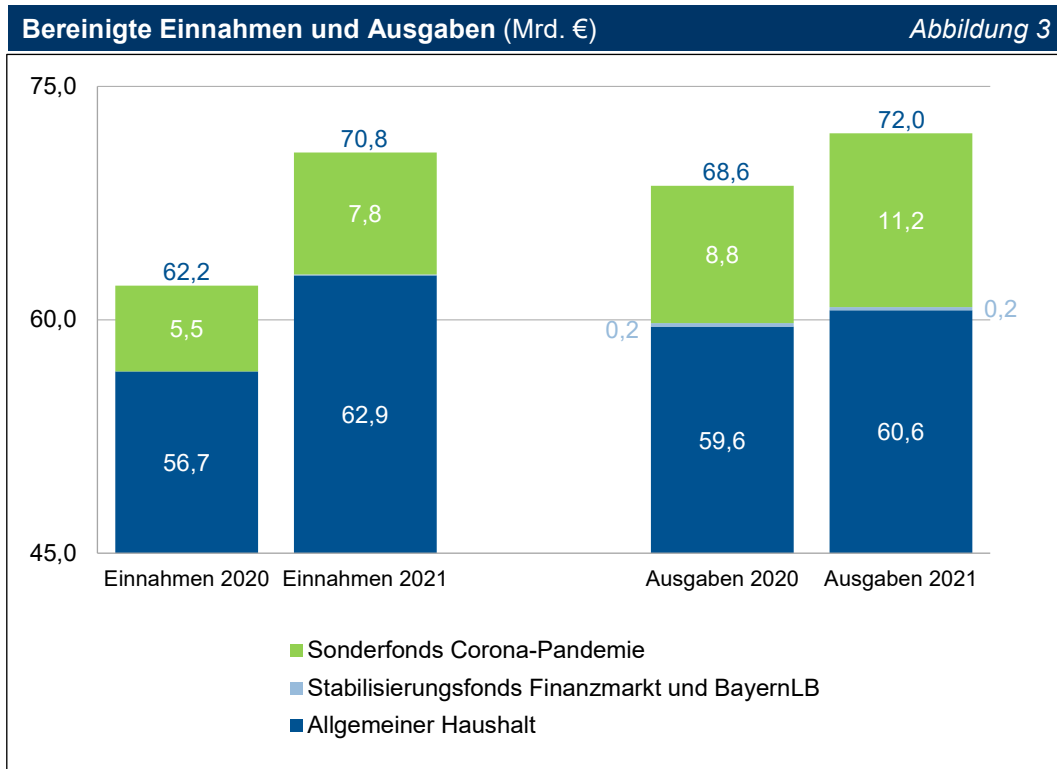


Ermittlung der bereinigten Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2021 (Mio. €) <i>Tabelle 9</i>						
	2021				Veränderung 2020/2021	
	Allgemeiner Haushalt	Sonderfonds Corona-Pandemie	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	Gesamt		
Formales Einnahmenvolumen	64.237,1	10.783,5	12,6	75.033,3	+ 5.671,9	+ 8,2 %
abzüglich Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Zuführungen an den Haushalt)	1.910,0	0,0	246,8	2.156,8	- 43,1	- 2,0 %
abzüglich Kreditaufnahme	- 595,0	2.938,0	- 280,0	2.063,0	- 2.818,8	- 57,7 %
abzüglich haushalts-technische Verrechnungen	61,0	0,0	0,0	61,0	- 34,5	- 36,2 %
Bereinigtes Einnahmenvolumen	62.861,2	7.845,5	45,8	70.752,5	+ 8.568,3	+ 13,8 %
Formales Ausgabenvolumen	62.254,0	11.171,5	242,6	73.668,1	+ 4.442,2	+ 6,4 %
abzüglich Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcken (Auszahlungen aus dem Haushalt)	1.580,7	0,0	45,8	1.626,5	+ 1.112,4	+ 216,4 %
abzüglich haushalts-technische Verrechnungen	60,4	0,0	0,0	60,4	- 34,5	- 36,3 %
Bereinigtes Ausgabenvolumen	60.612,9	11.171,5	196,8	71.981,2	+ 3.364,3	+ 4,9 %

Die bereinigten Ist-Einnahmen stiegen 2021 um 8,6 auf 70,8 Mrd. € (+ 13,8 %), ebenfalls erhöht haben sich die bereinigten Ist-Ausgaben um 3,4 auf insgesamt 72,0 Mrd. € (+ 4,9 %); dies war überwiegend auf die Einnahmen und Ausgaben beim Sonderfonds Corona-Pandemie zurückzuführen.



ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG
UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG



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 von 0,5 Mio. €. Er zeigt, wie sich die Haushaltslage entwickelt hat und macht deutlich, inwieweit ein Haushalt ohne Kreditaufnahmen und Entnahmen aus Rücklagen auskommt.

Finanzierungssaldo (Mio. €) *Tabelle 10*

Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)	Veränderung
2020	- 21.986,1	- 6.432,0	+ 15.554,1
2021	- 13.622,3	- 1.228,1	+ 12.394,2

Der für 2021 geplante Finanzierungssaldo (Soll) verbesserte sich im Haushaltsvollzug um 12.394,2 Mio. € auf einen Finanzierungssaldo (Ist) von - 1.228,1 Mio. €. Ursache hierfür waren überwiegend die höheren Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit



Ausnahme für Investitionen vom Bund im Sonderfonds Corona-Pandemie, da hierfür 2021 deutlich mehr vereinnahmt wurde als veranschlagt (vgl. Tabelle 3).



3 **Steuereinnahmen**

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (HGr. 0) erhöhten sich 2021 um 5.609,2 auf 50.138,1 Mio. € (+ 12,6 %).

Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Mio. €)		Tabelle 11			
		2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage (OGr. 01)		39.492,1	44.496,6	+ 5.004,5	+ 12,7 %
darunter	Lohnsteuer einschließlich Zerlegung	17.528,5	18.319,4	+ 790,9	+ 4,5 %
	Umsatzsteuer	7.385,9	7.239,4	- 146,5	- 2,0 %
	veranlagte Einkommensteuer	5.344,3	6.343,2	+ 998,8	+ 18,7 %
	Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegung	2.369,1	4.254,7	+ 1.885,6	+ 79,6 %
Landessteuern (OGr. 05 - 06)		4.978,5	5.584,2	+ 605,6	+ 12,2 %
darunter	Erbschaftsteuer	2.179,0	2.544,5	+ 365,5	+ 16,8 %
	Grunderwerbsteuer	2.252,0	2.519,6	+ 267,7	+ 11,9 %
Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09)		58,3	57,4	- 0,9	- 1,6 %
Summe		44.529,0	50.138,1	+ 5.609,2	+ 12,6 %
davon	Allgemeiner Haushalt	44.529,0	50.070,1	+ 5.541,1	+ 12,4 %
	Sonderfonds Corona-Pandemie	0,0	68,0	+ 68,0	---
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,0	0,0	0,0	---

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stellten mit 66,8 % im Jahr 2021 (Vorjahr: 64,2 %) den größten Anteil an den Einnahmen des Freistaates dar. Der Anstieg war im Wesentlichen auf die höheren Einnahmen im Bereich der Gemeinschaftsteuern zurückzuführen. So stiegen allein die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer um 1.885,6 auf 4.254,7 Mio. € an. Auch die Einnahmen aus der Lohnsteuer (+ 790,9 Mio. €) und der veranlagten Einkommensteuer (+ 998,8 Mio. €) fielen gegenüber dem Vorjahr wieder höher aus. Die Umsatzsteuer hingegen ging um 146,5 Mio. € auf 7,3 Mrd. € (- 2,0 %) zurück.



4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (HGr. 1) stiegen im Vergleich zu 2020 insgesamt um 583,2 auf 3.800,5 Mio. € (+ 18,1 %).

Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen (Mio. €)		Tabelle 12			
		2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen sowie Rückflüsse)		2.479,1	2.909,4	+ 430,3	+ 17,4 %
<i>darunter</i>	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	6,7	126,0	+ 119,4	+ 1.786,1 %
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mieten und Pachten, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien)		483,5	607,3	+ 123,8	+ 25,6 %
Zinseinnahmen		104,7	109,5	+ 4,8	+ 4,5 %
Darlehensrückflüsse		146,2	160,1	+ 13,8	+ 9,5 %
Sonstige		3,8	14,3	+ 10,5	+ 277,4 %
Summe		3.217,3	3.800,5	+ 583,2	+ 18,1 %
<i>davon</i>	<i>Allgemeiner Haushalt</i>	3.152,3	3.571,3	+ 419,0	+ 13,3 %
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	65,0	183,4	+ 118,4	+ 182,1 %
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	0,0	45,8	+ 45,8	+ 100,0 %

Die Verwaltungseinnahmen und weiteren Einnahmen erhöhten sich 2021 insgesamt um 583,2 Mio. €. Dies war insbesondere darauf zurückzuführen, dass bei den Leistungsbestellungen im Schienenpersonennahverkehr höhere Einnahmen aus der Abrechnung der Bestellentgelte erzielt wurden (+ 198,8 Mio. €). Zudem stiegen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften im Haushaltsjahr 2021 die Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen, tariflichen und gebührenartigen Entgelten um 92,8 Mio. € an. Auch die Rückzahlungen der Soforthilfe Corona Land und Lockdown-Hilfe Land (51,9 Mio. €) wirkten sich positiv aus.



Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mio. €)			Tabelle 13	
	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	29,7	83,4	+ 53,6	+ 180,3 %
Konzessionsabgaben	6,3	6,2	- 0,1	- 1,6 %
Gewinne aus Lotterie, Lotto und Toto	221,1	266,3	+ 45,2	+ 20,5 %
Mieten und Pachten	65,9	74,5	+ 8,6	+ 13,0 %
Einnahmen aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	81,2	78,2	- 3,0	- 3,7 %
Sonstiges	79,2	98,7	+ 19,5	+ 24,6 %
Summe	483,5	607,3	+ 123,8	+ 25,6 %

Zu den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit zählen auch die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen. 2021 stiegen diese Einnahmen um 53,6 auf 83,4 Mio. € (+ 180,3 %). Hauptgrund hierfür waren die in 2021 erzielten Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB von 57,4 Mio. €.



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 2020 insgesamt um 2.473,4 auf 15.508,8 Mio. € (+ 19,0 %).

Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Mio. €)					Tabelle 14	
		2020	2021	Veränderung 2020/2021		
Allgemeine Zuweisungen vom Bund		1.548,6	1.548,6	0,0	0,0 %	
davon	Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund	1.548,6	1.548,6	0,0	0,0	
Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen vom Bund		9.656,5	12.053,3	+ 2.396,8	+ 24,8 %	
darunter	Zuweisung aus der Überbrückungshilfe und den außerordentlichen Wirtschaftshilfen des Bundes (Sonderfonds Corona-Pandemie)	420,1	5.957,5	+ 5.537,4	+ 1.318,1 %	
	Zuweisungen des Bundes nach dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)	1.365,3	1.424,4	+ 59,1	+ 4,3 %	
	Zuweisungen des Bundes für Ausgleichszahlungen gemäß § 21 KHG und § 111d SGB V (Sonderfonds Corona-Pandemie)	1.618,2	952,0	- 666,2	- 41,2 %	
	Zweckgebundene Zuweisung des Bundes für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 46a SGB XII)	862,2	909,9	+ 47,7	+ 5,5 %	
	Zweckgebundene Zuweisung des Bundes für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 46 SGB II)	729,2	776,5	+ 47,4	+ 6,5 %	
	Zuweisungen des Bundes für die Vorhaltung und den Betrieb von Impfzentren (Sonderfonds Corona-Pandemie)	0,0	408,2	+ 408,2	---	
	Zuweisungen des Bundes für den Ausgleich der durch die COVID-19-Pandemie					



		2020	2021	Veränderung 2020/2021	
	<i>entstandenen Schäden nach dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs - Regionalisierungsgesetz (Sonderfonds Corona-Pandemie)</i>	381,1	101,8	- 279,3	- 73,3 %
	<i>Zuweisungen aus der Corona Soforthilfe des Bundes (Sonderfonds Corona-Pandemie)</i>	1.824,0	0,0	- 1.824,0	- 100,0 %
	<i>Zuweisungen des Bundes gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder (Sonderfonds Corona-Pandemie)</i>	1.052,0	0,0	- 1.052,0	- 100,0 %
Sonstige Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden		205,4	205,5	+ 0,1	0,0 %
Sonstige Zuschüsse von der EU		305,7	260,1	- 45,6	- 14,9 %
<i>darunter</i>	<i>Zuweisungen der EU zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) - Förderperiode 2014 - 2020 und Übergangszeitraum</i>	125,0	43,1	- 81,8	- 65,5
Sonstige Zuschüsse aus dem Inland		812,7	895,2	+ 82,6	+ 10,2 %
Sonstiges		506,5	546,1	+ 39,6	+ 7,8 %
<i>darunter</i>	<i>Erstattungen von gesetzlichen Krankenkassen und Anderen (Sonderfonds Corona-Pandemie)</i>	21,4	118,9	+ 97,5	+ 456,1 %
Summe		13.035,4	15.508,8	+ 2.473,4	+ 19,0 %
<i>davon</i>	<i>Allgemeiner Haushalt</i>	7.590,6	7.916,5	+ 325,9	+ 4,3 %
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	5.444,8	7.592,3	+ 2.147,5	+ 39,4 %
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	0,0	0,0	0,0	---

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen stellten mit 20,7 % (Vorjahr: 18,8 %) den zweitgrößten Anteil an den Einnahmen des Freistaates dar. Der erneute Anstieg um 2,5 auf 15,5 Mrd. € (+ 19,0 %) ist größtenteils auf die Zuweisungen und Erstattungen für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) zurückzuführen. Der Bund sowie Dritte beteiligten sich hier mit 7,6 Mrd. €.

ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG



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) gingen 2021 insgesamt um 2.993,9 auf 5.585,8 Mio. € (- 34,9 %) zurück.



Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen (Mio. €)					
<i>Tabelle 15</i>					
		2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt¹ (OGr. 31 - 32)		4.881,8	2.063,0	- 2.818,8	- 57,7 %
davon	<i>Schuldenaufnahme beim Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	7.208,0	2.938,0	- 4.270,0	- 59,2 %
	<i>Tilgungen</i>	- 50,0	- 50,0	0,0	0,0 %
	<i>aufgeschobene Anschlussfinanzierungen</i>	- 2.276,2	- 825,0	+ 1.451,2	- 63,8 %
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33 - 34)		1.402,6	1.305,1	- 97,5	- 7,0 %
darunter	<i>Anteil der Landkreise und kreisfreien Gemeinden an den Kosten der Krankenhausfinanzierung gemäß Art. 10b BayFAG (Krankenhausumlage)</i>	300,5	319,6	+ 19,1	+ 6,3 %
	<i>Darlehensförderung im Hochschulbereich (BAföG)</i>	128,1	133,0	+ 4,9	+ 3,8 %
	<i>Kompensationsmittel (Zuschüsse) des Bundes zur Wohnraumförderung</i>	23,3	59,3	+ 36,0	+ 154,1 %
	<i>Zuweisungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Entflechtungsgesetz für den öffentlichen Personennahverkehr und den kommunalen Straßenbau</i>	38,9	30,4	- 8,5	- 22,0 %
	<i>Zuweisungen des Bundes für die Beschaffung von mobilen Luftreinigungsgeräten sowie aus dem Krankenhauszukunftsfonds (Sonderfonds Corona-Pandemie)</i>	0,0	1,8	+ 1,8	---
Besondere Finanzierungseinnahmen (OGr. 35 - 38)		2.295,4	2.217,8	- 77,6	- 3,4 %
darunter	<i>Entnahme aus der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage²</i>	2.119,8	2.152,9	+ 33,1	+ 1,6 %
Summe		8.579,8	5.585,8	- 2.993,9	- 34,9 %
davon	<i>Allgemeiner Haushalt</i>	1.967,2	2.679,3	+ 712,0	+ 36,2 %
	<i>Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	7.208,0	2.939,8	- 4.268,2	- 59,2 %
	<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	- 595,5	- 33,2	+ 562,3	- 94,4 %

¹ Vgl. TNrn. 1.4 und 13.

² 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 T Nr. 1.4 dargestellt, können zudem nicht benötigte Anschlussfinanzierungen in die folgenden Haushaltsjahre aufgeschoben werden. 2021 wurden für den Sonderfonds Corona-Pandemie neue Kredite von 2,9 Mrd. € (Vorjahr: 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 + 2.063,0 Mio. € (- 57,7 %).

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 2.152,9 Mio. € (+ 33,1 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. T Nr. 12.1 und Tabelle 28).



7 Personalausgaben und Stellen

Die Personalausgaben (HGr. 4) sind gegenüber 2020 um 783,7 Mio. € (+ 3,2 %) auf insgesamt 25.525,7 Mio. € angestiegen.

7.1 Personalausgaben

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)			Tabelle 16	
	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Bezüge der Beamten und Richter ¹	11.659,8	11.925,9	+ 266,3	+ 2,3 %
Arbeitnehmer- und Beschäftigungsentgelte	4.985,3	5.236,4	+ 251,1	+ 5,0 %
Versorgungsbezüge	6.052,3	6.259,6	+ 207,3	+ 3,4 %
Beihilfen und Fürsorgeleistungen ²	696,9	726,0	+ 29,1	+ 4,2 %
Beihilfen für Versorgungsempfänger	1.121,8	1.154,1	+ 32,3	+ 2,9 %
Sonstige Personalausgaben	226,1	223,7	- 2,4	- 1,1 %
Summe	24.742,0	25.525,7	+ 783,7	+ 3,2 %

¹ Ohne Zuführung an das Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds (vgl. TNr. 7.3).

² Ohne Versorgungsempfänger.

Die Steigerung der Ausgaben für die aktiv Beschäftigten um 517,4 Mio. € (+ 3,1 %) gegenüber 2020 ist auf neu ausgebrachte Stellen und Stellenhebungen sowie auf Besoldungs- und Tarifierhöhungen zurückzuführen.

Die Zunahme der Versorgungsausgaben beruht auch auf dem weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger. Diese Ausgaben werden sich weiterhin erhöhen, weil die Zahl der Versorgungsempfänger noch bis zum Jahr 2040 ansteigen wird.²⁷ Sonstige Personalausgaben sind um 2,4 Mio. € (- 1,1 %) gesunken, u. a. weil coronabedingt für Lehraufträge weniger Reisekosten erstattet wurden.

²⁷ Vgl. Versorgungsbericht des Freistaates für die 18. Legislaturperiode (Mai 2020), Abschnitt D III, ab S. 120.



ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG
UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

7.2 Planstellen und andere Stellen

Die Zahl der Stellen setzt sich zusammen aus Planstellen und anderen Stellen²⁸. Sie erhöhte sich saldiert von 2020 mit 303.205,2 auf 309.976,3 im Haushaltsjahr 2021, also um 6.771,1 (+ 2,2 %).²⁹

Stellen 2021 mit Veränderungen gegenüber 2020				Tabelle 17	
2021				Veränderung 2020/2021	
Epl.	Personalsoll A	Personalsoll B	Personalsoll A + B	Stellen	in %
01	322,0	47,0	369,0	0,0	0,0
02	547,1	24,0	571,1	+ 45,0	+ 8,6
03	56.144,2	2.170,6	58.314,8	+ 649,3	+ 1,1
04	20.428,4	4.420,9	24.849,3	+ 180,0	+ 0,7
05	99.527,7	13.501,0	113.028,7	+ 1.328,1	+ 1,2
06	28.769,7	1.451,9	30.221,6	+ 497,4	+ 1,7
07	955,9	109,0	1.064,9	+ 22,5	+ 2,2
08	5.590,7	1.078,5	6.669,2	+ 64,6	+ 1,0
09	4.833,8	4.289,9	9.123,8	- 2.094,3	- 18,7
10	2.793,2	445,5	3.238,7	- 30,7	- 0,9
11	298,0		298,0	- 3,6	- 1,2
12	4.706,6	1.657,5	6.364,1	+ 108,5	+ 1,7
13	773,0	122,9	895,9	- 13,5	- 1,5
14	1.337,9	233,5	1.571,4	+ 422,0	+ 36,7
15	31.462,6	21.789,8	53.252,4	+ 5.556,8	+ 11,7
16	124,3	19,0	143,3	+ 39,0	+ 37,4
Gesamt	258.615,2	51.361,1	309.976,3	6.771,1	+ 2,2

Im Geschäftsbereich des Innenministeriums (Epl. 03) verteilen sich die Stellenmehrungen überwiegend auf Polizei und öffentlichen Gesundheitsdienst bei den staatlichen Gesundheitsämtern.

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

²⁸ Art. 17 Abs. 5 und 6 BayHO, ohne Stellen für abgeordnete Beamte, Leerstellen und Ersatzstellen.

²⁹ Zur Entwicklung der Planstellen 2017 bis 2021 vgl. TNr. 22.



Im Geschäftsbereich des Finanzministeriums (Epl. 06) lag der Schwerpunkt beim Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung (Schul-Rechenzentrum).

Die Stellenminderung im Geschäftsbereich des Bauministeriums (Epl. 09) beruht auf der bundesweiten Reform der Bundesfernstraßenverwaltung und dem damit verbundenen Übergang der Autobahndirektionen Nord- und Südbayern an die Autobahn GmbH des Bundes.³⁰

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

7.3 Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds

Dem 2013 aus der Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds³¹ hervorgegangenen Sondervermögen „Bayerischer Pensionsfonds“³² wurden 2021 insgesamt 138,5 Mio. € zugeführt³³, 2020 waren es 135,5 Mio. €. Zum 31.12.2021 betrug das Vermögen im Bayerischen Pensionsfonds 3.831,9 Mio. €. Bis 2030 sind diesem Sondervermögen jährlich 110 Mio. € sowie vereinnahmte Versorgungszuschläge aus dem Staatshaushalt zuzuführen.³⁴ Entnahmen sind bis einschließlich 2022 nicht zulässig.³⁵

³⁰ Die Personalgestellung für die Autobahn GmbH des Bundes ist im Stellplan des Epl. 09 im Kap. 09 22 mit 2.115,4 Leerstellen veranschlagt.

³¹ Stand der Sondervermögen zum 31.12.2012: Versorgungsrücklage 1.406 Mio. €, Versorgungsfonds 270 Mio. €.

³² Art. 2 BayVersRückIG.

³³ Zuführungen aus dem Staatshaushalt lt. Geschäftsbericht 2021 zum Pensionsfonds; die Buchungen im Nachmonat wurden nicht berücksichtigt.

³⁴ Art. 6 Abs. 1 BayVersRückIG.

³⁵ Art. 7 Abs. 1 BayVersRückIG.



8 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die sächlichen Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (HGr. 5) stiegen im Vergleich zu 2020 insgesamt um 403,1 auf 5.633,8 Mio. € (+ 7,7 %).

Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst (Mio. €)					
Tabelle 18					
		2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 - 54)		4.713,8	5.201,4	+ 487,5	+ 10,3 %
davon	Allgemeiner Haushalt	4.143,5	4.281,2	+ 137,7	+ 3,3 %
	Sonderfonds Corona-Pandemie	570,3	920,1	+ 349,8	+ 61,3 %
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,0	0,0	0,0	---
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56 - 59)		516,8	432,4	- 84,4	- 16,3 %
davon	Zinsausgaben am Kreditmarkt für den allgemeinen Haushalt	249,9	199,8	- 50,1	- 20,0 %
	Zinsausgaben am Kreditmarkt und sonstige Ausgaben zur Kreditbeschaffung (Sonderfonds Corona-Pandemie - Kap. 13 19)	3,3	3,1	- 0,2	- 7,5 %
	Zinsausgaben am Kreditmarkt für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	225,7	196,8	- 28,9	- 12,8 %
	Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse	33,9	28,9	- 5,0	- 14,8 %
	Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse	4,0	3,8	- 0,1	- 3,2 %
Summe		5.230,7	5.633,8	+ 403,1	+ 7,7 %
davon	Allgemeiner Haushalt	4.431,3	4.513,8	+ 82,5	+ 1,9 %
	Sonderfonds Corona-Pandemie	573,6	923,2	+ 349,6	+ 60,9 %
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	225,7	196,8	- 28,9	- 12,8 %



Die **sächlichen Verwaltungsausgaben** stiegen um 487,5 auf 5.201,4 Mio. € (+ 10,3 %) 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 von Schnelltests 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 79,3 Mio. € (vgl. TNr. 13) gesunken. Dies ist insbesondere auf den - 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 2021 auf 3,1 Mio. € (Vorjahr: 3,3 Mio. €).



9 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen

2021 wurden für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) 32.548,5 Mio. € verausgabt. Dies waren 2.395,8 Mio. € (+ 7,9 %) mehr als im Vorjahr.

Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen - HGr. 6 (Mio. €)					
Tabelle 19					
		2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Allgemeine Zuweisungen		8.854,6	6.634,4	- 2.220,2	- 25,1 %
Sonstige Zuweisungen		7.607,5	8.268,2	+ 660,7	+ 8,7 %
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke		10.704,3	10.274,0	- 430,3	- 4,0 %
Erstattungen		275,9	1.338,3	+ 1.062,3	+ 385,0 %
Schuldendiensthilfen		60,8	39,2	- 21,5	- 35,4 %
Vermögensübertragungen		2.649,5	5.994,3	+ 3.344,8	+ 126,2 %
Summe		30.152,6	32.548,5	+ 2.395,8	+ 7,9 %
davon	Allgemeiner Haushalt	22.103,1	22.666,5	+ 563,4	+ 2,5 %
	Sonderfonds Corona-Pandemie	8.049,6	9.882,0	+ 1.832,4	+ 22,8 %
	Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,0	0,0	0,0	---



Größere Einzelposten bei Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen - HGr. 6 (Mio. €)
Tabelle 20

	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Sonderfonds Corona-Pandemie	8.049,6	9.882,0	+ 1.832,4	+ 22,8 %
Kommunaler Finanzausgleich	7.872,8	7.818,4	- 54,4	- 0,7 %
Förderung von Kindertageseinrichtungen	2.603,1	2.681,7	+ 78,7	+ 3,0 %
Leistungen nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz	1.957,6	1.968,9	+ 11,3	+ 0,6 %
Schienenpersonennahverkehr	1.263,0	1.439,3	+ 176,2	+ 14,0 %
Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Zuweisungen des Bundes für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	862,2	909,9	+ 47,7	+ 5,5 %
Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Zuweisungen des Bundes gemäß § 46 SGB II	729,2	776,5	+ 47,4	+ 6,5 %
Familiengeld	764,3	772,3	+ 8,0	+ 1,0 %
Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern	456,3	443,6	- 12,7	- 2,8 %
Landespflegegeld	454,0	402,7	- 51,4	- 11,3 %
Bedarfsgerechter Ausbau von Ganztagsangeboten in allen Schulen	271,9	283,9	+ 12,0	+ 4,4 %
Unterhaltsvorschüsse und -ausfallleistungen nach dem UVG	257,2	279,1	+ 21,9	+ 8,5 %
Hightech Agenda Bayern und Hightech Agenda Plus	17,0	85,8	+ 68,8	+ 403,8 %
Länderfinanzausgleich	- 61,7	- 20,7	+ 40,9	- 66,4 %

Sonderfonds Corona-Pandemie

Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) beliefen sich insgesamt auf 9,9 Mrd. € (+ 1,8 Mrd. €); dies entspricht einem Anteil von 30,4 % (Vorjahr: 26,7 %) der Ausgaben der HGr. 6. Sie verteilen sich wie folgt:

ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG
UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG



Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen beim Sonderfonds Corona-Pandemie - HGr. 6 (Mio. €)				
<i>Tabelle 21</i>				
	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Finanzhilfen „Corona“	2.562,7	5.969,1	+ 3.406,4	+ 132,9 %
<i>darunter</i>				
<i>Überbrückungshilfen u. außerordentliche Wirtschaftshilfen des Bundes</i>	420,1	5.957,5	+ 5.537,4	+ 1.318,1 %
<i>Soforthilfe Corona des Bundes</i>	1.824,0	0,0	- 1.824,0	- 100,0 %
Bereich Gesundheit und Pflege	1.984,8	2.350,1	+ 365,3	+ 18,4 %
<i>darunter</i>				
<i>Zuweisungen und Zuschüsse gemäß § 21 KHG und § 111d SGB V an kommunale, freigemeinnützige und private Krankenhäuser und Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen sowie Universitätsklinik</i>	1.459,6	969,5	- 490,0	- 33,6 %
<i>Kostenerstattungen und sonstige Ausgaben zur Umsetzung einer Impfstrategie</i>	0,3	737,7	+ 737,4	+284.387,1%
<i>Kostenerstattungen und sonstige Ausgaben zur Umsetzung der Bayerischen Teststrategie</i>	171,5	516,1	+ 344,6	+ 200,9 %
Leistungen für den ÖPNV	587,5	819,2	+ 231,7	+ 39,4 %
Zuweisungen zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden 2021 infolge der COVID-19-Pandemie	0,0	200,0	+ 200,0	---
Finanzielle Ausfälle und zusätzliche Ausgaben bei den Universitätsklinik, dem Deutschen Herzzentrum München und den klinisch-theoretischen Instituten der Universitäten	206,7	179,7	- 27,0	- 13,1 %
Ersatz entfallender Elternbeiträge in der Kindertagesbetreuung aufgrund der Betretungsverbote (Beitragsersatz)	107,1	75,5	- 31,7	- 29,6 %
Einrichtung und Betrieb von lokalen Teststellen	9,6	57,2	+ 47,6	+ 497,6 %
Rettungsschirm Kunst	39,4	56,0	+ 16,6	+ 42,2 %
Ersatz Elternbeiträge in der Mittagsbetreuung	10,4	10,5	0,0	+ 0,4 %
Zuweisungen gemäß § 2 des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder	2.398,0	0,0	- 2.398,0	- 100,0 %
Stabilisierung der bayerischen Filmwirtschaft und Kinolandschaft	44,0	0,0	- 44,0	- 100,0 %
Sonstige	99,4	364,7	+ 265,4	+ 267,1 %
Summe	8.049,6	9.882,0	+ 1.832,4	+ 22,8 %



Die größten Ausgabenblöcke waren:

- Ausgaben für die **Überbrückungshilfen und die außerordentlichen Wirtschaftshilfen des Bundes** von **6,0** Mrd. € (+ 5,5 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 **1,0** Mrd. € (- 0,5 Mrd. €).
- Kostenerstattungen und sonstige Ausgaben zur Umsetzung einer **Impfstrategie** von **0,7** Mrd. € (+ 0,7 Mrd. €).

Diesen Ausgaben standen Bundes- und Drittmittel (HGr. 2) von 7,6 Mrd. € gegenüber (vgl. TNr. 5).



Weitere Veränderungen

Weitere Veränderungen³⁶ im Rahmen der Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (ohne Sonderfonds Corona-Pandemie) waren:

Die Zuweisungen und Zuschüsse im Bereich des **Schiene**personennahverkehrs (Kap. 09 07) sind um **176,2** auf 1.439,3 Mio. € angestiegen. Davon entfiel der Großteil auf die vom Freistaat an die Verkehrsunternehmen zu leistenden **Bestellentgelte** (1.407,0 Mio. €; + **172,7** Mio. €).

Für die Förderung von **Kindertageseinrichtungen und Tagespflege** wurden 2.681,7 Mio. € (Vorjahr: 2.603,1 Mio. €) verausgabt (Kap. 10 07 TG 88 bis 94). Die Steigerung um **78,7** Mio. € betraf im Wesentlichen die Qualitätsentwicklung in der Kinderbetreuung.

Die Zuweisungen und Zuschüsse im Rahmen der **Hightech Agenda Bayern und der Hightech Agenda Plus** stiegen 2021 um **68,8** auf 85,8 Mio. € an.

Jeder Pflegebedürftige mit Hauptwohnsitz in Bayern ab dem Pflegegrad 2 erhält nach dem **BayLPfIGG** (Kap. 14 04 Tit. 681 84) eine jährliche Einmalzahlung von 1.000 €. 2021 wurden hierfür 402,7 Mio. € (- **51,4** Mio. €) verausgabt.

Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen an die Kommunen im Rahmen des **Kommunalen Finanzausgleichs** (Kap. 13 10) reduzierten sich in 2021 insgesamt um **54,4** Mio. € (- 0,7 %; Vorjahr: + 2,4 %) auf 7.818,4 Mio. €.³⁷

³⁶ Veränderung um mehr/weniger 50,0 Mio. €.

³⁷ Die Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich beliefen sich in 2021 (Kap. 13 10) auf 10.236,0 Mio. € (Vorjahr: 10.202,5 Mio. €).



Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen beim Kommunalen Finanzausgleich - HGr. 6 (Mio. €)				
<i>Tabelle 22</i>				
	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Schlüsselzuweisungen	4.058,0	3.938,0	- 120,0	- 3,0 %
Überlassung des Aufkommens an Grund- erwerbsteuer an die Gemeinden und Landkreise	850,8	961,8	+ 111,0	+ 13,0 %
Zuweisungen an die Bezirke gemäß Art. 15 BayFAG	691,5	706,5	+ 15,0	+ 2,2 %
Zuweisungen gemäß Art. 1b BayFAG (Einkommensteuerersatz)	606,6	603,8	- 2,8	- 0,5 %
Zuweisungen (Pro-Kopf-Beträge) an die Gemeinden und Landkreise zum Verwal- tungsaufwand für die Aufgaben des über- tragenen Wirkungskreises	484,3	486,1	+ 1,8	+ 0,4 %
Pauschalzuweisungen zu den Beförde- rungskosten der Schülerinnen und Schü- ler an Grundschulen, Mittelschulen und Förderschulen gemäß Art. 10a BayFAG sowie weiterführender und berufsbilden- der Schulen gemäß Art. 3 und 4 des Ge- setzes über die Kostenfreiheit des Schul- wegs	327,5	327,3	- 0,3	- 0,1 %
Zuweisung des Kostenaufkommens der Landratsämter (Staatsbehörde) an die Landkreise	252,4	270,3	+ 17,9	+ 7,1 %
Zuweisungen an Gemeinden zur Unter- haltung der Gemeindestraßen gemäß Art. 13b Abs. 2 BayFAG	146,4	146,3	0,0	0,0 %
Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshil- fen an Kommunen nach Art. 11 BayFAG	128,8	103,9	- 24,8	- 19,3 %
Überlassung des Aufkommens aus Geld- bußen und Verwarnungsgeldern an die Landkreise und Gemeinden	95,5	78,6	- 16,9	- 17,7 %
Sonstige	231,0	195,8	- 35,2	- 15,2 %
Summe	7.872,8	7.818,4	- 54,4	- 0,7 %

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern wurde ab 2020 neu geordnet. Im Rahmen dieser Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen entfielen ab 2020 die unmittelbaren Zahlungen des Freistaates im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und damit auch das bisherige Umverteilungsverfahren zwischen den Ländern auf der Ausgabenseite (HGr. 6). Im Haushaltsjahr 2021 erfolgte lediglich noch die Abwicklung für das Jahr 2017, sodass hier eine Einnahme von 20,7 Mio. € verbucht wurde. Der neue Finanzkraft-



ausgleich 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. Der Ausgleich für alle Länder erfolgt damit einheitlich auf der Einnahmeseite durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer (HGr. 0, vgl. TNr. 3).



10 Investitionen

- Die Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) reduzierten sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um 218,3 auf 8.273,3 Mio. €. Die Investitionsquote betrug 11,5 %.

Die Ausgaben für Investitionen stellen sich wie folgt dar:

Investitionsausgaben (Mio. €)		Tabelle 23		
	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Baumaßnahmen (HGr. 7)	1.771,2	1.579,8	- 191,5	- 10,8 %
Erwerb von Sachen (OGr. 81 - 82)	658,3	532,6	- 125,7	- 19,1 %
darunter Sonderfonds Corona-Pandemie	65,8	27,4	- 38,4	---
Investitionsförderung (OGr. 83 - 89)	6.062,0	6.160,8	+ 98,9	+ 1,6 %
darunter Sonderfonds Corona-Pandemie	99,6	157,4	+ 57,8	---
Summe	8.491,5	8.273,3	- 218,3	- 2,6 %

Bei den Ausgaben für Baumaßnahmen wurde knapp die Hälfte der Ausgaben für Große Baumaßnahmen (771,7 Mio. €) verausgabt. Für den staatlichen Straßen- und Brückenbau wurden 393,0 Mio. € (24,9 %, Vorjahr: 28,5 %) der Mittel verausgabt.

Mit 6,2 Mrd. € (74,5 %, Vorjahr: 71,4 %) entfiel der Großteil der Ausgaben auf den Bereich der Investitionsförderung.

Baumaßnahmen (Mio. €)		Tabelle 24		
	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Große Baumaßnahmen; Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten über 3 Mio. €	849,8	771,7	- 78,1	- 9,2 %
Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten; Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten bis 3 Mio. €	112,5	117,8	+ 5,2	+ 4,7 %
Staatlicher Straßen- und Brückenbau	505,5	393,0	- 112,6	- 22,3 %
Staatlicher Wasserbau	212,8	207,4	- 5,3	- 2,5 %
Sonstige Baumaßnahmen	90,6	89,9	- 0,7	- 0,7 %
Summe	1.771,2	1.579,8	- 191,5	- 10,8 %



Größere Einzelposten bei der Investitionsförderung (Mio. €)		Tabelle 25			
Investitionsförderung ...	2020	2021	Veränderung 2020/2021		
im Rahmen der allgemeinen Finanzzuweisungen (insbesondere BayFAG, BayKrG, BayFAG-ÖPNV)	2.323,5	2.412,6	+ 89,1	+ 3,8 %	
zum Wohnungsbau	714,2	678,9	- 35,2	- 4,9 %	
der regionalen und strukturellen Wirtschaftsförderung	248,7	252,3	+ 3,7	+ 1,5 %	
für den Schienenpersonennahverkehr	408,4	248,9	- 159,4	- 39,0 %	
zur Städtebauförderung	246,7	238,3	- 8,4	- 3,4 %	
im Bereich Wissenschaft	180,0	229,5	+ 49,5	+ 27,5 %	
für die Bayerische Eigenheimzulage	246,1	207,5	- 38,6	- 15,7 %	
im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	171,5	182,6	+ 11,1	+ 6,5 %	
für die Breitbanderschließung	147,0	174,4	+ 27,4	+ 18,6 %	
im Rahmen des Sonderfonds Corona-Pandemie	99,6	157,4	+ 57,8	+ 58,0 %	
<i>darunter</i>					
<i>Kapitalzuführungen an die Messe München GmbH, NürnbergMesse GmbH und Flughafen Nürnberg GmbH</i>	23,1	75,0	+ 51,9	+ 224,4 %	
<i>Zuschüsse für Investitionen der Klinika und des Deutschen Herzzentrums München</i>	65,5	29,0	- 36,5	- 55,7 %	
der allgemeinen Wirtschaftsförderung	128,3	119,5	- 8,9	- 6,9 %	
für die Jugend-, Familien-, Frauen- und Altenhilfe sowie zur Kinderbetreuung	100,2	106,0	+ 5,7	+ 5,7 %	
im Rahmen der Ausgleichsabgabe (SGB IX)	84,8	71,9	- 12,9	- 15,2 %	
im Bereich der Leistungen nach dem BaySchFG	70,7	68,6	- 2,1	- 2,9 %	
im Rahmen der Hightech Agenda Bayern und Hightech Agenda Plus	26,2	44,9	+ 18,7	+ 71,2 %	



11 **Besondere Finanzierungsausgaben**

Die besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) stiegen 2021 gegenüber dem Vorjahr um 1.077,9 auf 1.686,9 Mio. € (+ 177,0 %).

Besondere Finanzierungsausgaben (Mio. €)		Tabelle 26			
		2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Zuführungen an Rücklagen (OGr. 91)		514,0	1.626,5	+ 1.112,4	+ 216,4 %
darunter	Zuführung an die Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage ¹	375,5	1.486,8	+ 1.111,3	+ 296,0 %
	Zuführungen an den Pensionsfonds	138,5	139,7	+ 1,1	+ 0,8 %
Haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98)		94,9	60,4	- 34,5	- 36,3 %
Summe		609,0	1.686,9	+ 1.077,9	+ 177,0 %

¹ Die entsprechenden Entnahmen fallen unter HGr. 3, vgl. TNrn. 6 und 23.

Die **Zuführungen an die Rücklagen** stiegen 2021 um 1.112,4 auf 1.626,5 Mio. € (+ 216,4 %). Hiervon betrafen 1.486,8 Mio. € (+ 296,0 %) die Zuführung an die Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage (vgl. TNr. 12.1); 139,7 Mio. €³⁸ (+ 0,8 %) gingen an den Pensionsfonds. Die **haushaltstechnischen Verrechnungen** verringerten sich um 34,5 auf 60,4 Mio. €.

³⁸ Zuführungen aus dem Staatshaushalt lt. Zentralrechnung 2021; die Buchungen im Nachmonat wurden berücksichtigt.



12 Rücklagen und Sondervermögen

- Rücklagen und Sondervermögen sind zweckgebunden mit Ausnahme der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage. Diese reduzierte sich per Saldo um 666,1 Mio. € und belief sich Ende 2021 auf 7,9 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. €)				
Tabelle 27				
	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	8.575,5	7.909,4	- 666,1	- 7,8 %
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	13,6	13,2	- 0,4	- 3,0 %
Sonderrücklagen „ersparte Haushaltsmittel“	50,4	50,2	- 0,3	- 0,5 %
Bayerischer Pensionsfonds (ehem. Versorgungsrücklage und -fonds) ¹	3.398,1	3.831,9	+ 433,8	+ 12,8 %
BayernFonds	0,2	0,3	+ 0,1	+ 45,0 %
Sonstige Sondervermögen	213,3	204,5	- 8,9	- 4,2 %
Summe	12.251,1	12.009,4	- 241,7	- 2,0 %

¹ Anteil des Freistaates am Sondervermögen.

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



Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage: Entnahmen und Zuführungen 2021 (Mio. €)		<i>Tabelle 28</i>	
		Soll	Ist
Bestand zum 31.12.2020		8.230,7	8.575,5
Entnahme		- 2.167,9	- 2.152,9
davon	zum Haushaltsabgleich	- 1.025,9	- 1.025,9
	zur teilweisen Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds (Asyl)	- 389,9	- 389,9
	zur Finanzierung der Hightech Agenda Bayern (Bestandsmaßnahmen)	- 490,3	- 490,3
	zur Finanzierung von Aufwendungen für Beratungsleistungen der BayernLB	- 2,5	0,0
	zur Finanzierung der Zinsausgaben des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	- 209,3	- 196,8
	zur Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	- 50,0	- 50,0
Zuführung		7,5	1.486,8
davon	aus Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB	0,0	45,8
	aus der Risikoabsicherung für den Transformationsfonds	7,5	7,5
	Überschuss des Haushaltsjahres 2020	0,0	1.433,5
Bestand zum 31.12.2021		6.070,3	7.909,4

2021 wurden der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage 2.152,9 Mio. € entnommen. Demgegenüber konnten im gleichen Jahr der Rücklage 1.486,8 Mio. € zugeführt werden. Hiervon entfielen 7,5 Mio. € auf die Risikoabsicherung für den Transformationsfonds sowie 45,8 Mio. € auf Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB. Zudem konnten der Rücklage zum Jahresende aufgrund der positiven Entwicklung im Haushaltsvollzug weitere 1.433,5 Mio. € zugeführt werden. Der Bestand reduzierte sich somit per Saldo erneut (- 0,7 Mrd. €); er belief sich zum 31.12.2021 auf 7,9 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. 2021 wurden für diese Zwecke 0,4 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 (2021: 0,3 Mio. €).

Der **Bayerische Pensionsfonds** dient der Mitfinanzierung künftiger Versorgungslasten des Staates und der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.³⁹ Das Sondervermögen belief sich zum 31.12.2021 auf 3.831,9 Mio. €.⁴⁰ Die Steigerung um 433,8 Mio. € zum Stichtag 31.12.2021 setzt sich aus der Zuführung von 138,5 Mio. €⁴¹ und einer positiven Wertentwicklung von 295,3 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 2021 den Einnahmen von 36,3 Mio. € - davon 35,5 Mio. € aus Krediten - Ausgaben von 36,2 Mio. € gegenüber. Die Ausgaben fielen überwiegend für die Auszahlung von Stabilisierungsmaßnahmen (34,5 Mio. €) an. Zum 31.12.2021 belief sich das Sondervermögen auf 0,3 Mio. €.

Unter **sonstige Sondervermögen**⁴² außerhalb des Grundstocks sind der Katastrophenschutzfonds, der Denkmalschutzfonds, der Unterstützungsfonds zur Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien, der Coburger Domänenfonds, das Sondervermögen für die Milch- und Fettwirtschaft in Bayern sowie kleinere Fonds und Stiftungen bei den Universitäten zusammengefasst.

Die Sondervermögen ohne Grundstock entwickelten sich wie folgt:

³⁹ Art. 7 Abs. 1 BayVersRückIG.

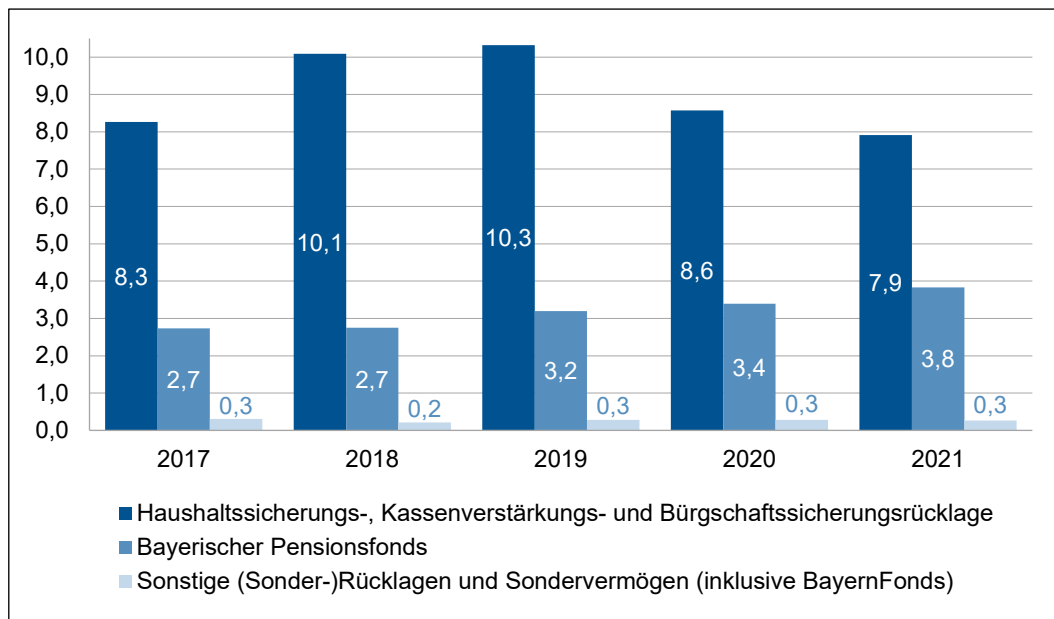
⁴⁰ Anteil des Freistaates am Sondervermögen.

⁴¹ Zuführungen aus dem Staatshaushalt lt. dem Geschäftsbericht 2021 zum Pensionsfonds; Die Buchungen im Nachmonat wurden nicht berücksichtigt.

⁴² Details siehe Haushaltsrechnung des Freistaates, Epl. 03, 08, 10, 12, 13 und 15 jeweils Anlage II.



Entwicklung der Rücklagen und Sondervermögen ohne Grundstock (Mrd. €)
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 Kasernenbedürfnisse 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 Epl. 09 und 13 aufgeführt. Die



ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG
UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

tatsächlichen Entwicklungen werden dann in der Haushaltsrechnung in der Anlage II zu den beiden Epl. nachgewiesen.

Das Sondervermögen Grundstock hat sich wie folgt entwickelt:

Sondervermögen Grundstock am Jahresende (Mio. €)		Tabelle 29			
		2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Allgemeine Landesverwaltung		242,8	202,8	- 40,1	- 16,5 %
Forstgrundstock		2,8	3,8	+ 1,0	+ 33,9 %
Sondervermögen aus Privatisierungserlösen		624,3	628,8	+ 4,5	+ 0,7 %
davon	<i>Offensive Zukunft Bayern II</i>	9,3	9,1	- 0,2	- 2,1 %
	<i>Erlöse aus der Veräußerung weiterer Beteiligungen (insbesondere E.ON SE) und von Grundstockvermögen</i>	615,0	619,7	+ 4,7	+ 0,8 %
BayernHeim GmbH		0,0	0,0	0,0	0,0 %
Summe		869,9	835,3	- 34,6	- 4,0 %

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

2021 wurden im Bereich der „Allgemeinen Landesverwaltung“ 17,9 Mio. € erwirtschaftet und 58,0 Mio. € für den Erwerb von Grundstockvermögen bzw. für die Finanzierung von grundstockkonformen Maßnahmen ausgegeben.

Den Einnahmen des „Forstgrundstocks“ von 1,4 Mio. € standen Ausgaben von 0,5 Mio. € entgegen, davon 0,2 Mio. € für den Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken.

In den **zwei zusätzlichen Sondervermögen aus Privatisierungserlösen**⁴³ 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 2021 um 4,5 auf 628,8 Mio. € erhöht; dies ist insbesondere auf Einnahmen aus Kapitalrückzahlungen zurückzuführen.

Das Sondervermögen „**Grundstock W - BayernHeim GmbH**“ wurde mit dem 2. NHG 2018 geschaffen, um die staatliche Wohnungsbaugesellschaft BayernHeim zu gründen.

⁴³ Nr. 3.5.1 GrstBek.



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 2021 wurden diesem Sondervermögen 30,0 Mio. € (Grundstockmittel) zugeführt und dann als Kapitalzuführung an die BayernHeim GmbH weitergereicht.



13 Schuldenstand und Zinsen

Die Schulden am Kreditmarkt zum 31.12.2021 lagen insgesamt bei 19,9 Mrd. €. Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich um 0,8 auf 17,1 Mrd. €. Werden diese vollständig in Anspruch genommen, erhöhen sich die Schulden am Kreditmarkt auf 37,0 Mrd. €.

2021 wurden neue Schulden von insgesamt 2,9 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:

Staatsschulden am Jahresende (Mio. €)		Tabelle 30		
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
1. Allgemeiner Haushalt				
- Kreditmarktschulden	5.428,3	4.833,3	- 595,0	- 11,0 %
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	14.096,7	14.691,7	+ 595,0	+ 4,2 %
Summe	19.525,0	19.525,0	0,0	0,0 %
2. Sonderfonds Corona-Pandemie				
- Kreditmarktschulden	7.208,0	10.146,0	+ 2.938,0	+ 40,8 %
Summe	7.208,0	10.146,0	+ 2.938,0	+ 40,8 %
3. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB				
- Kreditmarktschulden	5.192,3	4.912,3	- 280,0	- 5,4 %
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	2.157,7	2.387,7	+ 230,0	+ 10,7 %
Summe	7.350,0	7.300,0	- 50,0	- 0,7 %
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	34.083,0	36.971,0	+ 2.888,0	+ 8,5 %
<i>darunter Kreditmarktschulden</i>	<i>17.828,6</i>	<i>19.891,6</i>	<i>+ 2.063,0</i>	<i>+ 11,6 %</i>
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	681,9	653,0	- 28,9	- 4,2 %



Zinsausgaben (Mio. €)		Tabelle 31		
Zinsausgaben an	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
A. Kreditmarkt				
1. Allgemeiner Haushalt ¹	249,9	199,8	- 50,1	- 20,0 %
2. Sonderfonds Corona-Pandemie	3,3	3,1	- 0,2	- 7,5 %
3. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	225,7	196,8	- 28,9	- 12,8 %
Zwischensumme	478,9	399,7	- 79,3	- 16,6 %
B. Bund	4,0	3,8	- 0,1	- 3,2 %
Summe	482,9	403,5	- 79,4	- 16,4 %

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

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

2021 nahm das Finanzministerium für den allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) zinsrelevante Darlehen von 490,0 Mio. € zur Anschlussfinanzierung der auslaufenden Kredite in Höhe von 1.085,0 Mio. € auf; die restliche Anschlussfinanzierung (595,0 Mio. €) wurde gem. Art. 8 Abs. 3 HG aufgeschoben. Für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) wurden - wie bereits im Vorjahr - keine zinsrelevanten Darlehen aufgenommen, da alle fälligen Anschlussfinanzierungen aufgeschoben wurden (vgl. TNr. 1.4). Beim Sonderfonds Corona-Pandemie hingegen wurden Kredite in Höhe von 2,9 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 2021 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 haushaltsmäßigen Staatsverschuldung hinzugerechnet (vgl. TNr. 1.4).

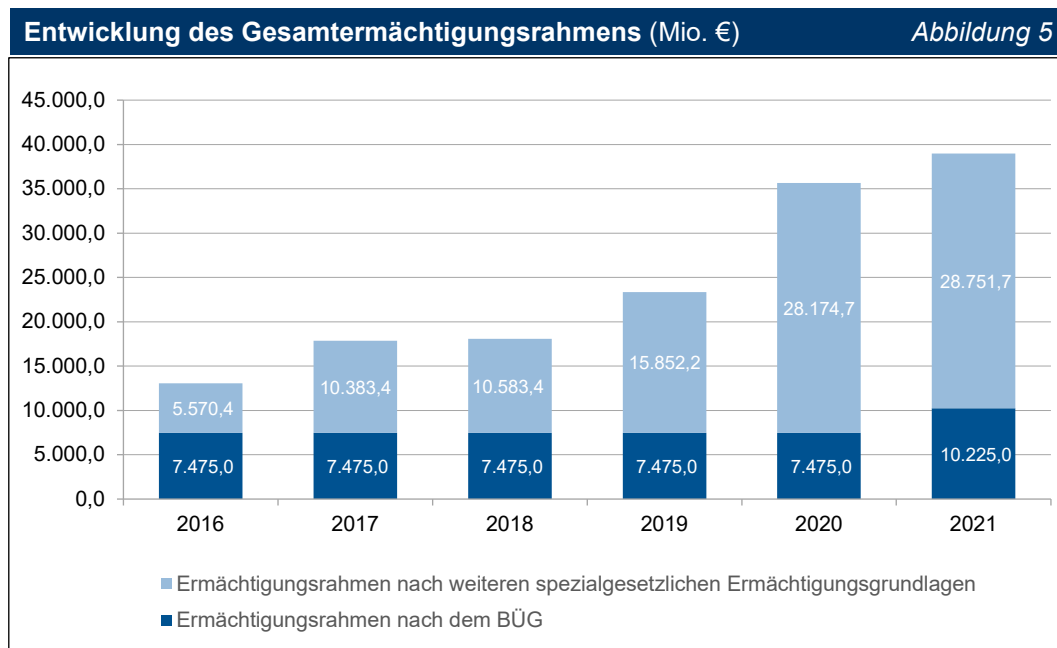
14 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Der Gesamtermächtigungsrahmen für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen erhöhte sich in 2021 um 3,3 auf 39,0 Mrd. €. Das daraus resultierende unmittelbare Haftungsobligo des Freistaates stieg um 1,0 auf 10,8 Mrd. €.

Außerhalb des Staatshaushalts stand bis Ende 2021 im Sondervermögen BayernFonds eine Ermächtigung für die Übernahme von Garantien von 26,0 Mrd. € zur Verfügung.

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



Ab dem Haushaltsjahr 2021 wurde der Ermächtigungsrahmen nach dem BÜG im Bereich der gewerblichen Wirtschaft von 2,25 Mrd. € um 2,75 auf 5,0 Mrd. € angehoben. Er beträgt



damit 10,225 Mrd. € anstatt bisher 7,475 Mrd. €. Der Ermächtigungsrahmen nach weiteren spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen zum 31.12.2021 erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,6 auf 28,8 Mrd. €. Der Gesamtermächtigungsrahmen für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen stieg damit insgesamt um 3,3 auf 39,0 Mrd. € (+ 9,3 %). Seit 2016 stieg der Gesamtermächtigungsrahmen von 13,0 auf 39,0 Mrd. € (+ 198,8 %) zum 31.12.2021 an.

Veränderung des Gesamtermächtigungsrahmens (Mio. €)						Tabelle 32
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Höhe des Gesamtermächtigungsrahmens	13.045,4	17.858,4	18.058,4	23.327,2	35.649,7	38.976,7
Veränderung Vorjahr		+ 4.813,0	+ 200,0	+ 5.268,8	+ 12.322,5	+ 3.327,1
Veränderung Vorjahr in %		+ 36,9	+ 1,1	+ 29,2	+ 52,8	+ 9,3

Der Gesamthaftungsbetrag des Freistaates aus unmittelbaren Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen ergibt sich aus deren Valutierung. Dieses Haftungsobligo erhöhte sich 2021 im Vergleich zum Vorjahr um 1,0 auf 10,8 Mrd. € (+ 10,7 %):

Haftungsobligo des Freistaates (Mio. €)					Tabelle 33
Bereich	Haftungsbeträge		Veränderung 2020/2021		
	2020	2021			
Gewährleistungen nach dem BÜG	3.192,0	3.160,6	- 31,4	- 1,0 %	
Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	6.550,8	7.624,8	+ 1.074,0	+ 16,4 %	
Summe	9.742,8	10.785,4	+ 1.042,6	+ 10,7 %	

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 31.12.2021)						Tabelle 34
Bereich		Anzahl	Kredit- betrag	Haf- tungs- betrag	Anrech- nungs- betrag	Ermäch- tigungs- rahmen
Gewerbliche Wirtschaft		1.583	1.291,1	402,8	83,7	5.000,0
davon	<i>coronabedingte Staats- bürgschaften</i>	5	707,1	366,0		
	<i>Fälle ohne Erfüllungs- übernahme LfA</i>	238	138,1	36,9		
	<i>Fälle mit Erfüllungsüber- nahme LfA</i>	1.340	445,8	84,6		
Sozialer, kultureller und wissen- schaftlicher Bereich		67	16,4	3,3	0,0	50,0
Wohnungswesen		38.152	3.078,4	2.751,4	20,7	5.000,0
Land- und Forstwirtschaft		0	0,0	0,0	0,0	25,0
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen		89	3,1	3,1	0,1	150,0
Summe		39.891	4.388,9	3.160,6	104,5	10.225,0

Der Ermächtigungrahmen für Staatsbürgschaften beträgt seit 2021 10.225,0 Mio. €. Diesen Ermächtigungrahmen 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 Leistungen keinen Ersatz erlangte. Das Finanzministerium errechnete für Ende 2021 einen Haftungsbetrag von 3.160,6 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 104,5 Mio. €. Zugesagt, jedoch noch nicht ausgereicht, wurden darüber hinaus weitere 565,4 Mio. €. Damit ergab sich zum Stand 31.12.2021 ein freier Ermächtigungrahmen von 6.394,5 Mio. €.

Im **Bereich der gewerblichen Wirtschaft** betrug der unmittelbare Haftungsbetrag für den Freistaat zum Stand 31.12.2019 noch 0 €; denn es wurde keine Staatsbürgschaft mit Ausnahme der Rückbürgschaften und -garantien gegenüber der Bayerischen Garantiesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) und der Bürgschaftsbank Bayern GmbH (BBB) übernommen. 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 31.12.2021 für 1.583 Fälle mit einem unmittelbaren Haftungsbetrag von 402,8 Mio. €. Dieser setzt sich wie folgt zusammen:

Der Freistaat haftet zum 31.12.2021 für 5 Staatsbürgschaftsfälle mit einem Haftungsbetrag von 366,0 Mio. €.

Der übrige Haftungsbetrag von 36,9 Mio. € entfällt auf 41 Rückgarantiefälle mit einem Beteiligungsvolumen von 34,1 Mio. € und einem Haftungsbetrag von 9,5 Mio. € gegenüber



ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

der BGG und 197 Rückbürgschaftsfälle mit einem Kreditvolumen von 104,1 Mio. € und einem Haftungsbetrag von 27,3 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 31.12.2021 gewährt wurden. Gleiches gilt für die Garantien der BGG, die im Zeitraum vom 01.11.2020 bis 31.12.2021 gewährt wurden. Der Freistaat hat vor Aussetzung dieser Erfüllungsübernahme insgesamt weitere 393 Rückgarantien gegenüber der BGG mit einem Beteiligungsvolumen von 132,4 Mio. € und 947 Rückbürgschaften gegenüber der BBB mit einem Kreditvolumen von 313,4 Mio. € übernommen. Für diese 1.340 Fälle mit einem Haftungsbetrag von zusammen 84,6 Mio. € übernimmt die LfA weiterhin die Erfüllungsübernahme.

Aussetzung der Erfüllungsübernahme (Mio. €)							Tabelle 35
Fälle mit Aussetzung der Erfüllungsübernahme	Stand: 31.12.2020			Stand: 31.12.2021			
	Anzahl	Kredit-/Beteiligungsbetrag	Haftungsbetrag	Anzahl	Kredit-/Beteiligungsbetrag	Haftungsbetrag	
Rückbürgschaften BBB	92	57,7	15,0	197	104,1	27,3	
Rückgarantien BGG	8	7,3	2,1	41	34,1	9,5	
Summe	100	65,0	17,1	238	138,1	36,9	

Im **sozialen, kulturellen und wissenschaftlichen Bereich** (Ermächtigungsrahmen: 50 Mio. €) hat der Freistaat 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 - Gemeinnützig“ übernommen. Zum 31.12.2021 waren 67 Fälle mit einem Haftungsbetrag des Freistaates von 3,3 Mio. € einbezogen.

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 31.12.2021 erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 577,0 Mio. € auf 28,8 Mrd. € (+ 2,0 %). Er wertete mit 7,6 Mrd. € (26,5 %). Seit 2016 hat sich der Ermächtigungsrahmen von 5,6 auf 28,8 Mrd. € in 2021 (+ 416,1 %) erhöht.



Valutierung Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Mio. €)								
Tabelle 36								
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2016/2021	
Ermächtigungs- rahmen	5.570,4	10.383,4	10.583,4	15.852,2	28.174,7	28.751,7	+ 23.181,3	+ 416,1 %
Tatsächliche Valutierung	2.219,8	2.032,0	2.021,6	5.527,7	6.550,8	7.624,8	+ 5.405,0	+ 243,5 %
Veränderung Vorjahr		- 187,8	- 10,4	+ 3.506,1	+ 1.023,1	+ 1.074,0		
Veränderung Vorjahr in %		- 8,5	- 0,5	+ 173,4	+ 18,5	+ 16,4		

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



Übersicht Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Mio. €) <i>Tabelle 37</i>					
lfd. Nr.	Gewährleistung	Ermächti- gungsrah- men 2020	Tatsächli- che Valutie- rung 2020	Ermächti- gungsrah- men 2021	Tatsächli- che Valutie- rung 2021
1.	Garantien i. Z. m. Vollzug des Atomgesetzes und Abkommen auf dem Gebiet der Atomkernenergie ¹	18,9	18,9	18,9	18,9
2.	Patronatserklärung ggü. Eisenbahnbundesamt für die Hafen Nürnberg-Roth GmbH ²	27,6	6,0	27,6	4,9
3.	Bürgschaft ggü. Bund i. Z. m. „New Town“ Eschenbach ³	83,0	0,0	83,0	0,0
4.	Patronatserklärung für Bayerisches Hauptmünzamt ⁴	5,0	0,2	5,0	1,5
5.	Ausfallbürgschaft zugunsten Flughafen Nürnberg GmbH ⁵	44,0	0,0	44,0	0,0
6.	Gewehrträgerhaftung für Verbindlichkeiten des Landesverbands für Ländliche Entwicklung ⁶	12,0	11,0	24,0	10,0
7.	Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten Bayerische Landeskraftwerke GmbH ⁷	0,2	0,2	0,2	0,2
8.	Garantie ggü. Luitpoldhütte GmbH ⁸	15,0	10,0	15,0	10,0
9.	Bürgschaften und Garantien des Freistaates ggü. LfA				
	➤ Globale Rückbürgschaft/Garantie ggü. LfA i. Z. m. Finanzmarktkrise ⁹	200,0	2,4	200,0	1,7
	➤ Garantie ggü. LfA für den Transformationsfonds ¹⁰	100,0	0,7	100,0	99,3
	➤ Globale Rückbürgschaft ggü. LfA i. Z. m. Corona-Krise ¹¹	12.000,0	732,4	12.000,0	1.066,8
	➤ Garantie ggü. LfA für Scale-Up-Fonds ¹²			115,0	115,0



ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG
UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

lfd. Nr.	Gewährleistung	Ermächti- gungsrah- men 2020	Tatsächli- che Valu- tierung 2020	Ermächti- gungsrah- men 2021	Tatsächli- che Valu- tierung 2021
10.	Bürgschaften und Garantien des Freistaates ggü. BayernLB				
	➤ Ausfallbürgschaft ggü. BayernLB Zweckvermögen ¹³	3.000,0	2.069,7	3.000,0	2.240,5
	➤ Ausfallbürgschaft ggü. BayernLabo für Darlehen für den Staatsbedienstetenwohnungsbau ¹⁴	30,0	25,2	30,0	27,6
	➤ Ausfallbürgschaft ggü. BayernLabo i. Z. m. WEG - Modernisierungsprogramm ¹⁵	200,0	15,2	200,0	19,5
	➤ Ausfallbürgschaft ggü. BayernLabo für Darlehen zur Schaffung von energieeffizientem Mietwohnraum ¹⁶	200,0	88,9	200,0	189,1
11.	Kapitaldienstgarantien/Wiedereinsatzgarantie i. Z. m. der Ausschreibung von Verkehrsleistungen ¹⁷	8.330,0	385,0	8.780,0	635,0
12.	Durchfinanzierung der 2. S-Bahn-Stammstrecke ¹⁸	3.849,0	3.184,9	3.849,0	3.184,9
13.	Ausfallbürgschaft zugunsten Pflegeausbildungsfonds Bayern GmbH ¹⁹	60,0	---	60,0	0,0
	Gesamt	28.174,7	6.550,8	28.751,7	7.624,8

- 1 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2021.
- 2 Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 6 HG 2003/2004 i. V. m. Art. 8 Abs. 5 HG 2005/2006 und Art. 8 Abs. 12 HG 2007/2008 i. d. F. des NHG 2008.
- 3 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2007/2008.
- 4 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 5 HG 2017/2018 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2021.
- 5 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 12 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2021.
- 6 Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 14 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 und Art. 8 Abs. 5 HG 2021.
- 7 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2015/2016.
- 8 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2015/2016 i. d. F. des NHG 2016.
- 9 Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 10 HG 2009/2010 i. d. F. des NHG 2010 und Art. 8 Abs. 5 HG 2011/2012.
- 10 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 17 HG 2019/2020 i. d. F. des 1. NHG 2020.
- 11 Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 22 HG 2019/2020 i. d. F. des 2. NHG 2020 und Art. 8 Abs. 13 HG 2021.
- 12 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 16 HG 2021.
- 13 Ermächtigung: Art. 3 ZweckVermG.
- 14 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 14 HG 2015/2016 i. d. F. des NHG 2016 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2017/2018.
- 15 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 18 NHG 2018.
- 16 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2019/2020.
- 17 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 2021; Art. 8 Abs. 7 HG 2017/2018 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2021; Art. 8 Abs. 6 HG 2019/2020 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2021; Art. 8 Abs. 7 HG 2019/2020 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2021; Art. 8 Abs. 15 HG 2021.
- 18 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 11 HG 2017/2018.
- 19 Ermächtigung: Art. 8 Abs. 5 HG 2019/2020 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2021.



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 31.12.2021 hat sich im Vergleich zum Vorjahr für das Projekt „Werdenfels 2026“ um 450 Mio. € erhöht. Die Ermächtigung wurde bei den Projekten „Donau-Isar“ und „E-Netz Regensburg“ erstmalig in Anspruch genommen und erhöhte die Gesamtinanspruchnahme zum 31.12.2021 um 630 Mio. € auf 2,4 Mrd. €. Die Valutierung zum 31.12.2021 erhöhte sich durch das Projekt „E-Netz Allgäu“ um 250 auf 635 Mio. €.

Übersicht Kapitaldienstgarantien - Wiedereinsatzgarantien (Mio. €; Stand: 31.12.2021)								Tabelle 38
lfd. Nr.	Kapitaldienstgarantien/ Wiedereinsatzgarantien für das Projekt	Ermächtigungs- rahmen		Gesamt- inanspruch- nahme der Ermächtigung		Tatsächliche Valutierung		
		2020	2021	2020	2021	2020	2021	
1.	„Dieselnetz Allgäu“	250	250	125	125	125	125	
2.	„Dieselnetz Augsburg I“	100	100	100	100	100	100	
3.	„S-Bahn Nürnberg“	400	400	160	160	160	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	250	
8.	„Donau-Isar“	400	400	0	400	0	0	
9.	„E-Netz Regensburg“	330	330	0	330	0	0	
10.	„1. Münchner S-Bahn- Vertrag“	4.100	4.100	0	0	0	0	
11.	„Franken-Südthüringen“	470	470	470	470	0	0	
12.	„Expressverkehr Ost- bayern“	340	340	0	0	0	0	
13.	„Regionalverkehr Ost- bayern“	300	300	0	0	0	0	
14.	„Werdenfels 2026“		450		0		0	
	Gesamt	8.330	8.780	1.625	2.355	385	635	



14.3 Gewährleistungen der LfA

Die LfA ist die Förderbank des Freistaates. Die LfA vergibt eigene Gewährleistungen im Rahmen ihres Förderauftrags. Angesichts der Corona-Pandemie konnte 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 Gewährleistungen der LfA von 1.948,9 Mio. € wurde u. a. durch eine globale Rückbürgschaft des Freistaates von 1.044,0 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 der BGG übernommen hat. Aus der hieraus verbleibenden Erfüllungsübernahme übernimmt die LfA einen Haftungsbetrag von zusammen 84,6 Mio. € (vgl. TNr. 14.1). Der verbleibende Haftungsbetrag der LfA zum 31.12.2021 beträgt somit 983,8 Mio. €.




Gewährleistungen der LfA (Mio. €; Bestand am 31.12.2021)			Tabelle 39
Programme	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungsbetrag
Bürgschaft für mittelständische Unternehmen	618	444,5	338,8
Haftungsfreistellungen	16.468	1.748,2	1.370,0
Haftungsmäßige Unterbeteiligung	109	565,0	173,0
Inlandsaval (Konsortial)	42	12,9	6,5
Rückbürgschaften zugunsten anderer Länder	10	62,4	15,6
Sonstige LfA-Bürgschaften und Garantien (Banken und Nichtbanken)	1	0,0	0,0
Exportgarantien (Konsortial)	40	9,4	4,6
Vorfinanzierung Auslandsauftrag (Konsortial)	11	3,1	1,5
Vorfinanzierung Inlandsauftrag (Konsortial)	50	19,9	10,0
BBP ¹ -Garantie für Verlängerungsfälle	15	8,7	3,4
BBP ¹ -Garantie für Wachstumsfälle (Banken und Nichtbanken)	57	47,7	18,6
Bürgschaft des Bayerischen Bankfonds	4	0,2	0,2
Rückgarantie zugunsten der Bayerischen Beteiligungsgesellschaft mbH	15	605,7	6,7
Zwischensumme	17.440	3.527,9	1.948,9
<i>davon rückverbürgt:</i>			
➤ Globale Rückbürgschaft des Freistaates i. Z. m. der Corona-Krise (ohne 22,8 Mio. € Globaldarlehen für Start-Up-Hilfen)			- 1.044,0
➤ Sonstige Rückbürgschaften/-garantien			- 5,7
➤ Verbleibende Erfüllungsübernahme für den Freistaat (vgl. TNr. 14.1)			84,6
Haftungsbetrag 31.12.2021			983,8

¹ Bayerisches Beteiligungsprogramm (BBP).

14.4 Außerhalb des Staatshaushalts: Garantien im Sondervermögen BayernFonds

Außerhalb des Staatshaushalts stand bis Ende 2021 im Sondervermögen BayernFonds eine Ermächtigung für die Übernahme von Garantien von 26 Mrd. € zur Verfügung (vgl. TNr. 1.1). Bis zum 31.12.2021 wurde keine Garantie ausgereicht.



III. AUSGEWÄHLTE AKTUELLE ENTWICK- LUNGEN DER HAUSHALTSLAGE UND AUSBLICK



15 Finanzierungsrahmen Corona

Der Finanzierungsrahmen 2022 für Corona-Maßnahmen inklusive des Sondervermögens BayernFonds umfasste 34,8 Mrd. €.

Zur Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurden 2020 bis 2023 erhebliche Mittel veranschlagt bzw. Ermächtigungen zu Bürgschaftsübernahmen⁴⁴ geschaffen. Diese Maßnahmen werden zum einen über den Staatshaushalt, insbesondere beim Kap. 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) und seit 2022 beim Kap. 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.

⁴⁴ Art. 8 Abs. 22 2. NHG 2020, Art. 8 Abs. 13 HG 2021, Art. 8 Abs. 14 HG 2022 und Art. 8 Abs. 1 Nr. 8 HG-E 2023.



Finanzierungsrahmen für Corona-Maßnahmen (Mio. €)								Tabelle 40
	2021				2022			
	Soll	Aus 2020 ¹	Gesamt	Ist	Soll	Aus 2021 ²	Gesamt	
Staatshaushalt	11.635,4	12.124,2	23.759,6	3.333,0	5.806,3	12.549,8	18.356,1	
davon								
Kreditermächtigung (Kap. 13 19)	11.635,4	1.102,0	12.737,4	2.938,0	5.806,3	1.922,6	7.728,9	
Bürgschaftsrahmen zur Risikoentlastung der LfA Förderbank Bayern	0,0	11.022,2	11.022,2	395,0	0,0	10.627,2	10.627,2	
Sondervermögen BayernFonds	0,0	45.998,7	45.998,7	35,5	0,0	16.463,2	16.463,2	
davon								
Kreditermächtigung	0,0	19.998,7	19.998,7	35,5	0,0	9.963,2	9.963,2	
Gewährleistungsermächtigung	0,0	26.000,0	26.000,0	0,0	0,0	6.500,0	6.500,0	
Summe	11.635,4	58.122,9	69.758,3	3.368,5	5.806,3	29.013,0	34.819,3	

¹ Aus 2020 übertragene bzw. weiter verfügbare Ermächtigungen.

² Aus 2021 übertragene bzw. weiter verfügbare Ermächtigungen.

Der Finanzierungsrahmen **2021** betrug 69,8 Mrd. €; hiervon wurden 3,4 Mrd. € (4,8 %) tatsächlich in Anspruch genommen.

2022 standen von den 2021 nicht benötigten Ermächtigungen und dem Bürgschaftsrahmen 29,0 Mrd. € weiterhin zur Verfügung. Zusammen mit den neu veranschlagten Kreditermächtigungen von 5,8 Mrd. € (vgl. TNr. 17) betrug der Finanzierungsrahmen damit 2022 insgesamt 34,8 Mrd. €; davon entfallen 17,7 Mrd. € auf Kreditermächtigungen, 10,6 Mrd. € auf den Bürgschaftsrahmen und 6,5 Mrd. € auf Gewährleistungsermächtigungen. Vom gesamten Finanzierungsrahmen wurden im Jahr 2022 rd. 0,5 % in Anspruch genommen.

Die Corona-Maßnahmen sollen auch **2023** in reduziertem Umfang fortgesetzt werden. Hierfür sieht der Regierungsentwurf im Staatshaushalt⁴⁵ keine neuen Kreditermächtigungen und nur noch beim Sonderfonds Corona-Pandemie neue Ausgabemittel von 306,4 Mio. € vor. Für das in 2022 neu geschaffene Kap. 13 18 - Corona-Investitionsprogramm - sind hingegen keine neuen Ausgabemittel mehr veranschlagt (vgl. TNr. 16.2).

⁴⁵ HG-E 2023 vom 02.12.2022, LT-Drs. 18/25167.



Zudem sind lt. BayFoG für 2023 im BayernFonds noch Kreditermächtigungen von 9,96 Mrd. € sowie Gewährleistungsermächtigungen von 6,5 Mrd. € vorgesehen. Der Finanzierungsrahmen 2023 wird danach - vorbehaltlich der Abschlussbuchungen für das Haushaltsjahr 2022 - voraussichtlich noch maximal 34,6 Mrd. €⁴⁶ betragen, da die 2022 nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen, soweit sie im Haushaltsjahr 2023 noch zur Deckung der Ausgaben benötigt werden, auf 2023 übertragen werden können (vgl. TNrn. 15.1 und 17).

15.1 Staatshaushalt: Corona-Maßnahmen

Grundsätzlich ist der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Schuldenbremse).⁴⁷ Ausnahmen sind nur unter den Voraussetzungen des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV möglich. Diese seien lt. der amtlichen Erläuterung zum HG 2022⁴⁸ erneut erfüllt, da in der Corona-Pandemie eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation zu sehen sei, die sich der Kontrolle des Staates entziehe und die staatliche Finanzlage absehbar erheblich beeinträchtige.

Mit dem Haushalt für das Jahr 2022 sollte wie bereits 2020 und 2021⁴⁹ auf die Corona-Pandemie reagiert und vor allem die bayerische Wirtschaft und das Gesundheitssystem weiter gestärkt werden. Die Ausgaben, die in diesem Zusammenhang stehen, wurden im Kap. 13 19 - Sonderfonds Corona-Pandemie - abgebildet. Zudem wurden in dem 2022 eingerichteten Kap. 13 18 die Ausgaben für konjunkturstabilisierende Maßnahmen im Rahmen des Corona-Investitionsprogramms veranschlagt. Um die dafür geplanten Maßnahmen, die Hightech Agenda Plus sowie die krisenbedingten Mindereinnahmen zu finanzieren, sah das HG 2022 eine Kreditermächtigung von 5,8 Mrd. € vor.

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

⁴⁶ Die Abschlussbuchungen für das Haushaltsjahr 2022 standen zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht endgültig fest.

⁴⁷ Art. 82 Abs. 1 BV, Art. 18 Abs. 1 BayHO.

⁴⁸ Erläuterung zu Art. 2a Abs. 1 HG 2022 (<https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/2022/haushaltsplan/Haushaltsgesetz.pdf>, S. 30 ff., abgerufen am 14.12.2022).

⁴⁹ Erläuterung zu § 1 Nr. 3 1. NHG 2019/2020 (https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2019/haushaltsplan/Nachtrag.pdf, S. 17 ff., abgerufen am 14.12.2022) und Erläuterung zu § 1 Nr. 2 2. NHG 2020. (https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2019/haushaltsplan/Nachtrag2.pdf, S. 9 ff., abgerufen am 14.12.2022).
Erläuterung zu Art. 2a Abs. 1 HG 2021 (https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2021/haushaltsplan/Haushaltsgesetz.pdf, S. 34 ff., abgerufen am 14.12.2022).



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

Corona-Maßnahmen im Staatshaushalt (Mrd. €)							Tabelle 41
		2020		2021		2022	2023 ¹
		Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Soll
Einnahmen (Kap. 13 19)		20,0	12,7	12,4	10,8	5,9	0,0
<i>davon</i>	aus Krediten	20,0	7,2	11,6	2,9	5,8	0,0
	sonstige Einnahmen	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0
	aus Bundes- und Drittmitteln	0,0	5,4	0,7	7,7	0,1	0,0
<i>darunter</i>	<i>für den Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden</i>	<i>0,0</i>	<i>1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
	<i>für Ausgleichszahlungen gem. § 21 KHG und § 111d SGB V</i>	<i>0,0</i>	<i>1,6</i>	<i>0,0</i>	<i>1,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
	<i>für Corona-Soforthilfen, Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen sowie Härtefallhilfen</i>	<i>0,0</i>	<i>2,2</i>	<i>0,4</i>	<i>6,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
	<i>für den Ausgleich der entstandenen Schäden nach dem Regionalisierungsgesetz</i>	<i>0,0</i>	<i>0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Ausgleich krisenbedingter staatlicher Mindereinnahmen		0,0	- 1,7	- 3,6	0,0	0,0	0,0
Ausgaben		20,0	8,8	8,8	11,2	6,0	0,3
<i>davon</i>	zur Finanzierung der Hightech Agenda Plus	---	---	0,4	0,0²	0,4	0,0
	Globale Minderausgabe zur Minderung des Kreditbedarfs beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	---	---	---	---	- 0,7	0,0
	für Zinsausgaben und sonstige Ausgaben zur Kreditbeschaffung (Kap. 13 19)	---	---	0,1	0,0	0,1	0,2
	für den Ausgleich der entstandenen Schäden nach dem Regionalisierungsgesetz (Bundes- und Landesmittel)	---	0,6	0,2	0,8	0,0	0,0
	für Leistungen beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	20,0	8,8	8,3	10,3	4,6	0,1
<i>darunter</i>	<i>zur Verstärkung der im Kap. 13 19 vorgesehenen Ausgaben</i>	<i>20,0</i>	<i>0,0</i>	<i>2,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
	<i>für Corona-Soforthilfen, Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen sowie Härtefallhilfen</i>	<i>---</i>	<i>2,2</i>	<i>0,4</i>	<i>6,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>



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.⁵¹ Bis zum 31.12.2021 konnte der BayernFonds 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. Wegen der anhaltenden Corona-Pandemie genehmigte die Europäische Kommission eine Verlängerung des BayernFonds bis zum 30.06.2022.⁵² Der Freistaat reduzierte in diesem Zusammenhang die Ermächtigungen für Garantien auf 6,5 Mrd. € und für Rekapitalisierungsmaßnahmen auf 10,0 Mrd. €. ⁵³

Bis zum 31.12.2021 wurden mit drei⁵⁴ Unternehmen Stabilisierungsmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 38,1 Mio. € (0,19 % von 20 Mrd. €) vertraglich vereinbart, die Ende Januar 2022 in voller Höhe ausgereicht waren. Bis zum 30.06.2022 wurden keine weiteren Maßnahmen vereinbart. Eines der drei Unternehmen wurde mit 3 Mio. € unterstützt; es meldete im Juni 2022 Insolvenz an.

Nach dem 30.06.2022 kann sich der BayernFonds noch an den Bestandsunternehmen mit neuen Maßnahmen beteiligen, soweit dies erforderlich ist, um den Anteil seiner Kapitalbeteiligung an den Unternehmen aufrechtzuerhalten oder gewährte Stabilisierungsmaßnahmen abzusichern.⁵⁵ Die vereinbarten Maßnahmen haben eine Laufzeit über mehrere Jahre. Sobald der BayernFonds seine Aufgaben erfüllt hat, ist er abzuwickeln und aufzulösen. Wirtschafts- und Finanzministerium haben begonnen, ein Konzept zur Evaluation des BayernFonds zu entwickeln und umzusetzen. Die Evaluation soll zeitnah durchgeführt werden.

Nach wie vor sieht der ORH die bestehende Möglichkeit zur Übertragung des staatlichen Liquiditätsmanagements und der Staatsschuldenverwaltung auf einen Dritten⁵⁶, z. B. auf die den BayernFonds verwaltende Bayerische Finanzagentur, kritisch und unterstreicht seine in der Beratenden Äußerung vom April 2020 dargelegte Auffassung.⁵⁷

⁵¹ BayFoG.

⁵² Mitteilung C (2021) 9879 der EU Kommission vom 21.12.2021.

⁵³ Art. 10 HG 2022.

⁵⁴ Ergebnisse der Suchanfrage für Deutschland nach der Beihilfemaßnahme „BayernFonds“ (<https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/results>, abgerufen am 21.12.2022).

⁵⁵ Art. 11 Abs. 2 BayFoG.

⁵⁶ Art. 13 Abs. 2 BayFoG.

⁵⁷ Siehe Beratende Äußerung des ORH zum Gesetzentwurf über einen BayernFonds und eine Bayerische Finanzagentur vom April 2020, TNr. 3.2, abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1098-gesetzentwurf-ueber-einen-bayernfonds-und-eine-bayerische-finanzagentur.html>.



16 Entwicklung des Gesamthaushalts

Der Gesamthaushalt 2022 ging von 71,4 Mrd. € um 0,2 auf 71,2 Mrd. € (- 0,2 %) zurück.

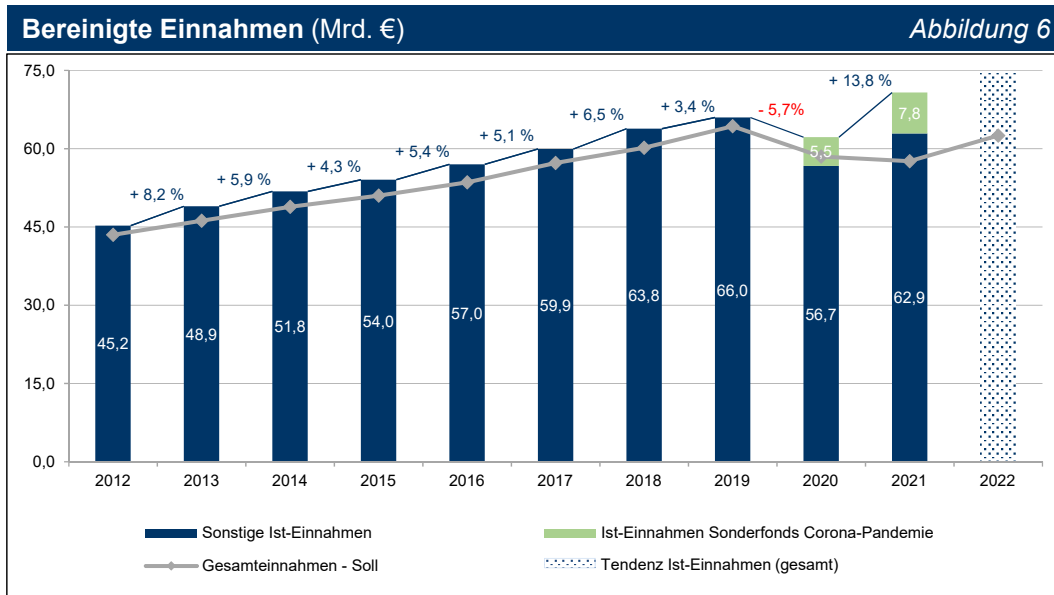
Bereinigt um die Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen stiegen die Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum 2012 bis 2019 stetig an. Während die Ist-Einnahmen 2020 sanken, stiegen die Ist-Ausgaben weiter an. 2021 hingegen stiegen sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben wieder an. 2022 steigen die Ist-Einnahmen voraussichtlich weiter an, wohingegen die Ist-Ausgaben voraussichtlich leicht sinken.

Maßnahmen des Härtefallfonds müssen in der finanzverfassungsrechtlichen Aufgaben- und Finanzierungskompetenz des Freistaates liegen. Dementsprechend empfiehlt der ORH eine sorgfältige rechtliche Prüfung, inwieweit neben den Regelungen des Bundes noch eine eigene Regelungs- und Finanzierungskompetenz des Freistaates verbleibt.

16.1 Bereinigte Einnahmen und Ausgaben

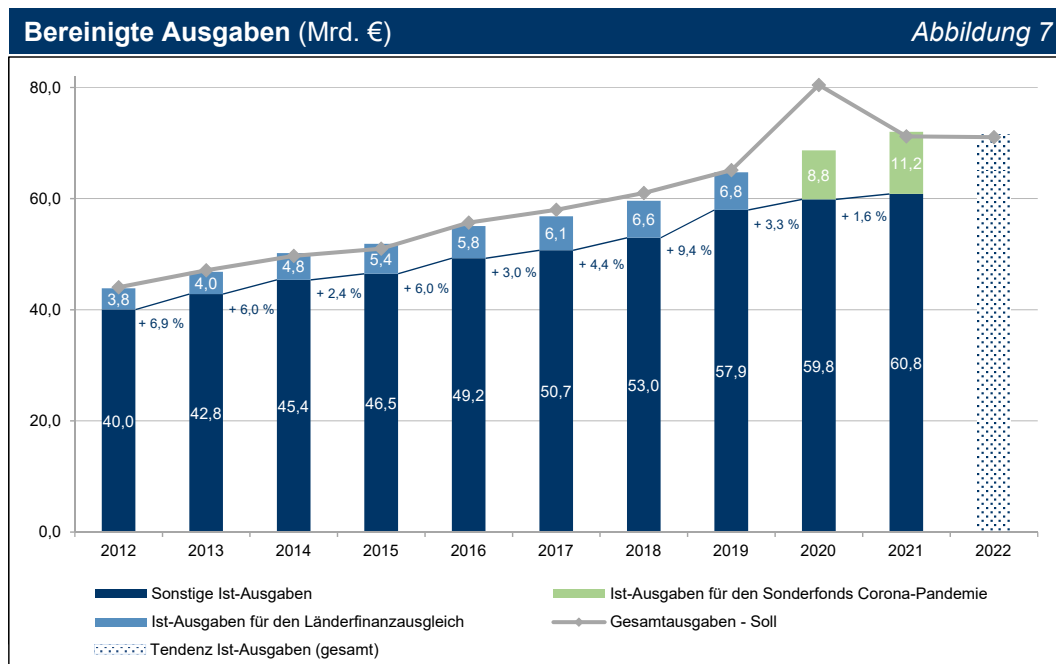
Eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben⁵⁸ erfolgt anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Sie entwickelten sich folgendermaßen:

⁵⁸ Vgl. TNr. 2.



Die **bereinigten Ist-Einnahmen** sind im Zeitraum 2012 bis 2019 kontinuierlich gestiegen. Die Steigerungsrate lag zwischen 3,4 und 13,8 %. Nachdem 2020 die bereinigten Ist-Einnahmen insbesondere aufgrund der niedrigeren Steuereinnahmen infolge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (vgl. TNr. 9) und der Corona-Pandemie zurückgegangen sind, stiegen diese 2021 wieder um 8,6 auf 70,8 Mrd. € (+ 13,8 %). Grund hierfür waren insbesondere die hohen Steuereinnahmen (vgl. TNr. 3). Bei den Einnahmen des Sonderfonds Corona-Pandemie (Tabelle 41) handelt es sich überwiegend um Bundes- und Drittmittel (7,7 Mrd. €) und die sonstigen Einnahmen (0,2 Mrd. €). Die Krediteinnahmen bleiben bei der Betrachtung der bereinigten Einnahmen außen vor (vgl. Tabelle 9).

Für das Haushaltsjahr 2022 wurde mit bereinigten Soll-Einnahmen von 62,5 Mrd. € (+ 8,5 %) geplant. Es ist zu erwarten, dass die bereinigten Ist-Einnahmen 2022 aufgrund höherer Einnahmen bei den Zuweisungen des Bundes für Überbrückungshilfen und außerordentliche Wirtschaftshilfen im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) sowie deutlich höherer Steuereinnahmen erneut ansteigen werden.



Die **bereinigten Ist-Ausgaben** sind im Zeitraum 2012 bis 2021 kontinuierlich um insgesamt 28,1 auf 72,0 Mrd. € (+ 61,2 %) gestiegen. 2021 betrug die Steigerung insbesondere aufgrund der Ausgaben beim Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) 3,4 Mrd. € (+ 4,9 %). Die Entwicklung zeigt, dass die jährlichen Steigerungen ohne die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich (bis 2019) bzw. den Sonderfonds Corona-Pandemie (ab 2020) zwischen 1,6 und 9,4 % (2021: + 1,6 %) lagen.

Für das Haushaltsjahr 2022 wurde mit bereinigten Soll-Ausgaben von 71,1 Mrd. € geplant (- 0,2 %); davon entfielen 4,1 Mrd. € auf den Sonderfonds Corona-Pandemie und 1,5 Mrd. € auf das Corona-Investitionsprogramm. Es ist davon auszugehen, dass die bereinigten Ist-Ausgaben 2022 insgesamt leicht sinken werden, wobei die Ist-Ausgaben ohne die Ausgaben für Corona-Maßnahmen voraussichtlich weiter ansteigen werden.

16.2 Haushaltsplanung 2023

Die Staatsregierung stellt für 2023, wie bereits für 2021 und 2022, einen Einjahreshaushalt auf. Laut Staatsregierung werde hierdurch den hohen Unsicherheiten im Hinblick auf die weitere konjunkturelle Entwicklung aufgrund der Energiekrise infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, der Rekordinflation aufgrund stark gestiegener Energie-



preise, der noch nicht überwundenen Corona-Pandemie und einer sich abzeichnenden Rezession im Jahr 2023 Rechnung getragen.⁵⁹

Vergleich Haushaltsdaten ab 2021 (Mio. €) *Tabelle 42*

	Haushaltsjahr 2021			Haushaltsjahr 2022			Haushaltsjahr 2023 (Regierungsentwurf)		
	Soll	Veränderung 2020/2021		Soll	Veränderung 2021/2022		Soll	Veränderung 2022/2023	
Formales Einnahmevermögen	71.353,4	- 9.294,8	- 11,5 %	71.188,7	- 164,7	- 0,2 %	71.127,8	- 60,9	- 0,1 %
abzgl. Entnahme aus der „Haushaltssicherungsrücklage“ (Zuführungen an den Haushalt)	2.167,9	+ 20,1	+ 0,9 %	2.882,8	+ 714,9	+ 33,0 %	3.568,0	+ 685,2	+ 23,8 %
abzgl. Entnahme aus sonst. Rücklagen, Fonds und Stöcken (Zuführungen an den Haushalt)	0,0	- 70,0	- 100,0 %	0,0	0,0	---	0,0	0,0	---
abzgl. Kreditaufnahme (Kap. 13 06 und Kap. 13 60)	-50,0	0,0	0,0 %	0,0	+ 50,0	- 100,0 %	-50,0	- 50,0	---
abzgl. Kreditaufnahme (Kap. 13 19 - Sonderfonds Corona)	11.635,4	- 8.364,6	- 41,8 %	5.806,3	- 5.829,1	- 50,1 %	0,0	- 5.806,3	- 100,0 %
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	7,7	- 1,3	- 14,1 %	6,0	- 1,7	- 21,8 %	6,0	0,0	+ 0,2 %
Bereinigtes Einnahmevermögen	57.592,4	- 879,0	- 1,5 %	62.493,6	+ 4.901,2	+ 8,5 %	67.603,9	+ 5.110,2	+ 8,2 %
Formales Ausgabevolumen	71.353,4	- 9.294,8	- 11,5 %	71.188,7	- 164,7	- 0,2 %	71.127,8	- 60,9	- 0,1 %
abzgl. Zuführung an „Haushaltssicherungsrücklage“ (Auszahlungen aus dem Haushalt)	7,5	- 51,2	- 87,2 %	7,5	0,0	0,0 %	57,6	+ 50,1	668,0 %
abzgl. Zuführung an den Bayerischen Pensionsfonds (Auszahlungen aus dem Haushalt)	123,5	+ 0,5	+ 0,4 %	124,0	+ 0,5	+ 0,4 %	124,5	+ 0,5	+ 0,4 %
abzgl. Zuführungen an den Bayern-Fonds (Auszahlungen aus dem Haushalt)							1,3	+ 1,3	---
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	7,7	- 1,3	- 14,1 %	6,0	- 1,7	- 21,8 %	6,0	0,0	+ 0,2 %
Bereinigtes Ausgabevolumen	71.214,7	- 9.242,8	- 11,5 %	71.051,2	- 163,5	- 0,2 %	70.938,4	- 112,8	- 0,2 %
abzgl. bereinigter Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)	8.329,9	- 11.670,1	- 58,4 %	4.064,9	- 4.265,0	- 51,2 %	305,1	- 3.759,9	- 92,5 %
abzgl. berein. Ausg. für das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)				1.480,3	---	---	0,0	- 1.480,3	- 100,0 %
abzgl. bereinigter Ausgaben für den Härtefallfonds Bayern (Kap. 13 23)							1.500,0	+ 1.500,0	---
Verbleibendes bereinigtes Ausgabevolumen	62.884,8	+ 2.427,3	+ 4,0 %	65.506,0	+ 2.621,2	+ 4,2 %	69.133,3	+ 3.627,3	+ 5,5 %

Der HG-E 2023 plant für die Maßnahmen des **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) lediglich noch mit Ausgaben von 306,4 Mio. €. ⁶⁰ Zudem sieht der HG-E 2023 keine zusätzlichen Ausgaben im Rahmen des **Corona-Investitionsprogramms** (Kap. 13 18) vor. Gleichwohl dürften 2023 aber zur Abfinanzierung begonnener Corona-

⁵⁹ Vgl. Fn. 45; Gesetzesvorblatt B Nr. 1.

⁶⁰ Ausgaben des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) insgesamt. Davon entfallen auf besondere Finanzierungsvorgänge 1,3 Mio. €, die bei der Ermittlung der bereinigten Ausgaben unberücksichtigt bleiben.



Maßnahmen sowohl für Kap. 13 19 als auch für Kap. 13 18 noch Vorjahresreste sowie aus 2022 übertragene Kreditermächtigungen zur Verfügung stehen.

Mit dem HG-E 2023 wird entsprechend dem Ministerratsbeschluss vom 06.11.2022 ein „**Härtefallfonds Bayern**“ mit einem Volumen von 1,5 Mrd. € eingerichtet. Hierbei handelt es sich, zusätzlich zu den Entlastungspaketen des Bundes, um einen ergänzenden Schutzschirm für Bayern, um die Folgen der Energiekrise aufzufangen. Die Ausgaben werden zentral im neu eingerichteten Kap. 13 23 veranschlagt. Der Härtefallfonds Bayern umfasst folgende Elemente:

- Hilfen für die bayerische Wirtschaft,
- Hilfen für die bayerischen Bürger sowie
- Hilfen für soziales Leben und Infrastruktur in Bayern.

Da die Mittel des Härtefallfonds Bayern die Bundeshilfen ergänzen sollen, bestehe ein hoher Abstimmungsbedarf, sodass im Regierungsentwurf die Ausgabemittel zunächst überwiegend als Verstärkungsmittel veranschlagt wurden. Eine konkrete Zuordnung zu Maßnahmen und Haushaltsstellen soll lt. den Erläuterungen zu Kap. 13 23 Tit. 971 01 im Rahmen der Haushaltsberatungen über Nachschublisten erfolgen.⁶¹ Finanziert werden die Ausgaben durch eine entsprechende Entnahme aus der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftsrücklage (vgl. TNr. 23).

Für die in diesem Zusammenhang zu konkretisierenden Maßnahmen des Härtefallfonds Bayern (Kap. 13 23) muss die finanzverfassungsrechtliche Aufgaben- und Finanzierungs-kompetenz gegeben sein:⁶² Gemäß Art. 2 Satz 1 und Art. 6 BayHO dürfen nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen berücksichtigt werden, die zur Erfüllung von Aufgaben des Freistaates notwendig sind. Auch im Bereich der freiwilligen Leistungen (z. B. Hilfsprogramme) dürfen nur dann Haushaltsmittel veranschlagt werden, wenn der Freistaat die Aufgaben- und Finanzierungs-kompetenz besitzt. Dementsprechend empfiehlt der ORH eine sorgfältige rechtliche Prüfung, inwieweit neben den Regelungen des Bundes noch eine eigene Regelungs- und Finanzierungs-kompetenz des Freistaates verbleibt.

Eine eventuelle Anrechnung der bayerischen Härtefallhilfen durch den Bund auch bei weiteren Hilfsprogrammen würde im Ergebnis zu einer Substitution der Bundesmittel und

⁶¹ Vgl. Fn. 45; Entwurf des Epl. 13 - Erläuterung zu Kap. 13 23 Tit. 971 01.

⁶² Art. 104a Abs. 1 GG: Die Ausgabenlast folgt der Aufgabenlast im Sinne der grundgesetzlich festgelegten Verwaltungskompetenz (Konnexitätsprinzip). Eine Finanzierungs-kompetenz besteht nur, wenn die Aufgaben-kompetenz gegeben ist.



damit zu einer Entlastung des Bundeshaushalts zulasten des Haushalts des Freistaates führen. Dies sollte im Hinblick auf einen etwaigen Verstoß gegen elementare Grundsätze des Haushaltsrechts (Art. 6 und 7 BayHO) vermieden werden.

Ohne die Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie beläuft sich die Ausgabensteigerung lt. HG-E 2023 auf 5,1 Mrd. € (+ 7,8 %). Lässt man zusätzlich die Ausgaben für den Härtefallfonds Bayern außen vor, sieht der HG-E 2023 immer noch eine Ausgabensteigerung von 3,6 Mrd. € (+ 5,5 %) vor.



17 Kreditermächtigungen

↳ Für die Jahre 2020 bis 2022 waren im Staatshaushalt unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse neue Kreditermächtigungen zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen bereitgestellt. Für das Jahr 2023 sind nach dem HG-E 2023 keine neuen Kreditermächtigungen vorgesehen.

Der ORH empfiehlt, auch bei den Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 darauf zu achten, alle Verbesserungen im Haushaltsvollzug, wie z. B. höhere Steuereinnahmen, unmittelbar zur Verminderung der Nettokreditaufnahme einzusetzen, um den Gesamtkreditrahmen weiter zu reduzieren.

Die Einhaltung der Schuldenbremse ist ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigen, künftigen Generationen gerecht werdenden Haushaltspolitik. Der ORH empfiehlt darauf zu achten, dass eine Kreditaufnahme auch im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung nicht zu einer Umgehung der Schuldenbremse führt.

Das Finanzministerium darf Kredite nur aufnehmen, wenn das HG entsprechende Kreditermächtigungen vorsieht.⁶³ Da der Haushalt regelmäßig ohne neue Schulden ausgeglichen werden soll,⁶⁴ sahen die HG seit 2009 bis einschließlich 2019 im Staatshaushalt keine Ermächtigung für eine Kreditaufnahme zur Deckung der Ausgaben vor. Zur Bewältigung der Corona-Krise sah das HG 2020 unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse⁶⁵ erstmals seit dem 2. NHG 2008⁶⁶ wieder eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben vor. Auch das HG 2021 und das HG 2022 sahen neue Kreditermächtigungen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Krise vor.

Zur Finanzierung der Ausgaben aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) wurden **2020** neue Kreditermächtigungen von 20,0 Mrd. € im Staatshaushalt eingeplant.⁶⁷ 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 lt. HG - ebenso wie die Kreditermächtigungen für aufgeschobene

⁶³ Art. 18 Abs. 3 BayHO.

⁶⁴ Art. 18 Abs. 1 BayHO.

⁶⁵ Art. 18 Abs. 2 BayHO und Art. 82 Abs. 3 BV.

⁶⁶ Art. 2a 2. NHG 2008; Kap. 13 60 - Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB.

⁶⁷ Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2019/2020 i. d. F. des 2. NHG 2020.



Anschlussfinanzierungen⁶⁸ - übertragen werden.⁶⁹ 2020 wurden tatsächlich Kredite von 7,2 Mrd. € aufgenommen und 1,1 Mrd. € als Einnahmereste in das Jahr 2021 übertragen. Somit wurden von den Kreditermächtigungen insgesamt 8,3 Mrd. € in Anspruch genommen. Die restlichen Kreditermächtigungen von 11,7 Mrd. € wurden Ende 2020 in Abgang gestellt.

Im Haushaltsjahr **2021** sah das HG 2021 neue Kreditermächtigungen von 11,6 Mrd. € vor, um die Maßnahmen des Sonderfonds Corona-Pandemie, die Steuermindereinnahmen und die Maßnahmen zur Beschleunigung und Ergänzung der Hightech Agenda Bayern finanzieren zu können.⁷⁰ 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.⁷¹ Die Kreditermächtigung zum Ausgleich von ursprünglich erwarteten krisenbedingten Steuermindereinnahmen 2021 von 3,6 Mrd. € wurden wegen der im Vollzug 2021 tatsächlich erzielten Steuermehreinnahmen nicht benötigt. Aufgrund von weiteren Vollzugsverbesserungen im allgemeinen Haushalt konnten beim Jahresabschluss 2021 auch auf die Kreditfinanzierung der in 2021 veranschlagten Ausgabemittel für die Hightech Agenda Plus verzichtet und zudem die Kreditermächtigung im Kap. 13 19 allgemein um 1,5 Mrd. € reduziert werden. Durch die Reduzierung der Kreditermächtigung ist insbesondere die aus 2020 übertragene Kreditermächtigung von 1,1 Mrd. € vollständig entfallen. Letztlich wurden 2021 tatsächlich Kredite von 2,9 Mrd. € aufgenommen und 1,9 Mrd. € als Einnahmereste in das Jahr 2022 übertragen. Somit wurden von den Kreditermächtigungen 2021 insgesamt 4,9 Mrd. € in Anspruch genommen (vgl. TNr. 1.4). Die restlichen Kreditermächtigungen von 7,9 Mrd. € wurden Ende 2021 in Abgang gestellt.

Laut Erläuterung zum HG **2022**⁷² habe im Jahr 2022 erneut sowohl eine Naturkatastrophe als auch eine außergewöhnliche Notsituation vorgelegen, die sich jeweils der Kontrolle des Staates entziehe und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtige. Die unabweisbaren Bedarfe im Jahr 2022 von 4,6 Mrd. €⁷³ für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) und die konjunkturstabilisierenden Maßnahmen Hightech Agenda Plus sowie 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 5,8 Mrd. €

⁶⁸ Vgl. TNr. 1.4.

⁶⁹ Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2019/2020 i. d. F. des 2. NHG 2020 und Art. 8 Abs. 3 HG 2019/2020.

⁷⁰ Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2021.

⁷¹ Art. 2a Abs. 2 HG 2021.

⁷² Vgl. Fn. 48.

⁷³ Gesamtausgaben Soll 2022 Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19): 4,76 Mrd. €, davon können 0,14 Mrd. € durch Einnahmen von Dritten (Bundesmittel) gedeckt werden.



sei eine Kreditfinanzierung erforderlich. Davon würden auf die konjunkturstabilisierenden Maßnahmen insgesamt 1,9 Mrd. € entfallen: 1,5 Mrd. € auf das Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18) und 0,4 Mrd. € auf die Hightech Agenda Plus.



Geplante kreditfinanzierte konjunkturstabilisierende Maßnahmen 2022 (Mio. €)		
Tabelle 43		
		Soll HG 2022
Corona-Investitionsprogramm (Kap. 13 18)¹		1.480,3
davon	<i>Modernisierung insbesondere kommunaler Infrastruktur</i>	894,5
	<i>darunter</i>	
	<i>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 „Kinderbetreuungsfiananzierung 2017 bis 2021“</i>	90,0
	<i>Leistungen an Betreiber von Infrastrukturanlagen im Schienenpersonennahverkehr</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
	<i>Modernisierung der staatlichen Infrastruktur</i>	359,1
	<i>darunter</i>	
	<i>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
	<i>Digitalisierung der Verwaltung</i>	113,3
	<i>darunter</i>	
	<i>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
	<i>Klimaschutzprogramm</i>	85,6
	<i>sonstige Investitionen</i>	27,8



		Soll HG 2022
Hightech Agenda Plus		397,0
darunter	Vorgezogene Stellenbesetzungen („Stellenturbo“) inkl. Sachmittel und Anmietungen im Bereich des Wissenschaftsministeriums	100,2
	Stärkung der Luft- und Raumfahrtindustrie	50,0
darunter	Air Mobility Initiative Ingolstadt	25,0
	Minisatelliten, neue Trägersysteme	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
Summe		1.877,3

¹ Schwerpunktverteilung entsprechend dem Kabinettsbeschluss vom 14./15.11.2021.

Dementsprechend sah Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 neue Kreditermächtigungen von 5,8 Mrd. € vor. Zusätzlich stehen noch 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 von 1,9 Mrd. € zur Verfügung.⁷⁴

Der HG-E **2023** plant erstmals seit 2020 wieder ohne neue Kreditermächtigungen. In Anlehnung an die Regelungen der vorausgegangenen HG besteht jedoch die Möglichkeit, die in 2022 bei Kap. 13 19 nicht benötigten Kreditermächtigungen nach 2023 zu übertragen. Diese Vorsorge sei lt. Regierungsentwurf erforderlich, um Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Krise eingeleitet werden mussten⁷⁵, nötigenfalls noch zeitnah ab- oder ausfinanzieren zu können. Damit werde das Finanzministerium ermächtigt, im Haushaltsjahr 2023 Kredite am Kreditmarkt aufzunehmen, soweit die Kreditermächtigung des Kap. 13 19 im vorausgegangenen Haushaltsjahr bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2022 nicht in Anspruch genommen wurde und zur Deckung von Ausgaberesten für Kap. 13 18 (Corona-Investitionsprogramm), Kap. 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) oder die Hightech Agenda Plus in dieser Übergangsphase noch benötigt wird.

⁷⁴ Art. 2a Abs. 2 HG 2022.

⁷⁵ Vgl. Gesetzesbegründung zu Art. 2a HG 2022, LT-Drs. 18/19171 vom 03.12.2021.



Der ORH verweist in diesem Zusammenhang auf die TNr. 3 der Unterrichtung des Landtags und der Staatsregierung zu ausgewählten Entwicklungen der Haushaltslage 2020 bis 2022 vom Februar 2022.⁷⁶

2020 wurde ein Gesamtkreditrahmen von bis zu 20,0 Mrd. € für die Corona-Maßnahmen geschaffen. Insbesondere aufgrund der unerwartet positiven Entwicklung der Steuereinnahmen in 2021 sowie einer weitgehenden Übernahme der Finanzierung durch den Bund wurde dieser Gesamtkreditrahmen nicht vollständig ausgeschöpft. Nach dem HG-E 2023⁷⁷ belaufen sich die Kreditermächtigungen für die Jahre 2020 bis 2023 auf 17,9 Mrd. € (vgl. Tabelle 52).

Der ORH empfiehlt, auch bei den Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 darauf zu achten, alle Verbesserungen im Haushaltsvollzug - wie z. B. höhere Steuereinnahmen - unmittelbar zur Verminderung der Nettokreditaufnahme einzusetzen, um den Gesamtkreditrahmen weiter zu reduzieren.

Eine hohe Verschuldung belastet zukünftige Haushalte und schränkt künftige Gestaltungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers 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. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der ORH im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung darauf zu achten, dass dortige Kreditaufnahmen nicht zu einer Umgehung der Schuldenbremse führen.

⁷⁶ Siehe Sonderbericht des ORH zu ausgewählten Entwicklungen der Haushaltslage 2020 bis 2022 vom Februar 2022, abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1283-ausgewaehlte-entwicklungen-der-haushaltslage-2020-bis-20222.html>.

⁷⁷ Vgl. Fn. 45, Erläuterung zu Kap. 13 19/51 - 53 (Einnahmen) - Gesamtschuldenstand zum 31.12.2023 (voraussichtlich) müsste jedoch 17.874.898,0 T€ lauten.



18 Entwicklung der Ausgabestelle

- Die Ausgabestelle haben sich in den letzten 10 Jahren verdreifacht und belaufen sich zum 31.12.2021 auf 14,5 Mrd. €, davon entfallen 5,2 Mrd. € auf den Sonderfonds Corona-Pandemie. Nach Auffassung des ORH belegt diese Entwicklung, dass seit Jahren dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend entsprochen wird.

Ausgabestelle 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.⁷⁸

Die Ressorts beantragen die Übertragung der Ausgabestelle beim Finanzministerium mittels Restepan. 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 Ausgabestelle eingezogen werden. Für 2021 ergibt sich folgendes Bild:

⁷⁸ Vgl. TNr. 1.3.1.



Ausgabereste je Ressort (Mio. €)		Tabelle 44
	Summe der von den Ressorts in Abgang und vom Finanzministerium eingezogenen Beträge	Übertragene Ausgabereste
Bayerischer Landtag (Epl. 01)	6,8	31,8
Ministerpräsident und Staatskanzlei (Epl. 02)	20,0	36,0
Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (Epl. 03)	41,5	712,2
Staatsministerium der Justiz (Epl. 04)	12,5	154,0
Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Epl. 05)	51,5	522,1
Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (Epl. 06)	44,6	504,5
Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Epl. 07)	65,2	1.006,9
Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Epl. 08)	12,1	178,4
Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Epl. 09)	25,1	1.025,5
Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (Epl. 10)	157,1	347,2
Bayerischer Oberster Rechnungshof (Epl. 11)	1,1	0,7
Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Epl. 12)	15,3	206,4
Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 13)	2.489,8	6.849,2
<i>darunter Sonderfonds Corona-Pandemie</i>	<i>2.394,2</i>	<i>5.215,0</i>
Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Epl. 14)	32,6	347,5
Staatsministerium Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)	78,6	2.519,6
Staatsministerium für Digitales (Epl. 16)	15,6	44,7
Summe	3.069,3	14.486,7

Für die in den Vorjahren begonnenen und in 2022 fortzusetzenden Maßnahmen zur Bekämpfung und Bewältigung der Corona-Pandemie wurden im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) Ausgabereste von 5,2 Mrd. € übertragen:



Ausgabereste beim Sonderfonds Corona-Pandemie - Kap. 13 19 (Mio. €)		
Tabelle 45		
	2020	2021
Bereich Gesundheit und Pflege	1.461,5	3.276,3
<i>darunter</i>		
<i>zur Umsetzung der Bayerischen Teststrategie</i>	688,9	1.131,8
<i>für Verbrauchsmaterial, Beschaffung und Bevorratung von Medikamenten und Impfstoffen</i>	226,3	522,5
<i>für sonstige Leistungen und Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (Verdienstausfallentschädigung)</i>	107,8	442,0
<i>für Zuschüsse und Zuweisungen an kommunale Krankenhäuser und Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen sowie Universitätsklinika gemäß § 21 KHG und § 111d SGB V</i>	158,6	141,1
Einrichtung und Betrieb von lokalen Teststellen	201,2	399,5
Maßnahmen im Rahmen des Katastrophenfalls	70,0	304,2
Finanzhilfen Corona (Land)	98,3	294,1
Rettungsschirm Kunst	16,5	226,0
Zuweisungen zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden 2021 infolge der COVID-19-Pandemie	0,0	130,0
Zusätzliche Angebote der Ferienbetreuung in den Sommer- und Herbstferien 2020 und Förderung technischer Maßnahmen zum infektionsschutzgerechten Lüften in Schulen	34,1	104,9
Unterstützung der Schulen bei der Organisation und Erteilung von Präsenz- und Distanzunterricht	60,2	79,1
Leistungen für den ÖPNV	31,6	71,0
Zur Verstärkung der im Kap. 13 19 veranschlagten bzw. gemäß Verteilungsregelung zu veranschlagenden Ausgaben infolge des Coronavirus	1.209,4	0,0
Sonstige	62,4	329,8
Summe	3.282,2	5.215,0



Ende 2021 betrug die aufgelaufenen Ausgabereste außerhalb des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) in folgenden Fällen mehr als 100 Mio. €:

➤ „Große Baumaßnahmen“ der Anlage S	806,0 Mio. €
➤ Hightech Agenda Bayern (Plus) - ohne Anlage S (Kap. 03 20, 05 02, 06 02, 07 02, 13 03, 15 02, 15 47 und 16 02)	567,2 Mio. €
➤ Leistungen nach dem BayÖPNVG (Kap. 13 10 TG 81)	593,2 Mio. €
➤ Schienenpersonennahverkehr (Kap. 09 07)	436,9 Mio. €
➤ Allgemeine Wirtschaftsförderung (Kap. 07 03)	424,7 Mio. €
➤ Technische Universität München - Sonstige Ausgaben zulasten Mittel Dritter (Kap. 15 12 Tit. 547 41)	271,4 Mio. €
➤ Förderung von Plankrankenhäusern nach dem KHG i. V. m. dem BayKrG (Kap. 13 10 TG 71, 72 und 74 - 75)	187,6 Mio. €
➤ Wohnraumförderung (Kap. 09 04)	154,8 Mio. €
➤ Städtebauförderung (Kap. 09 05)	151,0 Mio. €
➤ Förderung der Breitbanderschließung (Kap. 06 03 TG 72)	145,0 Mio. €
➤ Leistungen im Zusammenhang mit der Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts (Kap. 03 03 Tit. 883 04, 893 05)	140,1 Mio. €
➤ Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr nach dem BayGVFG (Kap. 13 10 Tit. 883 09)	126,9 Mio. €
➤ Zuweisungen an Landkreise und Gemeinden für den kommunalen Straßenbau (Kap. 13 10 Tit. 883 08)	109,6 Mio. €
➤ Ausgaben für Ganztagsangebote und Mittagsbetreuung an Schulen (Kap. 05 04 TG 68 - 69)	107,5 Mio. €
➤ Ausgaben für die Digitale Bildung (Kap. 05 04 TG 77)	106,3 Mio. €

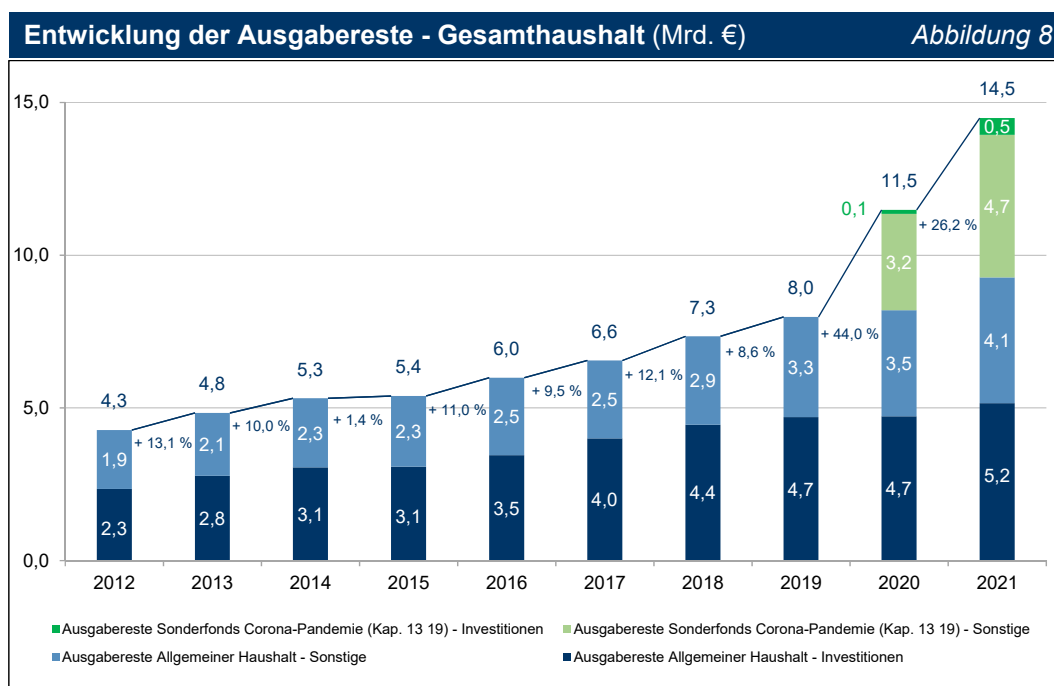


AUSGEWÄHLTE AKTUELLE ENTWICKLUNGEN DER HAUSHALTSLAGE UND AUSBLICK

Wesentlich erhöhten sich die Ausgabereste außerhalb des Sonderfonds Corona-Pandemie im Haushaltsjahr 2021 in folgenden Fällen:

- Für die Technologieoffensive **Hightech Agenda Bayern** standen 2021 neben den neu veranschlagten Ausgaben von 925,4 Mio. €, davon 100,0 Mio. € für „Große Baumaßnahmen“ in der Anlage S, noch Vorjahresreste von 262,5 Mio. € (98,8 Mio. € in der Anlage S) zur Verfügung. Von den insgesamt 1,2 Mrd. € wurden tatsächlich 180,4 Mio. € verausgabt. 2021 fielen - ebenso wie 2020 - keine Ausgaben in der Anlage S an. Als Ausgabereste wurden 764,6 Mio. € (+ 502,1 Mio. €) nach 2022 übertragen, wovon 197,4 Mio. € auf „Große Baumaßnahmen“ in der Anlage S entfielen. Die Ausgabereste werden lt. Verwaltung zur Abwicklung der Hightech Agenda Bayern benötigt.
- Bei den „Großen Baumaßnahmen“ des Freistaates mit Gesamtkosten von jeweils über 3,0 Mio. €, die in der Anlage S enthalten sind, sind 2021 die Ausgabereste insgesamt um 228,1 auf 806,0 Mio. € gestiegen. Diese werden lt. Verwaltung benötigt, um die einzelnen Bauvorhaben im Rahmen der festgesetzten und genehmigten Baukosten weiterführen zu können.

Die gesamten Ausgabereste machten 2021 einen Anteil von 20,3 % am Gesamthaushalt bzw. von 17,5 % am Gesamtsoll (vgl. TNr. 19) aus:



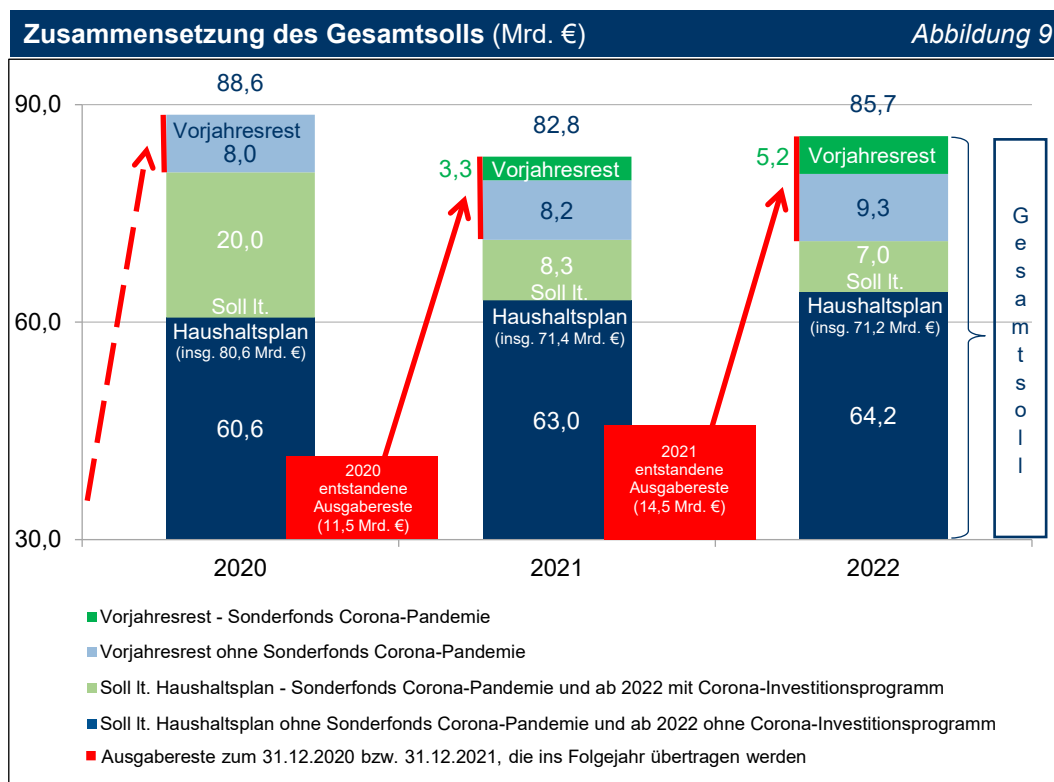


Die Ausgabereise sind in den letzten 10 Jahren um 238,9 % angestiegen; ohne den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) beträgt der Anstieg 116,9 %. Nach Auffassung des ORH belegt diese Entwicklung, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung seit Jahren nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Der ORH empfiehlt, Ausgabereise abzubauen und künftig verstärkt Verpflichtungsermächtigungen zu nutzen.

19 Entwicklung des Gesamtsolls

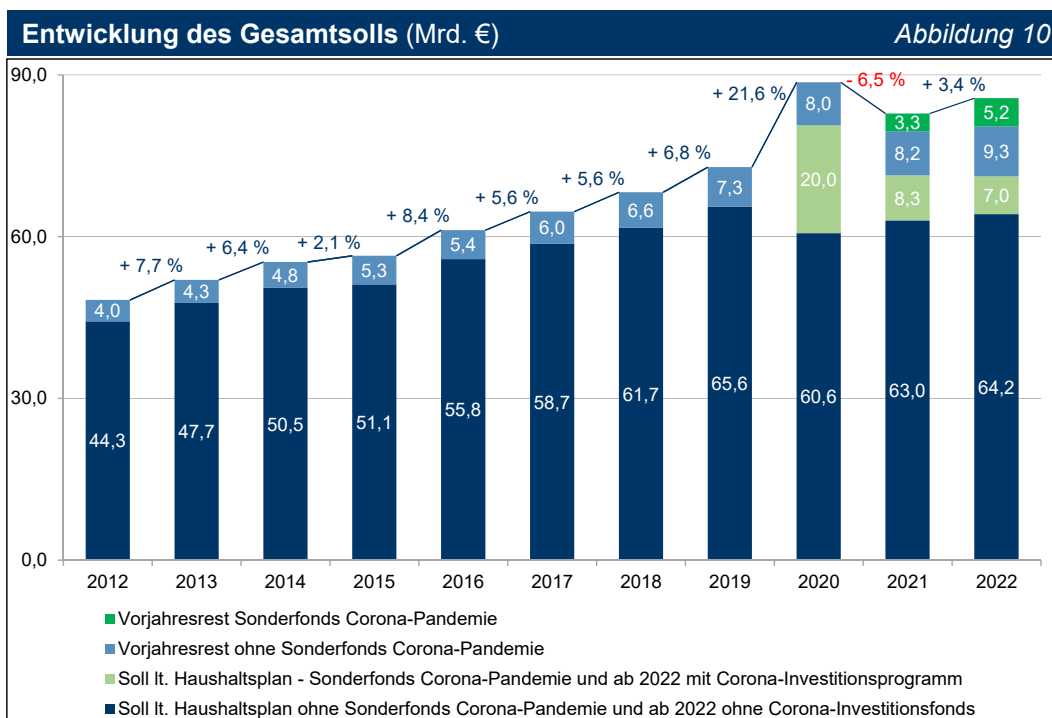
↳ **Gesamtsoll ist die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben und der aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste. Das Gesamtsoll stieg im Zeitraum 2012 bis 2020 kontinuierlich an. Nach einem Rückgang 2021 stieg das Gesamtsoll 2022 wieder um 2,8 auf 85,7 Mrd. €.**

Der Freistaat erstellt den Jahresabschluss als sog. Soll-Abschluss.⁷⁹ 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).



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

⁷⁹ Art. 25 BayHO.



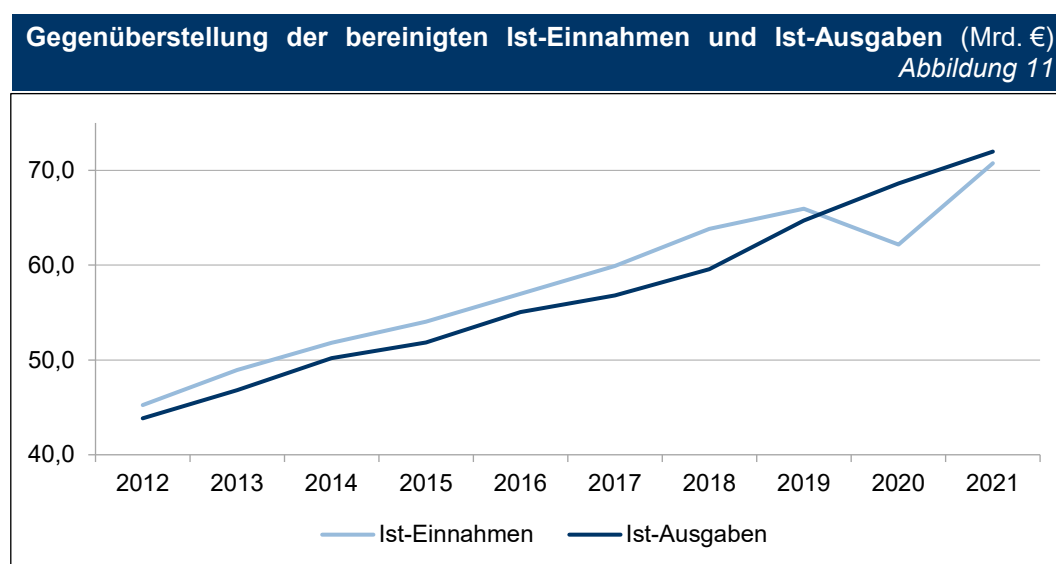
2012 bis 2020 hat sich das Gesamtsoll kontinuierlich erhöht. Die Steigerung des Gesamtsolls lag zwischen 2,1 und 21,6 %. Der massive Anstieg des Solls 2020 ist nach dem Haushaltsplan überwiegend auf die zusätzlichen Soll-Ausgaben aufgrund der Corona-Pandemie (20,0 Mrd. €) zurückzuführen. Nachdem das Gesamtsoll 2021 zurückging, stieg es 2022 wieder um 2,8 auf 85,7 Mrd. € an, insbesondere da sich die Vorjahresreste - vor allem beim Sonderfonds Corona-Pandemie - erhöht haben (+ 1,9 Mrd. €). Zudem hat sich das Soll lt. Haushaltsplan (dunkelblauer Balken in der Abbildung) um 1,1 auf 64,2 Mrd. € erhöht.



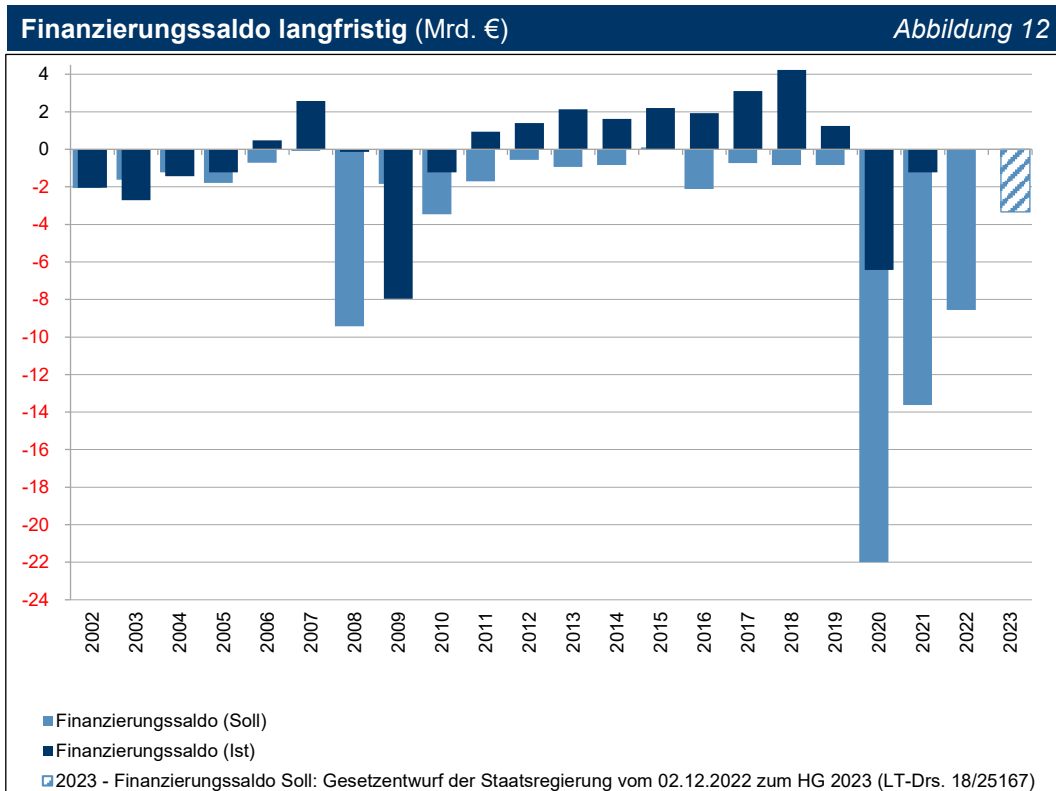
20 **Entwicklung des Finanzierungssaldos und Steuerschätzung**

- Der Finanzierungssaldo (Ist) war in den Jahren 2012 bis 2019 stets positiv. 2020 und 2021 war dieser negativ. 2022 ist er voraussichtlich wieder positiv. Geplant wurden die Haushalte 2012 bis 2022, außer 2015, stets mit einem negativen Finanzierungssaldo (Soll).

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



Diese Gegenüberstellung macht deutlich, dass sowohl die bereinigten Ist-Einnahmen als auch die bereinigten Ist-Ausgaben bis einschließlich 2019 erheblich gestiegen sind. Nachdem 2020 die bereinigten Ist-Einnahmen insbesondere aufgrund niedrigerer Steuereinnahmen infolge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (vgl. TNr. 9) und der Corona-Pandemie seit 2009 erstmals wieder gesunken sind, stiegen diese 2021 wieder um 8,6 auf 70,8 Mrd. € (+ 13,8 %) an. Grund hierfür waren insbesondere die deutlich höheren Steuereinnahmen 2021.



Die Entwicklung des Finanzierungssaldos zeigt, dass - bis auf 2015 - die Haushalte stets mit einem negativen Finanzierungssaldo (Soll) geplant wurden. Deshalb waren in den Haushaltsplänen zum Ausgleich des Haushalts u. a. Entnahmen aus Rücklagen und dem Grundstock vorgesehen.

Mit dem Haushalt **2022** wurde für 2022 ebenfalls wieder mit einem negativen Finanzierungssaldo geplant (- 8.557,5 Mio. €). Nur durch die geplante Kreditfinanzierung der Corona-Maßnahmen und der Hightech Agenda Plus sowie die geplante Entnahme aus der Haushaltssicherungsrücklage (vgl. T Nr. 23) konnte der Haushalt 2022 im Soll ausgeglichen werden.

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



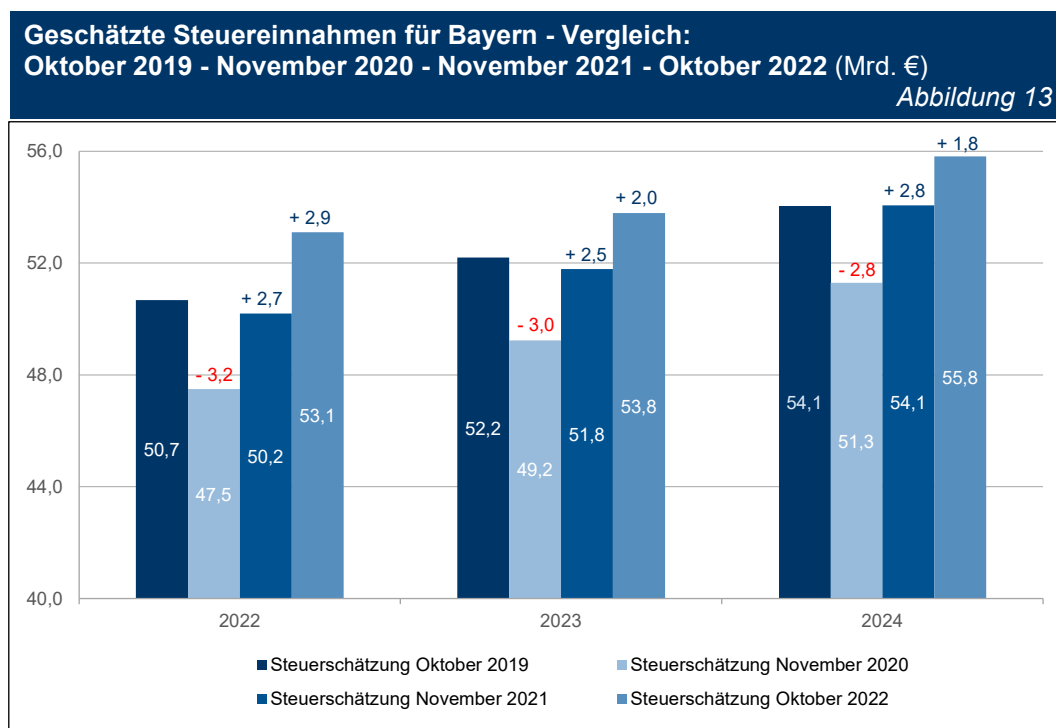
AUSGEWÄHLTE AKTUELLE ENTWICKLUNGEN DER HAUSHALTSLAGE UND AUSBLICK

Nach **2020** (- 6.432,01 Mio. €) gab es **2021** wegen der zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Corona-Pandemie im Ist erneut einen negativen Finanzierungssaldo (- 1.228,1 Mio. €). Der Finanzierungssaldo **2022** (Ist) ist voraussichtlich aufgrund der deutlichen Steuermehreinnahmen und der hohen Einnahmen aus Bundesmitteln (vgl. TNr. 16.1) wieder positiv.

Der HG-E **2023** plant erneut mit einem negativen Finanzierungssaldo (- 3.334,6 Mio. €). Zum Haushaltsausgleich ist - wie in den Vorjahren - eine erhebliche Entnahme aus der Rücklage von 3,6 Mrd. € eingeplant (vgl. TNr. 23); davon allein 1,5 Mrd. € zur Finanzierung der Ausgaben des neuen Härtefallfonds Bayern (Kap. 13 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 sowie vom Oktober 2022.





Basis für den Regierungsentwurf zum Haushalt **2022** war zunächst die **Steuerschätzung vom 09. bis 11.11.2021**. Hiernach wurden für 2022 mit Steuereinnahmen von 50,2 Mrd. € geplant.

Mit dem endgültigen HG 2022 wurden weitere Anpassungen aufgrund des Steuerentlastungsgesetzes 2022 sowie des Vierten Corona-Steuerhilfegesetzes berücksichtigt. Letztlich wurde im HG 2022 mit Steuereinnahmen von 49,8 Mrd. € geplant.

Mit der **Steuerschätzung vom 25. bis 27.10.2022** verbesserte sich die Prognose der Steuereinnahmen mit 53,1 Mrd. € für das Haushaltsjahr 2022 wieder auf über das Niveau von vor der Corona-Pandemie. Tatsächlich beliefen sich die Steuermehreinnahmen 2022 auf 5,1 Mrd. €.

Basis für den HG-E **2023** war das Ergebnis der Oktober-Steuerschätzung 2022 sowie die Anpassungen aufgrund des Beschlusses des Bundeskanzlers und der Regierungschefs vom 02.11.2022 und den Änderungen im Entwurf des Inflationsausgleichsgesetzes. Hiernach verbesserte sich die Prognose für 2023 gegenüber der November-Steuerschätzung 2021 deutlich. Für 2023 wird mit Steuereinnahmen von 53,8 Mrd. € geplant, die damit erneut deutlich über dem Niveau vor der Corona-Pandemie (siehe Oktober-Steuerschätzung 2019) liegen.



21 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

- ▶ Die Steuereinnahmen sind 2021 um 5.610,1 Mio. € (+ 12,6 %) angestiegen, 2022 erhöhten sie sich weiter um 4.864,0 Mio. € (+ 9,7 %).

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. €)						Tabelle 46
Steuerarten	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	44.326,6	46.840,5	49.225,4	48.692,8	43.104,4	44.915,5
Veranlagte Einkommensteuer	12.927,1	12.969,2	13.962,3	12.574,9	14.925,1	16.627,3
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	5.862,6	6.475,3	6.313,9	5.528,0	6.497,5	8.118,2
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.475,6	1.537,4	1.249,0	1.437,5	2.211,3	1.654,5
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	5.209,1	7.384,7	5.977,6	4.738,2	8.509,5	8.737,9
Umsatzsteuer	28.412,1	30.182,9	31.399,6	30.027,3	33.753,8	34.244,8
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.581,6	3.874,1	3.980,8	3.136,4	3.517,0	5.881,1
Gewerbsteuerumlage	1.889,3	1.986,3	1.662,3	775,3	1.026,8	1.256,3
Summe	103.684,0	111.250,3	113.770,9	106.910,5	113.545,5	121.435,6
Landessteuern						
Vermögensteuer	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2
Erbschaftsteuer	1.442,1	1.813,5	1.854,0	2.179,0	2.544,5	2.435,5
Grunderwerbsteuer	1.785,1	1.910,2	2.104,4	2.252,0	2.519,6	2.299,8
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	268,7	280,3	273,6	318,3	286,1	406,4
Feuerschutzsteuer	76,7	80,7	84,0	87,4	92,0	98,4
Biersteuer	152,4	151,5	150,4	141,9	142,0	145,7
Summe	3.725,1	4.236,2	4.466,4	4.978,5	5.584,2	5.385,6
Gesamt	107.409,1	115.486,5	118.237,3	111.889,0	119.129,7	126.821,2

Das Steueraufkommen 2021 stieg gegenüber dem Vorjahr um 7.240,7 Mio. € (+ 6,5 %) an; 2022 erhöhte es sich weiter um 7.691,5 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 entwickelten sich wie folgt:

Entwicklung der Steuereinnahmen (Mio. €)								Tabelle 47	
Steuerarten	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017/2021	2022	Veränderung 2021/2022	
Gemeinschaftsteuern									
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	16.350,8	17.340,3	18.215,9	17.528,5	18.319,4	+ 12,0 %	19.089,1	+ 4,2 %	
Veranlagte Einkommensteuer	5.494,0	5.511,9	5.934,4	5.344,3	6.343,2	+ 15,5 %	7.066,6	+ 11,4 %	
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2.727,6	3.081,4	3.066,9	2.640,3	3.248,8	+ 19,1 %	4.059,1	+ 24,9 %	
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	649,3	676,4	549,6	632,5	973,0	+ 49,9 %	728,0	- 25,2 %	
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	2.604,6	3.692,3	2.988,8	2.369,1	4.254,7	+ 63,4 %	4.368,9	+ 2,7 %	
Umsatzsteuer	10.420,5	11.102,0	11.777,6	7.385,9	7.239,4	- 30,5 %	7.630,2	+ 5,4 %	
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.581,6	3.874,1	3.980,8	3.136,4	3.517,0	- 1,8 %	5.881,1	+ 67,2 %	
Gewerbsteuerumlage	1.489,5	1.564,6	1.284,8	455,1	601,2	- 59,6 %	736,1	+ 22,4 %	
Summe	43.317,9	46.843,1	47.798,8	39.492,1	44.496,6	+ 2,7 %	49.559,0	+ 11,4 %	
Landessteuern									
Vermögensteuer	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0 %	-0,2	0,0 %	
Erbschaftsteuer	1.442,1	1.813,5	1.854,0	2.179,0	2.544,5	+ 76,4 %	2.435,5	- 4,3 %	
Grunderwerbsteuer	1.785,1	1.910,2	2.104,4	2.252,0	2.519,6	+ 41,1 %	2.299,8	- 8,7 %	
Rennwett-, Lotterien- und Sportwettensteuer	268,7	280,3	273,6	318,3	286,1	+ 6,5 %	406,4	+ 42,1 %	
Feuerschutzsteuer	76,7	80,7	84,0	87,4	92,0	+ 19,9 %	98,4	+ 7,0 %	
Biersteuer	152,4	151,5	150,4	141,9	142,0	- 6,8 %	145,7	+ 2,6 %	
Summe	3.725,1	4.236,2	4.466,4	4.978,5	5.584,2	+ 49,9 %	5.385,6	- 3,6 %	
Gesamt	47.043,0	51.079,3	52.265,2	44.470,6	50.080,7	+ 6,5 %	54.944,7	+ 9,7 %	

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates stiegen 2021 gegenüber dem Vorjahr um 5.610,1 Mio. € (+ 12,6 %) an, 2022 erhöhten sie sich weiter um 4.864,0 Mio. € (+ 9,7 %).

Die ab 2020 ausgewiesenen Steuereinnahmen sind 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.⁸⁰

⁸⁰ Haushaltsplan 2019/2020 Kap. 13 03, Erläuterung zu Tit. 612 01.



22 Entwicklungen im Personalbereich

Entwicklung der Stellen seit 2017

Die Entwicklung der Stellen, also der Planstellen und anderen Stellen, nahm seit 2017 im gesamten Staatshaushalt bzw. in den Bereichen allgemeinbildende Schulen, bei den Hochschulen (Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften - ohne Universitätsklinik sowie Kunst- und Musikhochschulen), bei der Polizei, in den Finanzämtern (FÄ) und im Justizvollzug per Saldo folgenden Verlauf:

Stellenentwicklung ¹ (Mio. €)						Tabelle 48	
	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021	
Schulen (Kap. 05 12 - 05 21, ohne Kap. 05 20)	108.673	108.763	109.536	110.229	111.485	+ 2.812	+ 2,6 %
Hochschulen	34.350	34.456	36.286	36.513	40.085	+ 5.735	+ 16,7 %
Polizei (Kap. 03 17 - 03 21)	41.969	42.369	43.039	43.566	44.033	+ 2.064	+ 4,9 %
FÄ (Kap. 06 05)	18.588	18.988	19.007	19.412	19.595	+ 1.007	+ 5,4 %
Justizvollzug (Kap. 04 05)	6.058	6.063	6.232	6.332	6.457	+ 399	+ 6,6 %
Übrige Verwaltung	83.559	84.210	85.751	87.153	88.320	+ 4.761	+ 5,7 %
Stellen gesamt	293.197	294.851	299.852	303.205	309.976	+ 16.779	+ 5,7 %

¹ Stellenzahlen der Stammhaushalte; enthalten sind die Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (2021: 9.916 Stellen) sowie Stellen für Referendare (2021: 13.426 Stellen).

Für das Haushaltsjahr 2022 sind 2.774⁸¹ neue Stellen im Haushaltsplan veranschlagt. Im Haushaltsjahr 2023 ist ein weiterer Zuwachs von 3.121⁸² Stellen vorgesehen.

⁸¹ HG 2022, Teil VII (Stellenübersichten) zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022, Nr. 2 Personalsoll A.

⁸² HG-E 2023.



23 Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage

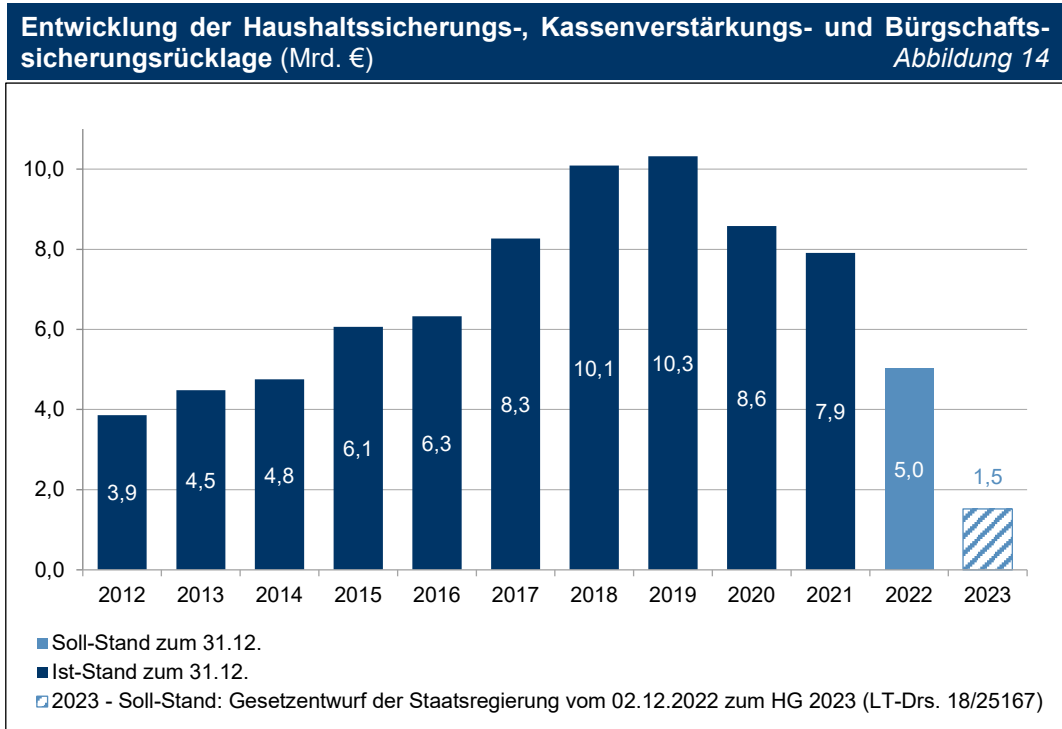
➤ Aufgrund jahrelanger positiver Einnahmenentwicklung stieg die Rücklage entgegen den Haushaltsplanungen bis 2019 auf 10,3 Mrd. €. 2020 reduzierte sie sich um 1,7 Mrd. € und 2021 erneut um 0,7 auf 7,9 Mrd. €. Ende 2023 soll sie aufgrund von Entnahmen voraussichtlich noch 1,5 Mrd. € betragen.⁸³

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 geplante Ausgaben wieder verstärkt an geplanten 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:

⁸³ Fn. 45, Epl. 13, Anlage B, Erläuterung zu Kap. 80 01. Die Abschlussbuchungen für das Haushaltsjahr 2022 - und damit der Ist-Bestand Ende 2022 - standen zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht endgültig fest.



Im Verlauf des Haushaltsvollzugs **2021** wurden der Rücklage einerseits 2,2 Mrd. € entnommen, davon 50,0 Mio. € für die Schuldentilgung. Insbesondere aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen konnten ihr andererseits 1,5 Mrd. € zugeführt werden. Die Rücklage ging somit per Saldo um 0,7 auf 7,9 Mrd. € zurück (vgl. Tabelle 27). Darin enthalten waren Ende 2021 noch 300,0 Mio. € aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind.



Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage: geplante Entnahmen und Zuführungen (Mio. €)			
<i>Tabelle 49</i>			
Entnahmen und Zuführungen		Soll 2022	Soll 2023
Bestand zum 31.12. des Vorjahres		7.909,4¹	5.034,1
Geplante Entnahme (Soll)		- 2.882,8	- 3.568,0
davon	<i>zur Finanzierung des Härtefallfonds Bayern</i>	0,0	- 1.500,0
	<i>zum Haushaltsabgleich</i>	- 1.474,5	- 1.266,3
	<i>zur teilweisen Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds (Asyl)</i>	- 384,0	- 561,6
	<i>zur teilweisen Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen</i>	- 60,0	0,0
	<i>zur Finanzierung der Hightech Agenda Bayern (Bestandsmaßnahmen)</i>	- 568,6	0,0
	<i>zur Finanzierung des G7-Gipfels 2022</i>	- 188,2	0,0
	<i>zur Finanzierung von Aufwendungen für Beratungsleistungen der BayernLB</i>	- 2,5	- 2,5
	<i>zur Finanzierung der Zinsausgaben des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB</i>	- 205,0	- 187,6
	<i>zur Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)</i>	0,0	- 50,0
Geplante Zuführung (Soll)		7,5	57,6
davon	<i>zur Risikoabsicherung Transformationsfonds</i>	7,5	7,5
	<i>aus Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB</i>	0,0	50,1
Bestand zum 31.12. des aktuellen Jahres		5.034,1	1.523,7

¹ Ist-Stand zum 31.12.2021 (vgl. Tabelle 28).

Laut dem HG **2022** sind bis Ende 2022 Entnahmen von insgesamt 2,9 Mrd. € geplant. Dem stehen geplante Zuführungen von 7,5 Mio. € gegenüber. Der Bestand der Rücklage soll somit Ende 2022 voraussichtlich 5,0 Mrd. € betragen.

Laut dem HG-E **2023** wird für 2023 mit Entnahmen von insgesamt 3,6 Mrd. € geplant. Hier von sind u. a. 1.500,0 Mio. € für die Finanzierung des Härtefallfonds Bayern, 1.266,3 Mio. € für den Haushaltsabgleich und 561,6 Mio. € für die teilweise Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds vorgesehen. Den Entnahmen stehen Zuführungen von 57,6 Mio. € gegenüber, wovon 50,1 Mio. € auf Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB entfallen. Damit soll die Rücklage Ende 2023 planmäßig noch 1,5 Mrd. € betragen; davon stammen 250,0 Mio. € aus den Kapitalrückzahlungen der BayernLB, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind (vgl. TNr. 24).



Obwohl mit der Oktober-Steuerschätzung 2022 für das Jahr 2023 sogar Steuereinnahmen über dem Vor-Pandemie-Niveau prognostiziert wurden, kann der Haushalt 2023 lt. 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 geplante Ausgaben wieder verstärkt an geplanten Einnahmen orientieren, ohne eine Entnahme aus der Rücklage vorzusehen.



24 Verschuldung im Staatshaushalt

Der haushaltsmäßige Schuldenstand setzt sich aus den Kreditmarktschulden und den übertragenen Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen zusammen. Der Schuldenstand kann sich bis Ende 2023 im ungünstigsten Fall auf 44,6 Mrd. € erhöhen.

Die Kreditmarktschulden sind fortlaufend abzubauen; bei der Schuldentilgung ist insbesondere die konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen.⁸⁴ 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 Coronapandemie, das Ziel aufgegeben, die Kreditmarktschulden bis 2030 abzubauen. Der Landtag hat dann am 19.03.2020 die Streichung der betreffenden gesetzlichen Zielsetzung eines Schuldenabbaus bis 2030 durch Änderung des Art. 18 Abs. 1 Satz 2 BayHO beschlossen.⁸⁵

Die Verschuldung des Freistaates war seit 2012 bis 2019 rückläufig (vgl. Tabelle 50 und Abbildung 15).

⁸⁴ Art. 18 BayHO.

⁸⁵ § 5 Nr. 1 NHG 2019/2020.



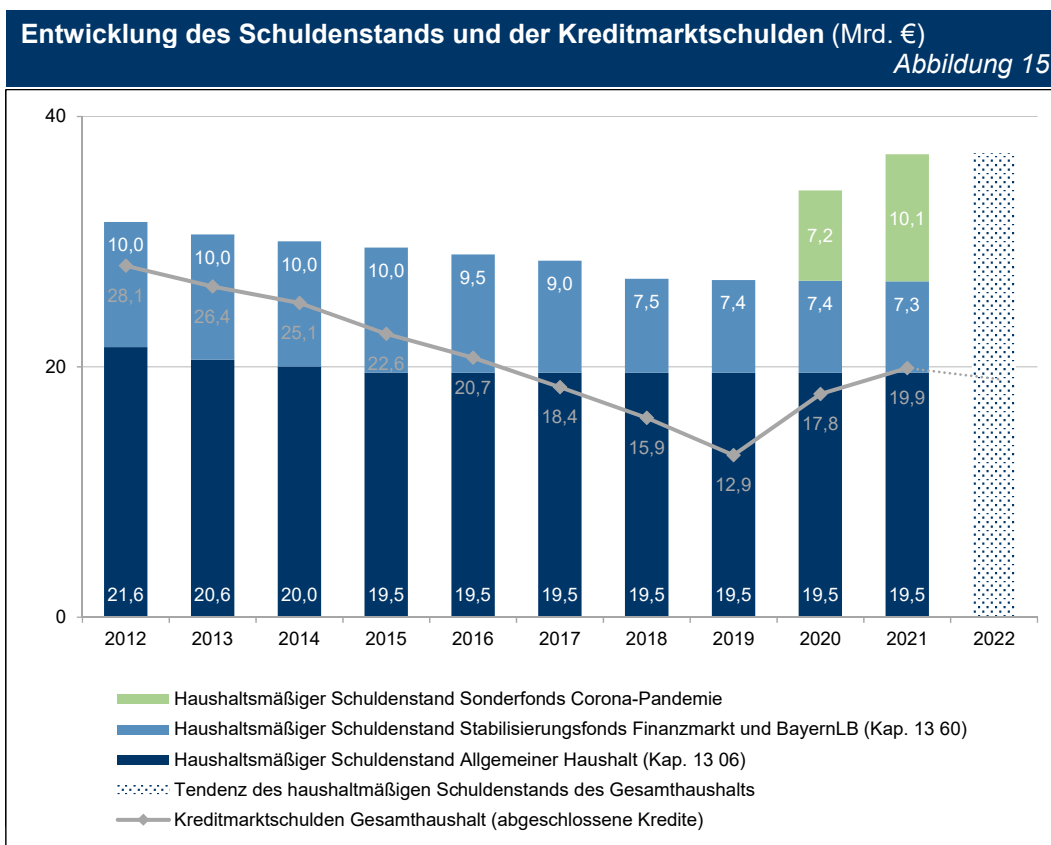
Staatsschulden am Jahresende (Mrd. €)										Tabelle 50
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Allgemeiner Haushalt (Kap. 13 06)										
- Kreditmarktschulden	18,1	16,4	15,1	13,9	13,1	11,0	9,0	6,9	5,4	4,8
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	3,5	4,2	4,9	5,6	6,4	8,6	10,5	12,6	14,1	14,7
Summe	21,6	20,6	20,0	19,5	19,5	19,5	19,5	19,5	19,5	19,5
2. Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)										
- Kreditmarktschulden									7,2	10,1
Summe									7,2	10,1
3. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)										
- Kreditmarktschulden	10,0	10,0	10,0	8,8	7,6	7,4	6,9	6,1	5,2	4,9
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	0,0	0,0	0,0	1,2	1,8	1,5	0,5	1,3	2,2	2,4
Summe	10,0	10,0	10,0	10,0	9,5	9,0	7,5	7,4	7,4	7,3
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	31,6	30,6	30,0	29,5	29,0	28,5	27,0	26,9	34,1	37,0
<i>davon Kreditmarktschulden</i>	<i>28,1</i>	<i>26,4</i>	<i>25,1</i>	<i>22,6</i>	<i>20,7</i>	<i>18,4</i>	<i>15,9</i>	<i>12,9</i>	<i>17,8</i>	<i>19,9</i>
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	1,1	1,1	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Netto-Kreditaufnahme bzw. Netto-Schuldentilgung (-)	- 1,0	- 1,0	- 0,5	- 0,5	- 0,6	- 0,5	- 1,5	- 0,1	7,2	2,9



Zinsausgaben (Mio. €)										Tabelle 51
Zinsausgaben an	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A. Kreditmarkt										
1. Allgemeiner Haushalt ¹	688,1	607,1	540,8	481,3	433,4	434,5	325,2	272,5	249,9	199,8
2. Sonderfonds Corona-Pandemie									3,3	3,1
3. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	346,8	341,0	344,5	347,3	313,5	281,6	266,9	258,4	225,7	196,8
Zwischensumme	1.034,9	948,1	885,4	828,6	747,0	716,1	592,2	530,8	478,9	399,7
B. Bund	7,2	6,7	6,2	5,2	5,7	5,2	4,5	4,0	4,0	3,8
Summe	1.042,1	954,8	891,6	833,9	752,7	721,2	596,6	534,9	482,9	403,5

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

Von 2012 bis 2021 wurden 5,7 Mrd. € Schulden dauerhaft getilgt. Aufgrund des Fortbestehens der Krisensituation 2021 und den von der Staatsregierung beschlossenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie wurde nach 2020 auch für 2021 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. € und 2021 neue Kredite von 2,9 Mrd. € aufgenommen. Der haushaltsmäßige Schuldenstand 2021 hat sich somit weiter auf 37,0 Mrd. € erhöht.



Der **Schuldenstand des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB** wurde 2021 um weitere 50,0 Mio. € verringert. Der Schuldenstand bei Kap. 13 60 beläuft sich damit Ende 2021 auf 7,3 Mrd. €. Damit wurden hier bis Ende 2021 insgesamt 2,7 Mrd. € getilgt. Erstmals seit 2016 wurde im Jahr 2022 beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB keine Schuldentilgung vorgenommen. Im Ergebnis sind somit Ende 2022 immer noch 300,0 Mio. € der bereits vereinnahmten 3,0 Mrd. € aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB offen, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind. Der HG-E 2023 sieht für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB 2023 wieder eine Schuldentilgung von 50,0 Mio. € vor. Laut dem aktuellen Finanzplan 2022 bis 2026 ist für die Jahre 2024 bis 2026 ebenfalls 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 konnten ursprünglich 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. Der HG-E 2023 sieht für 2023 keine neuen



Kreditermächtigungen vor. Aufgrund der positiven Entwicklungen der Steuereinnahmen in den Jahren 2021 und 2022 werden die ursprünglich bereitgestellten Kreditermächtigungen von 20,0 Mrd. € nicht vollständig benötigt. Insgesamt können zur Bewältigung der Corona-Pandemie aktuell in den Jahren 2020 bis 2023 neue Schulden von bis zu 17,9 Mrd. €⁸⁶ aufgenommen werden, wobei 2023 lediglich noch übertragene Kreditermächtigungen aus 2022 zur Verfügung stehen dürften (vgl. TNr. 17). Der haushaltsmäßige Schuldenstand des Staatshaushalts könnte sich somit im ungünstigsten Fall Ende 2023 auf 44,6 Mrd. € belaufen. Der Schuldenstand würde sich damit aufgrund der Corona-Pandemie innerhalb von vier Jahren enorm erhöhen. Die kommenden Haushalte würden hierdurch über mehrere Jahrzehnte hinweg massiv belastet.

Mögliche Entwicklung des Schuldenstands (Mio. €)		<i>Tabelle 52</i>
Haushaltsmäßiger Schuldenstand zum 31.12.2019		26.925,0
Mögliche Schuldenaufnahme (+) und -tilgung (-) in den Jahren 2020 bis 2023		
<i>Allgemeiner Haushalt (Kap. 13 06)</i>		<i>0,0</i>
<i>Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)¹</i>		<i>17.874,9</i>
<i>Stabilisierungsfonds Finanzmarkt BayernLB (Kap. 13 60)</i>		<i>- 150,0</i>
Schuldenaufnahme (+) und -tilgung (-) gesamt		17.724,9
„Worstcase“ des haushaltsmäßigen Schuldenstands zum 31.12.2023		44.649,9

¹ Stand lt. HG-E 2023.

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.⁸⁷ Nach den Haushaltsgesetzen sind dementsprechend die für den Sonderfonds Corona-Pandemie neu aufgenommenen Schulden sukzessive beginnend ab 2024⁸⁸ in jeweils 20 gleichbleibenden Jahresraten zurückzuführen. 2020 belief sich die Kreditaufnahme auf 7,2 Mrd. €. In 2021 wurden Kredite von 2,9 Mrd. € aufgenommen und Kreditermächtigungen von 1,9 Mrd. € als Einnahmereste nach 2022 übertragen (vgl. Tabelle 40 und TNr. 17). Damit wurden 4,9 Mrd. € der Kreditermächtigungen 2021 in Anspruch genommen.

Die Schuldentilgung beläuft sich lt. dem aktuellen Finanzplan ab 2024 für die in 2020 aufgenommenen Kredite auf jährlich 360,4 Mio. €. Ab 2025 ist, zusätzlich zu den 360,4 Mio. €,

⁸⁶ Stand lt. HG-E 2023.

⁸⁷ Art. 82 Abs. 3 BV.

⁸⁸ Art. 2a Abs. 2 NHG 2019/2020 (Tilgungsbeginn 2024), Art. 2a Abs. 3 HG 2021 (Tilgungsbeginn 2025), Art. 2a Abs. 3 HG 2022 (Tilgungsbeginn 2026).



eine weitere jährliche Tilgung von 243,0 Mio. € für die in 2021 in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen eingeplant. Damit beläuft sich die jährliche Tilgung ab 2025 auf 603,4 Mio. €. Falls die Kreditermächtigungen von 17,9 Mrd. € vollständig in Anspruch genommen werden, beliefe sich die gesetzlich vorgegebene jährliche Schuldentilgung auf 893,7 Mio. €.



25 Schuldenaufnahme im Sondervermögen BayernFonds

- ▶ 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 ursprünglich bis zu 20,0 Mrd. € ausgestattet. Das BayFoG wurde mit Wirkung zum 01.01.2022 dahingehend geändert, dass neben der Verlängerung des BayernFonds bis 30.06.2022 gleichzeitig die Kreditermächtigung von 20,0 auf 10,0 Mrd. € reduziert wurde.⁸⁹ 2022 wurden hiervon 3,6 Mio. €⁹⁰ (Vorjahr: 35,5 Mio. €) in Anspruch genommen.

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.⁹¹

⁸⁹ Vgl. Fn. 53.

⁹⁰ Zusätzlich wurden 20,0 Mio. € für die Anschlussfinanzierung eines auslaufenden Kredits aus 2021 aufgenommen.

⁹¹ Art. 9 Abs. 3 BayFoG.



26 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

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

Der ORH empfiehlt, die Erhöhung des Ermächtigungsrahmens für Staatsbürgschaften nach dem BÜG im Bereich der gewerblichen Wirtschaft um 2,75 Mrd. € schnellstmöglich zurückzunehmen.

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

Das Finanzministerium wurde durch das 2. NHG 2020 ermächtigt, eine globale Rückbürgschaft gegenüber der LfA von 12,0 Mrd. € zu übernehmen. Diese Rückbürgschaft wurde in den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 nicht vollständig ausgeschöpft. Zum 30.06.2022 sind die Corona-Hilfen der LfA ausgelaufen.

Im HG 2022 wurde das Finanzministerium ermächtigt, eine globale Rückbürgschaft in Höhe des nicht ausgeschöpften Ermächtigungsrahmens für Bürgschaften oder Haftungsfreistellungen der LfA zugunsten kleiner und mittelständischer Unternehmen in Bayern zu übernehmen, die angesichts der Corona-Pandemie oder infolge des Kriegs in der Ukraine vorübergehend in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind.⁹² Nach dem HG-E 2023 soll das 2022 nicht ausgeschöpfte Restkontingent auf das Jahr 2023 übertragen⁹³ werden.

Der globale Rückbürgschaftsrahmen zum 31.12.2022 wurde in Höhe von 1.488,0 Mio. €⁹⁴ für Corona-Hilfen und in Höhe von 0,2 Mio. € für Ukraine-Hilfen benötigt. Die tatsächliche Valutierung zum 31.12.2022 betrug 949,5 Mio. €. Der Freistaat wurde aus der globalen Rückbürgschaft bisher in Höhe von 8,5 Mio. € in Anspruch genommen.

Staatsbürgschaften nach dem BÜG werden unmittelbar vom Finanzministerium gewährt. In 2022 wurde keine neue Staatsbürgschaft nach dem BÜG ausgereicht. Zum 31.12.2022 sind von den in der Corona-Krise ausgereichten sechs Staatsbürgschaften noch fünf

⁹² Vgl. Art. 8 Abs. 14 HG 2022.

⁹³ Vgl. Art. 8 Abs. 9 HG-E 2023.

⁹⁴ Die in TNr. 26 aufgeführten Werte sind aufgrund des frühen Berichtszeitpunkts vorläufig.



Staatsbürgschaften mit einem Haftungsbetrag von 355,9 Mio. € im Bestand. In einem Staatsbürgschaftsfall wurde der Bürgschaftskredit 2022 vorzeitig zurückgezahlt.

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft hat die LfA bisher den Freistaat bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien, die der Freistaat gegenüber der BBB und BGG übernommen hat, freigestellt (vgl. TNr. 14.1). 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 30.06.2022 gewährt wurden bzw. aus den in die Rückgarantieerklärung einbezogenen Garantien der BGG, die im Zeitraum vom 01.11.2020 bis 30.06.2022 gewährt wurden, selbst übernommen, soweit sie bis 30.04.2022 beantragt worden sind. Der Freistaat haftet zum 31.12.2022 für 237 Rückbürgschaftsfälle und 66 Rückgarantiefälle mit einem unmittelbaren Haftungsbetrag von 51,3 Mio. €. Das Risiko verbleibt somit beim Freistaat.

Auch wenn sich die Inanspruchnahmen in einem überschaubaren Rahmen bewegen, stellt die Ausweitung des Instrumentariums im Bereich Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen des Staates nach Auffassung des ORH ein erhöhtes Haftungsrisiko dar. Dieses Risiko ist im Haushalt - naturgemäß - nicht abgebildet, denn es wird erst bei Ausfällen haushaltswirksam. Im Epl. 13 ist die tatsächliche Belegung des gesamten Bürgschaftsrahmens erläutert und für Ausfälle Vorsorge getroffen.⁹⁵ Für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen waren im Haushalt 2022 wie im Vorjahr 50,0 Mio. € vorgesehen. Der Freistaat hat Ausfallzahlungen von 9,6 Mio. € geleistet, davon entfielen auf die Corona-Rückbürgschaft 7,3 Mio. €. Darüber hinaus stehen für Ausfälle Mittel in der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage (vgl. TNr. 23) zur Verfügung, diese wurden 2022 nicht in Anspruch genommen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der ORH, die Erhöhung des Ermächtigungsrahmens für Staatsbürgschaften nach dem BÜG im Bereich der gewerblichen Wirtschaft um 2,75 auf 5,0 Mrd. € im Haushaltsjahr 2021 schnellstmöglich zurückzunehmen. Das Finanzministerium hat erklärt, dass es dem Gesetzgeber die Herabsetzung des Bürgschaftsrahmens auf den ursprünglichen Wert zu gegebener Zeit vorschlagen werde.

⁹⁵ Vgl. Fn. 45; Entwurf des Epl. 13 - Erläuterung zu Kap. 13 06 Tit. 871 01.



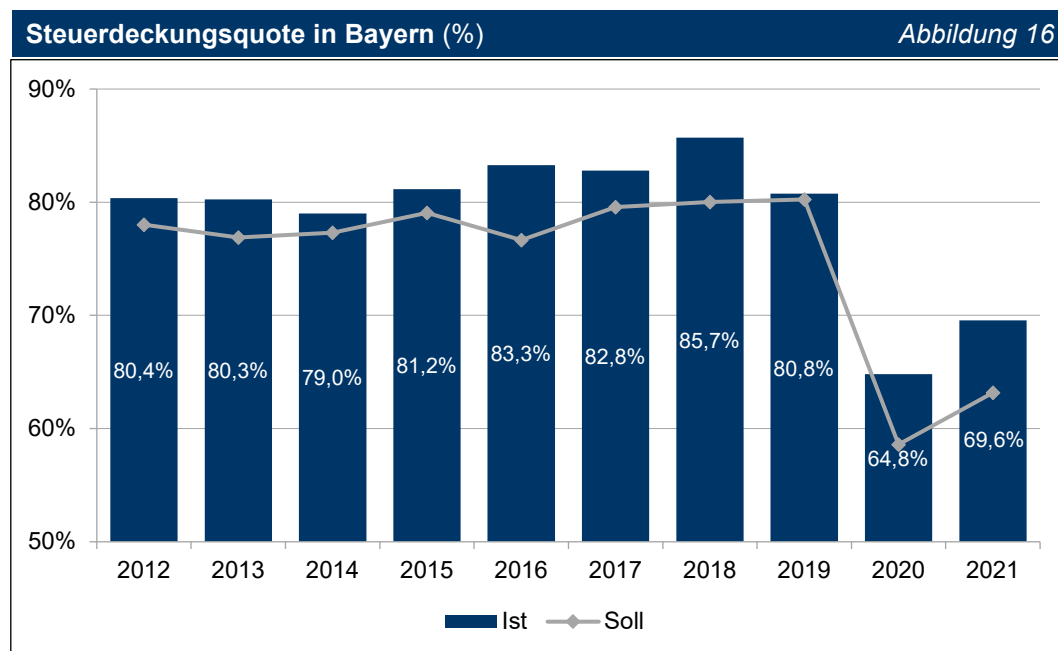
27 Kennzahlen

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 Ausgaben-seite 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.



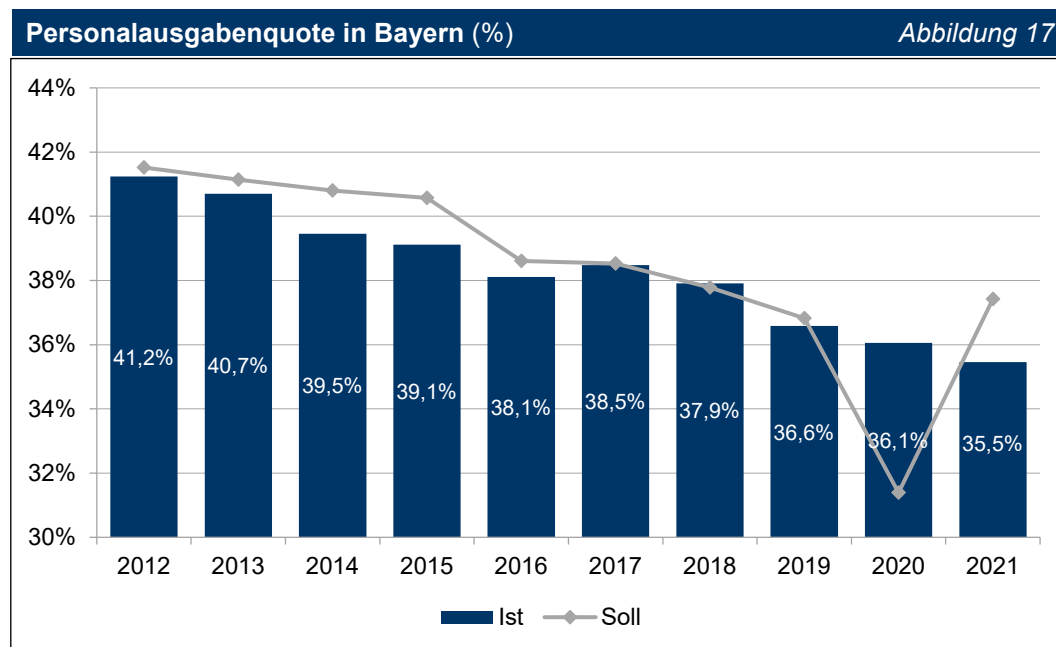
Die Steuerdeckungsquote lag in den letzten 10 Jahren zwischen 64,8 und 85,7 %. Das bedeutet, dass die Ausgaben zum größten Teil durch Steuereinnahmen gegenfinanziert wurden. Die Abbildung 16 macht deutlich, dass die tatsächlich erzielte Steuer-

deckungsquote⁹⁶ im Betrachtungszeitraum meist deutlich über der geplanten lag. Das bedeutet, dass höhere Steuereinnahmen erzielt wurden, als noch bei der Aufstellung des jeweiligen Haushalts angenommen wurde. 2019 entsprach die Veranschlagung der Steuereinnahmen annähernd den tatsächlichen Ist-Einnahmen.

Für das Jahr 2021 lag die Steuerdeckungsquote mit 69,6 % zwar deutlich über der geplanten Steuerdeckungsquote von 63,2 %. Damit fielen in den beiden von der Corona-Pandemie geprägten Jahren 2020 und 2021 die tatsächlichen Steuereinnahmen deutlich besser aus, als noch bei der Haushaltsaufstellung prognostiziert. Aufgrund der anhaltend hohen Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) blieb die Steuerdeckungsquote jedoch deutlich hinter den Vor-Corona-Jahren 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.



2021 stieg die Personalausgabenquote im Soll gegenüber dem Vorjahr von 31,4 auf 37,4 %. Grund hierfür ist, dass - insbesondere aufgrund des Stellenzuwachses - die

⁹⁶ Ist-Steuereinnahmen geteilt durch bereinigte Ist-Gesamtausgaben multipliziert mit 100.

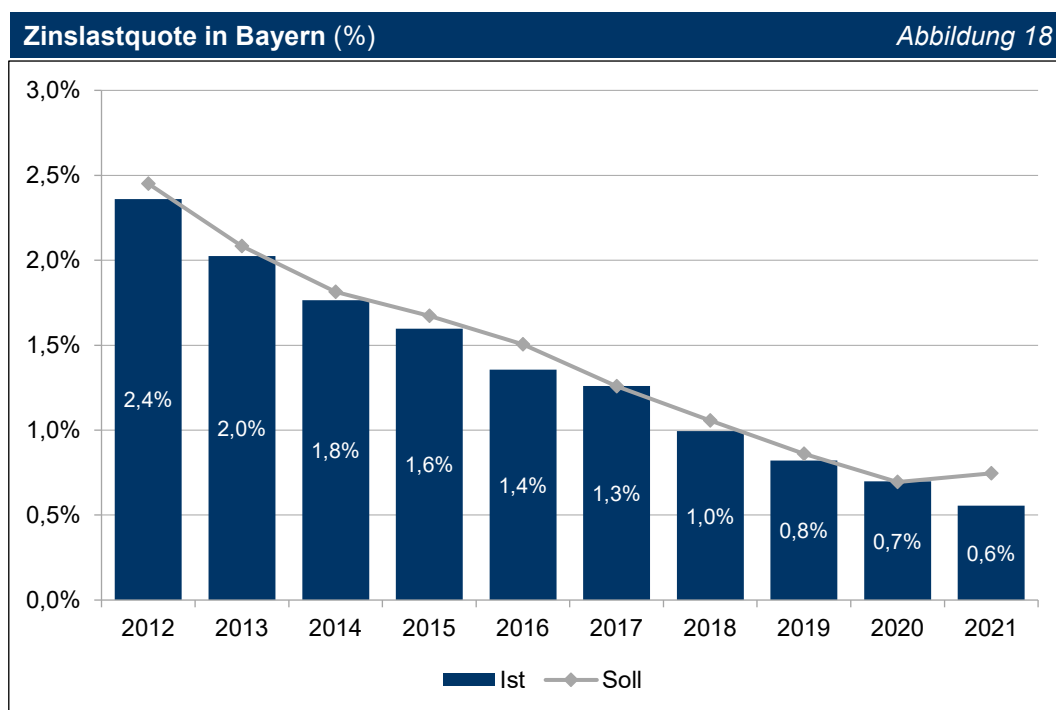


Personalausgaben im Soll gegenüber dem Vorjahr angestiegen sind (+ 5,5 %), wohingegen die bereinigten Soll-Ausgaben zurückgegangen sind (- 11,5 %).

In den letzten 10 Jahren ist die tatsächliche Personalausgabenquote (Ist) tendenziell von 41,2 auf 35,5 % gesunken und blieb im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2020 immer hinter der geplanten Personalausgabenquote (Soll) zurück. Zwar sind die Personalausgaben seit 2012 um 41,2 % gestiegen, aber im Vergleichszeitraum weniger stark als die bereinigten Gesamtausgaben (+ 64,2 %; vgl. TNr. 16.1). 2021 ist die Personalausgabenquote (Ist) gegenüber dem Vorjahr um 0,6 auf 35,5 % gesunken, da der Anstieg der Personalausgaben (2021: + 3,2 %) im Vergleich zu den - auch coronabedingt gestiegenen - bereinigten Gesamtausgaben (2021: + 4,9 %) geringer war.

27.3 Zinslastquote

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



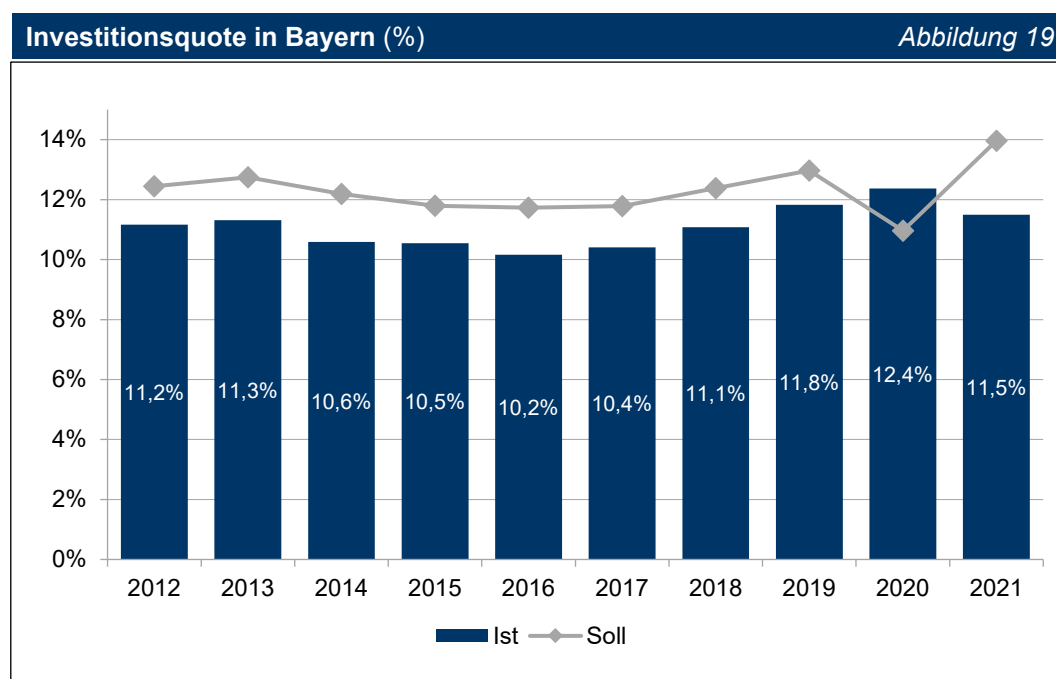
Die Quote ist in den letzten Jahren von 2,4 auf 0,6 % in 2021 gesunken. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Schulden im allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) und beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) im Zeitraum 2012 bis 2021 kontinuierlich abgebaut und Anschlussfinanzierungen aufgrund hoher Liquiditäts-



bestände aufgeschoben wurden. Ab 2020 sind hierin auch die Zinsausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) enthalten (vgl. Tabelle 51).

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 Jahren 2012 bis 2019 mit einer Investitionsquote zwischen 11,7 und 13 %. Nachdem die Investitionsquote im Soll 2020 auf 11,0 % sank, stieg sie 2021 wieder auf 14,0 % an. Dies ist dadurch begründet, dass die bereinigten Soll-Ausgaben gegenüber 2020 stark rückläufig waren (- 11,5 %), wohingegen die Soll-Ausgaben für Investitionen deutlich angestiegen sind (+ 12,7 %).

Die tatsächliche Investitionsquote (Ist) lag in den Jahren 2012 bis 2021 mit Werten zwischen 10,2 und 12,4 % überwiegend darunter. 2021 sank die Investitionsquote im Ist auf 11,5 %. Grund hierfür ist, dass die Ist-Ausgaben für Investitionen gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen sind (- 2,6 %), wohingegen die bereinigten Ausgaben weiter angestiegen sind (+ 4,9 %).

IV. EINZELPLANBEMERKUNGEN



28 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)

Einzelplan 01		Tabelle 53		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	153,1	154,9	+ 1,8	+ 1,2 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	99,4	100,7	+ 1,4	+ 1,4 %
Ist-Einnahmen	1,5	2,0	+ 0,5	+ 30,0 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	28,3	31,8	+ 3,5	+ 12,4 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	369	369	0,0	0,0 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

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 Fraktionen⁹⁷ im Bayerischen Landtag vertreten. Das Landtagsamt ist die Verwaltungsbehörde des Bayerischen Landtags.

Für den Geschäftsbereich des Bayerischen Landtags wurde für 2021 mit einem Ausgabevolumen von 169,8 Mio. € geplant. Die tatsächlichen Ausgaben bezifferten sich auf 154,9 Mio. €. Dies entsprach 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Der Einzelplan 01 wies 2021 eine geringe Ausgabensteigerung von 1,2 % aus.

Die Personalausgaben 2021 betragen 100,7 Mio. €; dies sind 65,0 % der gesamten Ausgaben. Die Aufwendungen für die Mitglieder des Landtags und deren Beschäftigte hatten daran einen Anteil von 69,7 Mio. € (+ 0,2 %).

Die sächlichen Verwaltungsausgaben beliefen sich auf 16,5 Mio. € (- 1,8 %). Davon wurden für die Datenverarbeitung⁹⁸ 3,5 Mio. € (+ 25,1 %) verausgabt. Auch im zweiten Jahr der Corona-Pandemie waren die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit mit 0,6 Mio. € (- 36,0 %) und repräsentative Verpflichtungen des Bayerischen Landtags mit 0,1 Mio. € (- 91,4 %) rückläufig.

Für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen wurden 28,5 Mio. € (- 1,3 %) aufgewendet. Der größte Anteil mit 22,9 Mio. € (+ 0,8 %) entfiel auf Zuschüsse

⁹⁷ Acht Abgeordnete sind fraktionslos (Stand: Oktober 2022).

⁹⁸ TG 99, HGr. 5.



an die Fraktionen nach dem BayFraktG. Die Parteien erhielten wie im Vorjahr Mittel von insgesamt 3,3 Mio. € nach dem PartG und dem LWG. Aufgrund der Corona-Pandemie wurden 2021 für die Einführung von Jugend- und Erwachsenengruppen in die Parlamentsarbeit kaum noch Ausgaben (27,2 T€, - 92,5 %) getätigt.

Für Bauplanung, Bau und Sanierung des Landtagsgebäudes wurden 2021 insgesamt 7,8 Mio. € (+ 22,0 %) 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 2021 Ausgaben von 2,1 Mio. € (- 34,3 %).

Die Einnahmen und Ausgaben für die Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz werden gem. Art. 29 Abs. 4 BayDSG ebenfalls im Epl. 01 veranschlagt. 2021 beliefen sich deren Ausgaben auf 3,8 Mio. € (+ 6,7 %).

Die Ausgabereste des Epl. stiegen erneut auf nunmehr 31,8 Mio. € (+ 12,4 %). Ein Großteil der Ausgabereste (20,2 Mio. €) wurde weiterhin 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 5,5 Mio. € (+ 57,5 %) übertragen. Ein weiterer Teil der übertragenen Ausgabereste (3,7 Mio. €) entfiel auf Mehrausgaben für Ausstattung und Geschäftsbedarf des Landtags. Für Mehrausgaben im Zusammenhang mit dem Empfang für die Helfer der Corona-Pandemie wurden 1,0 Mio. € übertragen.



29 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)

Einzelplan 02		Tabelle 54		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	100,8	103,8	+ 3,0	+ 2,9 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	45,3	49,3	+ 4,0	+ 8,9 %
Ist-Einnahmen	1,0	0,8	- 0,2	- 20,1 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	1,4	30,4	+ 29,0	+ 2.139,4 %
Ausgabereste	39,4	36,0	- 3,4	- 8,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	526	571	+ 45	+ 8,6 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Die Staatskanzlei unterstützt den Ministerpräsidenten und die Staatsregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben gem. Art. 52 BV. Dies umfasst insbesondere die Koordination von Politik und Mitwirkung bei der Rechtsetzung sowie die Repräsentation und Vertretung Bayerns. Zudem steuert die Staatskanzlei die bayerische Europapolitik und die Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus ist die Staatskanzlei auch für Fragen der Medienpolitik sowie des Medien- und Rundfunkrechts zuständig.

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 (Kanada) sowie die Repräsentanz des Freistaates in Prag (Tschechische Republik) 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 waren 2021 im Epl. 02 Ansätze im Gesamtumfang von 131,7 Mio. € bereitgestellt. Die Ansätze erhöhten sich damit gegenüber 2020 um 3,6 Mio. €. Die Steigerung entfiel im Wesentlichen auf kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (+ 2,2 Mio. €) sowie auf Europaangelegenheiten und internationale Beziehungen (+ 1,0 Mio. €). Dem standen niedrigere Ansätze insbesondere für Maßnahmen zur Förderung des europäischen und internationalen Schüler- und Jugendaustauschs (- 3,8 Mio. €) gegenüber.

Tatsächlich verausgabt wurden 103,8 Mio. € (+ 2,9 %). Dies entsprach 0,1 % der Ausgaben des gesamten Staatshaushalts. Die drei größten Ausgabeposten im Epl. 02 waren die Personalausgaben mit 49,3 Mio. € (47,5 %), die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit 32,5 Mio. € (31,3 %) und die sächlichen Verwaltungsausgaben mit 17,4 Mio. € (16,8 %).



Die Personalausgaben erhöhten sich um 4,0 Mio. € (+ 8,9 %) - auch bedingt durch den erneuten Aufwuchs des Personalsolls (+ 45 Stellen). Außerhalb der Personalausgaben ergab sich der stärkste Ausgabenzuwachs im Bereich der Bayerischen Medienförderung mit 1,7 Mio. € (+ 8,1 %). Um 2,3 Mio. € (- 18,1 %) rückläufig waren demgegenüber die Ausgaben für Europaangelegenheiten und internationale Beziehungen, insbesondere für Zuwendungen und sonstige Ausgaben für Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit des Freistaates mit ausländischen Staaten und Regionen und zur Bekämpfung von Fluchtursachen.

Ebenfalls deutlich rückläufig waren die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit um 0,7 Mio. € (- 37,0 %) und die Ausgaben für repräsentative Aufgaben um 0,6 Mio. € (- 44,3 %). Die Reisekosten stiegen zwar um 0,05 Mio. € (+ 12,5 %) an, lagen nach dem starken Rückgang im Vorjahr (- 65,2 %) aber weiterhin deutlich unter dem Vor-Corona-Niveau.

Die Verpflichtungsermächtigungen stiegen erheblich um 29,0 auf 30,4 Mio. € an. Ursächlich hierfür waren insbesondere die Gründung der Stiftung Jugendaustausch Bayern sowie die gestiegenen überjährigen Verpflichtungen im Bereich Europaangelegenheiten und internationale Beziehungen.

Die Ausgabereste des Epl. sanken um 3,4 auf 36,0 Mio. € (- 8,6 %). Der Rückgang beruhte hauptsächlich auf um 5,7 Mio. € geringeren Resten für die Bayerische Medienförderung und um 2,2 Mio. € geringeren Resten für die Vertretung des Freistaates beim Bund in Berlin. Erhöht haben sich demgegenüber insbesondere die Ausgabereste für kleine Um-, Neu- und Erweiterungsbauten um 2,6 Mio. € sowie für die Gründung der Stiftung Jugendaustausch Bayern um 1,3 Mio. €.


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

Einzelplan 03		<i>Table 55</i>		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	6.276,6	6.471,4	+ 194,8	+ 3,1 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	4.144,8	4.272,5	+ 127,7	+ 3,1 %
Ist-Einnahmen	604,7	639,7	+ 35,0	+ 5,8 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	1.441,2	1.258,5	- 182,6	- 12,7 %
Ausgabereste	779,8	712,2	- 67,7	- 8,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	57.665	58.315	+ 649	+ 1,1 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration war 2021 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 2021 die 7 Regierungen und 71 Landratsämter, die Polizei, die Verwaltungsgerichtsbarkeit und Landesadvokatur, die Landesämter für Statistik, für Datenschutzaufsicht, für Verfassungsschutz, für Asyl und Rückführungen, die Versorgungskammer und die 3 Feuerweherschulen.

Die Ist-Ausgaben des Epl. 03 stiegen 2021 um 3,1 % und beliefen sich mit 6,5 Mrd. € auf 8,8 % der staatlichen Gesamtausgaben.

Wie in den Vorjahren bildeten die Personalausgaben mit 4,3 Mrd. € den größten Ausgabenposten. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies einer Zunahme von 127,7 Mio. € (+ 3,1 %). Von den Personalausgaben des Epl. entfielen nahezu die Hälfte, mit 2,1 Mrd. € (49,6 %) auf die Polizei (Landeskriminalamt, Landespolizei, Bereitschaftspolizei und Polizeiverwaltungsamt). Die Personalausgaben für die Polizei stiegen dabei um 40,5 Mio. € (+ 1,9 %), darunter entfiel der höchste Anteil der Steigerung mit 32,6 Mio. € auf die Landespolizei; ursächlich dafür ist deren Personalaufwuchs (+ 790,5 Planstellen).

Im Haushaltsjahr 2021 erhöhten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben um 67,7 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einem Anstieg um 5,7 %.

Die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben im Bereich der Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern (Kap. 03 13) veranschlagten Haushaltsmittel reichten erneut nicht aus, um die tatsächlichen Ausgaben zu decken. Dies betraf 2021 insbesondere die Erstattungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände. Diese Mehrausgaben



konnten nicht vollständig durch Minderausgaben bei anderen Ausgaben aufgefangen werden, sodass hier überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 91,0 Mio. € anfielen.

Die Einnahmen erhöhten sich 2021 auf 639,7 Mio. € (+ 5,8 %). Dies ist insbesondere auf Leistungen des Bundes und der EU für die Vorbereitung und Durchführung eines registergestützten Zensus (+ 27,1 Mio. €) sowie auf die Zuweisung des Bundes zur Bundestagswahl (+ 16,6 Mio. €) zurückzuführen.

Einen Rückgang gab es, wie schon im Vorjahr, auch 2021 um - 7,3 Mio. € (- 5,8 %) bei den Einnahmen des Polizeiverwaltungsamts aus Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgeldern. Ebenso gingen die Einnahmen aus Geldbußen und Verwarnungsgeldern, die den Gemeinden zufließen um 22,2 Mio. € (- 25,3 %) zurück. Die Einnahmen aus Geldbußen und Kosten der Bußgeldbescheide sowie aus Verwarnungsgeldern, die den Landkreisen überlassen werden, erhöhten sich dagegen von 7,6 auf 12,9 Mio. € (+ 69,4 %).

Das Gebührenaufkommen für die Inanspruchnahme der staatlichen Unterbringungseinrichtungen für Geflüchtete, erreichte nur 48,9 % (15,2 Mio. €) der geplanten Einnahmen (31,0 Mio. €). Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hatte nämlich mit Beschluss vom 14.04.2021 die Unterkunftsgebühren für Geflüchtete gem. § 23 DVAsyl, als unvereinbar mit Art. 3 GG und damit für unwirksam erklärt - wie schon 2018 die Vorgängerregelung.

Die Ausgabereste 2021 verringerten sich von 779,8 auf 712,2 Mio. €. Dies ist ein Rückgang um 67,7 Mio. € (- 8,7 %). Wie in den Vorjahren entstanden Ausgabereste insbesondere in folgenden Bereichen:

Bei den Ausgabemitteln im Zusammenhang mit der Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts fielen erneut Ausgabereste von 140,1 Mio. € (- 4,9 %) an, obwohl 2021 einmalig 50,0 Mio. € zur Stärkung der Straßenausbaupauschalen an Gemeinden gem. Art. 13h BayFAG verwendet wurden.

Im Bereich Rettungsdienst und Katastrophenschutz reduzierten sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr um 42,9 auf 106,9 Mio. € (- 28,6 %). Davon entfielen 57,5 Mio. € (- 39,1 %) auf Leistungen des Freistaates für die Integrierten Leitstellen, 40,1 Mio. € (- 1,4 %) auf Sonderinvestitionsprogramme im Bereich des Katastrophenschutzes und 3,3 Mio. € (- 68,5 %) auf Leistungen gem. Art. 33 BayRDG.

Dagegen stieg der Ausgabereist bei den aus der Feuerschutzsteuer finanzierten Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Fahrzeug- und Gerätebeschaffungen u. ä. um 6,7 auf 44,4 Mio. € (+ 17,9 %) an.



2021 wurden vom Innenministerium beim **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) insgesamt 301,1 Mio. € (Landesmittel) verausgabt. Hierunter fielen insbesondere

- die Maßnahmen im Rahmen des Katastrophenfalls (76,8 Mio. €),
- die Einrichtung und der Betrieb von lokalen Teststellen (200,5 Mio. €) sowie
- das Programm organisierter Sport einschließlich der erhöhten Vereinspauschale (20,5 Mio. €).



31 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)

Einzelplan 04		Tabelle 56		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	2.587,8	2.683,5	+ 95,7	+ 3,7 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	1.652,3	1.692,0	+ 39,7	+ 2,4 %
Ist-Einnahmen	1.223,5	1.318,0	+ 94,5	+ 7,7 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	237,4	421,1	+ 183,6	+ 77,3 %
Ausgabereste	168,1	154,0	- 14,2	- 8,4 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	24.669	24.849	+ 180	+ 0,7 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Justiz umfasste 2021 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, einer angeschlossenen Einrichtung für Abschiebungshaft sowie 6 angeschlossenen Jugendarrestanstalten und die Bayerische Justizvollzugsakademie in Straubing. In die Verwaltungsabteilung des Oberlandesgerichts Bamberg ist die Bayerische Justizakademie in Pegnitz eingegliedert. Beim Oberlandesgericht München ist der BayVGH angesiedelt.

Die Ausgaben des Epl. beliefen sich 2021 mit 2,7 Mrd. € auf 3,6 % der staatlichen Gesamtausgaben. 63,1 % der Ausgaben des Epl. entfielen auf Personalausgaben.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen erhöhten sich 2021 um 6,0 auf 142,7 Mio. €. Die drei größten Einzelbaumaßnahmen waren der Neubau zur Unterbringung der Justizbehörden in München (Strafjustizzentrum) mit 65,4 Mio. €, Baumaßnahmen bei den Justizbehörden in Schweinfurt mit 6,1 Mio. € und der Neubau einer Einrichtung für Abschiebungshaft bei der Justizvollzugsanstalt Hof mit 13,9 Mio. €.



Bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften entfielen 465,2 Mio. € auf Auslagen in Rechtssachen; dies entspricht 17,3 % der Ausgaben des Epl. Die vier größten Ausgabe-positionen waren die Vergütungen für Sachverständige mit 216,7 Mio. € (+ 11,6 %), Ver-gütungen und Aufwandsentschädigungen an Vormünder und Betreuer mittelloser Mündel und Betreuer mit 150,8 Mio. € (+ 0,2 %), Entschädigungen der Rechtsanwälte und Patent-anwälte bei Prozesskostenhilfe mit 35,0 Mio. € (+ 4,8 %) sowie Entschädigungen der ge-richtlich bestellten Verteidiger und der in Strafsachen beigeordneten Rechtsanwälte mit 33,8 Mio. € (+ 1,7 %).

Eine Besonderheit ist der hohe Anteil an Einnahmen. 2021 betrugen diese 1,3 Mrd. € (+ 7,7 %) und erreichten damit fast die Hälfte der Ausgaben. Ein wichtiger Bestandteil der Einnahmen waren die Gebühren, die vor allem bei Zivilprozessen und durch die Verfahren der Grundbuchämter und Nachlassgerichte anfielen (1.101,6 Mio. €; + 8,8 %). Daneben wurden Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgelder von 158,9 Mio. € (+ 9,9 %) ver-einnahmt.

Der deutliche Anstieg bei den Verpflichtungsermächtigungen um 183,6 auf 421,1 Mio. € (+ 77,3 %) ist insbesondere auf gestiegene überjährige Verpflichtungen für Baumaßnah-men in der Anlage S, die Errichtung von ambulanten Nachsorgestellen für entlassene Straftäter, die unter Führungsaufsicht stehen, und auf die ärztliche und zahnärztliche Ver-sorgung der Gefangenen zurückzuführen.

Die Ausgabereste sanken um 14,2 auf 154,0 Mio. €. Davon entfielen 88,3 Mio. € auf Bau-maßnahmen in der Anlage S. Die Mittel sind - wie bereits in den letzten Haushaltsjahren - überwiegend für die Neubauten und Sanierungen der Justizvollzugsanstalten (57,8 Mio. €) sowie die Baumaßnahmen in den Justizbehörden (30,5 Mio. €) vorgesehen.



Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Einzelplan 05)

Einzelplan 05		Tabelle 57		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	13.413,4	13.734,0	+ 320,6	+ 2,4 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	10.530,7	10.766,5	+ 235,8	+ 2,2 %
Ist-Einnahmen	198,2	209,4	+ 11,2	+ 5,7 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	249,4	273,9	+ 24,5	+ 9,8 %
Ausgabereste	516,2	522,1	+ 5,9	+ 1,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	111.701	113.029	+ 1.328	+ 1,2 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Im Epl. 05 waren 2021 die Ausgaben für das Schul- und Unterrichtswesen, das außerschulische Bildungswesen (Erwachsenenbildung), die Kulturpflege sowie die Religions- und Kirchenangelegenheiten veranschlagt.

Das Ausgabevolumen lag 2021 bei 13,7 Mrd. €; dies entsprach 18,6 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2020 ergab sich eine Ausgabensteigerung von 320,6 Mio. € (+ 2,4 %).

Der größte Teil der Ausgaben entfiel mit 78,4 % auf Personalausgaben. 73,5 % der Ausgabensteigerung war auf die höheren Ausgaben für Personal zurückzuführen (+ 235,8 Mio. €):

Im Schuljahr 2020/21 gab es in Bayern insgesamt 6.307 Schulen, davon 4.511 allgemeinbildende und 1.796 berufliche Schulen. Der Gesamtanteil der Schulen in privater Trägerschaft betrug 23,8 % (1.503 Schulen).⁹⁹ Die Ausgaben für kommunale Schulen und private Ersatzschulen nach dem BaySchFG (Kap. 05 03) beliefen sich 2021 auf 2,3 Mrd. € (+ 0,8 %). Das entsprach 16,6 % der Gesamtausgaben des Epl. 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.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Gesamteinnahmen um 11,2 auf 209,4 Mio. € (+ 5,7 %). Dazu zählen 97,8 Mio. € (+ 23,9 %) aus Bundesmitteln für den „DigitalPakt

⁹⁹ Bayerisches Landesamt für Statistik: Eckdaten der Amtlichen Schuldaten im Herbst 2021 (https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/b0100c_202100.pdf, abgerufen am 01.12.2022).



Schule 2019 bis 2024“ und den hierzu ergangenen Zusatzvereinbarungen; sie machen allein 46,7 % der Gesamteinnahmen des Epl. 05 aus. Weitere 33,9 % entfielen auf Einnahmen aus Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Jugendhilfeträger im Rahmen der Ganztagsangebote.

Der Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen um 24,5 Mio. € (+ 9,8 %) war insbesondere den ansteigenden, überjährigen Verpflichtungen in den Bereichen Softwareentwicklung und Betrieb der BayernCloud Schule inklusive mebis - Landesmedienzentrum Bayern, Mieten und Pachten sowie Honorare für externe Fachkräfte an Mittelschulen geschuldet.

Die Ausgabereste von 522,1 Mio. € stiegen gegenüber 2020 um 5,9 Mio. € (+ 1,1 %) an. Sie betragen im Bereich Bildungsplanung und BayernCloud inklusive mebis - Landesmedienzentrum Bayern 92,2 Mio. € (+ 205,4 %); zurückzuführen ist dieser erhebliche Anstieg fast ausschließlich auf die Softwareentwicklung und den Betrieb der BayernCloud inklusive mebis. Die Ausgabereste im Bereich der Förderung von Mittags- und Ganztagsbetreuungsangeboten beliefen sich auf 107,5 Mio. € (- 22,1 %); sie verringerten sich aufgrund eines Einzugs von 30,4 Mio. € sowie einer Einsparung für globale Minderausgaben von 50,9 Mio. €. Im Bereich der digitalen Bildung gab es Ausgabereste von 106,3 Mio. € (- 38,6 %), die sich fast ausschließlich auf die Investitionsförderprogramme im Rahmen des Masterplans BAYERN DIGITAL II zurückführen lassen. Hohe Ausgabereste gab es zudem bei den Ausgaben für den „DigitalPakt Schule 2019 bis 2024“ (21,8 Mio. €), den Erstattungen für kooperative Klassen zur Berufsvorbereitung (13,6 Mio. €) und bei den Hochbaumaßnahmen (15,5 Mio. €).

Das Kultusministerium bewirtschaftete Haushaltsmittel aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19). 2021 wurden hier 106,9 Mio. € (Landesmittel) und 0,3 Mio. € Bundesmittel verausgabt. Das ist eine Steigerung von 45,5 % (+ 33,5 Mio. €) zum Vorjahr. Die Mittel wurden insbesondere verwendet für



- Personalausgaben sowie Zuweisungen und Zuschüsse im Rahmen der Unterstützung der Schulen bei der Erteilung von Präsenz- und Distanzunterricht und der Bewältigung pandemiebedingter Lernrückstände (45,3 Mio. €),
- den Erwerb von technischen Maßnahmen zum infektionsschutzgerechten Lüften in Schulen (35,0 Mio. €),
- den Ersatz von Elternbeiträgen an private und öffentliche Träger von Mittagsbetreuungen (10,5 Mio. €) sowie
- den Erwerb von Schülerleihgeräten und Lehrkräftedienstgeräten durch den Freistaat und kommunale bzw. private Träger (10,7 Mio. €).



Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (Einzelplan 06)

Einzelplan 06		Tabelle 58		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	2.763,6	2.807,5	+ 43,9	+ 1,6 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	2.018,5	2.082,2	+ 63,6	+ 3,2 %
Ist-Einnahmen	472,6	506,7	+ 34,1	+ 7,2 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	601,2	601,8	+ 0,6	+ 0,1 %
Ausgabereste	440,3	504,5	+ 64,2	+ 14,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	29.724	30.222	+ 497	+ 1,7 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

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 2021 für das öffentliche Dienstrecht in Bayern, für IT-Angelegenheiten des Freistaates einschließlich des Breitbandausbaus sowie für Heimatpflege zuständig. Es führt neben seinem ersten Dienstsitz in der Landeshauptstadt einen zweiten in Nürnberg.

Dem Geschäftsbereich des Finanzministeriums gehörten 2021 im Epl. 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.

Die Ausgaben des Epl. 06 umfassten ein Volumen von 2,8 Mrd. €. Dies entsprach 3,8 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben bildeten mit 2,1 Mrd. € (74,2 %) den größten Ausgabeposten im Epl. Die sächlichen Verwaltungsausgaben betragen 370,9 Mio. € (13,2 %).

Mit einem Anteil von 8,5 % entfielen 238,2 Mio. € auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Hiervon entfielen 174,6 Mio. € (+ 18,5 %) auf die Förderung der Breitbanderschließung und BayernWLAN.

Für den Erwerb von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Software investierte das Rechenzentrum Nord



16,0 Mio. € (- 17,0 %); im Bereich des IT-Dienstleistungszentrums waren es 10,4 Mio. € (- 57,2 %).

2021 wurden im gesamten Geschäftsbereich für Baumaßnahmen 77,7 Mio. € (- 15,2 %) ausgegeben, u. a. 8,6 Mio. € für die Baumaßnahmen zur Teilverlagerung der Hochschule für den öffentlichen Dienst - Fachbereich Polizei in die Klosterburg Kastl sowie 2,7 Mio. € für Baumaßnahmen zur Erweiterung der Landesfinanzschule in Ansbach. Für Bau-, Instandsetzungs-, Sanierungs- und Restaurierungsmaßnahmen gab die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen 44,9 Mio. € (- 11,5 %) aus; für die FÄ wurden Ausgaben von 14,2 Mio. € (- 26,6 %) geleistet, u. a. 2,2 Mio. € für die Generalsanierung des Finanzamts (FA) Günzburg und 1,8 Mio. € für einen Neubau für das FA München - Bearbeitungsstelle Grafenau.

Die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen verzeichnete coronabedingt bei den Eintrittsgeldern im zweiten Jahr in Folge einen Rückgang bei den Einnahmen um 3,0 auf 6,7 Mio. € (- 31,0 %). Die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung stiegen gegenüber dem Vorjahr wieder leicht an auf 22,4 Mio. € (+ 8,2 %). Die Gesamteinnahmen der Ämter für Digitalisierung, Breitband und Vermessung stiegen 2021 erneut an auf nunmehr 145,7 Mio. € (+ 12,1 %). Hiervon entfielen 124,4 Mio. € (+ 12,5 %) auf Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Entgelten. Die von Nutzern der Amtlichen Geobasisdaten bezahlten Gebühren stiegen auf 20,5 Mio. € (+ 9,6 %).

Die Ausgabereste im Geschäftsbereich des Finanzministeriums beliefen sich auf 504,5 Mio. € (+ 14,6 %).

Allein bei den Baumaßnahmen in der Anlage S entstanden Ausgabereste von 115,2 Mio. € (+ 47,9 %). Wie in den Vorjahren entfiel ein größerer Teil hiervon auf die FÄ mit 33,4 Mio. € (+ 5,6 %). Im Bereich der Hochschule für den öffentlichen Dienst stiegen die Ausgabereste für Hochbaumaßnahmen auf 23,0 Mio. € (+ 54,9 %) und im Bereich des Landesamts für Digitalisierung, Breitband und Vermessung auf 20,9 Mio. € (+ 20,0 %).

Die übrigen Ausgabereste erhöhten sich auf 389,3 Mio. € (+ 7,4 %). Der größte Anteil entfiel mit 145,0 Mio. € (- 3,3 %) wie im Vorjahr auf den Bereich des Breitbandausbaus.


Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Einzelplan 07)

Einzelplan 07		<i>Tabelle 59</i>		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	1.091,2	1.279,0	+ 187,9	+ 17,2 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	94,2	103,7	+ 9,5	+ 10,1 %
Ist-Einnahmen	266,9	281,1	+ 14,3	+ 5,4 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	962,1	1.374,1	+ 412,0	+ 42,8 %
Ausgabereste	809,9	1.006,9	+ 197,0	+ 24,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	1.042	1.065	+ 23	+ 2,2 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Das Staatsministerium war 2021 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 gehörte auch das Bayerische Landesamt für Maß und Gewicht als Landeszentralbehörde an.

Der Anteil der Ausgaben des Epl. 07 am Gesamthaushalt belief sich 2021 auf 1,7 %; dabei erhöhten sich die Gesamtausgaben um 187,9 Mio. € (+ 17,2 %).

Die Steigerung der Gesamtausgaben entfiel mit 145,6 Mio. € zu einem Großteil (77,5 %) auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen. Hierfür standen neben den neu geplanten 792,9 Mio. € noch Vorjahresreste von 318,1 Mio. € zur Verfügung. Von diesen insgesamt 1,1 Mrd. € wurden 676,5 Mio. € (60,9 %) tatsächlich verausgabt. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stellten mit 52,9 % die größte Ausgabengruppe des Epl. dar.

Für die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen wurden 2021 neu geplante Ausgaben von 684,5 Mio. € sowie Vorjahresreste von 436,7 Mio. € bereitgestellt. Von den somit insgesamt 1,1 Mrd. € zur Verfügung stehenden Ausgabemitteln wurden tatsächlich 455,4 Mio. € verausgabt (40,6 %). Damit entfielen 10,7 % der Ausgabensteigerung auf diesen Bereich.

Für die Hightech Agenda Bayern wurden bei Vorjahresresten von 90,4 Mio. € weitere 391,6 Mio. € in Kap. 07 02 eingeplant. 2021 wurden von den damit zur Verfügung stehenden 482 Mio. € insgesamt 127,1 Mio. € (26,4 %) verausgabt.



Die Personalausgaben stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 10,1 %; der Anteil an den Gesamtausgaben des Staatsministeriums belief sich auf 8,1 %.

Die Einnahmesteigerung um 5,4 % auf 281,1 Mio. € beruhte größtenteils auf erhöhten Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme von Investitionen des Bundes; diese stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 53,5 % auf 145,9 Mio. €. Zudem erhöhten sich die Verwaltungseinnahmen um 32,5 % auf 36,7 Mio. €.

Der deutliche Anstieg bei den Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsjahr 2021 um 412,0 Mio. € auf 1,4 Mrd. € ist größtenteils auf überjährige Projekte der Hightech Agenda Bayern zurückzuführen.

Die Ausgabereste nahmen seit 2017 kontinuierlich zu. Sie erhöhten sich in 2021 um 197,0 Mio. € auf 1,0 Mrd. €.

Für die anstehenden Baumaßnahmen in der Anlage S wurden Ausgabereste von 16,4 Mio. € übertragen. Diese sind für die geplanten Behördenverlagerungen im Bereich des Landesamts für Maß und Gewicht vorgesehen (+ 1,0 Mio. €).

Von den übrigen Ausgaberesten von 990,5 Mio. € entfielen 306,6 Mio. € auf Projekte der Hightech Agenda Bayern, für die die Haushaltsmittel zwar gebunden, aber durch Projektverzögerungen noch nicht abgeflossen seien. Für die Förderung neuer Technologien und des Technologietransfers wurden 80,7 Mio. € übertragen; die Mittel seien durch Bescheide bereits gebunden oder für einzelne Projekte fest verplant. Hohe Ausgabereste wurden zudem für die Förderung von Maßnahmen im Energiebereich (68,4 Mio. €) gebildet. Deren Übertragung wurde von der Verwaltung u. a. damit begründet, dass infolge eines unerwartet hohen Antragsvolumens für das 10.000-Häuser-Programm ein Bearbeitungsrückstau bei den Förderanträgen entstand. Weitere Ausgabereste seien auf lange Umsetzungszeiträume, verzögerte Mittelabrufe sowie auf Projektverschiebungen aufgrund der Corona-Pandemie zurückzuführen.



2021 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);
- Bayerische Oktoberhilfe (Finanzierung durch das Land);
- November- und Dezemberhilfe (Finanzierung durch den Bund);
- Überbrückungshilfen I bis III Plus (Finanzierung durch den Bund);
- Bayerische Corona-Härtefallhilfe (anteilige Finanzierung Bund/Land).

Die hierfür eingesetzten Landesmittel beliefen sich 2021 auf 11,0 Mio. €. Demgegenüber standen Rückflüsse von 51,9 Mio. €. Zulasten des Bundes wurden 6,0 Mrd. € verausgabt. Für die Abwicklung der Unterstützungsprogramme fielen Ausgaben von 20,7 Mio. € an.



Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 08)

Einzelplan 08		<i>Tabelle 60</i>		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	1.498,8	1.550,1	+ 51,3	+ 3,4 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	<i>601,5</i>	<i>613,3</i>	<i>+ 11,8</i>	<i>+ 2,0 %</i>
Ist-Einnahmen	411,7	353,7	- 58,0	- 14,1 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	431,2	471,1	+ 39,9	+ 9,2 %
Ausgabereste	215,7	178,4	- 37,3	- 17,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	6.605	6.669	+ 65	+ 1,0 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Die Aufgaben des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und seiner nachgeordneten Dienststellen umfassten 2021 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 32 Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie die 7 Ämter für ländliche Entwicklung.

Der Anteil der Ausgaben an den gesamten Ausgaben des Freistaates belief sich 2021 mit 1,6 Mrd. € auf 2,1 % und damit auf einem mit dem Vorjahr vergleichbaren Niveau. Insgesamt erhöhte sich das Gesamtausgabevolumen im Epl. 08 um 51,3 Mio. € (+ 3,4 %).

Wesentlichen Anteil an der Ausgabensteigerung hatten die abermals um 27,2 auf 327,5 Mio. € (+ 9,1 %) gestiegenen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen; diese wiederum hatten einen Anteil von 21,1 % am Gesamtausgabevolumen des Epl. Maßgeblich für die Steigerung waren im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung insbesondere die in Höhe von 18,9 Mio. € erstmals gewährten Zuschüsse zur Förderung der Flurneuordnung (Sonderrahmenplan Ländliche Entwicklung).

Die Personalausgaben stiegen leicht auf 613,3 Mio. € (+ 2,0 %) an. Bezogen auf die Gesamtausgaben des Epl. beanspruchten sie einen Anteil von 39,6 %.

480,4 Mio. € (31,0 % der Ausgaben) stellten Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen dar (+ 2,6 %). Dabei handelte es sich hauptsächlich um Zuschüsse an Private (z. B. Zuwendungen nach dem Kulturlandschaftsprogramm und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).



Für Baumaßnahmen wurden 12,6 Mio. € (0,8 % der Ausgaben) in Anspruch genommen, was einem erneuten Rückgang um 2,6 Mio. € (- 16,9 %) im Vergleich zum Vorjahr entspricht.

Die Einnahmen sanken auf 353,7 Mio. € (- 14,1 %), was insbesondere aus rückläufigen Zuweisungen der EU resultiert.

Nach kontinuierlicher Erhöhung der Ausgabereste 2017 bis 2020 verringerten sich diese 2021 um 37,3 auf 178,4 Mio. € (- 17,3 %). Ursache war insbesondere der Rückgang der Ausgabereste bei den Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER) - Förderperiode 2014 bis 2020 und des Übergangszeitraums.

Darüber hinaus verwaltete die EU-Zahlstelle des Staatsministeriums jährlich saldierte Direktzahlungen der EU an landwirtschaftliche Betriebsinhaber von 915,7 Mio. € (Vorjahr: 951,2 Mio. €).

Das Landwirtschaftsministerium gewährte zur Bewältigung der Corona-Pandemie 2021 aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) Unterstützungsleistungen an die Bildungszentren Ländlicher Raum (0,2 Mio. €; - 26,4 %). Für die Finanzierung der staatlichen Beteiligungen im Geschäftsbereich des Epl. wurden 2021 keine Mittel verausgabt (Vorjahr: 14,9 Mio. €).



Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Einzelplan 09)

Einzelplan 09		Tabelle 61		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	4.635,2	4.366,1	- 269,1	- 5,8 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	563,6	521,5	- 42,1	- 7,5 %
Ist-Einnahmen	2.194,7	2.338,4	+ 143,7	+ 6,5 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	20.458,4	21.586,1	+ 1.127,7	+ 5,5 %
Ausgabereste	892,6	1.025,5	+ 132,9	+ 14,9 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	11.218	9.124	- 2.094	- 18,7 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Zum Aufgabenbereich der Staatsbauverwaltung gehörten 2021 der staatliche Hochbau, der Straßen- und Brückenbau, das Wohnungswesen, die Städtebauförderung sowie das Verkehrswesen und der Schienenpersonennahverkehr. Die Aufgaben wurden unter der Leitung des Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr von den 7 Regierungen (Bereich 3, Planung und Bau), der Landesbaudirektion Bayern sowie von 22 Staatlichen Bauämtern (StBÄ) durchgeführt. Die beiden ehemaligen Autobahndirektionen sind seit 01.01.2021 Niederlassungen der Autobahn GmbH des Bundes.

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 Hochbauverwaltung führt u. a. die „Großen Baumaßnahmen“ des Freistaates mit Gesamtkosten von jeweils über 3,0 Mio. €, die „Kleinen Baumaßnahmen“ und den Bauunterhalt durch. Die „Großen Baumaßnahmen“ sind im Haushaltsplan in der Anlage S des jeweiligen Ressorts enthalten. 2021 betragen die Gesamtausgaben von Bund und Freistaat für Hochbauprojekte 1,7 Mrd. € (Vorjahr: 1,9 Mrd. €). Darüber hinaus berät die Hochbauverwaltung bei Bauvorhaben, die der Staat zwar nicht selber baut, aber fördert - wie beispielsweise Schulen, Kindergärten 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). Die Verwaltung der Bundesautobahnen (2.500 km) wurde zum 01.01.2021 an die Autobahn GmbH des Bundes übertragen. Die Straßenbauverwaltung betreute damit 2021 ein Straßennetz von 23.000 km Länge, mit rd. 11.500 Brücken, 44 Tunneln und über 6.000 km Radwegen. Von 1,2 Mrd. € Gesamtausgaben 2021 (Vorjahr: 2,7 Mrd. € einschließlich der Ausgaben für die Bundesautobahnen) entfielen 493 Mio. € (Vorjahr: 504 Mio. €) auf die Staatsstraßen. Die Bauinvestitionen



betragen für die Bundesstraßen 621 Mio. € (Vorjahr: 687 Mio. €) und für die Staatsstraßen 303 Mio. € (Vorjahr: 336 Mio. €).

Das 6.500 km lange bayerische Schienennetz ist mit mehr als 1.000 Bahnhöfen und Haltepunkten das umfangreichste aller Bundesländer. Es soll weiter verbessert und modernisiert werden. Die Gesamtausgaben 2021 für den Schienenpersonennahverkehr betragen wie im Vorjahr 1,7 Mrd. €. Hierin waren Ausgaben von 250,7 Mio. € für Verkehrsanlagen des Schienenpersonennahverkehrs enthalten.

Die Ausgaben des Epl. 09 reduzierten sich 2021 um 269,1 Mio. € auf 4,4 Mrd. € und betragen 5,9 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 41,5 % der Ausgaben des Epl. erfolgten für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, davon hauptsächlich für den Schienenpersonennahverkehr (1,4 Mrd. €). 11,9 % der Ausgaben entfielen auf Personal. 10,8 % der Ausgaben betrafen Baumaßnahmen. Ein nennenswerter Teil der Ausgaben von 1,3 Mrd. € (30,4 %) betraf die Investitionsförderungsmaßnahmen. Hier wurden allein für die Wohnraumförderung 678,9 Mio. € und für die Städtebauförderung 238,3 Mio. € verausgabt.

Der erhebliche Rückgang beim Personalsoll um 2.094 auf 9.124 Stellen (- 18,7 %) ist größtenteils darauf zurückzuführen, dass die Autobahndirektionen Süd- und Nordbayern seit 01.01.2021 nicht mehr unmittelbar nachgeordnete Landesbehörden sind und stattdessen als bayerische Niederlassungen der Autobahn GmbH des Bundes fortgeführt werden.

Die Einnahmen des Epl. 09 stiegen 2021 saldiert um 143,7 Mio. € (+ 6,5 %). Die Einnahmen erhöhten sich überwiegend beim Schienenpersonennahverkehr (+ 251,3 Mio. €) und bei den Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes bei der Wohnraumförderung (+ 47,3 Mio. €). Demgegenüber sanken die Einnahmen bei den allgemeinen Bewilligungen (- 56,4 Mio. €), den StBÄ (- 24,7 Mio. €) und der Städtebauförderung (- 15,6 Mio. €). Durch den Wegfall der Zuständigkeit für die Bundesautobahnen reduzierten sich die Einnahmen bei den Autobahndirektionen um 71,5 Mio. €.

Der Bestand an Verpflichtungen zum 31.12.2021 von 21,6 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 noch auf Haushaltsjahre über 2025 hinaus.

Die Ausgabereste stiegen um 132,9 Mio. € auf 1,0 Mrd. € (+ 14,9 %). Der Großteil entstand beim Schienenpersonennahverkehr (436,9 Mio. €); davon 335,4 Mio. € für Verkehrs-



anlagen des Schienenpersonennahverkehrs. Hierzu zählt auch der Bau der 2. S-Bahn-Stammstrecke München, deren offizieller Spatenstich am 05.04.2017 war.

Bei der Wohnraumförderung beliefen sich die Ausgabereste auf 154,8 Mio. € (+ 1,1 %). Die Ausgabereste werden lt. Bauministerium hauptsächlich zur Abfinanzierung der durch Bescheide bewilligten Maßnahmen bei den Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Wohnraum (76,9 Mio. €) sowie beim Baukindergeld BayernPlus (22,4 Mio. €) benötigt.

Im Bereich der Städtebauförderung wurden weitere 151,0 Mio. € (Vorjahr: 81,5 Mio. €) als Ausgabereste übertragen, um bereits durch Bescheide bewilligte Maßnahmen abfinanzieren zu können.

Das Bauministerium war 2021 für die Umsetzung des gemeinsamen Rettungsschirms von Bund und Ländern für den ÖPNV einschließlich der Leistungen an Kommunen für Verstärkerleistungen im Schülerverkehr verantwortlich. Die Abwicklung erfolgte über den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19). Von den hierfür verausgabten 819,2 Mio. € wurden 101,8 Mio. € durch Zuweisungen des Bundes nach dem Regionalisierungsgesetz gedeckt.



37 Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (Einzelplan 10)

Einzelplan 10		Tabelle 62		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	6.670,7	6.874,5	+ 203,8	+ 3,1 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	270,5	275,5	+ 5,0	+1,9 %
Ist-Einnahmen	2.032,6	2.127,9	+ 95,4	+ 4,7 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	670,6	823,9	+ 153,2	+ 22,8 %
Ausgabereste	324,2	347,2	+ 23,1	+ 7,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	3.269	3.239	- 31	- 0,9 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Der Aufgabenbereich des Staatsministeriums umfasste 2021 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 und das Zentrum für Medienkompetenz in der Frühpädagogik.

Das Ausgabenvolumen erhöhte sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um 203,8 Mio. € auf 6,9 Mrd. € (+ 3,1 %). Dies entsprach 9,3 % der Gesamtausgaben des Freistaates.

Von den Gesamtausgaben entfielen 6,3 Mrd. € (91,0 %) auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen. Die Personalausgaben beliefen sich mit 275,5 Mio. € auf 4,0 % der Ausgaben. Ausgabenschwerpunkte im Epl. 10 waren:

- Ausgaben aus Bundeszuweisungen für die Leistungen zur Grundsicherung von Arbeitssuchenden (§ 46 SGB II): 776,5 Mio. € (+ 6,5 %).
- Ausgaben aus Bundeszuweisungen für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 46a SGB XII): 909,9 Mio. € (+ 5,5 %).
- Ausgaben für die Förderung von Kindertageseinrichtungen: 2.682,2 Mio. € (+ 3,0 %).
- Familiengeld nach dem Bayerischen Familiengeldgesetz: 772,3 Mio. € (+ 1,0 %).

Starke Abweichungen der Ist-Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr waren z. B. zu verzeichnen bei:



- Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen für den Arbeitsmarkt und die soziale Infrastruktur: 4,5 Mio. € (- 38,0 %).
- Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände - Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung: 119,9 Mio. € (+ 136,0 %).
- Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindefverbände - Ausbaufaktor für Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren: 146,3 Mio. € (- 18,7 %).
- Maßnahmen zum Schutz des ungeborenen Lebens - Landesstiftung „Hilfe für Mutter und Kind“: 1,1 Mio. € (+ 114,0 %).

Die Gesamteinnahmen des Geschäftsbereichs beliefen sich auf 2,1 Mrd. € (+ 4,7 %).
Schwerpunkte bei den Einnahmen im Ressort waren z. B.:

- Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes gem. § 46 SGB II zur Grundsicherung von Arbeitssuchenden: 776,5 Mio. € (+ 6,5 %).
- Einnahmen aus Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz: 161,7 Mio. € (+ 9,1 %).
- Aufkommen an Ausgleichsabgabe durch private Arbeitgeber und durch Arbeitgeber der öffentlichen Hand (ohne den Freistaat): 122,3 Mio. € (- 0,4 %).

Die überjährigen Verpflichtungen sind um 153,3 auf 823,9 Mio. € (+ 22,8 %) angestiegen. Dies ist u. a. auf den Abschluss mehrjähriger Mietverträge für Liegenschaften des Zentrums Bayern Familie und Soziales in Selb und München zurückzuführen. Zudem wurden bei den Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Maßnahmen zur Umsetzung der Kombimodelle Hort/Schule erstmalig überjährige Verpflichtungen eingegangen.



Die Ausgabereste betragen 347,2 Mio. € (+ 7,1 %) u. a. für:

- Förderung von Kindertageseinrichtungen: 78,1 Mio. € (- 11,9 %).
- Leistungen nach dem SGB IX aus der Ausgleichsabgabe: 71,9 Mio. € (+ 20,4 %). Neben den neu zur Verfügung stehenden Ausgabemitteln von 131,2 Mio. €¹⁰⁰ standen noch Vorjahresreste von 59,8 Mio. € zur Verfügung. Von diesen insgesamt 191,0 Mio. € wurden tatsächlich 119,0 Mio. € verausgabt.

Für das Zentrum Bayern Familie und Soziales wurden Ausgaben von 122,4 Mio. € getätigt, denen Einnahmen von 1,1 Mio. € gegenüber standen.

Zu den Ausgaben aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) zählten insbesondere:

- der Ersatz entfallener Elternbeiträge in der Kindertagesbetreuung aufgrund der Betreuungsverbote: 75,5 Mio. € (- 31,7 Mio. €; - 29,6 %),
- Billigkeitsleistungen an Einrichtungen der Behindertenhilfe, Inklusionsbetriebe, Sozialkaufhäuser und Sozialunternehmen zum Ausgleich von Schäden infolge der Corona-Pandemie: 16,1 Mio. € sowie
- die Förderung technischer Maßnahmen zum infektionsschutzgerechten Lüften in Kitas, Großtagespflegestellen und Heilpädagogischen Tagesstätten: 7,6 Mio. €.

¹⁰⁰ Kap. 10 03 TG 86 - 87 gesamt: Soll lt. Haushaltsplan abzüglich der Mindereinnahmen (140,0 Mio. € abzüglich 8,8 Mio. €).



38 Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)

Einzelplan 11		Tabelle 63		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	37,1	36,9	- 0,2	- 0,5 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	35,4	35,5	+ 0,1	+ 0,3 %
Ist-Einnahmen	0,0	0,0	0,0	- 0,5 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	0,4	0,7	+ 0,3	+ 79,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	302	298	- 4	- 1,2 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Der Epl. 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 4 Prüfungsabteilungen mit insgesamt 12 Prüfungsgebieten und in eine Präsidialabteilung. Zum Geschäftsbereich des ORH gehören die 5 Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Ansbach, Augsburg, Bayreuth, Regensburg und Würzburg.

2021 sanken die Ausgaben des Epl. 11 um 0,2 auf 36,9 Mio. € (- 0,5 %). Der Anteil an den Gesamtausgaben des Staates betrug weniger als 0,1 %. Aufgrund der besonderen Aufgabenstellung des ORH ist die Struktur des Epl. 11 im Vergleich zu anderen Epl. geprägt von einem sehr hohen Personalausgabenanteil von 96,2 % (35,5 Mio. €). Die Zahl der Stellen reduzierte sich im Vergleich zu 2020 durch Einsparungen im Verwaltungsbereich. Die Prüfungskapazität wurde dadurch nicht tangiert.

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

Die Ausgabereste stiegen im Vergleich zum Vorjahr von 0,4 auf 0,7 Mio. € an; Grund hierfür waren überwiegend nicht abgeschlossene Bauunterhaltungsmaßnahmen.

Die ohne gesetzliche Verpflichtung durchgeführte interne Prüfung der Rechnung des ORH für das Haushaltsjahr 2021 ergab keine wesentlichen Feststellungen. Die in der Haushalts-



rechnung 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).



Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)

Einzelplan 12		Tabelle 64		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	1.048,8	1.097,6	+ 48,8	+ 4,7 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	512,0	535,3	+ 23,2	+ 4,5 %
Ist-Einnahmen	163,3	171,8	+ 8,5	+ 5,2 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	153,0	171,2	+ 18,3	+ 12,0 %
Ausgabereste	187,1	206,4	+ 19,3	+ 10,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	6.256	6.364	+ 109	+ 1,7 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz war 2021 für Angelegenheiten der Wasserwirtschaft, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Klima- und Bodenschutzes, der Abfallwirtschaft und des Verbraucherschutzes zuständig. Zum Geschäftsbereich 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 Epl. 12 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 48,8 Mio. € auf 1,1 Mrd. € (+ 4,7 %). Dies entsprach 1,5 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben betragen 535,3 Mio. € (+ 23,2 Mio. €; + 4,5 %) und nahmen wie im Vorjahr einen Anteil von 48,8 % an den Gesamtausgaben des Epl. ein.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen verringerten sich um 6,0 auf 219,7 Mio. € (- 2,7 %).

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stiegen 2021 erneut um 15,5 auf mittlerweile 127,8 Mio. € (+ 13,8 %); darunter u. a. 20,4 Mio. € für Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes im Vollzug des Naturschutzes. Dahingegen sanken die Ausgaben für Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, der Landschaftspflege, des Arten- und Biotopschutzes und der Umsetzung der Biodiversitätsstrategie sowie des Erschwernisausgleichs von 73,6 auf 62,8 Mio. € (- 14,7 %).¹⁰¹

¹⁰¹ Summe der Tit. 683 72 und 685 72 aus Kap. 12 04.



Bei den sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist eine Erhöhung um 5,5 auf 78,0 Mio. € (+ 7,6 %) zu verzeichnen. Ursächlich hierfür waren insbesondere gestiegene Ausgaben zur Förderung der ländlichen Entwicklung aus dem ELER für die Förderperiode 2014 bis 2020 (+ 53,9 %). Die hiermit korrespondierenden Zuweisungen der EU zur Förderung der ländlichen Entwicklung stiegen in entsprechender Höhe.

Die Gesamteinnahmen im Epl. 12 wuchsen um 8,5 auf 171,8 Mio. € (+ 5,2 %).

Die Ausgabereste erhöhten sich 2021 erneut um 19,3 auf 206,4 Mio. € (+ 10,3 %). Den größten Einzelposten bildete hierbei wie bereits im Vorjahr der Bereich Naturschutz und Landschaftspflege (u. a. Maßnahmen zur Moorrenaturierung) mit 19,9 Mio. € (- 1,5 Mio. €; - 6,9 %). Einen Anstieg gab es im Bereich Wasserwirtschaft für Maßnahmen zur Durchführung von EU-Fondsprogrammen (+ 4,9 Mio. €; + 157,9 %) sowie bei Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbänden bei Gewässern zweiter und dritter Ordnung (+ 6,7 Mio. €; + 374,9 %).

Das Umweltministerium bewirtschaftete aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) die Haushaltsmittel für die Bayerische Prüfstelle für Schutzgüter, den Ausbau einer nachhaltigen Marktüberwachung im Pandemiefall sowie die Soforthilfen für private Einrichtungen und Soloselbstständige der außerschulischen Umweltbildung. Hierfür wurden 2021 Ausgaben von 0,7 Mio. € geleistet.



40 Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)

Einzelplan 13		Tabelle 65		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	20.536,0	24.025,7	+ 3.489,8	+17,0 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	141,2	286,6	+ 145,4	+ 103,0 %
Ist-Einnahmen	59.613,0	64.786,8	+ 5.173,8	+ 8,7 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	1.000,9	1.114,1	+ 113,1	+ 11,3 %
Ausgabereste	4.788,4	6.849,2	+ 2.060,7	+ 43,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	909	896	- 14	- 1,5 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Der Epl. 13 „Allgemeine Finanzverwaltung“ fasst hauptsächlich die Einnahmen und Ausgaben zusammen, die die Gesamtheit der Staatsverwaltung betreffen. Er unterscheidet sich also erheblich von den anderen Epl., 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 Epl. 13 werden im Wesentlichen die Steuereinnahmen, die Gewinnablieferungen von Unternehmensbeteiligungen und Staatsbetrieben des Freistaates, der kommunale Finanzausgleich, der Schuldendienst sowie der Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB ausgewiesen. Neben diversen Investitionsprogrammen beinhaltete der Epl. 13 im Jahr 2021 auch den Sonderfonds Corona-Pandemie sowie einen Teil der Beamtenversorgung und die Zuführung an den Pensionsfonds.

Das Ausgabevolumen des Epl. 13 umfasste 24,0 Mrd. €; das waren 32,6 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Die Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich nahmen mit 42,6 % den größten Anteil ein; sie blieben mit 10,2 Mrd. € (+ 0,3 %) in etwa auf Vorjahresniveau. Die Personalausgaben von 286,6 Mio. € machten 1,2 % der Ausgaben aus; ihr deutlicher Anstieg um 103,0 % war überwiegend auf die zusätzlichen Personalkosten im **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) insbesondere im Bereich Gesundheit und Pflege (125,3 Mio. €) sowie Unterricht und Kultus (44,5 Mio. €) zurückzuführen.

Beim **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) wurden 2021 Ausgaben von 11,2 Mrd. € (+ 26,5 %) geleistet. Zur Finanzierung dieser Ausgaben standen neben den Einnahmen aus Krediten von 2,9 Mrd. € (vgl. TNrn. 1.4 und 6) auch Drittmittel von 7,7 Mrd. € (vgl. Tabelle 41) zur Verfügung. Die Mittel dieses Sonderfonds bewirtschafteten die zuständigen Fachressorts (vgl. TNrn. 30 bis 43).



Die Einnahmen beliefen sich mit 64,8 Mrd. € (+ 8,7 %) auf 86,3 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben spielten dabei 2021 mit 50,1 Mrd. € (+ 12,6 %) die maßgebliche Rolle. Das entsprach 77,3 % der Einnahmen des Epl. und 66,8 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Einnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen, z. B. aus Gewinnausschüttungen, stiegen 2021 wieder leicht um 53,0 auf 302,9 Mio. € (+ 21,2 %) an.

Der Anstieg bei den bestehenden Verpflichtungen aus Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsjahr 2021 um 113,1 Mio. € auf 1,1 Mrd. € ist insbesondere auf überjährige Verpflichtungen für Darlehen zur Gewinnung von Wohnungen für Staatsbedienstete sowie auf Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für den Bau von öffentlichen Grund- und Mittelschulen zurückzuführen.

Die Ausgabereste stiegen 2021 um 2,1 auf 6,8 Mrd. € (+ 43,0 %) erneut extrem an. Der Großteil (76,1 %) der übertragenen Ausgabereste entfiel dabei auf den **Sonderfonds Corona-Pandemie** (5,2 Mrd. €); davon allein 3,3 Mrd. € für den Bereich Gesundheit¹⁰². Die Übertragung dieser Ausgabereste war laut Verwaltung erforderlich, um die in 2021 zur Bekämpfung und Bewältigung der Corona-Pandemie begonnenen Maßnahmen auch in 2022 fortführen zu können; das betrifft insbesondere die Bayerische Teststrategie, die Beschaffung von medizinischem Material sowie den Krankenhausschutzschirm und die Vorhaltepauschalen an Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge und der Pflege.

Auf den Bereich der allgemeinen Finanzaufweisungen entfielen 1,3 Mrd. € (+ 9,4 %). Hierzu zählen insbesondere die Leistungen aufgrund des BayFAG, des BayKrG sowie des BayÖPNVG. Zur Finanzierung künftiger - ggf. steigender - Zinsen und um die Zinsen für die Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen auffangen zu können, wurden 55,0 Mio. € als Ausgabereist übertragen.

2021 wurden im Bereich der Allgemeinen Finanzverwaltung und Zuständigkeit des Finanzministeriums aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) Ausgaben von 0,3 Mrd. € geleistet. Diese wurden insbesondere für die Kompensation der Gewerbesteuerermindereinnahmen (0,2 Mrd. €; Landesmittel) verausgabt.

¹⁰² Kap. 13 19 TG 57 und 60 - 66.



41 Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)

Einzelplan 14		Tabelle 66		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	688,7	636,8	- 51,9	- 7,5 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	87,5	107,8	+ 20,3	+ 23,3 %
Ist-Einnahmen	32,0	24,9	- 7,1	- 22,3 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	114,8	105,8	- 9,0	- 7,8 %
Ausgabereste	222,0	347,5	+ 125,5	+ 56,5 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	1.149	1.571	+ 422	+ 36,7 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege war 2021 für das gesamte Gesundheitswesen in Bayern zuständig. Das Ministerium hatte je einen Dienstsitz in München (3 Standorte) und Nürnberg (2 Standorte). Zum Geschäftsbereich gehörten das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit, die Staatliche Gesundheitsverwaltung, die gerichtsärztlichen Dienste sowie das Landesamt für Pflege.

Das Ausgabevolumen betrug 636,8 Mio. € und verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 7,5 %. Es entspricht 0,9 % der Gesamtausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben von 107,8 Mio. € (+ 23,3 %) machten 16,9 % der Gesamtausgaben dieses Epl. aus.

482,2 Mio. € (- 75,8 Mio. €; - 13,6 %) wurden für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen verausgabt.

Die Ausgaben für Pflege und Hospiz sanken auf 429,8 Mio. € (- 16,3 %); davon entfielen 402,7 Mio. € (- 11,3 %) auf das Landespflegegeld.

Im Bereich Gesundheitsversorgung wurden 55,0 Mio. € (+ 38,4 %) ausgegeben. Mehrausgaben beruhten insbesondere auf:



- Förderung des Defizitausgleichs für die Abteilungen Gynäkologie und Geburtshilfe an Krankenhäusern: 21,6 Mio. € (+ 37,9 %).
- Digitalisierung im Gesundheits- und Pflegebereich: 9,6 Mio. € (+ 214,8 %).

Für Prävention und Gesundheitsschutz wurden Ausgaben von 33,4 Mio. € (+ 2,8 %) getätigt.

Die Ausgaben für das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit beliefen sich auf 28,8 Mio. € (+ 10,6 %), für das Landesamt für Pflege auf 8,5 Mio. € (+ 13,5 %).

Für die Staatlichen Gesundheitsämter bei den Landratsämtern und die gerichtsärztlichen Dienste fielen nahezu unverändert 27,6 Mio. €, für den Bereich Gesundheit bei den Regierungen 6,5 Mio. € (+ 13,1 %) an.

Die Einnahmen des Epl. gingen auf 24,9 Mio. € (- 22,3 %) zurück. Dies ist hauptsächlich auf die mit 9,3 Mio. € (- 48,5 %) deutlich niedrigeren Zuweisungen von Krankenversicherungen zur Krebsregistrierung zurückzuführen.

Die Ausgabereste betragen 347,5 Mio. € und erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr erheblich um 56,5 %. Diese sind u. a. angefallen bei:

- Vollzug des Pflegeberufgesetzes: 69,2 Mio. €. Neben den neu veranschlagten Mitteln von 72,2 Mio. € standen noch Vorjahresreste und Mehreinnahmen von 3,7 Mio. € zur Verfügung. Von den 2021 zur Verfügung stehenden Mitteln wurden tatsächlich 0,6 Mio. € (0,8 %) verausgabt.¹⁰³
- Verbesserung der Versorgungsstrukturen und der Pflegeinfrastruktur, Pflegeforschung: 72,2 Mio. €. Hierfür standen neben geplanten 46,1 Mio. € Ausgabemitteln noch Vorjahresreste von 38,7 Mio. € zur Verfügung. Von den 2021 zur Verfügung stehenden Mitteln wurden 11,6 Mio. € (13,8 %) tatsächlich verausgabt.¹⁰⁴

¹⁰³ Kap. 14 04 TG 72 gesamt: 6,0 Mio. € wurden im Rahmen des Ausgaberestellverfahrens nicht als Ausgabereste übertragen.

¹⁰⁴ Kap. 14 04 TG 86 gesamt: Deckungen sowie die haushaltsgesetzliche Sperre (1,0 Mio. €) wurden entsprechend berücksichtigt.



Das Gesundheitsministerium bewirtschaftete 2021 auch Haushaltsmittel aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) und tätigte hieraus insbesondere folgende Ausgaben:

- 737,7 Mio. € zur Umsetzung einer Impfstrategie,
- 115,8 Mio. € für sonstige Leistungen und Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz sowie
- 108,0 Mio. € für Beschaffungen für den Strategischen Grundstock zur Pandemiebekämpfung und Aufbau des Pandemiezentallagers.



Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 15)

Einzelplan 15		Tabelle 67		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	7.652,5	7.767,3	+ 114,8	+ 1,5 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	3.936,5	4.072,5	+ 136,0	+ 3,5 %
Ist-Einnahmen	2.144,8	2.269,1	+ 124,3	+ 5,8 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	754,7	947,6	+ 192,8	+ 25,6 %
Ausgabereste	2.019,8	2.519,6	+ 499,8	+ 24,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	47.696	53.252	+ 5.557	+ 11,7 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst umfasste 2021 die Angelegenheiten der Hochschulen sowie die Förderung von Wissenschaft, Forschung, Lehre und Kunst, insbesondere

- die 10 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 2021 bei 7,8 Mrd. €. Das entsprach 10,5 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2020 erhöhten sich die Ausgaben für Wissenschaft und Kunst um 114,8 Mio. € (+ 1,5 %). Grund hierfür war u. a. der Anstieg der Ausgaben zur Fortführung der 2019 beschlossenen Technologieoffensive Hightech Agenda Bayern um 75,2 auf 101,9 Mio. € (+ 282,4 %).

Mit 52,4 % bildeten die Personalausgaben weiterhin den größten Ausgabenblock des Epl. 15. Die Steigerung gegenüber 2020 betrug 136,0 Mio. € (+ 3,5 %). Die zusätzlichen Stellen waren überwiegend für die Hightech Agenda Bayern vorgesehen.



Die Ausgabereste betragen 2,5 Mrd. €. Insgesamt erhöhten sie sich um 499,8 Mio. € (+ 24,7 %). Ein Großteil der Ausgabereste entfällt auf Mittel Dritter. Im „Innovationsbündnis Hochschule 4.0“ sagte der Freistaat den Hochschulen zu, Ausgabereste der Hochschulen grundsätzlich zu übertragen.

Hohe Ausgabereste fielen u. a. bei folgenden Einzelposten an:

- Programm für Modulbauten in Forschung und Lehre sowie Anmietungen im Rahmen der Hightech Agenda (56,6 Mio. €),
- Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger (58,9 Mio. €) sowie
- für den Aufbau der Universitätsmedizin Augsburg (52,8 Mio. €).

Die Ausgabereste für Baumaßnahmen in der Anlage S stiegen um 181,5 auf 431,6 Mio. € (+ 72,6 %). Wie im Vorjahr entfiel der Großteil hiervon auf nicht abgerufene Verstärkungsmittel zur Beschleunigung von Bauinvestitionen der Hightech Agenda Bayern (+ 98,6 Mio. €).

Das Wissenschaftsministerium bewirtschaftete 2021 Haushaltsmittel des **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19). Die tatsächlich geleisteten Ausgaben hierfür beliefen sich auf 302,4 Mio. € (Landesmittel). Diese wurden insbesondere verausgabt für

- Unterstützungsmaßnahmen im Kulturbereich „Rettungsschirm Kunst“ (74,5 Mio. €),
- den Ausgleich für finanzielle Ausfälle bei den Bayerischen Studentenwerken (10,0 Mio. €) sowie
- den Ausgleich für finanzielle Ausfälle und zusätzliche Ausgaben bei den Universitätsklinikum, dem Deutschen Herzzentrum München und den klinisch-theoretischen Instituten der Universitäten (217,8 Mio. €).



43 Staatsministerium für Digitales (Einzelplan 16)

Einzelplan 16		Tabelle 68		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Ist-Ausgaben	71,6	78,9	+ 7,3	+ 10,2 %
<i>darunter Personalausgaben</i>	8,6	10,7	+ 2,1	+ 24,3 %
Ist-Einnahmen	1,0	3,0	+ 2,0	+ 192,5 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	4,5	4,9	+ 0,4	+ 9,9 %
Ausgabereste	47,0	44,7	- 2,3	- 4,8 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2020	2021	Veränderung 2020/2021	
Personalsoll	104	143	+ 39	+ 37,4 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Das Staatsministerium für Digitales war 2021 sowohl für die Grundsatzangelegenheiten, die Strategie 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. Zudem koordiniert und steuert es die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in Bayern.

In der Ressortzuständigkeit des Finanzministeriums lagen die Aufgaben der Breitbanderschließung, der 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 das Wirtschaftsministerium zuständig.

Die Einnahmen erhöhten sich 2021 um 2,0 auf 3,0 Mio. € (+ 192,5 %). Sie stammten überwiegend aus sonstigen Zuschüssen aus dem Inland, etwa Förderungs- und Kostenträger Dritter, sowie aus Spenden von Körperschaften, Verbänden, Stiftungen, Vereinen und Privaten.

Die Ausgaben erhöhten sich 2021 um 7,3 auf 78,9 Mio. € (+ 10,2 %) und beliefen sich damit weiterhin auf 0,1 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 13,6 % der Ausgaben



entfielen auf Personal, 28,3 % auf sächliche Verwaltungsausgaben und 25,0 % auf Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

Auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen entfielen 26,1 Mio. € (- 15,4 %), davon 24,1 Mio. € auf den Bereich Bayerische Film- und Computerspielförderung.

Die Erhöhung des Personalsolls um 39 Stellen (+ 37,4 %) betrifft überwiegend die Umsetzung des Unternehmenskontos ELSTER und der interoperablen Nutzerkonten.

Die Ausgabestelle verringerten sich geringfügig um 4,8 % auf nun 44,7 Mio. €. Im Bereich des Innovationsfonds für digitale Leuchtturmprojekte erhöhten sie sich auf 7,2 Mio. € (+ 37,8 %), im Bereich der Zukunftsaufgabe Digital (bisher Digitaloffensive Bayern) blieben sie trotz Verminderung um 27,0 % mit 3,9 Mio. € auf hohem Niveau. Auch bei den Beiträgen des Freistaates für gemeinsame Projekte auf Bund-Länder-Ebene, einschließlich IT-Planungsrat und Föderale IT-Kooperation verminderten sich die Ausgabestelle von 2,9 auf 2,1 Mio. € (- 27,2 %).

Im Bereich des Digitalisierungsministeriums wurden 2021 aus dem **Sonderfonds Corona-Pandemie** (Kap. 13 19) Ausgaben für die Vergabe von Aufträgen, Softwareentwicklung etc. von 3,1 Mio. € getätigt.

V. EINZELNE PRÜFUNGSERGEBNISSE



MEHRERE RESSORTS

44 **Barrierefreiheit in staatlichen Museen und geförderten öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen**

(Kap. 15 03 TG 75, 15 51, 15 55 TG 94, 15 70, 15 72 und Kap. 07 04 Tit. 883 78)

👉 **Fast zehn Jahre nach der Regierungserklärung von 2013 mit dem Ziel „Bayern barrierefrei 2023“ besteht bei staatlichen Museen und bei der Förderung öffentlicher touristischer Infrastruktureinrichtungen nach wie vor erheblicher Nachholbedarf. Der ORH empfiehlt, die Barrierefreiheit voranzutreiben und den Fördervollzug darauf konsequent auszurichten.**

Der ORH hat 2020/2021 im Geschäftsbereich des Kunstministeriums geprüft, in welchem Umfang die Museen barrierefrei sind. Einbezogen waren 25 Standorte staatlicher Museen und Sammlungen des Freistaates (Kap. 15 70 und 15 55) sowie 28 Zweigmuseen und Staatsgalerien, die vier Museen der Staatlichen Naturwissenschaftlichen Sammlungen (Kap. 15 51) einschließlich der vier in außerstaatlicher Trägerschaft befindlichen Regionalmuseen. Weiterhin einbezogen waren die institutionell geförderten Museen Deutsches Museum München¹⁰⁵, Germanisches Nationalmuseum, Buchheim Museum, Moderne Kunst Wörlen Passau gGmbH und die drei Museen und Sammlungen der Coburger Landesstiftung. Für die weiteren nichtstaatlichen Museen liegen keine vergleichbaren Informationen vor.¹⁰⁶ Die barrierefreie Gestaltung der Arbeitsplätze der Museumsmitarbeiter war nicht Inhalt der Prüfung.

Im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums hatte der ORH gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth in den Jahren 2017 bis 2019 in einer Querschnittsuntersuchung die nach den Richtlinien zur Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen (RÖFE) geförderten Maßnahmen geprüft,¹⁰⁷ die teilweise nicht barrierefrei waren. Daher hat der ORH 2020 und 2021 auf dieser Basis eine Follow-up-Prüfung ausschließlich zur Barrierefreiheit öffentlicher touristischer Infrastruktureinrichtungen durchgeführt. Grundlage waren insgesamt 66 Maßnahmen, die 2017 bis 2019 mit Verwendungsnachweisprüfung (VN-Prüfung) abgeschlossen worden waren.

¹⁰⁵ Einbezogene Standorte des Deutschen Museums: Museumsinsel München, Verkehrszentrum München und Flugwerft Schleißheim.

¹⁰⁶ Siehe auch LT-Drs. 18/14999 vom 23.04.2021.

¹⁰⁷ ORH-Bericht 2021 TNr. 50, LT-Drs. 18/16220 vom 08.06.2021.



Prüfungsmaßstab war die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns in Bezug auf die Barrierefreiheit in den jeweiligen Einrichtungen und bei den Fördermaßnahmen.

44.1 Ausgangslage

Artikel 118a Satz 2 BV schreibt die besondere Verantwortung des Staates für Menschen mit Behinderung fest; das konkretisiert das am 01.08.2003 in Kraft getretene BayBGG. Nach Art. 4 BayBGG sind Lebensbereiche barrierefrei, wenn sie „für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar“ sind. Die digitale Barrierefreiheit ist in Art. 14 BayBGG, der BayEGovV, der BITV 2.0 und der Richtlinie (EU) 2016/2102 normiert. Bauliche Anforderungen zur Barrierefreiheit ergeben sich insbesondere aus Art. 10 Abs. 1 BayBGG, Art. 2 Abs. 10 und Art. 48 Abs. 2 BayBO sowie der DIN 18040-1 (Barrierefreies Bauen - Planungsgrundlagen Teil 1: Öffentlich zugängliche Gebäude) vom Oktober 2010: „Die Norm gilt für Neubauten. Sie sollte sinngemäß für die Planung von Umbauten oder Modernisierungen angewendet werden.“¹⁰⁸

In der Regierungserklärung vom 12.11.2013 hatte der damalige Ministerpräsident ausgeführt: „Für Menschen mit Behinderung haben wir uns ein sehr ehrgeiziges Ziel vorgenommen: Bayern wird in zehn Jahren komplett barrierefrei - im gesamten öffentlichen Raum, im gesamten ÖPNV. Dazu werden wir ein ‚Sonderinvestitionsprogramm Bayern barrierefrei 2023‘ auflegen.“¹⁰⁹

Seit März 2017 wird das Thema „Bayern barrierefrei“ unter dem Vorsitz der Staatsministerin für Familie, Arbeit und Soziales von einem Kabinettsausschuss politisch begleitet.

Aufgrund des Beschlusses des Bayerischen Landtags vom 07.12.2021¹¹⁰ legte die Staatsregierung am 28.03.2022 einen Bericht „Bayern barrierefrei weiter konsequent umsetzen“ vor. Zum Handlungsfeld „staatliche Gebäude, die öffentlich zugänglich sind“ habe die Staatsregierung prioritär vier Aspekte in den Blick genommen: „Zuwegung, Eingangs-/Zugangsbereich, Vorhandensein barrierefreier Stellplätze und barrierefreier Sanitärraum“. Die Ressorts hätten für 92 % ihrer Gebäude Barrierefreiheitskonzepte erstellt. Nicht berücksichtigt seien dabei die Nutzungskonzepte im Geschäftsbereich des Kunstministeriums, die sich noch in Erstellung befänden. Für den Bereich Tourismus ist in dem Berichtsteil „Flankierende Maßnahme“ festgehalten, dass sich die Staatsregierung für eine „möglichst weitgehende Barrierefreiheit im bayerischen Tourismus“ einsetzt.

¹⁰⁸ DIN 18040-1, S. 4 Nr. 1 Anwendungsbereich.

¹⁰⁹ Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 17/5 vom 12.11.2013 S. 110.

¹¹⁰ LT-Drs. 18/19418 vom 07.12.2021.



Die Mittel, die in den Jahren 2015 bis 2021 für das Programm „Bayern barrierefrei“ im Epl. 10 zur Verfügung standen, bezifferte die Staatsregierung in diesem Bericht mit 789,1 Mio. €; im Haushaltsplan 2022 seien dafür 146 Mio. € eingeplant. In den Haushaltsplänen ab 2019 heißt es ergänzend: „Der Freistaat investiert daher in die Barrierefreiheit in zahlreichen Bereichen [...], ohne dass diese Mittel gesondert ermittelt und erfasst werden.“ Haushaltsmittel zur Verbesserung der Barrierefreiheit werden weder bei den Staatlichen Museen noch bei den mit RÖFE-Mitteln geförderten Maßnahmen gesondert erfasst.

44.2 Barrierefreiheit in staatlichen Museen und Sammlungen

Zwischen November 2020 und Mai 2021 führte der ORH bei 70 Museen per Fragebogen eine Erhebung des Istzustands der Barrierefreiheit zum damaligen Zeitpunkt durch. Der Fragebogen enthielt Beurteilungskriterien zu Bedürfnissen von Museumsbesuchern mit unterschiedlichen Behinderungen. Die Auswertung basierte auf den Selbstauskünften der Museen. Eine Vor-Ort-Prüfung fand nicht statt.

44.2.1 Digitale Barrierefreiheit

Träger öffentlicher Gewalt haben ihre Internet- und Intranetauftritte und -angebote schrittweise technisch so zu gestalten, dass sie von Menschen mit Behinderung grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können.¹¹¹ Die Erhebung zeigte, dass

- bei 50 % der befragten Museen die Internetangebote und mobilen Anwendungen nicht nach den Standards der BITV 2.0 barrierefrei gestaltet waren und
- 73 % auf ihrer Website über keine nach § 2 BayEGovV vorgeschriebene Erklärung zur Barrierefreiheit verfügten. Diese Erklärung umfasst einen „Feedback-Mechanismus“, damit Nutzer Mängel bei der Barrierefreiheit digitaler Angebote mitteilen können.

44.2.2 Äußere und innere Erschließung

Grundlage für die Ergebnisse zur baulichen Erschließung war die DIN 18040-1, die vom Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr 2013 als für Neubauten zu beachtende und für Umbauten und Modernisierungen empfohlene Technische Baubestimmung eingeführt wurde. Die DIN 18040-1 vermittelt somit den Maßstab für die nach heutigen Gesichtspunkten zugrunde zu legenden Standards für die Beurteilung der Barrierefreiheit. Dieser Maßstab wurde bei der Fragebogenerhebung angelegt, um so einen Überblick über den aktuellen Grad der Barrierefreiheit im geprüften Bereich zu erstellen.

¹¹¹ Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayBGG.



Zur äußeren Erschließung ergab sich, dass

- 40 % über keine für Menschen mit Behinderung ausgewiesenen Pkw-Stellplätze verfügten,
- 80 % bei der Zuwegung und im Eingangsbereich über keine taktil erfassbaren Bodenstrukturen für blinde Menschen verfügten.

Im Bereich der inneren Erschließung zeigte sich u. a., dass

- bei über 70 % Handläufe bei Treppenanlagen und Stufenmarkierungen nicht entsprechend den Vorgaben der DIN 18040-1 ausgeführt waren,
- bei 45 % das Brandschutzkonzept die Belange von Menschen mit motorischen und sensorischen Einschränkungen nicht berücksichtigte,
- 74 % über keinen sicheren Bereich für den Zwischenaufenthalt von Personen, die nicht zur Eigenrettung fähig sind, verfügten,
- bei knapp über 50 % die Notrufanlagen in den Sanitärräumen für blinde Menschen nicht eindeutig gekennzeichnet waren.

44.2.3 **Barrierefreiheit der Museumsangebote**

Im Aktionsplan der Bayerischen Staatsregierung vom 12.03.2013 hatte sich die Staatsregierung das Ziel gesetzt: „Weiterer konsequenter Ausbau des Zugangs für alle Menschen mit Behinderung zu einem möglichst umfassenden kulturellen Angebot.“¹¹² Die Museen wollen die Themen Inklusion und Barrierefreiheit auch bei ihrer Vermittlungsarbeit aufgreifen.¹¹³ In diesem Zusammenhang stellt das Zwei-Sinne-Prinzip eine wichtige Barrierefrei-Regel für den öffentlichen Raum, Gebäude oder Websites dar.¹¹⁴ Demnach müssen Informationen und Orientierungshilfen auf mindestens zwei der Sinne Hören, Sehen und Tasten ausgerichtet sein. So haben sehbehinderte und hörgeschädigte Menschen ohne fremde Hilfe Zugang zu allen wichtigen Informationen.

¹¹² Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, „Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention“ - Aktionsplan Nr. 3.9.6 S. 59, 2. Auflage, München 2014.

¹¹³ „Schwerpunkte der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung/-en im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention“ - Arbeitsfassung 2019 Nr. 3.11.11 S. 110.

¹¹⁴ Bayerische Staatsregierung, Barrierefrei-Lexikon, Buchstabe Z, abrufbar unter <https://www.barrierefrei.bayern.de/service/lexikon/#sec-accordion-19>.



Wesentliche Ergebnisse zum Rezeptionspotenzial und damit der inhaltlichen Nutzbarkeit für Menschen mit unterschiedlicher Behinderung in der Vermittlungsarbeit der Museen waren:

- Bei über 80 % wurden die bereitgestellten Informationen und das erzählerische Potenzial regelmäßig nicht über mindestens zwei Sinne vermittelt.
- Über 70 % setzten bei Veranstaltungen keine Techniken (z. B. induktive Höranlagen, Gebärdendolmetscher) ein, die von Seh- und Hörbehinderten genutzt werden können.
- Über 70 % boten keine Führungen für Gehörlose in Deutscher Gebärdensprache an.
- Mehr als 80 % setzten bei Führungen keine Funkanlage ein, wodurch es schwerhörigen Teilnehmern nicht möglich ist, Halsringschleifen für den Einsatz von Hörgeräten anzuschließen.
- Bei 90 % gab es keine Videoguides, um Ausstellungen in Deutscher Gebärdensprache erschließen zu können.

Für Menschen mit Behinderung des Sehvermögens zeigte sich nur eine sehr eingeschränkte Nutzbarkeit der Museen. Zum Beispiel fehlten häufig Informationen über die Anordnung der Exponate, unterbrechungsfreie Leitsysteme für einen Rundgang, Aufmerksamkeitsfelder vor geeigneten Objekten durch unterschiedliche Bodenbeläge, tastbare Beschriftungen oder Großschriften mit gutem Hell-Dunkel-Kontrast. Lediglich 21 % der Museen boten taktil erfahrbare Tastmodelle an und nur 3 % haben ihre Audioguides für sehbehinderte Besucher nach dem Zwei-Sinne-Prinzip gestaltet.

Für Menschen mit Behinderung der Lernfähigkeit oder kognitiven Einschränkungen gibt es kaum Möglichkeiten zur besseren Nutzbarkeit der Museumsangebote. Zwar waren teilweise Ausstellungsbereiche vorhanden, die auch ohne Lesekompetenz genutzt werden konnten. Bei der Hälfte der Museen gab es Vermittlungsangebote (Führungen/Workshops) mit hierfür geschultem Personal. Andererseits wurden bei 80 % der Museen keine Texte in Leichter Sprache oder mit Vorlesefunktionen angeboten.

44.2.4 Weitere Feststellungen

Keinen Plan für mögliche Verbesserungen der Barrierefreiheit hatten 77 % der befragten Museen. Kontakt zu Selbsthilfegruppen oder eine Beratung durch Behinderteneinrichtungen nahmen 34 % wahr.



Die Museen führten abschließend auch Gründe an, warum Barrierefreiheit im Einzelfall nicht erreichbar ist. So stand oftmals die historische Gebäudesubstanz entgegen, in Einzelfällen bestanden Abhängigkeiten von den Eigentümern der Liegenschaften oder es fehlte an den personellen und finanziellen Ressourcen.

Neuere Museen, wie z. B. das Museum des Hauses der Bayerischen Geschichte Regensburg, beantworteten die Fragen zur Barrierefreiheit in weiten Teilen positiv. Auch das Staatliche Museum Ägyptischer Kunst hat viele Aspekte der Barrierefreiheit abgedeckt. Das Deutsche Museum hat für den sanierten Standort auf der Münchner Museumsinsel perspektivisch einen hohen Grad der Barrierefreiheit angekündigt.

44.2.5 Würdigung und Empfehlungen

Den Antworten und Anmerkungen der Museumsleitungen hat der ORH eine große Aufgeschlossenheit für das Thema Barrierefreiheit entnommen. Allerdings können nicht in jedem Einzelfall alle Anforderungen an die Barrierefreiheit vollständig erfüllt werden. Neuere Museen konnten die Fragen zur Barrierefreiheit weitgehend positiv beantworten. Dennoch haben 77 % der befragten Museen keine Pläne für mögliche Verbesserungen. Der ORH sieht insoweit einen erheblichen Nachholbedarf.

Aufbauend auf dem 2020/2021 erhobenen Istzustand empfiehlt der ORH dem Kunstministerium im Rahmen der Fachaufsicht dafür Sorge zu tragen,

- Nutzungskonzepte für die Museumsgebäude nach dem Musterkonzept des Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr¹¹⁵ zu erstellen und museumsindividuell zu überprüfen, wie die bauliche Barrierefreiheit verbessert werden kann,
- aus rechtlichen, räumlichen, technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht behebbare Barrieren in bestands- und denkmalgeschützten Bauten möglichst durch organisatorische Maßnahmen zu kompensieren und
- Museumsangebote für unterschiedliche Formen der Behinderung auch im Bereich der digitalen Barrierefreiheit zu entwickeln und dabei ergänzend die Beratungsstelle Barrierefreiheit¹¹⁶ zu Rate zu ziehen.

¹¹⁵ Musterkonzept Barrierefreie Dienstleistungen im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr: „Barrierefreiheit von öffentlichen Dienstleistungen“, Stand: Juli 2019, abrufbar unter https://www.stmb.bybn.de/barrierefreiheit_von_dienstleistungen/default.htm.

¹¹⁶ Beratungsstelle Barrierefreiheit, abrufbar unter <https://www.barrierefrei.bayern.de/service/beratungsstelle/index.php#sec1>.



Auch bei institutionell geförderten Museen sollte auf die Verbesserung behindertengerechter Angebote hingewirkt werden.

44.3 **Barrierefreiheit geförderter öffentlicher touristischer Infrastruktureinrichtungen**

Bei der in den Jahren 2017 bis 2019 durchgeführten Prüfung stellte der ORH mehrfach fest, dass nach RÖFE geförderte Maßnahmen nicht barrierefrei sind. Entsprechend den im Prüfungszeitraum geltenden Richtlinien war jedoch die „Sicherstellung der Barrierefreiheit zu gewährleisten“.¹¹⁷

Zur Vorbereitung der Follow-up-Prüfung hat der ORH den Regierungen einen Fragebogen zu den in den Jahren 2017 bis 2019 mit VN-Prüfung abgeschlossenen Maßnahmen übermittelt; gemeldet wurden 66 Maßnahmen. Der ORH prüfte 12 dieser Maßnahmen anhand der Förderunterlagen und führte teilweise Ortseinsichten durch.

Während der Follow-up-Prüfung wurde Nr. 5.7 RÖFE 2017 im Juni 2020 neu formuliert. Dies geht zurück auf einen früheren Vorschlag des ORH und erfolgte auf Basis von Stellungnahmen des Sozialministeriums sowie der Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung für die Belange von Menschen mit Behinderung. Nun heißt es: „Die für das Vorhaben geltenden gesetzlichen Bestimmungen zur Barrierefreiheit sind einzuhalten. Darüber hinaus muss das Vorhaben den Anforderungen der Barrierefreiheit möglichst weitreichend entsprechen. Bei Vorhabenplanungen sind die zuständigen Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderung nach Art. 18 des Bayerischen Behindertengleichstellungsgesetzes anzuhören.“¹¹⁸ Zudem wurde die Vorlage eines Nachhaltigkeitskonzepts als Fördervoraussetzung aufgenommen, in dem vom Antragsteller insbesondere auch Ausführungen zur Barrierefreiheit zu machen sind.¹¹⁹

44.3.1 **Überblick zu den Maßnahmen**

Die Gesamtzusendungen für die 66 in den Jahren 2017 bis 2019 mit VN-Prüfung abgeschlossenen Maßnahmen beliefen sich lt. den Bewilligungsbescheiden auf 20 Mio. € bei Gesamtkosten von 51,8 Mio. €. Bei 15 dieser 66 Maßnahmen sei lt. Angaben der Regierungen die Barrierefreiheit berücksichtigt worden (13,9 Mio. € Förderung), bei 43 (4 Mio. € Förderung) nicht, bei 4 Maßnahmen (360.000 € Förderung) teilweise. Bei 4 weiteren Maßnahmen (1,6 Mio. € Förderung) sei zur Barrierefreiheit nichts bekannt.

¹¹⁷ Nr. 5.7 RÖFE 2017.

¹¹⁸ Änderungen der RÖFE 2017 vom 29.04.2020.

¹¹⁹ Nr. 1.2 Sätze 2 und 3 Änderungen der RÖFE 2017 vom 29.04.2020.



Bei den 43 Zuwendungen, bei denen die Barrierefreiheit nicht berücksichtigt wurde, handelte es sich um Loipenspurgeräte, Multifunktionsgeräte, Wegpflegegeräte, ein Schneeräumgerät, eine Beschneigungsanlage und eine Wasserrutsche. Die Zuwendungen für diese Geräte beliefen sich auf 20 % der Gesamtzuwendungen.

Eine vollständige Prüfung der Barrierefreiheit nahmen die Regierungen bei keiner der 66 Maßnahmen vor.

44.3.2 Berücksichtigung der Barrierefreiheit im Förderverfahren

Bei 12 von 66 insgesamt vom ORH näher geprüften Maßnahmen wurden folgende Feststellungen getroffen:

- Eine Stellungnahme des Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderung wurde im Antragsverfahren in 9 Fällen nicht vorgelegt.
- In 8 Fällen gingen die Regierungen im Antragsprüfvermerk nicht auf eine barrierefreie Ausführung ein.
- In 11 Fällen wurde eine barrierefreie Ausführung nicht als Nebenbestimmung im Zuwendungsbescheid festgelegt.
- Im Sachbericht zum Verwendungsnachweis erläuterten 8 Zuwendungsempfänger die Barrierefreiheit nicht. Eine Nachfrage der Regierungen war nicht dokumentiert.

Bereits bei der in den Jahren 2017 bis 2019 durchgeführten Prüfung der RÖFE war mehrfach festgestellt worden, dass geförderte Maßnahmen nicht barrierefrei waren. Beispielsweise war beim Neubau eines Funktionsgebäudes in einem Skilanglaufzentrum kein behindertengerechtes WC eingebaut worden, obwohl dies eine Auflage im Zuwendungsbescheid war. Die Regierung hatte dies bei der VN-Prüfung zwar festgestellt und angemahnt, dann aber letztlich akzeptiert, dass die Maßnahme nicht barrierefrei ausgeführt worden war.

44.3.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Fördervoraussetzung „Barrierefreiheit“ wurde in den geprüften Jahren von den Regierungen nicht in ausreichendem Umfang beachtet. Die zwischenzeitliche Änderung der Richtlinien und die Beteiligung des Beauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderung ist ein erster Schritt, den Anforderungen an die Barrierefreiheit gerecht zu werden. Dies sollte allerdings konsequent umgesetzt werden.



Die Regierungen sollten bei der Antragsbearbeitung und Verwendungsnachweis-Bearbeitung überprüfen, ob die geförderten Maßnahmen tatsächlich den Anforderungen an die Barrierefreiheit und damit den Förderrichtlinien des Ministeriums gerecht werden. Vom Zuwendungsempfänger sollte das sinnvoll und mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand Umsetzbare gefordert werden, um Menschen mit Behinderung öffentlich geförderte Tourismuseinrichtungen zu eröffnen und zumindest anteilige barrierefreie Nutzungsmöglichkeiten herzustellen.

44.4 Stellungnahme der Verwaltung

44.4.1 Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

Das Kunstministerium hat die Feststellungen und Empfehlungen des ORH zur Kenntnis genommen und werde auch weiterhin auf eine Umsetzung der Barrierefreiheit in den einzelnen Häusern im Rahmen der dort vorhandenen personellen, räumlichen und finanziellen Kapazitäten hinwirken. Die Staatlichen Museen und Sammlungen seien im Januar 2022 erneut auf die rechtlichen Vorgaben im Bereich der digitalen Barrierefreiheit hingewiesen worden. Die Bemühungen um eine weitergehende Barrierefreiheit würden im Zuge künftiger Baumaßnahmen betreffend die in staatlichen Gebäuden untergebrachten Museen und Sammlungen im Rahmen der baulichen und finanziellen Möglichkeiten fortgesetzt. Hier fände bei kleinen und großen Baumaßnahmen das Audit „Barrierefreies Bauen“ Anwendung und die Belange aus Art. 10 BayBGG fänden Berücksichtigung. Bei Bestandsgebäuden seien im Lichte des Art. 48 Abs. 4 Satz 2 BayBO auch Lösungen über organisatorische Maßnahmen anzustreben. Im Rahmen künftiger Neugestaltungen von Dauerausstellungen seien die Häuser aufgefordert worden, Fragen der Barrierefreiheit von Beginn an in den Konzeptions- und Gestaltungsprozess zu integrieren. Das Bewusstsein hierfür liege bei den Verantwortlichen in den staatlichen Museen und Sammlungen vor und werde bereits auf verschiedenen Wegen im Museumsalltag umgesetzt.

Das Kunstministerium weist zudem darauf hin, dass bei Zweig- und Regionalmuseen mit nichtstaatlicher Trägerschaft lediglich an verbesserte behindertengerechte Angebote (z. B. im IT-Bereich und bezüglich der baulichen Situation) appelliert werden könne.

44.4.2 Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie

Das Wirtschaftsministerium stimmt den Anmerkungen des ORH grundsätzlich zu. Deshalb sei vorgesehen, die Regierungen auf die Feststellungen hinzuweisen und nochmals dafür zu sensibilisieren, im Antragsverfahren alle Möglichkeiten zur Sicherstellung der Barrierefreiheit zu prüfen. Dazu gehöre ebenso, dass Loipenspurgeräte als Sonderfunktion auch spezielle Spuren im Sinne einer verbesserten Barrierefreiheit erstellen können und damit verbundene Mehrkosten als wirtschaftlich und sparsam eingestuft werden. Im Rahmen der



letzten RÖFE-Änderung zum 01.07.2022 sei die Mindestinvestitionssumme für kleinere eigenständige Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit von 100.000 auf 10.000 € abgesenkt worden. So würden insbesondere kleine, finanzschwächere Kommunen unterstützt, dem Staatsziel „Bayern barrierefrei 2023“ näher zu kommen.

Es sei jedoch eine Balance zu finden zwischen den Anforderungen u. a. an die Barrierefreiheit und dem Anspruch, das Förderverfahren im Sinne einer modernen Verwaltung nicht durch zu viele Anforderungen zu überfrachten und unnötig zu verkomplizieren.

44.5 Schlussbemerkung

Die beiden Ministerien bestätigen, dass im jeweiligen Zuständigkeitsbereich zusätzliche Aktivitäten im Bereich der Barrierefreiheit erforderlich sind. Der ORH empfiehlt, angesichts der Bedeutung des Themas, die Rahmenbedingungen für das weitere Vorgehen fortzuentwickeln.

Gerade im Bereich der stark von Besuchern frequentierten Museen besteht erheblicher Nachholbedarf bei der Barrierefreiheit. Gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung erfordern auch eine barrierefreie Gestaltung öffentlicher touristischer Infrastruktur. Dazu ist aber ein deutlich konsequenterer Fördervollzug erforderlich.



STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR SPORT UND INTEGRATION

45 **Abführung von Zwangsgeldern durch die Landratsämter** (Kap. 03 09 Tit. 112 02)

👉 **Dem Freistaat entgingen Einnahmen von über 1 Mio. €, weil Landratsämter Zwangsgelder nicht an den Freistaat abführten. Weder sie noch die zuständigen Aufsichtsbehörden hatten Kenntnis zur tatsächlichen Höhe der vereinnahmten Zwangsgelder. Der ORH empfiehlt, durch Fehlerbehebung und Schulung des Personals die ordnungsgemäße Abführung von Zwangsgeldern sicherzustellen und so die finanziellen Interessen des Freistaates zu wahren.**

Der ORH hat 2021 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg und Ansbach bei 28 von insgesamt 71 Landratsämtern die Einnahmen aus staatlichen Zwangsgeldern geprüft, die diese als Staatsbehörde erheben und dann vollständig an die Staatskasse abzuführen haben. Der Prüfungszeitraum umfasste dabei die Jahre 2015 bis 2019, teilweise auch weitere Jahre. Wesentlicher Prüfungsmaßstab war der ordnungsgemäße und einheitliche Verwaltungsvollzug und dabei insbesondere, ob die vollständige Abführung der Zwangsgelder an den Freistaat erfolgte.

45.1 **Ausgangslage**

45.1.1 **Zwangsgelder als Mittel des Verwaltungszwangs**

Zwangsgeld¹²⁰ ist im Verwaltungsrecht eines von mehreren Mitteln der Vollstreckung, um über den damit drohenden Vermögensnachteil eine Handlung, Duldung oder Unterlassung eines Verpflichteten durchzusetzen. Seine Höhe liegt nach den gesetzlichen Vorgaben zwischen 15 und 50.000 €. Wird das Verlangte nicht fristgerecht erfüllt, wird das Zwangsgeld fällig.

Die Landratsämter setzen im Rahmen ihrer fachlichen Aufgaben eigene, IT-gestützte Fachverfahren (z. B. für das Baurecht und Führerscheinrecht) sowie für damit

¹²⁰ Art. 29 ff., insbesondere Art. 31 VwZVG.



zusammenhängende Zahlungen IT-gestützte Finanzverfahren für die haushaltstechnische Abwicklung ein. Einheitliche oder vom Staat für alle Landratsämter vorgegebene Verfahren gibt es nicht. Sowohl Fachverfahren wie Finanzverfahren müssen zwischen Einnahmen, die dem jeweiligen Landkreis oder dem Freistaat zustehen, unterscheiden und dies bei der Verbuchung korrekt abbilden. Dabei ist auch zu gewährleisten, dass Zwangsgelder ordnungsgemäß an den Freistaat abgeführt werden.

45.1.2 Einnahmen der Landratsämter als untere Staatsbehörde

Alle 71 Landratsämter erfüllen als Staatsbehörden (sog. Kreisverwaltungsbehörden) staatliche Aufgaben. Daneben nehmen sie als Kreisbehörden Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise wahr.

Die sieben Regierungen sind zur staatlichen Aufsicht über die Landratsämter berufen. Bei Staatsaufgaben umfasst die staatliche Aufsicht sowohl die Rechts- als auch die Fachaufsicht. Im eigenen Wirkungskreis der Landkreise beschränkt sich diese auf die Rechtsaufsicht; im übertragenen Wirkungskreis können sie zudem Weisungen erteilen.

Zwangsgelder, die die Landratsämter für ihre Amtshandlungen als Staatsbehörde erheben, sind Staatseinnahmen. Sie sind laut Gesetz zur Übertragung staatlicher Kassengeschäfte auf die Landkreise¹²¹ vollständig an den Freistaat abzuführen.

Allerdings wird der Großteil der Einnahmen, die die Landratsämter für ihre Amtshandlungen als Staatsbehörde erheben, den Landkreisen vom Staat als Finanzausgleich im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs überlassen.¹²² Diese Einnahmen stammen etwa aus Gebühren, Auslagen, Verwarnungsgeldern und Geldbußen.

45.2 Feststellungen

Der ORH wertete die Einnahmen aller 71 Landratsämter aus Zwangsgeldern im Zeitraum 2015 bis 2019 aus und prüfte diese bei 28 Landratsämtern, die risikoorientiert ausgewählt wurden. Dabei erklärten eine Reihe von Landratsämtern, dass eine nähere Auswertung der Einnahmen nach einzelnen Aufgabengebieten, für die jeweils unterschiedliche IT-Fachverfahren eingesetzt werden, u. a. wegen des damit verbundenen hohen Verwaltungsaufwands nicht leistbar sei.

¹²¹ Kassen-Übertragungsgesetz.

¹²² Art. 7 Abs. 2 Nr. 1, 5 BayFAG.



Um breitere Erkenntnisse zu Fehlerquellen bei der Sachbearbeitung zu gewinnen, prüfte der ORH zudem in jedem der sieben Regierungsbezirke¹²³ die Abführung von Zwangsgeldern bei jeweils einem der geprüften Landratsämter; dazu ging er jeweils zehn Einzahlungen, also 70 Einzelbuchungen nach.

Einnahmen aus staatlichen Zwangsgeldern

Entsprechend den Buchungen im Staatshaushalt entwickelten sich die Einnahmen aller 71 sowie der näher geprüften 28 Landratsämter aus Zwangsgeldern in den Jahren 2015 bis 2019 wie folgt:¹²⁴

Einnahmen aus Zwangsgeldern von 2015 bis 2019 (€)			<i>Tabelle 69</i>
Haushaltsjahr	Alle 71 Landratsämter	28 geprüfte Landratsämter	
2015	1.251.517	445.516	
2016	1.487.890	507.428	
2017	1.680.290	690.270	
2018	2.026.272	904.116	
2019 ¹	2.808.410	1.626.935	
2015 bis 2019	9.254.379	4.174.265	

¹ Die starke Zunahme in 2019 erklärt sich durch eine Nachentrichtung über mehrere Jahre eines Landratsamts, ausgelöst durch Prüfungsfeststellungen des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands.

Insgesamt sind die Einnahmen aus Zwangsgeldern stetig angestiegen und haben sich von 2015 bis 2019 mehr als verdoppelt.

45.2.1 Ordnungsgemäße Erfassung und Abführung der Zwangsgelder

Zwangsgelder, die die Landratsämter als Staatsbehörden erheben und vereinnahmen, sind von anderen, den Landkreisen zustehenden Einnahmen, getrennt zu erfassen. Dies gilt auch in Fällen, in denen in einem Bescheid neben Zwangsgeldern noch andere Zahlungen festgesetzt sind. Letztere können z. B. Gebühren für den Widerruf einer Waffenbesitzkarte oder Bußgelder für die Errichtung baulicher Anlagen ohne erforderliche Genehmigung sein. Bei 11 der geprüften 28 Landratsämter stellte der ORH fest, dass diese Trennung von Zwangsgeldern und anderen Zahlungen wegen unzutreffender Konfiguration der IT-Verfahren über Jahre hinweg nicht ausreichend sichergestellt war. Das war sowohl bei einzelnen Fachverfahren als auch bei Finanzverfahren der Fall.

¹²³ Diese 7 wurden aus den 28 Landratsämtern ausgewählt.

¹²⁴ Auswertung der Einnahmen aus Zwangsgeldern aus dem staatlichen Haushalts- und Kassenverfahren Kap. 03 09 Tit. 112 02.



In der Folge wurden vereinnahmte Zwangsgelder von 9 der geprüften 28 Landratsämter entweder gar nicht oder nur unvollständig an den Freistaat abgeführt. Zwei der neun Landratsämter führten im Prüfungszeitraum keinerlei Einnahmen aus Zwangsgeldern an den Freistaat ab; sie wurden im Kreishaushalt vereinnahmt. Allein die im Prüfungszeitraum 2015 bis 2019 bei den 28 Landratsämtern festgestellte Einnahmeverkürzung zulasten des Freistaates belief sich auf insgesamt 840.000 €. Für einen Zehnjahreszeitraum von 2012 bis 2021 ermittelten die geprüften Landratsämter insoweit einen Betrag von 1,4 Mio. €.

Für die vergangenen zehn Jahre können Ansprüche wegen dieser entgangenen Einnahmen geltend gemacht werden.¹²⁵ Auf Basis der Prüfungsergebnisse geht der ORH für alle 71 bayerischen Landratsämter von einer insgesamt höheren Einnahmeverkürzung zulasten des Freistaates aus.

Demgegenüber wurden von zwei Landratsämtern andere, dem Landkreis zuzuordnende Einnahmen, irrtümlich als Zwangsgelder an den Freistaat weitergeleitet. Die im Rahmen der Prüfung festgestellte Einnahmeverkürzung zulasten der Landkreise betrug 170.000 €.

45.2.2 Prüfung von 70 Einzelbuchungen

Eine Zufallsstichprobe der Belege zu zehn Einzelbuchungen bei je einem ausgewählten Landratsamt aus jedem der sieben Regierungsbezirke bezog sich jeweils auf alle Aufgabengebiete, in denen die Landratsämter Einnahmen aus Zwangsgeldern an den Freistaat abgeführt haben.

Auch bei den geprüften 70 Fällen der Stichprobe ergaben sich Fehler bei der Zuordnung der Einnahmen: Der ORH stellte fest, dass die korrekte buchungstechnische Erfassung durch die Sachbearbeiter und damit die zutreffende Trennung der staatlichen Zwangsgelder von landkreiseigenen Einnahmen in 4 von 70 Stichprobenfällen (6 %) nicht sichergestellt war. Im Ergebnis kam es zu Fehlleitungen der Zahlungen zulasten des Freistaates, aber auch zulasten der Landkreise, also in beide Richtungen.

¹²⁵ Art. 71 AGBGB i. V. m. § 3 Abs. 3 AVÜG.



Beispiele:

- *In einem Fall wurde eine fehlerhafte Kostenverfügung erstellt und das Zwangsgeld nur teilweise den staatlichen Einnahmen zugeordnet.*
- *In einem Fall wurde ein Restbetrag nach einer Zwangsgeldrückzahlung fehlerhaft zu lasten des Landkreises verrechnet.*
- *In zwei Fällen wurden Einnahmen, die dem Landkreis zuzuordnen gewesen wären, versehentlich als Zwangsgelder vereinnahmt und an den Freistaat abgeführt.*

Die fehlerhafte Zuordnung der Zwangsgelder zum Kreishaushalt bzw. von anderen Einnahmen zum Staatshaushalt ergab sich sowohl aufgrund der unzutreffend konfigurierten Fach- und Finanzverfahren, wie auch bei der fachlich unzureichenden täglichen Sachbearbeitung.

45.2.3 Rechts- und Fachaufsicht

In 11 von 28 geprüften Landratsämtern waren die korrekte Zuordnung sowie Abführung der Zwangsgelder nicht im erforderlichen Umfang sichergestellt. Bei diesen 11 Landratsämtern sind weder die unzutreffenden Einstellungen in den Fach- und Finanzverfahren noch die daraus resultierende jahrelange teilweise oder komplette Nichtabführung der Gelder aufgefallen oder haben Anlass zu Korrekturen gegeben.

Den Regierungen als Fachaufsichtsbehörden sind die Nichtabführungen bzw. unvollständigen Abführungen von Zwangsgeldern nicht aufgefallen.

Auch die Feststellungen des Kommunalen Prüfungsverbands im Jahr 2019 bei einem Landkreis, der überhaupt keine Zwangsgelder abgeführt hatte, lösten bei den für die Aufsicht zuständigen Stellen keine Reaktion, insbesondere keine weitergehende Nachfrage aus.¹²⁶

¹²⁶ Vgl. Hinweise zu Tabelle 69.



45.3 Würdigung und Empfehlungen

45.3.1 Ordnungsgemäße Erfassung und Abführung der Zwangsgelder

Für den Einsatz automatisierter Verfahren für die Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen schreibt staatliches wie kommunales Haushaltsrecht vor, dass Daten vollständig und richtig einzugeben und zu verarbeiten sind.¹²⁷

Für eine ordnungsgemäße Vereinnahmung der Zwangsgelder ist es unverzichtbar, festgestellte Einnahmeverkürzungen durch Korrekturbuchungen rückwirkend abzuwickeln. Dies sollte unverzüglich erfolgen, da der Geldzahlungsanspruch des Staates zehn Jahre nach seiner Entstehung erlischt.

Der im Prüfungszeitraum 2015 bis 2019 bei den 28 Landratsämtern ermittelte Schaden, der dem Freistaat durch die Nichtabführung der Zwangsgelder entstanden ist, beträgt 840.000 €. Abgeführt wurden statt der tatsächlich vereinnahmten 5,04 Mio. € lediglich 4,2 Mio. €; dies entspricht bei den geprüften Landratsämtern einem Anteil von 17 %. Angesichts dessen ist es aus Sicht des ORH erforderlich, die eingesetzten Fach- sowie Finanzverfahren in allen 71 Landratsämtern zu überprüfen und ggf. zu berichtigen.

Entsprechend der Vielzahl von Prüfungsfeststellungen und angesichts der Zahl nicht geprüfter Landratsämter ist davon auszugehen, dass die tatsächlich dem Freistaat für 2015 bis 2019 zustehenden Einnahmen aus staatlichen Zwangsgeldern weit über den abgeführten 9,2 Mio. € liegen. Der ORH empfiehlt deshalb, die tatsächlichen Einnahmen aller 71 Landratsämter aus Zwangsgeldern zu ermitteln und sämtliche ggf. notwendigen Korrekturbuchungen in beide Richtungen sowohl beim Freistaat als auch bei den Haushalten der Landkreise anzustoßen.

45.3.2 Prüfung von 70 Einzelbuchungen

In Anbetracht der festgestellten Fehler bei den Stichproben und des dafür erheblichen Korrekturaufwands empfiehlt der ORH, dass die Sachbearbeiter an den Landratsämtern künftig besser geschult werden.

¹²⁷ Anlage 3 Nr. 3c zu den VV zu Art. 79 BayHO, § 37 Abs. 1 Nr. 2 KommHV-Kameralistik, § 33 Abs. 1 Nr. 2 KommHV-Doppik.



45.3.3 Rechts- und Fachaufsicht

In Zusammenhang mit der Abführung von Zwangsgeldern haben die Regierungen ein fachaufsichtliches Informations-, Prüfungs- und Weisungsrecht gegenüber den Landratsämtern. Aus dem Integrierten Haushalts- und Kassenverfahren des Freistaates ist ersichtlich, ob und in welcher Höhe die Landratsämter Einnahmen aus Zwangsgeldern abgeführt haben. Der ORH empfiehlt, diese Erkenntnisquelle zu nutzen.

Zudem empfiehlt der ORH, neben der Fehlerbehebung die ordnungsgemäße Abführung von Zwangsgeldern sicherzustellen und so die finanziellen Interessen des Freistaates zu wahren.

45.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Innenministerium bestreitet die Feststellungen des ORH nicht und führt aus, dass diese zum Anlass genommen werden sollten, die Regierungen und die Landratsämter auf die Unterschiedlichkeit der Zahlungsströme im Bereich der Zwangsgelder und Gebühren hinzuweisen. Dabei solle auch die Verantwortung der Landkreise für die ordnungsgemäße Zuordnung und den Einsatz automatisierter Verfahren herausgestellt werden. Ebenso solle der Vollzug der im Rahmen dieser Prüfung festgestellten notwendigen Korrekturbuchungen sowie eine Überprüfung der Vollständigkeit der Zwangsgeldeinnahmen hinsichtlich der Aufgabengebiete veranlasst werden. Dabei bedürfe es auch unter Berücksichtigung der kommunalen Aufbewahrungsfristen noch der Prüfung, für welche Zeiträume ein Anspruch bestehe. Außerdem sollten die Landratsämter gebeten werden, auf die Vollständigkeit der Zwangsgeldeinnahmen zu achten. Weiter sollten die Regierungen veranlasst werden, ihre Auskunfts- und Prüfmöglichkeiten künftig wahrzunehmen und ggf. Auffälligkeiten nachzugehen.

Die Zuständigkeit für den ordnungsgemäßen Einsatz automatisierter Zahlungsverfahren liegt nach Auffassung des Innenministeriums letztendlich ausschließlich bei den Landkreisen als unmittelbare und originäre Pflicht. Es sieht daher eine aufsichtliche Überprüfung auf die Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt.

45.5 Schlussbemerkung

Der ORH teilt nicht die Ansicht des Innenministeriums, dass die vorrangige Zuständigkeit für die ordnungsgemäße Abführung des Zwangsgelds an den Staatshaushalt und die Funktionsfähigkeit der eingeführten IT-Systeme bei den Landkreisen als Kommunen liegt. Die Verantwortung für die Staatseinnahmen trägt aber der Freistaat. Deshalb sollte er darauf drängen, dass die Landratsämter die staatlichen Aufgaben in vollem Umfang erfüllen;



dabei muss er sich auch auf die fachaufsichtlichen Befugnisse bei der kassentechnischen Abwicklung durch die Landkreise stützen. Insbesondere ist sicherzustellen, dass alle notwendigen Korrekturen an den IT-Einstellungen der Fach- und Finanzverfahren veranlasst werden, um zumindest künftig einen korrekten Vollzug bei den Landratsämtern zu gewährleisten.

Die Einschränkung von Korrekturbuchungen lediglich auf die in der Prüfung festgestellten Mängel ist nach Auffassung des ORH offensichtlich unzureichend. Für die letzten 10 Jahre sollten bei allen 71 Landratsämtern die fehlerhaften Buchungen identifiziert und die notwendigen Korrekturen gebucht werden.

Trotz eindeutiger gesetzlicher Regelungen buchen die Landkreise die Einnahmen aus staatlichen Zwangsgeldern nicht ordnungsgemäß und nachvollziehbar. Wegen der jahrelangen Nichtabführung bzw. unvollständigen Abführung blieben dem Staatshaushalt über viele Jahre hinweg insgesamt Einnahmen in Millionenhöhe vorenthalten.



STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR SPORT UND INTEGRATION

46 Förderung von Digitalfunkendgeräten (Epl. 03)

Im Zusammenhang mit der Einführung des Digitalfunks bei der Polizei wurde Ende 2012 auch ein Sonderförderprogramm für die digitalen Endgeräte der nichtstaatlichen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) aufgelegt. Bis heute besteht kein Zeitplan für die Abwicklung der Förderung, der Abschluss ist offen.

Von den in den Jahren 2010 bis 2020 veranschlagten 100 Mio. € flossen tatsächlich nur 32,4 Mio. € ab. Die Planung der Haushaltsmittel war unzutreffend. Ende 2020 wurden immer noch hohe Ausgabereste von 38,0 Mio. € des Sonderförderprogramms übertragen. Zudem blieben weitere Ausgabereste von 37,6 Mio. € aus der Feuerschutzsteuer ungenutzt. Beim Sonderförderprogramm sollten für Feuerwehrzwecke vorrangig die zweckgebundenen Ausgabereste der Feuerschutzsteuer verwendet und die nicht mehr benötigten Ausgabereste des Sonderförderprogramms eingezogen werden.

Der ORH hat von Ende 2020 bis Anfang 2022 das „Sonderförderprogramm für Zuwendungen des Freistaates Bayern zur Beschaffung der Endgeräte des digitalen BOS-Funks in Bayern (Sonderförderprogramm Digitalfunk)“ geprüft. Dabei sind mit BOS alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsfunktionen gemeint. Die Prüfung bezog sich auf die Jahre 2012 bis 2019; in Einzelaspekten bis zum Jahr 2020. Wesentlicher Prüfungsmaßstab waren Ordnungsmäßigkeit und Sparsamkeit (Art. 7 BayHO).

46.1 Ausgangslage

Bereits 2003 begannen die Planungen für den Aufbau eines bundesweiten Digitalfunknetzes. Am 01.06.2007 wurde auf der Konferenz der Innenminister des Bundes und der Länder das Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern beim Aufbau und Betrieb eines bundesweit einheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben in der Bundesrepublik Deutschland geschlossen. Die Zuständigkeit für die Gesamtplanung und die Koordination sowie die Organisation des Aufbaus und der Wartung des bundesweiten Digital-



funknetzes liegt bei der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) mit Sitz in Berlin.

In Bayern wurde das TETRA¹²⁸-Netz für den digitalen BOS-Funk Ende 2016 flächendeckend in Betrieb genommen und steht seitdem allen bayerischen BOS zur Verfügung. Die neue digitale TETRA-Funktechnik wurde dabei parallel zur herkömmlichen, zwischenzeitlich aber veralteten analogen Technik eingeführt und hat diese schrittweise ersetzt.

Neben den staatlichen BOS (z. B. Zoll, Katastrophenschutz, Bundespolizei, Polizei der Länder) existiert auch eine Vielzahl an nichtstaatlichen BOS. Dazu zählen in Bayern vor allem die rd. 7.500 Freiwilligen Feuerwehren mit ihren rd. 318.000 ehrenamtlichen Feuerwehrleuten. Weitere bedeutende Organisationen sind die in den 26 Rettungsdienstbereichen operierenden Einheiten der Land-, Luft-, Höhlen- und Wasserrettung sowie die nach Landesrecht operierenden Katastrophenschutzeinheiten. Alle Organisationen werden ggf. über eine der jeweils zuständigen 26 Integrierten Leitstellen (ILS) alarmiert.

Der Freistaat hatte mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Sozialversicherungsträgern über die Finanzierung der Einführung des digitalen BOS-Funks in Bayern verhandelt. Dabei hatte er sich Ende 2009 bereiterklärt, die Förderung der digitalen Endgeräte zu übernehmen.¹²⁹ Im Gegenzug hatten die Verhandlungspartner ihre Bereitschaft erklärt, sich an den laufenden Betriebskosten des Digitalfunks zu beteiligen und Antennenstandorte mietfrei zur Verfügung zu stellen.¹³⁰

Daraufhin hat der Freistaat im November 2012 das Sonderförderprogramm Digitalfunk erlassen und seitdem mehrfach, zuletzt mit Schreiben vom 22.11.2021 bis zum 31.12.2024, verlängert.

Damit soll die neue digitale Funktechnologie den nichtstaatlichen BOS einfacher und schneller zugänglich gemacht sowie deren Umstieg vom Analogfunk zum digitalen BOS-Funk unterstützt werden. Dazu wird die Erstbeschaffung von digitalen TETRA-Endgeräten zur Teilnahme am Betrieb des digitalen Sprech- und Datenfunksystems der BOS in Bayern in den Bereichen Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz gefördert.

¹²⁸ Terrestrial Trunked Radio (TETRA).

¹²⁹ Siehe Sachstandsbericht zum Projekt Digitalfunk „JA zum Digitalfunk!“ vom Juli 2012, S. 05 - Veröffentlichung Landesfeuerwehrverband Bayern, abrufbar unter https://www.stmb.bybn.de/barrierefreiheit_von_dienstleistungen/default.htm.

¹³⁰ Die Kommunen und Sozialversicherungsträger haben bisher Zahlungen von insgesamt 63 Mio. € geleistet. Die Bereitstellung von Standorten für Funkmasten wird mit weiteren 21 Mio. € angerechnet.



Die Feuerschutzsteuer zählt zu den Ländersteuern und wird auf der Grundlage des bundesrechtlichen FeuerschStG erhoben. Die zweckgebundenen Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer werden nach einem im FeuerschStG definierten Schlüssel auf die einzelnen Länder aufgeteilt. 2010 bis 2020 haben sich die jährlichen IST-Einnahmen für den Freistaat von 65 auf 87 Mio. € erhöht. Im Bereich Brandschutz bestanden 2020 Ausgabereste aus der Feuerschutzsteuer in Höhe von 37,6 Mio. €. Da Ausgabereste, die auf solchen zweckgebundenen Einnahmen beruhen, haushaltsgesetzlich nicht dem Mitteleinzug unterliegen, stiegen die Reste im Laufe der Zeit stetig an.

46.2 Feststellungen

46.2.1 Sonderförderprogramm Digitalfunk

46.2.1.1 Zeitplan

In den Akten des Innenministeriums fand sich kein kontinuierlich fortgeschriebener Zeitplan hinsichtlich der Laufzeit, Umsetzung oder Abwicklung des Sonderförderprogramms. Aktiv durchgeführte, laufend fortgeschriebene Planungen oder Überlegungen des Innenministeriums, die sich z. B. auf die Zahl der Endgeräte, die Zahl der Förderanträge und Bewilligungsbescheide oder entsprechende Verfahrensstände bei den Förderbehörden gestützt hätten, konnten ebenfalls nicht vorgefunden werden.

Das Sonderförderprogramm Digitalfunk sieht vor, dass dieses bei Bedarf über den Zeitpunkt des Außerkrafttretens verlängert wird. Unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen ein solcher Bedarf gegeben sein kann, wird nicht näher ausgeführt. Gründe für die Notwendigkeit dieser Regelung waren in den Akten nicht dokumentiert. Den Akten war nicht entnehmbar, wie ein „Bedarf“, der die Verlängerung des Sonderförderprogramms erforderlich macht, definiert ist. Die Verlängerungsoption wurde bisher mehrfach in Anspruch genommen.

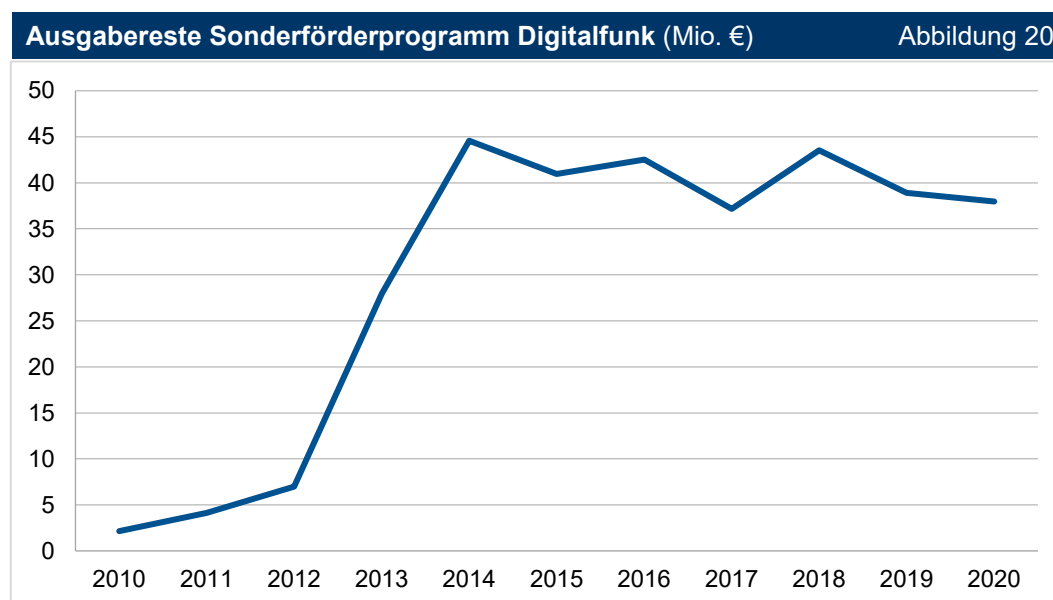
Die Abwicklung des Sonderförderprogramms deckt sich zeitlich nicht mit der Migrationsplanung der dafür eingesetzten Projektgruppe DigiNet. Diese Planung ist die Basis für die technische Migration von Analogfunk auf Digitalfunk. In Bayern wurde das TETRA-Netz für den digitalen BOS-Funk entsprechend der Planung Ende 2015 flächendeckend in Betrieb genommen und steht seit 2016 allen bayerischen BOS zur Verfügung.

In der Folge wurde die Förderung der digitalen Endgeräte, die dem Sprechfunk dienen, bis Ende 2019 weitestgehend abgeschlossen. Zur Beschaffung weiterer elektronischer Benachrichtigungsgeräte (Pager etc.) wurde die Sonderförderung vom Innenministerium bis zunächst 31.12.2024 verlängert. Eine zusätzliche Verlängerung wird vom Innenministerium derzeit nicht ausgeschlossen.



46.2.1.2 Haushaltsmittel

2010 bis 2020 wurden Haushaltsmittel in Höhe von 100 Mio. € veranschlagt¹³¹ und davon 32,4 Mio. € verwendet. Haushaltsmittel in Höhe von 67,6 Mio. € wurden dagegen nicht verbraucht. Davon wurden 5,6 Mio. € zur Deckung globaler Minderausgaben bei anderen Haushaltstiteln verwendet sowie 24,0 Mio. € nach und nach durch das Finanzministerium eingezogen. Im Übrigen wurden jährlich Ausgabereste gebildet, die sich zum Jahresende 2020 auf 38,0 Mio. € summierten. Ausgabereste erhöhen insoweit die Ausgabebefugnis.



Eine konkrete haushaltsmäßige Planung zur Abwicklung des Sonderförderprogramms durch das Innenministerium bestand von Anfang an nicht.

46.2.1.3 Anzahl förderfähiger Endgeräte

Im Sonderförderprogramm Digitalfunk von 2012 war u. a. die Anzahl der förderfähigen TETRA-Pager/Sirenensteuerempfänger enthalten. Diese richtete sich zunächst nach dem Bestand an analogen Geräten, die nachweislich 18 Monate vor Aufnahme des erweiterten Probetriebs des jeweiligen Netzabschnitts vorhanden waren. Aus den vorgefundenen Kostenschätzungen des Innenministeriums geht eine Anzahl von insgesamt 105.498 Pägern und 10.239 Sirenensteuerempfängern (Stand: 23.10.2012) hervor.

¹³¹ Summe der Haushaltstelle Kap. 03 03 Tit. 883 86 „Zuschüsse zur Erstausrüstung der kommunalen Feuerwehren“ und der Haushaltstelle Kap. 03 03 Tit. 894 86 „Zuschüsse zur Erstausrüstung des Rettungsdienstes und der im Katastrophenschutz mitwirkenden Hilfsorganisationen“.



Mit Schreiben des Innenministeriums vom 20.12.2019 wurde das Sonderförderprogramm Digitalfunk geändert, verlängert und insbesondere die Anzahl der förderfähigen TETRA-Pager/Sirenensteuerempfänger geändert. Diese richtet sich seither nach dem Bestand der zum 01.01.2019 nachweislich vorhandenen analogen Geräte.

Das Innenministerium ging 2019 aufgrund der Stichtagsänderung von einer Mehrung gegenüber der Regelung von 2012 um 37.210 Pager (+ 35 %) und 976 Sirenensteuerempfänger (+ 10 %) aus; entsprechend einem zusätzlichen Mittelbedarf von 22,6 Mio. €.

Weiter wurden 2019 zusätzlich 307 Sirenen in das Sonderförderprogramm aufgenommen, die bisher nicht für die Alarmierung der Feuerwehren vorgesehen waren. Dafür wurden zusätzliche Mittel von 0,67 Mio. € eingeplant.

Ausschlaggebend für die Ausweitung des Sonderförderprogramms um Pager, Sirenensteuerempfänger und Sirenensteuergeräte waren lt. Aktenlage jeweils Anregungen des Landesfeuerwehrverbands bzw. der Arbeitsgemeinschaft der Berufsfeuerwehren in Bayern. Eine nähere Prüfung durch das Innenministerium war aus den Akten und auch aus dem weiteren Schriftverkehr zwischen ORH und Innenministerium nicht ableitbar.

46.2.2 Einbeziehung vorhandener Mittel aus der Feuerschutzsteuer

Im bayerischen Staatshaushalt sind die Einnahmen aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer nachgewiesen.¹³²

Entwicklung der Einnahmen aus dem Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer (Mio. €) Tabelle 70											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SOLL	57,5	58,0	61,0	70,0	70,0	70,0	69,3	71,0	76,0	82,2	84,3
IST	65,4	67,2	65,4	69,0	69,0	73,5	73,2	76,7	80,7	84,0	87,4

Wie aus der Tabelle 70 ersichtlich, liegt ein kontinuierlicher Zufluss und ein fast durchgängiges überplanmäßiges Wachstum beim Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer vor. 2010 bis 2020 haben sich die jährlichen IST-Einnahmen von 65 auf 87 Mio. € erhöht. Dies entspricht einem Anstieg um 34 %.

Nach Art. 29 BayFwG ist das Aufkommen der Feuerschutzsteuer für die Aufgaben des Staates gem. Art. 3 BayFwG zu verwenden. Demnach fördert der Staat den Brandschutz

¹³² Haushaltsstelle: Kap. 13 01 Tit. 059 01.



und den technischen Hilfsdienst bei Gemeinden und Landkreisen und unterhält staatliche Landesfeuerwehrschulen. Die Haushaltsmittel für die Feuerwehrförderung werden insbesondere auf den Haushaltsstellen für „Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Förderung von Fahrzeug und Gerätebeschaffung“¹³³ und „Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Förderung von Feuerwehrhäusern“¹³⁴ nachgewiesen.

Ausgaben für Feuerwehrförderung und Ausgabereste (Mio. €)			Tabelle 71
	2018	2019	2020
SOLL	K. A.	51,0	54,3
IST	K. A.	46,9	53,7
Ausgabereste	43,5	39,9	37,6
Ermächtigung		94,5	94,3
Ist-Anteil in %		49,6	57,0
Nicht genutzt in %		50,4	43,0

Wie aus der Tabelle 71 ersichtlich, wurden für die Feuerwehrförderung in den Jahren 2019 und 2020 insgesamt 51,0 Mio. € bzw. 54,3 Mio. € veranschlagt (SOLL). Haushaltstechnisch erhöht sich die Ausgabebefugnis der auf den Titeln veranschlagten Haushaltsmittel um den Betrag der Ausgabereste. Damit bestanden 2019 und 2020 jeweils Ausgabeermächtigungen in Höhe von 94 Mio. €. Es wurden 46,9 Mio. € bzw. 53,7 Mio. € ausgegeben (IST). Die Ausgabeermächtigung wurde somit jeweils nur zur Hälfte ausgeschöpft (Ist-Anteil).

Vor diesem Hintergrund schlug der ORH vor, die Mehrkosten, die im Bereich der Feuerwehr für die Förderung von Pagern und Sirenensteuergeräten bzw. die Ertüchtigung der Sirenen zur Warnung der Bevölkerung anfallen, aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer bzw. aus den daraus vorhandenen Ausgaberesten zu finanzieren.

Das Innenministerium lehnte das im Juni 2022 für den Feuerwehrbereich aus folgenden Gründen ab: Die Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer sowie der bestehende Ausgabereist würden über die Feuerwehrförderung hinaus vor allem für den Betrieb, den Unterhalt und den Ausbau der drei staatlichen Feuerwehrschulen verwendet. Ausbau der Infrastruktur und Modernisierung der Ausbildung seien im Rahmen des Projekts „Zukunft der Feuerwehrschulen“ 2009 bis 2014 in einem Masterplan festgelegt worden. Die Maßnahmen würden schrittweise umgesetzt. Für eine derzeit anstehende Großbaumaßnahme würden die

¹³³ Haushaltsstelle: Kap. 03 23 Tit. 883 01.

¹³⁴ Haushaltsstelle: Kap. 03 23 Tit. 883 02.



Gesamtkosten 50,02 Mio. € betragen. Diese und weitere im Masterplan noch vorgesehene Baumaßnahmen wären infrage gestellt oder müssten aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden.

Das Finanzministerium teilte zeitgleich mit, dass es den Vorschlag des ORH begrüße und befürworte.

46.3 Würdigung und Empfehlungen

46.3.1 Sonderförderprogramm Digitalfunk

Eine zeitliche Planung für eine Sonderförderung von letztlich 100 Mio. € hat für die Aufstellung des Staatshaushalts und die Aufstellung der Haushalte der Fördernehmer erhebliche Bedeutung. Die Prognosen für die Mittelabflüsse sollten daher bei technisch komplexen Fördergegenständen auch die technischen Rahmenbedingungen stärker einbeziehen und Projektverzögerungen zeitnah auch bei den Haushaltsplanungen berücksichtigen. Dies ist hier in keiner Weise geschehen.

Haushaltsmittel sind nach den Maßgaben der BayHO, insbesondere den Grundsätzen der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, zu planen und Ausgabebetitel entsprechend zu bewirtschaften. Ausgaben dürfen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. Werden übertragbare Ausgabemittel im neuen Haushaltsjahr nicht mehr benötigt (z. B. auch weil sie dort erneut veranschlagt wurden) oder erscheint eine erneute Veranschlagung erst in einem späteren Haushaltsjahr zweckmäßig, ist von der Bildung von Ausgaberesten abzusehen.

Der ORH empfiehlt in diesem Zusammenhang, die Übertragung von Ausgaberesten auf eine fundierte und nachvollziehbare Planung und Steuerung des Sonderförderprogramms zu stützen und diese dem Finanzministerium im Verfahren zur Mittelübertragung auch detailliert mitzuteilen. Wenn Ausgabemittel nicht zeitnah benötigt werden, ist die Übertragung von Ausgaberesten haushaltsrechtlich nicht veranlasst. Bei den prognostizierten Mittelabflüssen sind bei komplexen Fördervorhaben die technischen Rahmenbedingungen laufend zu berücksichtigen und anzupassen.

Das zusätzliche Volumen des Sonderförderprogramms, das vollständig dem Feuerwehrbereich zuzuordnen und vom Innenministerium nicht näher geprüft worden ist, beträgt 23,3 Mio. €.



46.3.2 Einbeziehung vorhandener Mittel aus der Feuerschutzsteuer

Dem gesteigerten Mittelbedarf für den Digitalfunk, insbesondere bei Feuerwehren, stehen seit Jahren erhebliche Ausgabereste bei der Feuerschutzsteuer gegenüber. Das Finanzministerium begrüßt und befürwortet den Vorschlag des ORH, die Mehrkosten, die für die Förderung von Pagern und Sirenensteuergeräten bzw. die Ertüchtigung der Sirenen zur Warnung der Bevölkerung anfallen, aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer bzw. aus den daraus vorhandenen Ausgaberesten zu finanzieren.

Das Innenministerium hat nicht schlüssig dargestellt, warum die Ausgaben für digitale Endgeräte der Feuerwehren nicht aus dem zweckgebundenen Aufkommen der Feuerschutzsteuer bestreitbar wären. Dafür reicht der Hinweis auf einen nicht verbindlichen, noch zu unkonkreten Masterplan nicht aus.

46.4 Stellungnahme der Verwaltung

46.4.1 Stellungnahme des Innenministeriums

Die vorgesehene Laufzeit des Sonderförderprogramms orientiere sich an der Migrationsplanung der Projektgruppe DigiNet (bzw. nun der Projektgruppe OV/ALR). Einen separaten Zeitplan darüber hinaus aufzustellen, sei nicht erforderlich und auch nicht sinnvoll. Das Innenministerium habe auf eine Reihe von Fördervoraussetzungen keinen Einfluss, dies hänge nicht nur von der physischen Bereitstellung der Fördergegenstände (z. B. Pager und Sicherheitskarte), sondern auch von der Möglichkeit deren zweckentsprechender Verwendung durch die Feuerwehren ab. Daher werde das Sonderförderprogramm so lange fortzuführen sein, bis die Verpflichtungen aus der Vereinbarung des Jahres 2009 erfüllt sein werden. Derzeit würden die Verträge mit den Herstellern Bereitstellungszeiträume bis 2029 vorsehen. Dass sich der Migrationsplan bei einem derartig umfassenden Projekt mit derart vielen Akteuren und sich ändernden Rahmenbedingungen kontinuierlich entwickle, sei unvermeidbar. Mit Verlängerungen des Sonderförderprogramms seien zeitliche Verschiebungen bei der Migration Rechnung getragen worden.

Auch bisher schon würden die Veranschlagungen auf nachvollziehbaren Planungen und Prognosen beruhen. In welchem Umfang sich diese Prognosen realisieren ließen und veranschlagte Mittel abfließen, hänge von einer Vielzahl an Faktoren ab, die nicht vom Innenministerium beeinflusst werden könnten, wie z. B. Verzögerungen bei der Einführung des Digitalfunks, insbesondere der digitalen Alarmierung, Marktverfügbarkeit und -preisen von Endgeräten, Lieferproblemen bei Endgeräten oder Sicherheitskarten, Beschaffungsverhalten der Zuwendungsempfänger und Zeitpunkt der Vorlage von Verwendungsbestätigungen.



Die Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer sowie der bestehende Ausgabereist bei Kap. 03 23 Tit 883 01 würden benötigt, um neben der Feuerwehrförderung und Betrieb und Unterhalt der drei Staatlichen Feuerweherschulen Geretsried, Regensburg und Würzburg auch deren Ausbau zur dringend erforderlichen Kapazitätserweiterung und Modernisierung der Ausbildung schrittweise umzusetzen; der Ausbau war im Projekt „Zukunft der Feuerweherschulen“ 2009 bis 2014 gemeinsam auch mit den Interessenvertretungen der Feuerwehren erarbeitet und festgelegt worden. Zuletzt habe der Haushaltsausschuss des Bayerischen Landtags in seiner Sitzung am 24.11.2022 die Projektplanung für den Neubau eines Unterkunftsgebäudes mit 89 Einzelzimmern, Parkdeck und Wirtschaftsbereich an der Staatlichen Feuerweherschule Geretsried mit einem Gesamtkostenvolumen von 68 Mio. € freigegeben und den Planungstitel in einen Bautitel umgewandelt. Allein für die Umsetzung dieser Großmaßnahme würde zu den laufenden Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer der Großteil des vorhandenen Ausgabereists benötigt. Für eine Finanzierung von digitalen Endgeräten aus der Feuerschutzsteuer bestünden daher keine finanziellen Spielräume.

Der Veranlassung des ORH, Ausgabereiste konsequent einzuziehen, werde insoweit nach Abbau der nach Erbringung des Konsolidierungsbetrags 2022 noch vorhandenen Ausgabereiste nachgekommen. Schon bisher seien Ausgabereiste von insgesamt 38 Mio. € eingezogen worden.

Mit dem Sonderförderprogramm erfülle der Freistaat seine Verpflichtung aus der Vereinbarung mit Kommunen und Sozialversicherungsträgern.¹³⁵ Zweck und Ziel der Förderung seien erreicht, wenn entsprechend dieser Vereinbarung die Erstbeschaffung der für den Umstieg vom Analogfunk zur Teilnahme am digitalen BOS-Funk erforderlichen Endgeräte abgeschlossen sei. Die Festlegung weiterer Indikatoren sei daher nicht erforderlich.

46.4.2 **Stellungnahme des Finanzministeriums**

Die konsequente und vollständige Haushaltsveranschlagung der Fördermittel, die den kommunalen Spitzenverbänden durch den Finanz- und Innenminister betragsmäßig der Höhe nach sowie auch zeitlich „über sechs Jahre verteilt“ zugesagt worden war,¹³⁶ sei - unabhängig von einem sich später erst abzeichnenden, geringeren Mittelabfluss - bereits aus politischen Gründen geboten gewesen.

Die bei der Endgeräteförderung seit Förderbeginn vorgenommene Finanzierung der Erstbeschaffung der digitalen BOS-Endgeräte der kommunalen Feuerwehren aus dem Staatshaushalt (und nicht aus der Feuerschutzsteuer) beruhe auf einer politischen Zusage des

¹³⁵ Vgl. Fn. 129.

¹³⁶ Vgl. Fn. 129.



Staatsministers an den damaligen Landesfeuerwehrverbandsvorsitzenden aus dem Jahr 2009 im Zuge der Verhandlungen mit den Kommunen zur Beteiligung der nichtstaatlichen BOS an den Betriebskosten des BOS-Digitalfunks.

46.5 **Schlussbemerkung**

Der ORH verkennt nicht die Bedeutung und Tragweite des Umstiegs von der analogen auf die digitale Funktechnik und auch nicht den Beitrag, den die Kommunen und Sozialversicherungsträger leisten. Die Förderzusage der Staatsregierung ist ein wichtiger Baustein und steht nicht in Abrede.

Für das 2012 aufgelegte Sonderförderprogramm besteht bis heute kein Zeitplan für die Abwicklung der Förderung; der Abschluss ist offen. Selbst nach Auffassung des Innenministeriums wird die Förderung auf jeden Fall bis 2029 notwendig sein. Der ORH betont angesichts der vom Innenministerium unterstellten Zeitdauer daher die Notwendigkeit, den Mittelabfluss genauer zu steuern und nicht benötigte Ausgabereste zu vermeiden.

Von den in den Jahren 2010 bis 2020 veranschlagten 100 Mio. € flossen tatsächlich nur 32,4 Mio. € ab. Ende 2020 wurden immer noch hohe Ausgabereste von 38,0 Mio. € übertragen. Das zeigt, dass die eingeplanten Haushaltsmittel deutlich unzutreffend waren. Aus Sicht des ORH wäre eine straffer konzipierte Förderung angezeigt gewesen, die zu einer realistischeren Planung und Steuerung der Haushaltsmittel geführt hätte. Künftig sollten im Interesse des allgemeinen Haushalts nicht mehr benötigte Ausgabereste konsequent eingezogen werden.

Außerdem standen Ende 2020 aus der Feuerschutzsteuer weitere Ausgabereste in Höhe von 37,6 Mio. € zur Verfügung. Diese werden in den nächsten Jahren voraussichtlich weiter steigen. Selbst die fortschreitenden Vorbereitungen für den Neubau eines Unterkunftsgebäudes in der staatlichen Feuerweherschule Geretsried ändern daran nichts. Offen bleibt, wann und in welcher Höhe hier größere Mittel abfließen werden, zumal sich die Fertigstellung von Bauprojekten dieser Größenordnung häufig nicht genau terminieren lässt.

Der ORH empfiehlt, beim Sonderförderprogramm für Feuerwehrzwecke vorrangig die zweckgebundenen Ausgabereste der Feuerschutzsteuer zu verwenden und die nicht mehr benötigten Ausgabereste des Sonderförderprogramms einzuziehen.



STAATSMINISTERIUM DER JUSTIZ

47 Gerichtliches Mahnverfahren (Kap. 04 04)

↳ Bei zivilrechtlichen Mahnverfahren, die das Zentrale Mahngericht in Coburg bearbeitet, ist die Personalausstattung angesichts weit fortgeschrittener Automatisierung und stark rückläufiger Anträge deutlich zu hoch. Zudem sind die Kosten für ein Rechenzentrum pro Mahnantrag von 2004 bis 2020 auf fast das Dreifache gestiegen. Der ORH empfiehlt, den Personaleinsatz zu reduzieren und Maßnahmen zur Kostensenkung beim Softwarebetrieb, Druck und Versand zu ergreifen.

Der ORH hat 2021/2022 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Regensburg und Augsburg das zivilrechtliche Mahnverfahren aus den Jahren 2019 und 2020, in Teilen bis 2021 beim Zentralen Mahngericht in Coburg geprüft. Prüfungsmaßstab waren Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

47.1 Ausgangslage

Zivilrechtliche Ansprüche lassen sich mit dem gerichtlichen Mahnverfahren¹³⁷ im Vergleich zum Klageweg vereinfacht durchsetzen. Auf Antrag eines Gläubigers erstellt das zuständige Mahngericht einen Mahnbescheid und stellt diesen dem Schuldner zu. Sofern dieser keinen Widerspruch einlegt, erlässt es auf Antrag des Gläubigers einen Vollstreckungsbescheid, der 30 Jahre lang vollstreckbar ist.

Der Ministerrat beauftragte 1998 das Justizministerium, beim Amtsgericht Coburg ein Zentrales Mahngericht für Bayern einzurichten. Seit 2001 werden dort alle Mahnverfahren in Bayern zentral bearbeitet, 2020 gab es fast 650.000 Mahnanträge.

Das Mahnverfahren wird mithilfe einer bundeseinheitlichen Software weitgehend automatisiert abgewickelt. Das Mahngericht in Coburg bedient sich für deren Betrieb sowie zum Druck und Versand der Bescheide eines nichtstaatlichen Rechenzentrums. Diesem stellt das Justizministerium eine eigene Doppelkuvertierungsanlage zum automatischen Versand von Postzustellungsurkunden zur Verfügung.

¹³⁷ §§ 688 bis 703d ZPO.



Bundesweit gibt es neben dem Mahngericht in Coburg elf weitere Mahngerichte. Die Länder treffen sich jährlich zu einem Informationsaustausch im Anwenderkreis „Automatisiertes gerichtliches Mahnverfahren“.

47.2 Feststellungen

47.2.1 Mahnanträge und Kosten

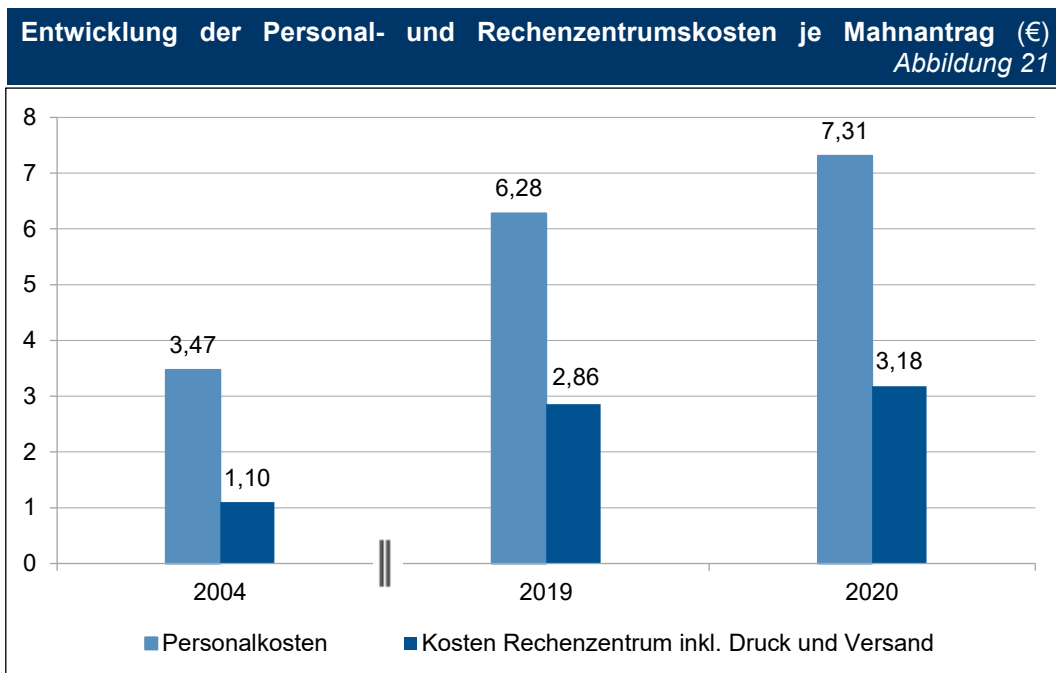
Die Zahl der Mahnanträge ging im Vergleich zu 2004 von 1.485.559 um 57 % auf 644.352 in 2020 zurück.

Im Auftrag des Justizministeriums waren 2004 sämtliche Kosten des Mahnverfahrens detailliert erfasst worden, diese wurden aber in den Folgejahren nicht mehr fortgeschrieben. Ein Vergleich der Kosten von 2004 mit den vom ORH für 2019 und 2020 erhobenen Kosten in Bayern ergab Folgendes:

Kosten (€)		Tabelle 72		
		2004	2019	2020
Mahnanträge (Anzahl)		1.485.559	723.540	644.352
Gesamtkosten		25.422.975,56	11.122.193,10	10.993.132,81
davon	Personalkosten	5.159.823,63	4.546.434,08	4.707.316,07
	Sachkosten	19.376.602,67	6.517.368,69	6.236.624,69
	kalkulatorische Kosten ¹	886.549,26	58.390,33	49.192,05
Kosten pro Mahnantrag		17,11	15,37	17,06
davon	Personalkosten	3,47	6,28	7,31
	Sachkosten	13,04	9,01	9,68
	darunter			
	Portokosten (inkl. Postzustellungs-urkunden)	10,56	4,92	5,12
	Kosten für Rechenzentrum (inkl. Druck und Versand)	1,10	2,86	3,18
davon	kalkulatorische Kosten ¹	0,60	0,08	0,07

¹ Bei den kalkulatorischen Kosten wurden kalkulatorische Raumkosten (fiktive Mietkosten) und kalkulatorische Abschreibungen für Ausstattungen berücksichtigt.

Die Gesamtkosten je Mahnantrag lagen 2004 bei 17,11 € und 2020 bei 17,06 €.



Die Personalkosten je Mahnantrag stiegen 2020 im Vergleich zu 2004 von 3,47 auf 7,31 €, also um 110,6 %. Dies war nur teilweise auf die gestiegenen Personaldurchschnittskosten zurückzuführen, die sich im gleichen Zeitraum um 43 % erhöhten.

Ein Teil der Sachkosten entfiel auf die Zahlungen für den IT-Betrieb (inkl. Druck und Versand) an das nichtstaatliche Rechenzentrum; deren Anteil an den Sachkosten betrug 2004 8 % und 2020 33 %. Die Kosten pro Antrag erhöhten sich um 189 %.

Die Kosten für Postzustellungsurkunden verminderten sich im Zeitraum zwischen 2004 und 2020 von 5,60 auf 2,61 €.

Im Rahmen des jährlichen Informationsaustauschs der Länder zum Mahnverfahren hatten zwei Länder ein Benchmarking¹³⁸ zu den Kosten je Mahnantrag vorgeschlagen. Dies wurde mehrheitlich, auch von Bayern abgelehnt.

47.2.2 Softwarebetrieb, Druck und Versand

Einige Länder konsolidierten die Bearbeitung der Mahnanträge und den Betrieb der bundeseinheitlichen Software inkl. Druck und Versand. So gibt es deutschlandweit zwölf Mahngerichte. Die dafür benötigte Software wird in sechs Rechenzentren mit angeschlossenen

¹³⁸ Vergleich anhand definierter Kennzahlen.



Druckzentren betrieben; drei dieser Zentren arbeiten jeweils ausschließlich für ein Land, darunter ein nichtstaatliches für Bayern.

In Bayern kostete 2001 der Softwarebetrieb inkl. Druck und Versand 1,40 Mio. € jährlich. Seit 2004 stiegen die Kosten um 46 % auf zuletzt jährlich 2,05 Mio. €. Damit waren teilweise Leistungserweiterungen verbunden. Von 2004 bis 2020 ging die Zahl der Mahnanträge um mehr als die Hälfte zurück. Rechnerisch stiegen damit die Kosten pro Mahnantrag von 1,10 auf 3,18 €, also auf fast das Dreifache.

Ein Bundesland hatte 2012 die Übernahme des Betriebs der Software, des Drucks und des Versands den anderen Ländern angeboten; die Kosten lagen dort 2010 bei 0,60 € pro Mahnantrag. Bayern, wo die eigenen Kosten pro Mahnantrag bereits 2004 bei 1,10 € lagen, nahm dies aber nicht an.

47.2.3 Personaleinsatz

Betrag der Anteil der Papiervordrucke 2004 noch 38 % des Gesamtantragsaufkommens, so machten Papieranträge 2020 nur noch 1 % des Antragsvolumens aus. 90 % der gestellten Anträge werden automatisiert verarbeitet, ohne dass Arbeitskräfte zur Sachbearbeitung eingeschaltet sind.

Personaleinsatz bei Mahnanträgen					Tabelle 73	
		2004		2020		Veränderung
		Zahl	Anteil	Zahl	Anteil	
Mahnanträge		1.485.559	100 %	644.352	100 %	- 56,6 %
davon	elektronische Mahnanträge	915.559	61,6 %	634.590	98,5 %	- 30,7 %
	Papieranträge	570.000	38,4%	9.762	1,5 %	- 98,3 %
Personaleinsatz in VZK		117,49		73,03 ¹		- 37,8
Mahnanträge/VZK		12.644		8.823		- 30,2

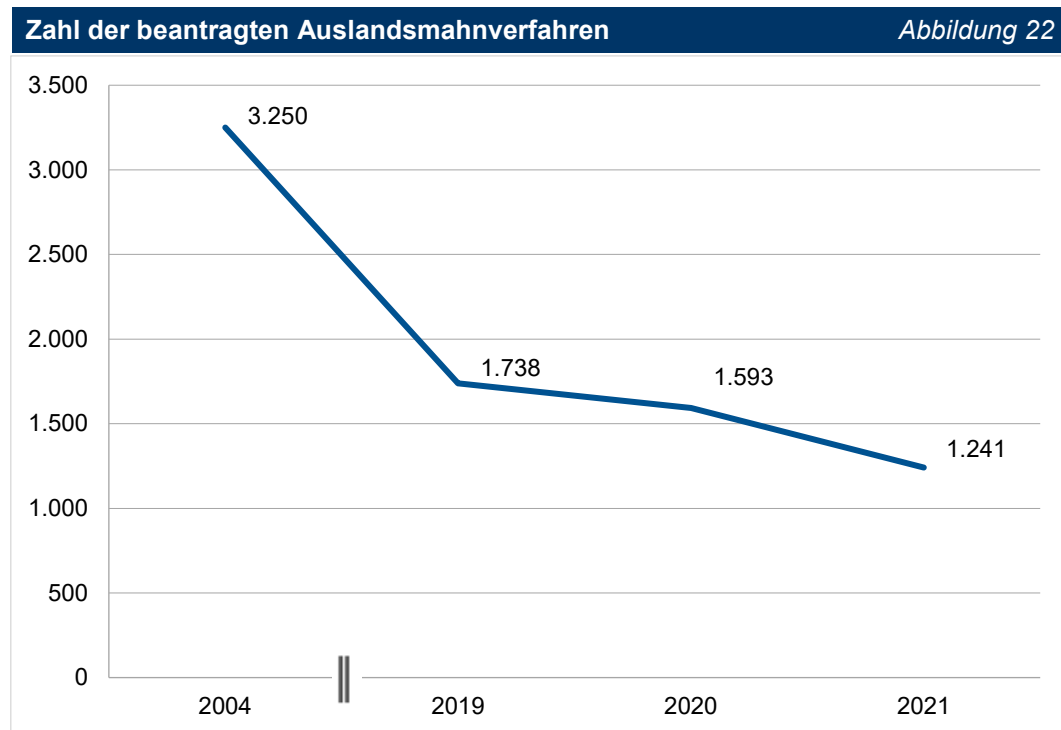
¹ 8,66 VZK von den 73,03 VZK entfielen auf sonstige Aufgaben wie Führungsaufgaben, Verwaltung und Poststelle.

Nach der weitgehenden Automatisierung bearbeitete eine Arbeitskraft im Jahr 2020 30,2 % weniger Mahnanträge als in 2004.



47.2.4 Auslandsmahnverfahren

Das Aufkommen der Auslandsmahnverfahren¹³⁹ in Bayern ist seit Jahren stark rückläufig. Seit 2004 ist der Antragseingang um ca. 62 % von 3.250 auf 1.241 Fälle im Jahr 2021 gesunken.



In Deutschland wurden 2021 schätzungsweise noch knapp 10.000 Auslandsmahnverfahren durchgeführt. Eine bundesweite Zentralisierung der Sachbearbeitung wurde bisher nicht geprüft.

Insgesamt waren in Bayern 2021 mit der Bearbeitung der Auslandsfälle zehn Arbeitskräfte (Rechtspfleger, Mitarbeiter der Service-Einheit) mit einem Zeitanteil von 8,13 VZK befasst. Bei 1.241 Auslandsanträgen 2021 entfielen auf einen Rechtspfleger rechnerisch 3,6 Bearbeitungsfälle pro Arbeitstag. Bei den Mitarbeitern der Service-Einheit fielen zur Zeit der örtlichen Erhebungen 1,1 Bearbeitungsfälle pro Arbeitstag an. Dieser Personaleinsatz entwickelte sich seit 2019 wie folgt:

¹³⁹ Mahnverfahren mit Zustellung im Ausland oder nach dem NATO-Truppenstatut.



Personaleinsatz für Auslandsmahnverfahren				Tabelle 74
	Jahr	Auslandsmahnverfahren	Personaleinsatz in VZK	Auslandsmahnverfahren je VZK pro Tag
Rechtspfleger	2019	1.738	1,65	5,0
	2020	1.593	1,65	4,6
	2021	1.241	1,65	3,6
Mitarbeiter der Service-Einheit	2019	1.738	5,6	1,5
	2020	1.593	5,6	1,4
	2021	1.241	5,6	1,1

47.3 Würdigung und Empfehlungen

47.3.1 Kosten

Die 2004 ermittelten Kosten für das gerichtliche Mahnverfahren wurden in den Folgejahren nicht mehr fortgeschrieben. Seitdem fehlt ein wertvolles Instrument, um auf Kostenentwicklungen reagieren zu können.

Zwischen 2004 und 2020 stiegen die Personalkosten um 110,6 % und die Rechenzentrumskosten um 189 % pro Mahnantrag. Der ORH empfiehlt angesichts dieser Entwicklungen, die Kosten für das Mahnverfahren regelmäßig zu ermitteln und auch anhand eines bundesweiten Benchmarks Wirtschaftlichkeitspotenziale zu erschließen. Die für das Mahnverfahren bundesweit geltenden Vorgaben der ZPO und die einheitliche Software dafür lassen es für länderübergreifende Leistungsvergleiche¹⁴⁰ als sehr gut geeignet erscheinen. Der ORH empfiehlt, das voranzutreiben.

47.3.2 Softwarebetrieb, Druck und Versand

Angesichts der massiv gestiegenen Kosten beim Softwarebetrieb, Druck und Versand wären wirtschaftlichere Alternativen dringend zu prüfen, z. B. die Verlagerung auf bzw. Vergabe an ein anderes Rechenzentrum oder die Kooperation mit einem anderen Bundesland. Der ORH sieht hier dringenden Handlungsbedarf.

¹⁴⁰ Art. 91d GG.



47.3.3 Personaleinsatz

Obwohl seit 2004 die Automationsunterstützung weiter ausgebaut worden und die Quote der elektronisch eingehenden Anträge um 35 % stark gestiegen ist, hat eine Arbeitskraft 2020 rechnerisch 30 % weniger Mahnanträge bearbeitet als 2004. Der Personalbedarf sollte zeitnah überprüft und angepasst werden.

47.3.4 Auslandsmahnverfahren

Der sehr hohe Personaleinsatz wurde über Jahre hinweg nicht dem Rückgang des Antragseingangs angepasst. Die durchschnittliche Bearbeitung von rechnerisch täglich 3,6 Fällen je dafür eingesetzten Rechtspfleger und von 1,1 Fällen je Mitarbeiter der Service-Einheit im Jahr 2021 ist ein unwirtschaftlicher und umgehend korrekturbedürftiger Personaleinsatz. Der ORH empfiehlt zudem, eine länderübergreifende zentrale Bearbeitung der Auslandsmahnverfahren anzustoßen.

47.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Justizministerium teilt mit, es habe die Anregung zu einem Benchmarking mit den anderen Ländern im Anwenderkreis eingebracht. Dort sei sie erneut abgelehnt worden.

Das Justizministerium prüfe aktuell eine Verlagerung des Rechenzentrumsbetriebs zum Rechenzentrum-Nord der Steuerverwaltung (RZ-Nord). Hier sei noch eine Vielzahl an Details zu klären, insbesondere die Kuvertierung von Postzustellungsurkunden. Eine abschließende Stellungnahme hierzu sei noch nicht möglich.

Es habe bereits bei dem Bundesland, das 2012 eine Zusammenarbeit angeboten hatte, bezüglich einer Kooperation nachgefragt. Dieses wolle nun keine neuen Kunden mehr annehmen.

Sollte in Bayern die Übernahme durch das RZ-Nord nicht realisierbar sein, beabsichtigt das Justizministerium eine Neuausschreibung des Betriebs inkl. Druck und Versand. Wegen der Erstellung der notwendigen Ausschreibungsunterlagen komme ein Vertragsbeginn zum 01.01.2025 in Betracht.

Das Justizministerium erläutert, dass die Zahl an Anträgen auf Berichtigung und Erteilung von Rechtsnachfolgeklauseln oder zweiter vollstreckbarer Ausfertigungen in den letzten Jahren durch den Stamm der vorhandenen Altverfahren (Stand September 2022: 12.480.000) stetig gestiegen sei. Diese Aufgaben müssten von den Sachbearbeitern zeitaufwendig bearbeitet werden. Alleine 2022 seien bis zum Stand 07.12.2022 15.828 Rechtsnachfolgeklauseln zur Bearbeitung angefallen. Die rechtliche Bewertung sei nicht



selten komplex und dem Rechtsmittel zugänglich (sofortige Beschwerde zum Landgericht Coburg). Die förmlichen Entscheidungen seien individuell und ausführlich schriftlich zu begründen. Eine höhere Zahl von elektronischen Eingängen an Anträgen bedinge daher nicht zwangsläufig einen niedrigeren Personaleinsatz. Zudem seien in den letzten beiden Monaten die Zahl der Mahnanträge wegen der schlechten Wirtschaftslage und der hohen Energiepreise deutlich gestiegen. Diese Entwicklung müsse beobachtet werden; es sei davon auszugehen, dass bei dauerhaft steigenden Zahlen kein Personal eingespart werden könne.

Nach Angaben des Justizministeriums sei 2022 von ca. 999 Auslandsmahnverfahren auszugehen. 2022 seien 1,84 Rechtspfleger und 4,4 Mitarbeiter in der Service-Einheit Ausland eingesetzt worden. Wegen der hohen Zahl krankheitsbedingter Ausfälle in der Service-Einheit seien im Jahr 2022 1,27 Neuanlagen am Tag pro Beschäftigten angefallen. Die Bearbeitung der Auslandsverfahren sei langwierig und durch Rechtsänderungen, wie z. B. den Brexit, stetigen Veränderungen unterworfen. Die Eigenverantwortung sei hoch, es handele sich nicht um reine Schreibtätigkeiten.

Das Justizministerium bewertet den Vorschlag, Zuständigkeiten für Auslandsmahnverfahren in Deutschland zu bündeln, grundsätzlich als sinnvoll, verweist aber auf die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers. Die Personalausstattung im Auslandsmahnverfahren werde fortlaufend situationsbedingt dem Arbeitsanfall angepasst.

47.5 Schlussbemerkung

Die Personalausstattung beim Mahnverfahren ist in Bayern angesichts weit fortgeschrittener Automatisierung und stark rückläufiger Anträge deutlich zu hoch. Dass bei Auslandsmahnverfahren ein Mitarbeiter der Service-Einheit bei weiterhin rückläufigen Eingangszahlen rechnerisch 1,27 Fälle pro Tag erledigt, ist deutlicher Hinweis auf eine personelle Überbesetzung.

Bisher wurde nur die Kooperation mit einem Bundesland geprüft, die Kooperationsmöglichkeiten auch mit anderen Bundesländern sollten ebenfalls in Betracht gezogen werden. Ebenso sollte eine Verlagerung an das RZ-Nord geprüft werden. Der ORH empfiehlt, den Personaleinsatz zu reduzieren und Maßnahmen zur Senkung der Kosten beim Softwarebetrieb, Druck und Versand im Mahnverfahren zu ergreifen.



STAATSMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT UND KULTUS

48 Lehrkräfte als IT-Systembetreuer an staatlichen Realschulen (Kap. 05 18)

➤ **An allen staatlichen Realschulen nehmen Lehrkräfte zur IT-Betreuung technische Aufgaben in erheblichem Umfang wahr, obwohl ihre zentrale Aufgabe im pädagogischen Bereich liegt. Der ORH empfiehlt deshalb, so eingesetzte Lehrkräfte zeitnah von technischen Aufgaben zu entlasten, um mehr Lehrerressourcen für eine verstärkte pädagogische IT-Betreuung und unterrichtliche Tätigkeiten einzusetzen.**

Der ORH hat 2020/2021 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg den pädagogikfernen Einsatz von Lehrkräften an staatlichen Realschulen untersucht. Ein Schwerpunkt war dabei, inwieweit Lehrkräfte zur Betreuung der an den Schulen eingesetzten IT-Ausstattung herangezogen werden. Prüfungsmaßstab war die Bekanntmachung des Kultusministeriums (KMBek) zur Systembetreuung an den Schulen vom 17.03.2000.¹⁴¹

Die Tätigkeiten der schulischen Systembetreuer (IT-Systembetreuer) und der sonstigen Lehrkräfte wurden im Schuljahr 2019/20 an 33 von 238 Realschulen erhoben.

48.1 Ausgangslage

An allen staatlichen Realschulen werden Lehrkräfte als IT-Systembetreuer eingesetzt. Sie sollen den Computereinsatz in Unterricht und Schule betreuen. Das Kultusministerium hat mit der KMBek Regeln zur Bestellung und den Aufgaben von Lehrkräften als Systembetreuer erlassen. Die Tätigkeiten erstrecken sich demnach auf:

¹⁴¹ Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus zur Systembetreuung an den Schulen vom 17.03.2000 Nr. III/4 - II/2 - O1350 - 1/13 456, KWMBI. I 2000 S. 86).



- den pädagogischen Bereich als zentrale Aufgabe, z. B. Klärung und Besprechung didaktischer Fragen zum Einsatz der Neuen Medien; schulinterne Lehrerfortbildung im Bereich der Neuen Medien,
- organisatorische bzw. koordinierende Aufgaben, z. B. Organisation des Zugangs zu Hard- und Software (Rechnerraum, Fachraum, mobile Geräte) und
- technische Aufgaben, z. B. Feststellung von Problemen und Störungen bei Hardware und systemnaher Software; Behebung von geringfügigen technischen Problemen, soweit dies einen vertretbaren Rahmen nicht überschreitet.

48.2 Feststellungen

48.2.1 Aufgabendefinition der IT-Systembetreuer

Für die IT-Systembetreuer enthält die KMBek Aufgabendefinitionen aus dem Jahr 2000, die nach wie vor zu beachten sind. Die dahinterstehenden Aufgaben veränderten sich nach Einschätzung der befragten Realschulen aber qualitativ und quantitativ massiv. So kam vermehrt die Beratung und Betreuung von Lehrkräften, Schülern und sogar Eltern hinzu. Auch der Umfang der IT-Ausstattung nahm in diesem Zeitraum deutlich zu (weg von einzelnen IT-Räumen hin zu einer flächendeckenden IT-Ausstattung in den Schulen).

Die Realschulen nannten auf die Frage nach den derzeitigen Aufgabenschwerpunkten der Systembetreuer verschiedenste Tätigkeiten. Teils standen die technischen Aufgaben im Vordergrund, teils die pädagogischen bzw. organisatorischen und koordinierenden Aufgaben. Zumeist handelte es sich um eine Mischung aus diesen Aufgabenbereichen mit unterschiedlicher Ausprägung an den einzelnen Schulen. Zudem wurden auch Tätigkeiten genannt, die die IT-Infrastruktur betreffen; diese Infrastrukturaufgaben sind nicht in der KMBek aufgeführt (z. B. Installation der Server, Einrichtung von WLAN).

48.2.2 Zeitaufwand für IT-Betreuung

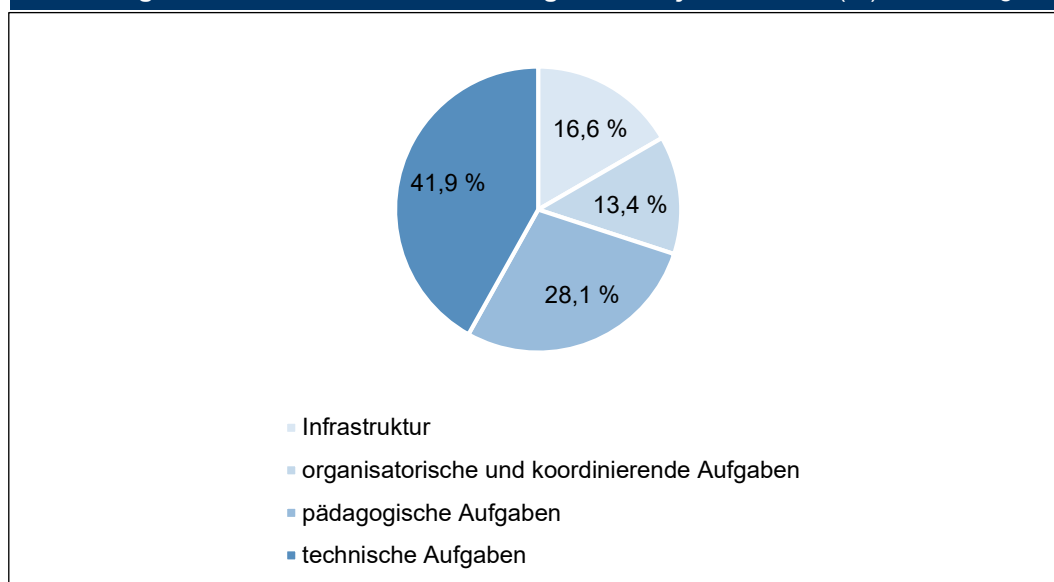
Die Schulen wurden befragt, wie viel Zeit Schulleitungen, IT-Systembetreuer und sonstige Lehrkräfte für die IT-Betreuung aufwenden. An den Realschulen gab es im untersuchten Schuljahr äußerst vielfältige Fallgestaltungen hinsichtlich IT-Ausstattung (technischer Umfang und Zahl der eingesetzten Geräte/Hardware) und deren Betreuung durch die Schulen, Schulaufwandsträger oder externe Firmen. Je nach Ausgestaltung differiert der Zeitbedarf der o. g. schulischen Personengruppen.

Laut KMBek soll die zentrale Aufgabe der IT-Systembetreuer im pädagogischen Bereich liegen die technischen Aufgaben sollen sie nur „in vertretbarem Rahmen“ wahrnehmen.



Der ORH stellte dazu fest, dass im Durchschnitt der befragten Realschulen die pädagogischen Aufgaben einen Zeitanteil von 28,1 % und die der technischen Aufgaben einen Zeitanteil von 41,9 % umfassen. Die befragten Schulen gaben einen durchschnittlichen Zeitaufwand von 385 Minuten je Schulwoche für die technischen Aufgaben von insgesamt 919 Minuten für IT-Aufgaben an. Bei vier der befragten Realschulen lag der Anteil an technischen Aufgaben bei über 50 % des gesamten Zeitaufwands für die IT-Betreuung.

Verteilung des Zeitaufwands IT-Betreuung im Schuljahr 2019/20 (%) *Abbildung 23*



48.3 Würdigung und Empfehlungen

In der Praxis haben Lehrkräfte eine Vielzahl von technischen Aufgaben in der IT-Betreuung zu erledigen, die in der dazu geltenden Bekanntmachung nur in vertretbarem Rahmen, also nicht in diesem inzwischen erreichten erheblichem Umfang, vorgesehen sind.

Mit 28,1 % nehmen die pädagogischen Aufgaben entgegen der KMBek keine zentrale Rolle ein. Selbst wenn von den 13,4 % der organisatorischen und koordinierenden Aufgaben ein Teil pädagogischen Charakter hat, nehmen diese insgesamt keine zentrale Rolle ein. Vielmehr entfällt mit 58,5 % ein Großteil auf technische Aufgaben und Infrastrukturaufgaben.

Zunehmend übernehmen Lehrkräfte, also nicht nur die als IT-Systembetreuer eingesetzten, Aufgaben für die technische IT-Betreuung. Der ORH empfiehlt, solche Aufgaben in der KMBek klar zu definieren, mit dem Ziel, Lehrkräfte von technischen Aufgaben zu entlasten.



48.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium erläutert, dass eine Entlastung der IT-Systembetreuer (v. a. bei technischen Aufgaben) durch verschiedene Maßnahmen (z. B. durch Eröffnung eines Förderprogramms zur IT-Administration an Schulen) erfolgt bzw. geplant sei. Zudem würden aktuell Verhandlungen mit den kommunalen Spitzenverbänden im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung der schulischen Systembetreuung laufen.

Das Kultusministerium hat für Teile der Bekanntmachung zur Systembetreuung an den Schulen vom 17.03.2000 Überarbeitungsbedarf gesehen. Dazu solle es kommen, wenn sich die Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung konsolidiert hätten und die (neuen) Rahmenbedingungen feststünden.

48.5 Schlussbemerkung

Die ständig fortschreitende Digitalisierung wird an allen Schulen zu einer wachsenden IT-Ausstattung führen. Der ORH empfiehlt dem Kultusministerium, zeitnah dafür zu sorgen, dass Lehrkräfte von technischen Aufgaben entlastet und damit Lehrerressourcen verstärkt für den Unterricht bzw. für IT-bezogene pädagogische Zwecke eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang empfiehlt der ORH, die 22 Jahre alte Bekanntmachung zur Systembetreuung endlich zu aktualisieren.



STAATSMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT UND KULTUS

49 Einsatz von Förderlehrkräften an staatlichen Grund- und Mittelschulen (Epl. 05)

Der Einsatz von Förderlehrkräften an staatlichen Grund- und Mittelschulen ist seit Jahren regional unausgewogen. Die bayernweite Verteilung orientiert sich nicht an den pädagogischen Erfordernissen. Der ORH sieht die Bedeutung von sozialen Aspekten im Einzelfall. Wesentliche Aufgabe bleibt aber, anhand klarer Kriterien für einen bedarfsgerechten Einsatz der Förderlehrkräfte zu sorgen.

Der ORH hat 2020/2021 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg den Einsatz von Förderlehrkräften an staatlichen Grund- und Mittelschulen auf Basis der zwei Schuljahre 2019/20 sowie 2020/21 geprüft. Prüfungsmaßstab war die Bekanntmachung zum Einsatz von Förderlehrkräften vom 23.09.2014.¹⁴² Ein Schwerpunkt war, wie die Vorgaben des Kultusministeriums zur effizienten Verteilung der Förderlehrkräfte umgesetzt werden.

49.1 Ausgangslage

Förderlehrkräfte sind keine Lehrkräfte gem. Art. 59 BayEUG, sondern weiteres pädagogisches Personal und sind zu unterscheiden von Lehrkräften (Art. 59 BayEUG) an Förderschulen. Sie sollen den Unterricht unterstützen und durch ihre Arbeit mit Schülergruppen zur Sicherung des Unterrichtserfolgs beitragen. Sie nehmen besondere Aufgaben der Betreuung von Schülern selbstständig und eigenverantwortlich wahr und wirken bei sonstigen Veranstaltungen und Verwaltungstätigkeiten mit.¹⁴³ Sie unterstützen Klassen und Gruppen als kooperative Lernbegleitung.¹⁴⁴

Angehende Förderlehrer erhalten eine dreijährige pädagogisch-didaktische Ausbildung als Studierende an den Staatsinstituten für die Ausbildung von Förderlehrern in Bayreuth

¹⁴² Bek. des (damaligen) Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst vom 23.09.2014 Az. III.3-BP7035-4b.123 050, KWMBI. 14/2014.

¹⁴³ Art. 60 Abs. 1 BayEUG.

¹⁴⁴ Vgl. Fn. 142 Nr. 2.2.3 Satz 1.



(Abteilung I) und Freising (Abteilung II). Die Ausbildung war früher in Bayreuth konzentriert; seit 2008 ist eine weitere Ausbildungsstätte in Freising eröffnet. Nach der Ausbildung am Staatsinstitut folgt der zweijährige Vorbereitungsdienst für Förderlehreranwärter an den Schulen.

Um einen möglichst effizienten Einsatz der Förderlehrkräfte an Grund-, Mittel- und Förderschulen zu gewährleisten, soll nach Vorgabe des Kultusministeriums die Zuweisung der Förderlehrkräfte an große Schulen, an Schulen mit jahrgangskombinierten Klassen, an Schulen mit einem hohen Anteil an Schülern mit Migrationshintergrund und an Schulen mit besonderen pädagogischen und unterrichtlichen Aufgaben erfolgen.¹⁴⁵

49.2 Feststellungen

49.2.1 Regionale Verteilung der Förderlehrkräfte

Der ORH hat die Verteilung der Schulen und Schüler auf die Regierungsbezirke untersucht und jeweils der Zahl¹⁴⁶ der dort eingesetzten Förderlehrkräfte gegenübergestellt.

Bayernweit wurden in den beiden Schuljahren des Prüfungszeitraums an der Hälfte der rd. 3.100 Grund- und Mittelschulen rd. 1.300 Förderlehrkräfte eingesetzt. Dabei konnten z. B. in der Oberpfalz 208 von 321 Grund- und Mittelschulen (65 %), in Oberfranken 207 von 303 (68 %) und in Oberbayern 363 von 932 (39 %) auf mindestens eine Förderlehrkraft zurückgreifen. Die folgende Tabelle stellt den prozentualen Anteil der Schüler und Förderlehrkräfte in diesen drei Regierungsbezirken im Verhältnis zu den gesamtbayerischen Zahlen dar:

¹⁴⁵ Vgl. Fn. 142 Nr. 1.3 Satz 2.

¹⁴⁶ Zahl der Personen; entspricht nicht Vollzeitäquivalenten.



Anteil von Schülern und Förderlehrkräften in drei Regierungsbezirken (%)						
Tabelle 75						
Regierungsbezirk	Oberbayern		Oberpfalz		Oberfranken	
Schuljahr	Schüler	Förderlehrkräfte	Schüler	Förderlehrkräfte	Schüler	Förderlehrkräfte
2010/11	33	20	9	14	8	18
2020/21	35	24	9	13	8	14
Durchschnitt 2010/11 bis 2020/21	34	21	9	14	8	16

Der Anteil der oberbayerischen Schüler stieg in den Schuljahren 2010/11 bis 2020/21 von 33 auf 35 %. Zugleich erhöhte sich der Anteil der an oberbayerischen Schulen beschäftigten Förderlehrkräfte (von 20 auf 24 %).

In den Regierungsbezirken Oberpfalz und Oberfranken betrug der Anteil der bayerischen Grund- und Mittelschüler über die elf Schuljahre hinweg im Durchschnitt 9 %¹⁴⁷ bzw. 8 %¹⁴⁸. Der durchschnittliche Anteil der eingesetzten Förderlehrkräfte lag in der Oberpfalz bei 14 %¹⁴⁹. In Oberfranken lag der durchschnittliche Anteil bei 16 %¹⁵⁰ und damit bis zu doppelt so hoch wie der Anteil der Schüler mit 8 %.

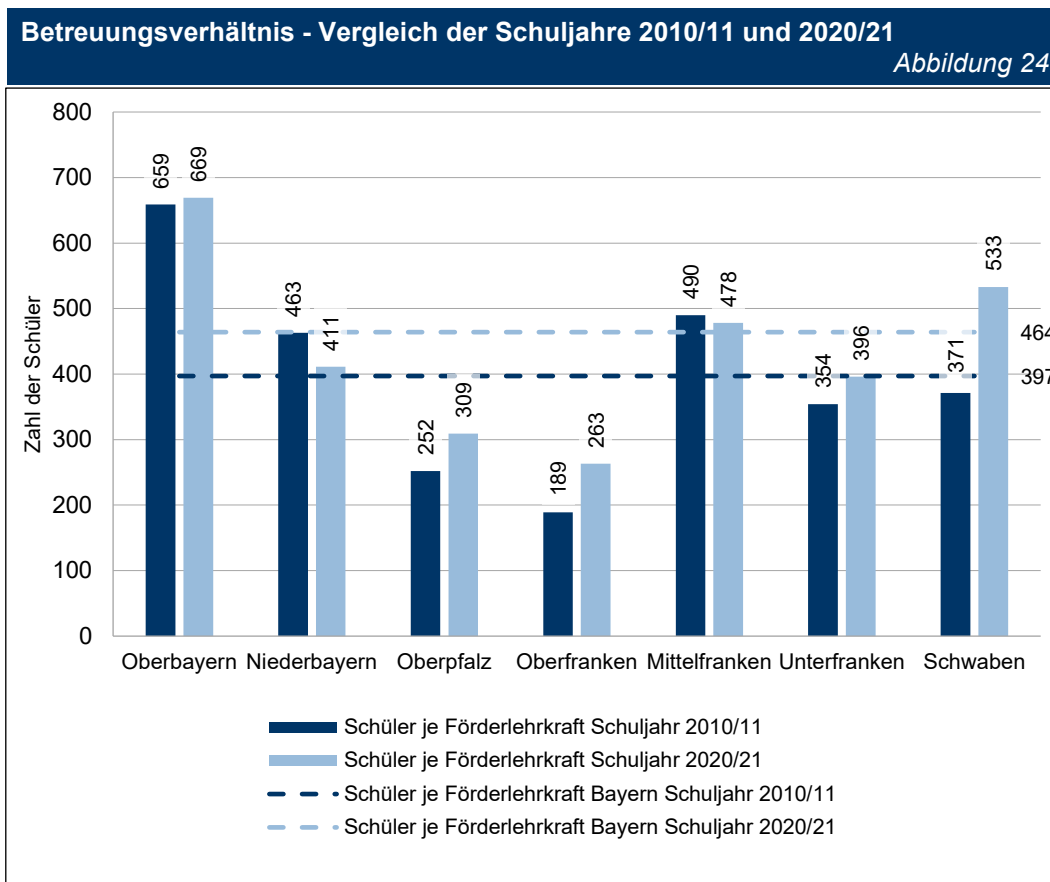
In den einzelnen Regierungsbezirken stellt sich das rechnerische Verhältnis Schüler je Förderlehrkraft (Betreuungsverhältnis) im Vergleich der Schuljahre 2010/11 mit 2020/21 wie folgt dar:

¹⁴⁷ Bandbreite Schüler Oberpfalz: 8,56 bis 9,21 % (Schuljahr 2010/11 bis 2020/21).

¹⁴⁸ Bandbreite Schüler Oberfranken: 7,69 bis 8,41 % (Schuljahr 2010/11 bis 2020/21).

¹⁴⁹ Bandbreite Förderlehrkräfte Oberpfalz: 12,47 bis 14,91 % (Schuljahr 2010/11 bis 2020/21).

¹⁵⁰ Bandbreite Förderlehrkräfte Oberfranken: 13,56 bis 17,67 % (Schuljahr 2010/11 bis 2020/21).



Das Betreuungsverhältnis zeigt, dass beispielsweise im Schuljahr 2020/21 in Oberfranken auf eine Förderlehrkraft 263 Schüler entfallen; in Oberbayern liegt der Wert um das ca. 2,5-fache höher bei 669 Schülern.

In Oberbayern gab es beim Betreuungsverhältnis im Vergleich der Schuljahre 2010/11 und 2020/21 keine wesentliche Veränderung. In der Oberpfalz und in Oberfranken entfielen dagegen im Schuljahr 2020/21 mehr Schüler auf eine Förderlehrkraft als im Schuljahr 2010/11. Nach wie vor entfielen in Oberbayern mehr und in der Oberpfalz bzw. in Oberfranken weniger Schüler auf eine Förderlehrkraft als im gesamt-bayerischen Durchschnitt.

49.2.2 Verteilungskriterien

Die in der Bekanntmachung des Kultusministeriums vorgesehenen Verteilungskriterien für die effiziente Zuweisung von Förderlehrkräften sollen Ausdruck wirtschaftlichen Handelns sein.¹⁵¹ Einen Zusammenhang der teilweise höheren Zuweisung von Förderlehrkräften an

¹⁵¹ Art. 7 BayHO.



einzelne Regierungsbezirke mit den o. g. Kriterien hat der ORH im Rahmen seiner Prüfung nicht festgestellt. Zudem ist z. B. nichts Näheres zur Größe von Schulen festgelegt oder wie sich die Kombination von verschiedenen Kriterien auf den Einsatz von Förderlehrkräften auswirkt.

Auch das Kultusministerium führte im Rahmen der Prüfung die ungleichmäßige Verteilung nicht auf seine Kriterien zurück. Es wies zusätzlich darauf hin, dass nordbayerische Bewerber kaum an Planstellenangeboten im südbayerischen Raum interessiert seien und die ungleichmäßige Verteilung der Förderlehrkräfte eher durch die historische Entwicklung der Ausbildungsstätten geprägt sei.

49.3 Würdigung und Empfehlungen

Die ungleichmäßige Verteilung der Förderlehrkräfte auf die Regierungsbezirke ist nicht in den unterschiedlichen pädagogischen Erfordernissen der Schulen begründet. Insbesondere richtete sie sich auch nicht an den vom Kultusministerium selbst aus Effizienzgründen aufgestellten Kriterien aus, die zudem unscharf sind. Letztlich zeigen die Zahlen, dass das Kultusministerium seit dem Schuljahr 2010/11 keine wesentlichen Veränderungen erreichen konnte. Das Kultusministerium sollte darauf hinwirken, dass klare Kriterien für die Zuteilung von Förderlehrkräften zu einer den pädagogischen Erfordernissen und der Effizienz entsprechenden Verteilung führen.

49.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium weist darauf hin, dass für eine bedarfsgerechte Verteilung der Förderlehrkräfte die Schülerzahlen im jeweiligen Regierungsbezirk als objektives Kriterium heranzuziehen seien. Ziel des Staatsministeriums sei es, die Notwendigkeiten der Personalversorgung der Schulen bestmöglich mit den individuellen Einsatzwünschen der Förderlehrkräfte in Einklang zu bringen. Die Rahmenbedingungen des Einstellungs- und Versetzungsverfahrens seien in erheblichem Maße über rechtliche Vorgaben und Landtagsbeschlüsse definiert. Deshalb würden Ortswünsche, die z. B. mit Familienzusammenführungen von Verheirateten begründet werden, vorrangig behandelt. Darüber hinaus kämen weitere Kriterien zum Tragen, wie z. B. eine Schwerbehinderung, Leistungsaspekte oder die Verweildauer im fremden Regierungsbezirk. Weil die Gruppe der Förderlehrkräfte im Vergleich zu allen Lehrkräften an Grund- und Mittelschulen relativ klein sei, bestünden entsprechend geringere Ausgleichsmöglichkeiten.



49.5 **Schlussbemerkung**

Die bayernweite Verteilung von Förderlehrkräften orientiert sich seit Jahren nicht an den pädagogischen Erfordernissen. Der ORH sieht die Bedeutung von sozialen Aspekten im Einzelfall. Wesentliche Aufgabe bleibt aber, anhand klarer Kriterien für einen bedarfsgerechten Einsatz der Förderlehrkräfte zu sorgen.



STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT

50 Besteuerung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücksveräußerungen (Kap. 13 01)

👉 **Jährlich veräußern Land- und Forstwirte in Bayern Grundstücke in Milliardenhöhe. Die Besteuerung der dabei erzielten Gewinne durch die Finanzämter weist erhebliche Defizite auf. Es bestehen Steuerausfallrisiken in mindestens hoher zweistelliger Millionenhöhe jährlich.**

Der ORH hat 2020/2021 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg in einer Querschnittsuntersuchung die Besteuerung von Land- und Forstwirten in Bayern geprüft. Hierzu führte er örtliche Erhebungen bei sechs Finanzämtern (FÄ) durch. Schwerpunkt war die ordnungsgemäße Besteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke (im Folgenden: Grundstücke) in den Jahren 2016 bis 2018.

50.1 Ausgangslage

Grundstücke sind regelmäßig eine wesentliche Betriebsgrundlage von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (im Folgenden: Betriebe). Die Preise für solche Grundstücke sind in Bayern von 2010 bis 2018 um durchschnittlich 150 % von 26.000 auf 65.000 € je Hektar (ha) gestiegen.¹⁵² Entsprechend hat auch die steuerliche Auswirkung von Grundstücksveräußerungen stark zugenommen.

Werden betriebliche Grundstücke veräußert, wird ausgehend von Anschaffungskosten (Buchwert) der Wertzuwachs seit der Anschaffung (sog. stille Reserven) besteuert. Gleiches gilt, wenn sie nicht mehr betrieblich, sondern privat genutzt werden (Entnahme) oder der Land- oder Forstwirt eine Betriebsaufgabe erklärt. Da Grundstücke häufig über einen sehr langen Zeitraum im Betriebsvermögen gehalten werden, erfolgt die Besteuerung oft Jahre oder sogar Jahrzehnte nach der Anschaffung. Um die Höhe der stillen Reserven und damit den Gewinn korrekt ermitteln und besteuern zu können, benötigen die Finanz-

¹⁵² Zahlen aus dem Bayerischen Agrarbericht 2020; veröffentlicht vom Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.



behörden einen genauen Überblick über die betrieblichen Grundstücke, deren Anschaffungskosten und -zeitpunkt sowie deren Nutzung.

50.2 Feststellungen

50.2.1 Land- und forstwirtschaftliche Grundstücksveräußerungen in Bayern

2018 waren in Bayern 223.000 Land- und Forstwirte steuerlich erfasst. Im Zeitraum von 2016 bis 2018 wurden 57.000 Grundstücke für 4,1 Mrd. € veräußert bzw. unentgeltlich übertragen.¹⁵³ Im bayernweiten Mittelwert wurde hierbei je ha ein Verkaufspreis von 191.218 € erzielt, wobei starke regionale Unterschiede bestehen. In diesen Verkaufspreisen ist auch Bauerwartungsland enthalten, das bisher landwirtschaftlich genutzt wurde.

Der Buchwert von Grundstücken ließ sich häufig nicht ermitteln. Das EStG sieht hierfür bei Grundstücken, die bis zum 30.06.1970 angeschafft wurden, in § 55 EStG einen pauschalierenden Wertansatz vor. Der ORH stützte seine Berechnungen hilfsweise insgesamt auf diese pauschale Ermittlung und ging daher gem. § 55 EStG anhand der mittleren Ertragsmesszahl¹⁵⁴ von verkauften landwirtschaftlichen Flächen 2016 bis 2018¹⁵⁵ von einem durchschnittlichen Buchwert für landwirtschaftliche Flächen von 18.153 € je ha aus. Für forstwirtschaftliche Flächen lag dieser bei 10.200 €; mangels verlässlicher Unterscheidungsmöglichkeit zwischen diesen beiden Flächenarten in den Daten der Steuerverwaltung hat der ORH vorsichtig für alle Flächen den höheren Buchwert von 18.153 € - und damit sich ergebende geringere stille Reserven - unterstellt. Bei einer gesamt-bayerischen Betrachtung errechnen sich folglich durchschnittlich stille Reserven von 173.065 € je ha (91 % des Verkaufspreises). Nach überschlägiger Ermittlung des ORH wurden in Bayern zwischen 2016 bis 2018 also jährlich stille Reserven in durchschnittlicher Höhe von 1,24 Mrd. €¹⁵⁶ aufgedeckt.

50.2.2 Datenlage zu Grund und Boden im Betriebsvermögen

Grund und Boden ist in den meisten Fällen das wichtigste und werthaltigste Betriebsvermögen. Er ist wie auch andere Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens vom Betrieb in

¹⁵³ Werte aus der Grunderwerbsteuerdatenbank zu Verkäufen von land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken. Die Daten wurden vom Landesamt für Steuern zur Verfügung gestellt. Von insgesamt 57.261 Rechtsvorgängen entfallen 39.525 auf entgeltliche Veräußerungen und 17.736 auf unentgeltliche Übertragungen.

¹⁵⁴ Die Ertragsmesszahl ist das Ergebnis der Bodenschätzung (BodSchätzG) für landwirtschaftlich nutzbare Flächen. Sie drückt die natürliche Ertragsfähigkeit einer bodengeschätzten Fläche aus.

¹⁵⁵ Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik.

¹⁵⁶ 91 % von 4,1 Mrd. € geteilt durch 3 Jahre.



einem besonderen Verzeichnis (Anlageverzeichnis) auszuweisen.¹⁵⁷ Um im Fall einer Betriebsaufgabe, Grundstücksveräußerung oder -entnahme die stillen Reserven besteuern zu können, benötigt das Finanzamt (FA) zur Überwachung und Überprüfung der Angaben des Steuerpflichtigen u. a. die Anlageverzeichnisse. Ansonsten drohen erhebliche Steuer ausfälle.

Der ORH untersuchte in einer Zufallsauswahl bei 340 Fällen mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft die Angaben der Steuerpflichtigen zu Grundstücken im Anlageverzeichnis.

Eine Übersicht über die einzelnen Grundstücke im Anlagevermögen war in 236 (69 %) der 340 Fälle nicht gewährleistet, weil wichtige Angaben wie Flurnummer, Anschaffungskosten oder Größe fehlten oder mehrere Grundstücke nur verdichtet in einer Summe dargestellt wurden.

Bei 109 (46 %) dieser 236 Fälle waren nicht einmal die gesetzlichen Mindestanforderungen erfüllt. Bei diesen Fällen waren entweder keine Grundstücke im Anlageverzeichnis erklärt, obwohl Grund und Boden vorhanden waren, oder es wurde überhaupt kein Anlageverzeichnis eingereicht. Ermittlungen der FÄ zum tatsächlichen Umfang des Betriebsvermögens unterblieben.

50.2.3 Grundstücksveräußerungen mit land- und forstwirtschaftlichem Bezug

Der ORH untersuchte 230 Veräußerungs- und Übertragungstatbestände mit Bezug zu Grundstücken. Es wurden sowohl Grundstücksveräußerungen und Übertragungen aktiver landwirtschaftlicher Betriebe untersucht; ferner auch Veräußerungen von Steuerpflichtigen, die keine land- und forstwirtschaftlichen Einkünfte (mehr) erklärt hatten oder als „Überwachungsfall“ von einer jährlichen Abgabe der Steuerklärung befreit waren (sog. schlafende Landwirte). Der Betrieb war in diesen Fällen noch nicht aufgegeben, die Steuererklärungspflicht war jedoch ausgesetzt, z. B. aufgrund von (laufenden) Einkünften unterhalb des Grundfreibetrags.

50.2.3.1 Notarielle Veräußerungsanzeigen

Notare sind gem. § 18 GrEStG verpflichtet, den Finanzbehörden Rechtsvorgänge anzuzeigen, die ein Grundstück betreffen. Diese Veräußerungsanzeigen (VA) werden von den Notaren in Papierform an die Grunderwerbsteuerstellen der FÄ versandt. Innerhalb des FA

¹⁵⁷ Bei Bilanz (elektronischer) Anlagespiegel als Anhang zur Bilanz, bei Einnahmenüberschussrechnung Anlage AVEÜR, bei Gewinnermittlung nach § 13a EStG Anlage AV13a; die Verpflichtung zum Ausweis ist gesetzlich geregelt, z. B. in § 13a Abs. 7 EStG; aus Vereinfachungsgründen im weiteren Text einheitlich als Anlageverzeichnis bezeichnet.



soll die VA gemäß interner Dienstanweisung im Falle von Grundstücken an die für den jeweiligen Betrieb zuständige Veranlagungsstelle weitergeleitet werden. Damit soll die korrekte Besteuerung durch die FÄ sichergestellt werden.

Der ORH prüfte bei den 230 Veräußerungs- und Übertragungstatbeständen insbesondere, ob

- die VA der Notare in der Steuerakte des Veräußerers aufzufinden waren,
- die Information über eine Grundstücksveräußerung durch Speicherung der VA in das elektronische Risikomanagementsystem (RMS)¹⁵⁸ der Steuerverwaltung eingebunden wurde,
- die notwendigen Ermittlungen des FA zur VA durchgeführt wurden oder der Sachverhalt vom Steuerpflichtigen in der Gewinnermittlung erklärt wurde.

VA bei Veräußerungs- und Übertragungstatbeständen		Tabelle 76
Beschreibung	Anzahl	in %
Erhebungen gesamt	230	100
abzüglich VA nicht auffindbar	59	26
Gesamt VA auffindbar	171	74
Darunter VA nicht digital gespeichert	117	68

In 59 Fällen (26 %) fehlte die VA. Die Verkaufspreise in Fällen der nicht auffindbaren VA beliefen sich auf insgesamt 25,6 Mio. €. Zudem waren 117 von 171 auffindbaren VA (68 %) nicht in der elektronischen Akte gespeichert. Die Speicherung muss aufgrund des Papier-Verfahrens derzeit noch manuell durch die Bearbeiter erfolgen.¹⁵⁹ Aufgrund der Speicherung in der elektronischen Akte wird bei der späteren Einkommensteuerveranlagung über das RMS ein automationsgestützter Risikohinweis auf den Veräußerungsvorgang für den Bearbeiter zur Prüfung ausgegeben. Wird die VA nicht gespeichert, ergibt sich ein Steuer-ausfallrisiko, wenn die Papier-VA bei der Veranlagung übersehen wird (z. B. weil sie nicht oder an falscher Stelle in der Papierakte abgelegt wurde).

¹⁵⁸ Siehe ORH-Bericht 2022 TNr. 51.

¹⁵⁹ Die Bearbeiter sind gemäß interner Dienstanweisungen verpflichtet, die Information über Grundstücksverkäufe elektronisch in der eAkte als Kontrollmaterial in den festsetzungsnahen Daten oder in einem Risikobereich zu speichern.



50.2.3.2 Bearbeitungsqualität der Einzelfälle

Der ORH beanstandete 74 (32 %) der geprüften 230 Veräußerungs- und Übertragungsfälle, weil notwendige Ermittlungen unterblieben sind und dies zu einem Steuerausfallrisiko oder konkreten Steuerausfall führte, z. B. weil der Sachverhalt nicht vom Steuerpflichtigen erklärt war. Im Einzelnen ergaben sich die Beanstandungen bei folgenden drei Fallgruppen.

Fallgruppe 1: Veräußerungen ohne Schätzungsfälle

159 Fälle entgeltlicher Veräußerungen umfassten ein Volumen von 71,1 Mio. €. Der ORH beanstandete davon 41 Fälle (26 %) mit Verkaufspreisen über 19,4 Mio. €, bei denen der Veräußerungserlös unberücksichtigt blieb und Ermittlungen durch die FÄ unterblieben. Insbesondere wurde nicht aufgeklärt, ob das Grundstück im Betriebsvermögen oder im Privatvermögen gehalten wurde. Werden Grundstücke länger als zehn Jahre im Privatvermögen gehalten, werden stille Reserven nicht mehr besteuert.¹⁶⁰ In diesem Zusammenhang ergaben sich in den 41 Fällen geschätzt Steuerausfallrisiken von 5,3 Mio. €.¹⁶¹ In dieser Fallgruppe befanden sich sowohl aktive Betriebe als auch potenziell sog. schlafende Landwirte.

Beispiel:

Ein Betrieb wurde 2002 von den Eltern auf die Tochter übertragen. Diese erklärte bis zum Veranlagungszeitraum (VZ) 2009 Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft. Ab dem VZ 2010 wurden weder weitere laufende land- und forstwirtschaftliche Einkünfte noch ein Veräußerungs- oder Aufgabegewinn erklärt. Seit dem VZ 2013 wird die Steuerpflichtige als Überwachungsfall geführt. Im VZ 2018 wurde ein landwirtschaftlich genutztes Grundstück für 180.000 € aus dem Betriebsvermögen veräußert. Hierzu waren keine Ermittlungen des FA erkennbar. Eine Steuererklärung wurde nicht angefordert. Der Veräußerungserlös wurde einkommensteuerlich nicht berücksichtigt.

In weiteren sechs Fällen wurde eine Grundstücksveräußerung zwar erfasst, aber steuerlich falsch gewürdigt, sodass es ebenfalls zu einem Steuerausfall in mindestens sechsstelliger Höhe kam.

¹⁶⁰ § 23 Abs. 1 Nr. 1 EStG.

¹⁶¹ Durchschnittliche stille Reserven je verkauften ha (91 %): 91 % von 19,4 Mio. € ergibt bei einem Einkommensteuersatz von 30 % insgesamt 5,29 Mio. €.



Beispiel:

Ein Landwirt tauschte 2018 mehrere kleinere Grundstücke gegen ein großes Grundstück. Für das neue Grundstück erklärte er einen gegenüber den eingetauschten Grundstücken um 176.350 € höheren Buchwert. Die so aufgedeckten stillen Reserven von 176.350 € wurden jedoch nicht als Gewinn erklärt. Ermittlungen des FA zum Sachverhalt, insbesondere zum gemeinen Wert der hingegebenen Grundstücke und zu den Anschaffungskosten erfolgten nicht. Der Vertrag zum Tauschvorgang wurde ebenfalls nicht angefordert. Die aufgedeckten stillen Reserven blieben unversteuert. Da zudem der zunächst verfügte Vorbehalt der Nachprüfung aufgehoben wurde, ist von einem endgültigen Steuerausfall auszugehen.

Fallgruppe 2: Veräußerungen bei geschätzten Besteuerungsgrundlagen

Bei 33 Fällen musste die Einkommensteuer im Jahr der Veräußerung durch das FA geschätzt werden, weil die steuerpflichtigen Landwirte keine Steuererklärung eingereicht hatten. Die Verkaufspreise beliefen sich hierbei auf insgesamt 2,9 Mio. €. Da sich bei Betrieben in jedem Wirtschaftsjahr trotz ggf. niedriger laufender Gewinne hohe Erträge aus Grundstücksverkäufen ergeben können, wurde hier untersucht, ob die Informationen aus den VA über Grundstücksveräußerungen in die Schätzungen der land- und forstwirtschaftlichen Einkünfte miteinbezogen wurden.

Der ORH beanstandete 13 (39 %) der 33 Fälle, weil die Veräußerung von Grundstücken bei der Schätzung nicht berücksichtigt wurde. In 2 Fällen konnte die Besteuerung nur nachgeholt werden, weil die Steuerpflichtigen die Veräußerungsgewinne nachträglich erklärten. In 11 Fällen mit Verkaufspreisen von insgesamt 1,4 Mio. € unterblieb die Besteuerung endgültig.

Beispiel:

Bei einem Fall wurde der Gewinn aus Land- und Forstwirtschaft auf 11.000 € geschätzt, obwohl die Landwirtin im Schätzungszeitraum Grundstücke für 438.168 € verkauft hatte. Die Grundstücksveräußerungen blieben bei der Schätzung unberücksichtigt und wurden nicht besteuert. Dadurch entstand ein Steuerausfall von 169.866 €.

Fallgruppe 3: Unentgeltliche Übertragungen

In dieser Fallgruppe untersuchte der ORH 38 unentgeltliche Übertragungen von Betrieben. Die untersuchten Betriebe wurden als Familienbetrieb geführt und unentgeltlich an einen Abkömmling übergeben. Bei einer so gelagerten Übertragung müssen die stillen Reserven



des Betriebsvermögens (noch) nicht versteuert werden.¹⁶² Der neue Betriebsinhaber führt den Buchwert der Grundstücke fort und übernimmt damit die stillen Reserven des Rechtsvorgängers. Die Besteuerung der gesamten stillen Reserven erfolgt dann erst bei Veräußerung, Betriebsaufgabe oder Entnahme des Betriebsgrundstücks in das Privatvermögen.

Der ORH beanstandete 14 (37 %) von 38 Fällen wegen mangelhafter Überwachung der (Grundstücks-)Buchwerte bei der Übertragung. In allen Fällen war mangels aussagekräftiger Anlageverzeichnisse (vgl. TNr. 50.2.2) beim Übergeber und Übernehmer unklar, welche Grundstücke zu welchen Buchwerten übertragen wurden. Es bestand das Risiko, dass die Buchwerte der übernommenen Grundstücke beim Übernehmer überhöht eingebucht wurden. Dadurch werden, z. B. bei einer späteren Veräußerung der Grundstücke, die stillen Reserven und damit der Gewinn zu niedrig erklärt und nicht ordnungsgemäß besteuert.

50.3

Würdigung und Empfehlungen

Jährlich werden in Bayern stille Reserven von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken in Milliardenhöhe aufgedeckt. Vor diesem Hintergrund hält der ORH angesichts stark gestiegener Grundstückspreise erhebliche Steuerrisiken in mindestens hoher zweistelliger Millionenhöhe jährlich¹⁶³ wegen mangelhafter Überwachung und Dokumentation der stillen Reserven für nicht hinnehmbar. Der ORH beanstandete mindestens jeden vierten geprüften Fall.

Die FÄ müssen die Besteuerung zukünftig konsequent sicherstellen. Dazu müssen zum Steuerfall alle für die Besteuerung relevanten Grundstücksdaten gespeichert sein. Ferner müssen Informationen über Grundstücksveräußerungen und -übertragungen, i. d. R. die VA, zuverlässig an die zuständige Veranlagungsstelle weitergeleitet und dort gründlich ausgewertet werden.

Um die Steuerrisiken zu reduzieren, empfiehlt der ORH folgende Maßnahmen:

Umfang des Betriebsvermögens: Ermitteln und dokumentieren

Die FÄ benötigen einen vollständigen Überblick über alle Grundstücke im Betriebsvermögen. Aus den Daten müssen sich die Grundstücke eindeutig über die Bezeichnung oder die Flurnummer mit den dazugehörigen Buchwerten identifizieren lassen.

¹⁶² § 6 Abs. 3 EStG.

¹⁶³ 1,24 Mrd. € (siehe Fn. 156) durchschnittliche stille Reserven multipliziert mit der Beanstandungsquote von mindestens 26 % ergibt bei einem Einkommensteuersatz von pauschal 30 % insgesamt 96,7 Mio. €.



Aus Sicht des ORH ist es nicht hinnehmbar, dass in vielen Fällen nicht einmal die gesetzlichen Mindestanforderungen erfüllt waren. Für alle Betriebe sollte der Umfang der im Betriebsvermögen befindlichen Grundstücke ermittelt und in der elektronischen Akte gespeichert werden. Die Ermittlungen könnten dabei anlassbezogen, z. B. bei Übertragungen des Betriebs oder bei Grundstücksverkäufen, erfolgen.

Umgang mit Veräußerungsanzeigen und Bearbeitungsqualität optimieren

Seit Jahrzehnten unverändert verwenden die FÄ VA in Papierform als Kontrollmaterial. Das ist nicht mehr zeitgemäß. Die Prüfung hat erneut gezeigt, dass die Übermittlung in Papierform fehleranfällig ist.¹⁶⁴ Durch Irrläufer und Fehler bei der Ablage/Speicherung gehen wichtige Informationen für das Besteuerungsverfahren verloren. Die Papier-VA steht im Widerspruch zur inzwischen weitgehend digitalen Arbeitsweise in den FÄ.

Ziel muss ein elektronischer Workflow sein, der sicherstellt, dass die Informationen vollständig an der zuständigen Stelle ankommen und dort auch ausgewertet werden. Hierfür wären zügig die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine elektronische Übermittlung von VA zu schaffen.

Die Daten aus den elektronischen VA sollten direkt den jeweiligen Steuerpflichtigen zugeordnet werden können (z. B. anhand der Steuer-Identifikationsnummer) und in das RMS einfließen.

Zudem sollte die Bearbeitungsqualität von Fällen mit Grundstücksveräußerungen und -übertragungen insgesamt gesteigert werden. Insbesondere sollten die VA konsequent ausgewertet, notwendige Ermittlungen angestellt und die Ergebnisse der Ermittlungen einheitlich und nachvollziehbar (elektronisch) dokumentiert werden.

50.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Steuerverwaltung teilt die Auffassung des ORH, dass die Überwachung und Besteuerung von stillen Reserven zu verbessern ist.

Das Landesamt für Steuern habe aufgrund der Forderung des ORH die FÄ angewiesen, die Verpflichtung zur Übermittlung der Anlagespiegel ab dem VZ 2022 durchzusetzen. Ferner sei darauf hingewirkt worden, dass die FÄ anlassbezogen ein detailliertes Anlageverzeichnis anfordern. Maßnahmen zur Sensibilisierung der Beschäftigten hinsichtlich der Feststellungen des ORH seien eingeleitet worden.

¹⁶⁴ Siehe ORH-Bericht 2020 - Ergänzungsband TNr. 15.



Auch die Steuerverwaltung sieht den Bedarf eines elektronischen Workflows bei VA. Mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 seien die rechtlichen Voraussetzungen für elektronische VA geschaffen worden.¹⁶⁵ Das entsprechende Lastenheft sei zwischenzeitlich genehmigt worden. Bis zur Realisierung des elektronischen Workflows sollen die VA durch Zentralstellen für Kontrollmitteilungen in allen FÄ gesichtet sowie ihre elektronische Speicherung sichergestellt werden.

Die Steuerverwaltung werde die Feststellungen des ORH zum Anlass nehmen, den Geschäftsprozess zur Auswertung der VA fachlich und organisatorisch zu beschreiben und bei Bedarf weitere Arbeitshilfen zur Verfügung stellen. Auch die Integration der VA in das RMS werde befürwortet, hierzu sei aber zunächst die Umsetzung des o. g. Lastenhefts abzuwarten.

50.5 Schlussbemerkung

Der ORH hält eine deutlich verbesserte Bearbeitungsqualität der FÄ für zwingend. Er empfiehlt insbesondere, die für die korrekte Besteuerung erforderlichen Daten in jedem Fall einzufordern und die gesetzlichen Erklärungspflichten zum Anlageverzeichnis künftig mit Nachdruck durchzusetzen. Außerdem sollten nach mehr als zehn Jahren die technischen Voraussetzungen für eine digitale Kommunikation mit den Notaren endlich umgesetzt und deren VA in das elektronische RMS der Steuerverwaltung übernommen werden.

Die jahrelangen Defizite bei der Überwachung und Versteuerung von stillen Reserven sollten umgehend behoben werden. Das ist angesichts der steuerlichen Ausfallrisiken in mindestens hoher zweistelliger Millionenhöhe jährlich im Zusammenhang mit Grundstücksveräußerungen und -übertragungen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe überfällig.

¹⁶⁵ § 22a GrEStG.



STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT

51 Steuerliche Auswirkungen des Bezugs von Kurzarbeitergeld während der Corona-Pandemie (Kap. 13 01)

👉 Bis zu 1 Mio. Arbeitnehmer in Bayern sind nach Bezug von Kurzarbeitergeld in der Corona-Pandemie erstmals verpflichtet, eine Steuererklärung abzugeben. Der ORH hält es aus Gründen der Steuergerechtigkeit für nicht hinnehmbar, dass mehrere hunderttausend Pflichtveranlagungen systematisch von der Überwachung ausgenommen werden, darunter auch viele Erstattungsfälle. Kritisch sieht er vor allem, dass dies aufgrund einer bundesweit lediglich verwaltungsintern abgestimmten Aufgriffsgrenze erfolgt, die die gesetzlich festgelegte um ein Vielfaches überschreitet.

Der ORH empfiehlt für die Zukunft, dass sich das Finanzministerium für eine Erhöhung dieser seit 1958 unveränderten bundesgesetzlichen Grenze von 410 € einsetzt. Dies würde Bürokratie abbauen und die Steuerverwaltung nicht nur vorübergehend, sondern langfristig und rechtssicher entlasten.

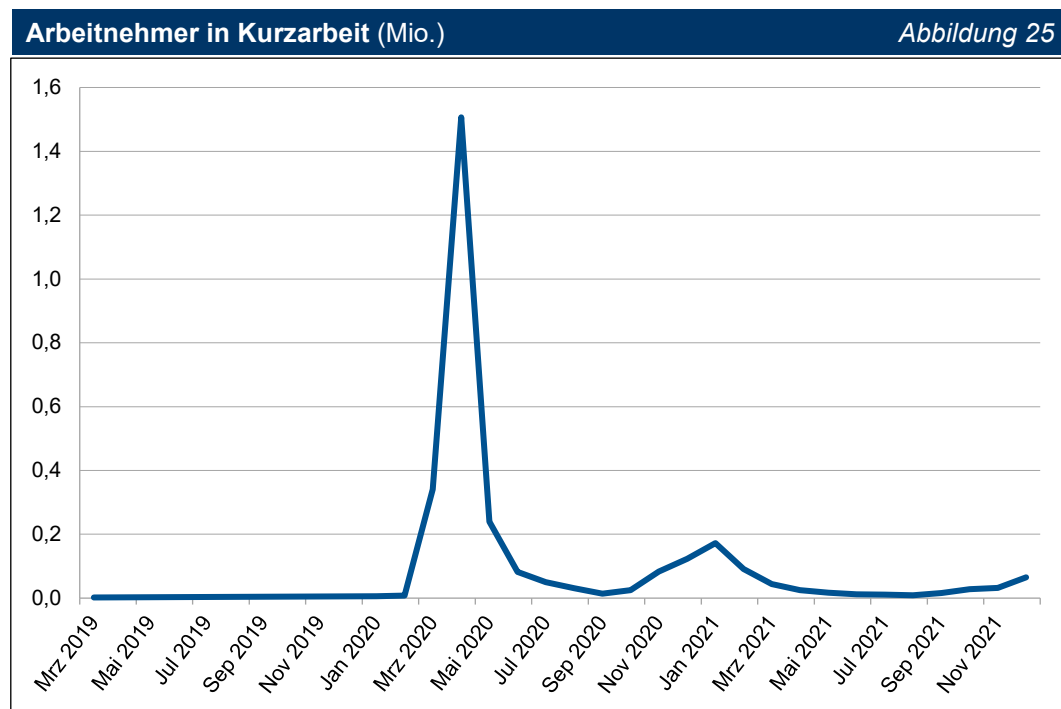
Der ORH hat 2021/2022 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach in einer Querschnittsuntersuchung die steuerlichen Auswirkungen des Bezugs von Kurzarbeitergeld während des ersten Jahres der Corona-Pandemie geprüft. Insbesondere hat er untersucht, wie sich die Steuerverwaltung auf die vielen zusätzlichen Einkommensteuer (ESt)-Veranlagungen 2020 vorbereitet und die Grundsätze der gleichmäßigen und gesetzmäßigen Besteuerung beachtet hat. Der ORH hat dazu sämtliche Lohnsteuerbescheinigungen (LStB) 2020 und ergänzend die an sieben Finanzämtern (FÄ) durchgeführten ESt-Veranlagungen 2020 mit Kurzarbeitergeld vollelektronisch ausgewertet.

51.1 Ausgangslage

Die Corona-Pandemie hat zu massiven Beeinträchtigungen auf dem Arbeitsmarkt geführt. Zur Unterstützung der durch erheblichen Arbeits- und Entgeltausfall betroffenen Arbeitnehmer wurden die wesentlichen gesetzlichen Regelungen zum Kurzarbeitergeld vorüber-



gehend¹⁶⁶ (bis zum 30.06.2022) geändert. Dies führte zu einem enormen Anstieg der Empfänger von Kurzarbeitergeld: In 2020 bezogen dieses 1,5 Mio. Arbeitnehmer in Bayern.



Der jeweilige Arbeitgeber weist das Kurzarbeitergeld, das er für die Agentur für Arbeit an seine Beschäftigten auszahlt, in der jährlichen LStB aus. Als Lohnersatzleistung ist das Kurzarbeitergeld zwar steuerfrei,¹⁶⁷ unterliegt aber dem sog. Progressionsvorbehalt.¹⁶⁸ Dies bedeutet: ausschließlich für die Ermittlung des persönlichen Steuersatzes wird das Kurzarbeitergeld den steuerpflichtigen Einkünften fiktiv zugerechnet. Da mit steigendem Einkommen auch der Steuersatz steigt (Progression), ergibt sich dadurch ein höherer Steuersatz.

Dieser erhöhte Steuersatz wird auf das übrige steuerpflichtige Einkommen (ohne das Kurzarbeitergeld) angewendet.

Arbeitnehmer, die ausschließlich Einkünfte aus nichtselbstständiger Tätigkeit beziehen, sind nicht zur Abgabe einer ESt-Erklärung verpflichtet. Nur wenn sie freiwillig (auf Antrag)

¹⁶⁶ Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld vom 13.03.2020 (BGBl. I 2020 S. 493).

¹⁶⁷ § 3 Nr. 2a EStG.

¹⁶⁸ § 32b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a EStG.



eine Steuererklärung einreichen, teilt ihnen das Finanzamt eine Steuernummer (StNr.) zu und führt eine ESt-Veranlagung durch (sog. Antragsveranlagung).

Erhalten diese Arbeitnehmer allerdings zusätzlich Kurzarbeitergeld oder andere dem Progressionsvorbehalt unterliegende Lohnersatzleistungen¹⁶⁹, die den Betrag von 410 € übersteigen, sind sie gem. § 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet (sog. Pflichtveranlagung). Nur in diesen Fällen erfolgt eine elektronische Überwachung der Erklärungsabgabe auch im folgenden Veranlagungszeitraum (VZ).

51.2 Feststellungen

51.2.1 Auswertung von Lohnsteuerbescheinigungen

Nach Ablauf des Kalenderjahres übermittelt der Arbeitgeber die LStB des Arbeitnehmers elektronisch an die Steuerverwaltung. Bei der ESt-Veranlagung wird diese durch das Finanzamt (FA) zum Abgleich mit den vom Steuerpflichtigen (Stpfl.) erklärten Daten abgerufen. Nicht abgerufene LStB verbleiben im Status „offen“.

51.2.1.1 Nachgelagerter Zugriff offener Lohnsteuerbescheinigungen

Das Landesamt für Steuern (LfSt) prüft einige Zeit nach dem jeweiligen VZ, bisher i. d. R. drei Jahre nach Ablauf des VZ, die offenen LStB. Mit einem maschinellen Rechenlauf überprüft es, ob die offenen LStB aufgriffsrelevante Lohnersatzleistungen für eine Pflichtveranlagung enthalten, also insbesondere Lohnersatzleistungen wie Kurzarbeitergeld über 410 €. Diese Freigrenze ist seit 1958 der Höhe nach unverändert¹⁷⁰ im EStG geregelt.

Die Ergebnisse werden den zuständigen FÄ zur weiteren Bearbeitung übermittelt. Betroffene Stpfl. werden daraufhin i. d. R. zur Erklärungsabgabe aufgefordert. Die Zahl der nachträglich aufzugreifenden LStB war in der Vergangenheit jährlich annähernd gleich hoch. Auf Basis der Rechenläufe für die VZ 2016 bis 2018 mussten in den Arbeitsvorrat der FÄ jeweils rd. 34.000 Fälle elektronisch übernommen werden.

51.2.1.2 Lastenheft als Verfahrensgrundlage

Die Kriterien für einen Zugriff im Rahmen des Rechenlaufs sind in einem bundesweit fachlich abgestimmten Lastenheft festgelegt. Abweichend von der in § 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG

¹⁶⁹ Gem. § 32b EStG, wie z. B. Arbeitslosen-, Kranken- oder Mutterschaftsgeld.

¹⁷⁰ Damals 800 DM (siehe S. 483 BGBl. 1958 Teil I S. 473); die Verbraucherpreise haben sich seitdem bis März 2022 lt. Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts um knapp 500 % erhöht.



festgelegten Pflichtveranlagungsgrenze von 410 € wurde darin eine deutlich höhere interne Aufgriffsgrenze festgelegt. Das erfolgte mit der Begründung, dass erst ab einem bestimmten Mindestbetrag von Lohnersatzleistungen eine relevante Auswirkung auf den Steuersatz erreicht werde.

51.2.2 Rechenlauf Veranlagungszeitraum 2020

Zur Ermittlung der noch offenen Pflichtveranlagungen gab das LfSt im Dezember 2021 einen Rechenlauf für den erstmals von einer erhöhten Zahl von Kurzarbeitergeldempfängern betroffenen VZ 2020 in Auftrag. Das im Februar 2022 vorliegende Ergebnis lieferte 214.000 zu erwartende Fälle: 134.000 Fälle bei Arbeitnehmern mit einer StNr. aus einer früheren steuerlichen Erfassung, für die nach dem 06.04.2022 maschinelle Erinnerungsschreiben zur verpflichtenden Erklärungsabgabe angestoßen werden sollten; 80.000 Fälle bei Arbeitnehmern ohne StNr., die zeitnah steuerlich zu erfassen und von den Bearbeitern in das maschinelle Erinnerungssystem einzupflegen wären. Die Zahl der zu erwartenden Fälle lag damit trotz der vielfach höheren internen Aufgriffsgrenze bei mehr als dem 6-fachen des durchschnittlichen Aufkommens der vorangegangenen VZ.

51.2.3 Besonderheiten Veranlagungszeitraum 2020 aufgrund der Vorgaben im Lastenheft

Der ORH wertete die von der Steuerverwaltung angeforderten LStB 2020 mit einem Eintrag zu Lohnersatzleistungen über 410 € aus. Demnach erhielten in Bayern 1,54 Mio. Stpfl. Kurzarbeitergeld mit einem Volumen von 4,25 Mrd. €. Ein Teil davon entfiel auf Stpfl., die nicht in Bayern, sondern in einem anderen Bundesland steuerlich erfasst waren. Für bayrische Stpfl. ergab sich folgende Aufteilung:

Verteilung und Höhe Kurzarbeitergeld in den LStB 2020 (Mio. €)			Tabelle 77
Höhe Kurzarbeitergeld	LStB mit Kurzarbeitergeld	Summe Kurzarbeitergeld	
410 € bis zur Aufgriffsgrenze	1,21	2.025	
Über der Aufgriffsgrenze	0,24	1.988	
Gesamtsumme	1,45	4.013	

1,21 Mio. (83 %) der 1,45 Mio. LStB, die knapp die Hälfte des ausgezahlten Kurzarbeitergelds beinhalteten, waren aufgrund der höheren Aufgriffsgrenze im Lastenheft nicht in den Rechenlauf (siehe TNr. 51.2.2) einbezogen worden. Etwa 11,5 % (27.807) der 241.000 LStB über der Aufgriffsgrenze waren zum Zeitpunkt des Rechenlaufs bereits veranlagt und damit nicht mehr als „offen“ gekennzeichnet.



51.2.3.1 Einkommensteuer-Veranlagungen bei den geprüften Finanzämtern

Der ORH analysierte zum Stichtag 07.10.2021 bei sieben FÄ knapp 130.000 durchgeführte ESt-Veranlagungen des VZ 2020 von Arbeitnehmern mit Kurzarbeitergeld. Bei diesen - ohne Aufforderung durch das FA - bereits eingereichten Pflichtveranlagungen lag der Anteil der ESt-Veranlagungen, bei denen der Betrag des Kurzarbeitergelds die Aufgriffsgrenze unterschritten hatte, bei fast 75 %. Zu Erstattungen führten 78 % dieser Fälle und 22 % zu Nachzahlungen.

51.2.3.2 Fälle unterhalb der Aufgriffsgrenze

Das LfSt konnte keine Angaben dazu machen, wie viele Arbeitnehmer mit Kurzarbeitergeld wegen der höheren Aufgriffsgrenze nicht im Rechenlauf enthalten waren und welche steuerlichen Auswirkungen erwartbar sind. Der ORH wertete deshalb 976 zufällig¹⁷¹ ausgewählte LStB 2020 mit Kurzarbeitergeld über 410 € und unterhalb der Aufgriffsgrenze des Rechenlaufs aus. Um eine Datenbasis zu den steuerlichen Auswirkungen (Erstattungen oder Nachzahlungen) zu erhalten, untersuchte er zum einen bereits durchgeführte ESt-Veranlagungen. Zum anderen führte er eigene Proberechnungen für die offenen und damit nicht veranlagten Fälle des VZ 2020 durch. Er untersuchte dabei insbesondere 696 Fälle ohne Pflichtveranlagungstatbestand im VZ 2019, bei denen der maschinelle Anstoß zur Überwachung des nachfolgenden VZ 2020 nicht gegeben war:

¹⁷¹ Auswahl von 1.000 LStB; davon entfielen 24 LStB auf StNr. außerhalb Bayerns und wurden nicht weiter untersucht.



Auswertungsergebnisse des ORH			Tabelle 78
LStB 2020 mit Kurzarbeitergeld über 410 € und unterhalb der Aufgriffsgrenze	Anzahl	Anteil in %	Durchschnitt steuerliches Ergebnis in €
Ausgewertete LStB 2020 mit Kurzarbeitergeld	976	100	
Pflichtveranlagung im VZ 2019	280	29	
Keine Pflichtveranlagung im VZ 2019	696	71	
<i>davon veranlagt</i>	341	35	- 394
<i>Erstattungen</i>	239	25	- 691
<i>Nachzahlungen</i>	102	10	300
<i>davon nicht veranlagt (ORH-Proberechnung)</i>	355	36	117
<i>Rechnerische Erstattungen</i>	102	10	- 278
<i>Rechnerische Nachzahlungen</i>	253	26	276

Bei den bereits erfolgten ESt-Veranlagungen überwogen die Erstattungen deutlich. Nach den vom ORH vorgenommenen Proberechnungen für die 355 nicht veranlagten Steuerfälle ergäben sich etwa zu zwei Drittel Nachzahlungen und zu einem Drittel Erstattungen.

Der Anteil der Fälle ohne Pflichtveranlagung im VZ 2019 betrug 71 %. Hochgerechnet auf die gesamten LStB von Stpfl. in Bayern würden sich für den VZ 2020 geschätzt bis zu 850.000¹⁷² neue, zusätzliche Pflichtveranlagungen unter der Aufgriffsgrenze ergeben. Vermindernd zu berücksichtigen ist dabei aber u. a., dass ein Teil der Stpfl. bereits aus anderen Gründen zur Abgabe einer ESt-Erklärung verpflichtet ist, auf einen Stpfl. auch mehrere LStB entfallen können und Ehegatten zusammen veranlagt werden. Gleichwohl geht der ORH nach einer groben Schätzung von 400.000 bis 500.000 zusätzlichen Pflichtveranlagungen aus.

51.2.3.3 Auswirkung auf den Personaleinsatz

Insgesamt rechnete das LfSt bisher zum 01.01.2020 für den VZ 2020 mit 3.180.527 Arbeitnehmerveranlagungen. Dies entspricht 2.238 Steuerfällen, die jeder der 1.421 Bearbeiter in den Arbeitnehmerstellen abzuwickeln hat. Für die vom LfSt bereits zur Bearbeitung übermittelten zusätzlichen 214.000 Steuererklärungen würden rechnerisch 97 Vollzeitkräfte zur Abarbeitung binnen eines Jahres benötigt. Die Berücksichtigung von weiteren zusätzlichen ca. 400.000 bis 500.000 Fällen mit Kurzarbeitergeld unter der Aufgriffsgrenze

¹⁷² 71 % von 1.212.370 LStB mit Kurzarbeitergeld.



müsste rechnerisch eine Erhöhung um mindestens weitere 200 Vollzeitkräfte zur Folge haben.

51.3 Würdigung und Empfehlungen

Die derzeit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen stellen die Steuerverwaltung vor eine enorme Herausforderung. Eine reguläre Abarbeitung aller zusätzlichen Pflichtveranlagungen ist aus Sicht des ORH mit den vorhandenen Ressourcen nicht möglich.

Die Arbeitsweise der Verwaltung, bei der Ermittlung der zu überprüfenden Fälle eine höhere als die gesetzlich festgelegte Aufgriffsgrenze anzuwenden, ist zwar vor dem Hintergrund eines möglichst effizienten Personaleinsatzes nachvollziehbar. Die im Lastenheft vorgegebene höhere Aufgriffsgrenze steht aber in eindeutigem Widerspruch zur Pflichtveranlagungsgrenze des § 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG. Der ORH sieht insoweit erhebliche Verstöße gegen wesentliche Besteuerungsgrundsätze.

Auswahlkriterien für Rechenläufe müssen sich nach Auffassung des ORH grundsätzlich eng an den gesetzlichen Rahmenbedingungen orientieren. Dies folgt schon aus den Grundsätzen der Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung (§ 85 Satz 1 AO). Nach § 88 AO besteht zwar die Möglichkeit, Sachverhaltsermittlungen an Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen auszurichten. Die Steuerverwaltung bleibt dabei allerdings an die o. a. allgemeinen Besteuerungsgrundsätze gebunden.

Die in § 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG geregelte Freigrenze von 410 € soll ausweislich der Gesetzesbegründung gerade Pflichtveranlagungen ohne oder mit nur geringen Steuernachforderungen vermeiden. Der Gesetzgeber hat also damals eine Abwägung getroffen, ab welcher Höhe Lohnersatzleistungen im Rahmen einer ESt-Veranlagung zu berücksichtigen sind.

Nach Auffassung des ORH ist deshalb aus Gründen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht hinnehmbar, wenn aufgrund der für die Rechenläufe gesetzten höheren Aufgriffsgrenze mehrere hunderttausend Pflichtveranlagungen systematisch von der Überwachung ausgenommen werden. Dies widerspricht dem Sinn und Zweck der unverändert geltenden Freigrenze des § 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG und ist von § 88 AO nicht gedeckt. Das gilt umso mehr, als die für die Veranlagung benötigten Daten den FÄ in elektronischer Form zur Verfügung stehen und weitere Ermittlungen zu den wesentlichen Besteuerungsgrundlagen deshalb nicht erforderlich sein dürften.

Zudem hätte etwa ein Drittel der Stpfl. mit Erstattungen rechnen können. Gemäß § 85 Satz 2 AO hat die Steuerverwaltung insbesondere auch sicherzustellen, dass Steuererstattungen und Steuervergütungen nicht zu Unrecht versagt werden. Der ORH sieht



deswegen gerade bei Erstattungsfällen die Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns gefährdet, wenn unter Berufung auf Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte (§ 88 Abs. 2 und 3 AO) auf die Anforderung der Steuererklärungen verzichtet wird.

Aus Sicht des ORH sollte sich der Freistaat deshalb für eine Erhöhung der seit Jahrzehnten unveränderten gesetzlichen Freigrenze des § 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG einsetzen. Bei einer Anpassung entsprechend der Steigerungen der Verbraucherpreise läge diese Freigrenze für Pflichtveranlagungen aktuell bei etwa 2.000 €. ¹⁷³ So wäre für die Zukunft eine rechtssichere Grundlage geschaffen. Zudem ließe sich der enorme personelle Mehraufwand für die Verwaltung reduzieren. Im Ergebnis wären auch Empfänger von Kurzarbeitergeld entlastet, da in sehr vielen Fällen die Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung entfiel.

Die offenen Pflichtveranlagungen im VZ 2020 sollten nach Ansicht des ORH durchgeführt werden. Grundsätzlich hält es der ORH zwar für zielführend, die Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung konsequent und ggf. auch mittels Zwangsgeldes einzufordern. Bei der Masse an offenen Pflichtveranlagungen im VZ 2020 würde dies allerdings zu einem erheblichen Arbeitsaufwand für Steuerverwaltung und Steuerpflichtige führen. Angesichts der pandemiebedingten Ausnahmesituation regt der ORH deshalb an, ausnahmsweise eine frühzeitige Veranlagung durch Schätzung von Amts wegen zu prüfen. Bei vielen Fällen dürften der Steuerverwaltung dafür nämlich alle relevanten Daten bereits elektronisch vorliegen und damit effizient zu verarbeiten sein. Zu prüfen wäre insbesondere, inwiefern eine Vielzahl an Fällen auf diesem Weg vollautomatisch veranlagt werden könnte.

51.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Finanzministerium teilt mit, eine bayerische Initiative im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Jahressteuergesetz 2020 habe vorgesehen, den Bezug von Lohn- und Einkommensersatzleistungen vorübergehend für die VZ 2020 und 2021 durch einen Freibetrag von 6.000 € vom Progressionsvorbehalt freizustellen. Im Bundesrat habe sich dazu keine Mehrheit gefunden.

Das Finanzministerium verweist auf die Notwendigkeit, einen Schwellenwert als Aufgriffsgrenze im Lastenheft zu benennen. Dabei habe es sich um eine bundeseinheitliche Entscheidung gehandelt, die in Anbetracht von über 60 Mio. LStB und Lohnersatzleistungen je VZ nach einer rein wirtschaftlichen Betrachtungsweise festgelegt worden sei. Eine abweichende landeseigene Aufgriffsgrenze sei nicht möglich.

¹⁷³ Statistisches Bundesamt - Verbraucherpreisindex: Die Verbraucherpreise haben sich seit 1958 bis März 2022 auf 495 % erhöht.



Aus Sicht der Steuerverwaltung sei es zielführender, vor einer Schätzung zunächst die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten des (maschinell unterstützten) Zwangsgeldverfahrens auszuschöpfen, um die Abgabe der ausstehenden Steuererklärungen zu erreichen. Nach den bisherigen Erfahrungen sei das Instrument des Zwangsgeldverfahrens hierfür regelmäßig geeigneter als die Durchführung einer Schätzung. Zudem bestehe das Risiko, eine Vielzahl an Einspruchsverfahren zu produzieren, die wiederum die angestrebte Zeitersparnis bei der Fallbearbeitung deutlich reduzieren würden.

51.5 Schlussbemerkung des ORH

Bis zu 1 Mio. Arbeitnehmer in Bayern sind nach Bezug von Kurzarbeitergeld in der Corona-Pandemie erstmals verpflichtet, eine Steuererklärung abzugeben. Der ORH hält es aus Gründen der Steuergerechtigkeit für nicht hinnehmbar, dass mehrere hunderttausend Pflichtveranlagungen systematisch von der Überwachung ausgenommen werden, darunter auch viele Erstattungsfälle. Dies erfolgt aufgrund einer bundesweit lediglich verwaltungsintern abgestimmten Aufgriffsgrenze, die die gesetzlich festgelegte um ein Vielfaches überschreitet.

Aus Sicht des ORH sollten die noch offenen LStB 2020 unterhalb der Aufgriffsgrenze über Rechenläufe ermittelt und in Abstimmung mit Bund und Ländern geprüft werden, wie diese Fälle überwacht und abgearbeitet werden können. Jedenfalls für Erstattungsfälle sollte eine frühzeitige Veranlagung durch Schätzung von Amts wegen geprüft werden; das Risiko einer Vielzahl von Einsprüchen dürfte hier gering sein.

Der ORH empfiehlt, dass sich das Finanzministerium für eine Erhöhung der seit 1958 unveränderten gesetzlichen Pflichtveranlagungsgrenze von 410 € gem. § 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG einsetzt. Dies würde Bürokratie abbauen und die Steuerverwaltung nicht nur vorübergehend, sondern langfristig und rechtssicher entlasten.



STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT

52 Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen (Epl. 06)

👉 **Finanzämter erhalten seit 1998 jährlich Informationen über gezahlte Aufsichtsratsvergütungen. Solche Einkünfte bleiben beim Empfänger vielfach unbesteuert, weil diese seit 2011 elektronisch vorliegenden Daten in der Steuerverwaltung entweder gar nicht oder nur auf Papier weitergegeben werden. Der ORH empfiehlt, nun unverzüglich ein elektronisches Kontrollmittlungsverfahren einzuführen und die vorhandenen Informationen automatisiert und vollständig weiterzuleiten.**

Der ORH hat 2021 bei elf Finanzämtern (FÄ) die Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen des Veranlagungszeitraums (VZ) 2018 untersucht. Schwerpunkte der Prüfung waren die zutreffende Besteuerung der Einnahmen bei den Vergütungsempfängern und das bestehende amtsinterne Kontrollverfahren.

52.1 Ausgangslage

Körperschaften, z. B. Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Betriebe gewerblicher Art der öffentlichen Hand, können Aufsichtsrats-, Beirats- und ähnliche Vergütungen (kurz: Vergütungen), die sie für die Überwachung der Geschäftsführung zahlen, zur Hälfte als Betriebsausgaben abziehen.¹⁷⁴ Diese mindern das zu versteuernde Einkommen für die Körperschaftsteuer (KSt).

Beim Empfänger unterliegen diese Vergütungen unabhängig von der Höhe der Einkommensteuer (ESt).¹⁷⁵ Freibeträge oder pauschale Betriebsausgaben sind nicht vorgesehen. Die Empfänger müssen deshalb erhaltene Vergütungen und ggf. tatsächliche Betriebsausgaben als Einkünfte aus sonstiger selbstständiger Arbeit in der ESt-Erklärung angeben. Diese Einkünfte erhöhen das individuell zu versteuernde Einkommen.

¹⁷⁴ § 10 Nr. 4 KStG.

¹⁷⁵ § 18 Abs. 1 Nr. 3 EStG.



Grundsätzlich unterliegen die Vergütungen auch der Umsatzsteuer (USt), wenn die Grenzen der sog. Kleinunternehmer-Regelung¹⁷⁶ überschritten sind oder der Empfänger auf deren Anwendung verzichtet.¹⁷⁷ Bei der Körperschaft mindern Vorsteuerbeträge die Umsatzsteuerzahllast.

52.2 Feststellungen

52.2.1 Körperschaftsteuer

Die FÄ erhalten in den KSt-Erklärungen seit dem VZ 1998 jährlich Informationen über gezahlte Vergütungen. Die Empfänger und die Höhe ihrer Vergütungen sind in einer Anlage zur KSt-Erklärung einzeln aufzulisten. Seit dem VZ 2011¹⁷⁸ müssen die KSt-Erklärungen zudem elektronisch an die KSt-Stellen der FÄ übermittelt werden.

Die Bearbeiter in den KSt-Stellen sind nach einer internen Dienstanweisung verpflichtet, in einem Jahr, i. d. R. dem Erstjahr, Kontrollmitteilungen (KM) an die Wohnsitz-FÄ der Empfänger zu übersenden. In den Folgejahren sind KM nur bei konkretem Anlass zu fertigen. Die KM werden in Papierform übersandt. Eine Möglichkeit, die elektronisch vorhandenen Informationen innerhalb der FÄ als KM elektronisch an die zuständigen Bearbeitungsstellen der Empfänger weiterzuleiten, ist nicht vorhanden.

Ausgenommen von der Pflicht, KM zu übersenden, sind Fälle, in denen die Vergütung des gesamten Aufsichtsrats eine intern festgelegte Aufgriffsgrenze nicht übersteigt. Ebenso sind Fälle ausgenommen, die der laufenden Betriebsprüfung (Bp) unterliegen. In diesen Fällen obliegt es den Bp-Stellen, KM zu fertigen.

Der ORH wertete den Umgang der KSt-Stellen in 755 KSt-Erklärungen des VZ 2018 aus, die Angaben zu Aufsichtsräten enthielten. Bei 695 der 755 Fälle (92 %) waren die erforderlichen Angaben zu den Vergütungsempfängern elektronisch übermittelt worden.

¹⁷⁶ § 19 Abs. 1 UStG: 17.500 €, ab 01.01.2020: 22.000 €.

¹⁷⁷ § 19 Abs. 2 UStG.

¹⁷⁸ § 31 Abs. 1a KStG.



Fertigung von Kontrollmitteilungen zu Vergütungen							<i>Tabelle 79</i>
Vermerk	Summe		Davon unter Aufgriffs- grenze		Davon über Aufgriffs- grenze		
	Zahl	Anteil in %	Zahl	Anteil in %	Zahl	Anteil in %	
Summe	755	100	382	100	373	100	
KM gefertigt	263	35	120	31	143	38	
Keine KM gefertigt	201	27	161	42	40	11	
Bp-Fälle	291	38	101	27	190	51	

Ausweislich der elektronischen Bearbeitungsvermerke hatten die KSt-Stellen in 35 % aller Fälle zeitnah KM erstellt. In 11 % der Fälle, die über der Aufgriffsgrenze lagen, erfolgte keine KM. In wie vielen Fällen die Bp eine KM tatsächlich erstellte oder noch erstellen wird, wurde im Rahmen der ORH-Prüfung nicht ermittelt.¹⁷⁹

52.2.2 Einkommensteuer

Der ORH untersuchte bei 1.774 Fällen von Vergütungsempfängern des VZ 2018, ob die Einnahmen korrekt besteuert wurden. Die Vergütungen betrugen insgesamt 11,3 Mio. €, durchschnittlich 6.376 €.

In mindestens jedem fünften Fall (363 Fälle) war keine Versteuerung der Einnahmen von insgesamt 548.840 € erkennbar. Für 314 (87 %) dieser Fälle waren in der KSt-Stelle keine KM gefertigt worden, davon lagen 263 Fälle unterhalb der Aufgriffsgrenze. Den Veranlagungsstellen der Empfänger waren die in den KSt-Stellen vorhandenen Informationen nicht bekannt.

Beispiel:

Ein Steuerpflichtiger erklärte für die VZ 2017 bis 2019 Einnahmen aus Aufsichtsratsstätigkeit nicht. Für 2017 und 2019 erfolgte eine Versteuerung jeweils erst nach Eingang einer KM. Für den VZ 2018 wurde keine KM gefertigt und die Einnahmen bisher nicht versteuert.

Bei 277 der 1.774 Fälle (16 %) stellte der ORH Bearbeitungsmängel fest. So wurden etwa Vergütungen trotz entsprechender Hinweise des elektronischen

¹⁷⁹ ORH-Bericht 2020 - Ergänzungsband TNr. 15.



Risikomanagementsystems (RMS)¹⁸⁰ zu Unrecht als steuerfreie Einnahmen veranlagt. In mehreren Fällen akzeptierten die FÄ nicht zulässige pauschale Betriebsausgaben ohne konkreten Nachweis. Die steuerliche Auswirkung dieser Bearbeitungsmängel beziffert der ORH auf 56.052 €. ¹⁸¹

52.2.3 Umsatzsteuer

Nach bisheriger Auffassung der Steuerverwaltung¹⁸² waren Vergütungsempfänger grundsätzlich als Unternehmer einzuordnen und Vergütungen der Umsatzsteuer zu unterwerfen, wenn sie die Grenzen der sog. Kleinunternehmer-Regelung¹⁸³ überschritten oder der Empfänger trotz Unterschreiten der Grenzen auf die Anwendung der Kleinunternehmer-Regelung verzichtet. Diese Auffassung wurde infolge neuerer Rechtsprechung von EuGH und BFH mit BMF-Schreiben vom 08.07.2021 relativiert. So ist künftig nicht mehr in allen Fällen zwingend von einer USt-pflichtigen selbstständigen unternehmerischen Tätigkeit auszugehen.

Der ORH untersuchte bei den 1.774 Fällen, ob die USt korrekt bearbeitet wurde. Auf Basis der zum geprüften VZ 2018 geltenden Rechtsauffassung der Steuerverwaltung unterlagen 788 der 1.774 Fälle der Umsatzsteuer. Der ORH beanstandete davon insgesamt 261 Fälle (33,1 %) und bezifferte den Steuerausfall auf 145.600 €:

In 91 Fällen (11,5 %) erfolgte erkennbar keine Umsatzsteuer, obwohl in den KSt-Erklärungen USt für Vergütungen ausgewiesen war; die Körperschaften brachten in diesen Fällen regelmäßig die Vorsteuer in Abzug. Die nicht festgesetzte USt betrug 94.258 €.

Bei 170 Fällen (21,6 %) erklärte der Empfänger zwar Umsätze aus weiteren unternehmerischen Tätigkeiten, z. B. aus dem Betrieb einer Photovoltaikanlage oder als Rechtsanwalt, aber nicht aus der Aufsichtsrats-tätigkeit. Dem lag oft ein teilweiser Verzicht auf die Kleinunternehmer-Regelung für die weiteren Tätigkeiten, etwa die Photovoltaikanlage, zugrunde. Ein Verzicht nur für einzelne Unternehmensbereiche ist aber nicht zulässig. In diesen Fällen unterliegen auch geringe Vergütungen der USt. Die nicht festgesetzte USt betrug 51.342 €.

Nur in weniger als 25 % der beanstandeten 261 Fälle war eine KM gefertigt worden. Diese wurden teilweise nicht korrekt ausgewertet.

¹⁸⁰ ORH-Bericht 2022 TNr. 51.

¹⁸¹ 186.840 € unbesteuerter Einkünfte x 30 % pauschaler durchschnittlicher Steuersatz.

¹⁸² Abschnitt 2.2 Abs. 2 Satz 7 UStAE.

¹⁸³ § 19 UStG: 17.500 €, ab 01.01.2020: 22.000 €.



Beispiel:

Ein Finanzamt wertete eine KM der Bp nur hinsichtlich der ESt aus, aber nicht hinsichtlich der USt. Für fünf Jahre wurden über 9.000 € USt (1.800 € jährlich) nicht eingefordert.

52.3 Würdigung und Empfehlungen

KM sind ein wichtiges und wirksames Instrument, um die korrekte Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen sicherzustellen. Sie dienen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und tragen erheblich dazu bei, Steuerausfälle zu minimieren. Die Prüfung hat erneut¹⁸⁴ gezeigt, dass das derzeit papiergebundene Kontrollmitteilungsverfahren nicht mehr zeitgemäß und ein elektronisches Verfahren längst überfällig ist.

Steuergerechtigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung gebieten es nach Ansicht des ORH, dass in KSt-Stellen vorhandene Informationen konsequent und für alle VZ innerhalb der Steuerverwaltung weitergegeben werden. Insbesondere sieht der ORH die Aufgriffsgrenze für das Erstellen einer KM generell kritisch: Die Besteuerung beim Empfänger ist unabhängig von der Höhe der Gesamtvergütung des Aufsichtsrats sicherzustellen. Durch die interne Aufgriffsgrenze werden hilfreiche Hinweise für die korrekte ESt-Besteuerung beim Empfänger zurückgehalten. Dass in 87 % der beanstandeten 363 Fälle, bei denen Vergütungen von über einer halben Million € nicht erkennbar versteuert wurden, keine KM von den KSt-Stellen vorlag, unterstreicht die Bedeutung der Informationsweitergabe.

Defizite bei der Bearbeitungsqualität führten allein bei den geprüften Fällen zu einem Steuerausfall in sechsstelliger Höhe. Der ORH hält dies für nicht akzeptabel.

Der ORH empfiehlt daher,

- zeitnah und bei allen Arbeitsbereichen ein elektronisches Kontrollmitteilungsverfahren ohne Medienbrüche einzuführen,
- KM zeitnah von KSt-Stellen für alle Fälle (einschließlich der Bp-Fälle) und für alle VZ erstellen zu lassen und die interne Aufgriffsgrenze abzuschaffen,
- die Bearbeiter der Veranlagungsstellen für die zutreffende Besteuerung der Vergütungsempfänger zu sensibilisieren.

¹⁸⁴ Vgl. Fn. 179.



52.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium hält ein elektronisches Kontrollmitteilungsverfahren ebenfalls für notwendig, es werde bereits im Vorhaben KONSENS¹⁸⁵ entwickelt. Mit einem Einsatz in der Bp könne voraussichtlich in 2025 gerechnet werden. Bis zur Realisierung des elektronischen Workflows sollen die KM durch Zentralstellen in den FÄ gesichtet, elektronisch gespeichert und mit einer Erstbeurteilung an die Veranlagungsstellen weitergeleitet werden.

An den Kriterien für die Erstellung von KM durch die KSt-Stelle solle festgehalten werden. Insbesondere habe sich die Aufgriffsgrenze bewährt und diene dem wirtschaftlichen und zweckmäßigen Ressourceneinsatz.

Die Beschäftigten der Veranlagungsstellen sollen durch diverse Maßnahmen für die zutreffende Besteuerung sensibilisiert werden.

52.5 Schlussbemerkung

FÄ erhalten seit 1998 jährlich Informationen über gezahlte Vergütungen. Solche Einkünfte bleiben beim Empfänger vielfach unbesteuert, weil diese Daten entweder gar nicht oder nur auf Papier weitergegeben werden. Der ORH empfiehlt schon aus Gründen der Steuergerechtigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung, nun unverzüglich ein elektronisches Kontrollmitteilungsverfahren einzuführen und nicht nur der Bp, sondern allen Arbeitsbereichen zur Verfügung zu stellen. Statt einer Aufgriffsgrenze zur Ressourcenschonung sollten elektronisch vorhandene Informationen möglichst ohne Personaleinsatz automatisiert und vollständig weitergeleitet werden.

¹⁸⁵ Koordinierte neue Softwareentwicklung für die Steuerverwaltung.



STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT

53 Vergütung für die Betreuung von Staatsbürgschaften (Kap. 13 06)

Das Finanzministerium hat die LfA Förderbank Bayern mit der Betreuung von Staatsbürgschaften im gewerblichen Bereich beauftragt. Hierfür überlässt es der LfA die dem Freistaat zustehenden Risikoprämien in Millionenhöhe. Die Risikoprämien übersteigen bei Weitem ein angemessenes Entgelt für deren Dienstleistung. Das Finanzministerium sollte dringend die Vergütung der LfA anpassen und verbindlich vorgeben, dass die Risikoprämien dem Freistaat zufließen.

Der ORH hat 2020/2021 die vom Freistaat im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie gewährten Staatsbürgschaften im Bereich der gewerblichen Wirtschaft geprüft. Ein Schwerpunkt der Prüfung war die Wirtschaftlichkeit der Vergütung für die Betreuung von Staatsbürgschaften durch die LfA Förderbank Bayern (LfA).

53.1 Ausgangslage

Das Finanzministerium ist ermächtigt, Bürgschaften für Kredite zur Finanzierung von Vorhaben im Bereich der gewerblichen Wirtschaft bis zu einem Gesamthöchstbetrag von 5 Mrd. € zulasten des Freistaates gegenüber Kreditinstituten zu übernehmen.¹⁸⁶

Staatsbürgschaften sind Ausfallbürgschaften: Der Freistaat übernimmt eine Bürgschaft gegenüber einem Kreditinstitut und sichert mit seiner Kreditwürdigkeit ein Darlehen dieses Instituts an ein Unternehmen ab. Das Ausfallrisiko für den Fall, dass das Unternehmen das Darlehen nicht zurückzahlen kann, wird letztlich vom Staat getragen. Hierfür entrichtet das Unternehmen eine Risikoprämie in Form des sog. Bürgschaftsentgelts. Die Höhe dieser Risikoprämie bemisst sich nach der Höhe der übernommenen Bürgschaft und ist direkt proportional zum Ausfallrisiko.

¹⁸⁶ Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BÜG.



Der Freistaat kann Bürgschaften allein, gemeinsam mit dem Bund (Bund-Länder-Bürgschaft) oder anderen Ländern (länderübergreifende Bürgschaft) übernehmen. Bei Bund-Länder-Bürgschaften übernimmt der Bund gemeinsam mit einem oder mehreren Ländern das Ausfallrisiko. Länderübergreifende Bürgschaften werden vereinbart, wenn ein Unternehmen einen signifikanten wirtschaftlichen Bezug zu mehreren Ländern hat. Die jeweiligen Länder teilen sich dann das Ausfallrisiko entsprechend der wirtschaftlichen Bedeutung des Unternehmens im Land.

Die Verwaltung von Staatsbürgschaften wird regelmäßig sog. Mandataren übertragen. In Bayern ist grundsätzlich die LfA als Mandatarin tätig; der Bund mandatierte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC für Bund-Länder-Bürgschaften. Bei den Bund-Länder-Bürgschaften und den länderübergreifenden Bürgschaften, an denen sich der Freistaat während der Corona-Krise beteiligt hat, ist PwC zusätzlich als Mandatar des Freistaates neben der LfA tätig. PwC übernahm in diesen Fällen die Federführung.

Kerngeschäft der LfA als Förderbank des Freistaates ist die finanzielle Förderung von bayerischen Unternehmen im Rahmen der Finanz-, Wirtschafts-, Verkehrs-, Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik.¹⁸⁷ Hierzu stellt der Landtag über sein Budgetrecht Haushaltsmittel zur Verfügung. Teilweise stammen diese Mittel aus Gewinnen der LfA¹⁸⁸: Die LfA hat bis zu 75 % ihres Gewinns an den Freistaat abzuliefern. Der Freistaat hat mindestens die Hälfte davon zweckgebunden für die Aufgaben der LfA zu verwenden.

53.2 Feststellungen

Im Verlauf der Corona-Pandemie gewährte das Finanzministerium zwischen 17.04.2020 und 07.05.2021 fünf Staatsbürgschaften im Bereich der gewerblichen Wirtschaft mit einem Haftungsbetrag des Freistaates von insgesamt 366 Mio. €.

Soweit der Freistaat allein eine Staatsbürgschaft übernahm, betreute die LfA als einzige Mandatarin das Antragsverfahren und nahm alle weiteren damit zusammenhängenden Prüfungen sowie die laufende Betreuungstätigkeit wahr.

Bei Bund-Länder-Bürgschaften und länderübergreifenden Bürgschaften sind PwC (federführend) und die LfA als Mandatare des Freistaates tätig. Die LfA ist vom Freistaat grundsätzlich mit denselben Aufgaben wie PwC betraut. Die Aufgaben von PwC umfassen die Betreuung des Antragsverfahrens, die wirtschaftliche Tragfähigkeitsprüfung, die Kreditvertragsprüfung sowie weitere laufende Verwaltungstätigkeiten und ggf. die Schadens-

¹⁸⁷ Art. 3 LfAG.

¹⁸⁸ Art. 18 LfAG.



abwicklung. Dabei sind die Tätigkeiten im Antragsstadium umfangreicher als die begleitende Betreuung. In diesen Fällen soll die LfA PwC beratend zur Seite stehen und kann Anregungen bzw. Empfehlungen aussprechen. Zudem übernimmt die LfA weitere Aufgaben für den Freistaat (bankmäßige Prüfung der Antragsunterlagen, Beachtung bayerischer Interessenlage).

Für die Übernahme des Ausfallrisikos ist in allen Fällen eine Risikoprämie zu entrichten. Nach der Bürgschaftsrichtlinie gewerbliche Wirtschaft¹⁸⁹ schließt die LfA namens und im Auftrag des Freistaates mit dem Kreditgeber einen Bürgschaftsvertrag; sie erhebt für Staatsbürgschaften eine Risikoprämie. Die Bürgschaftsrichtlinie lässt offen, ob sie diese einbehalten darf oder an den Freistaat, der allein das Ausfallrisiko trägt, weiterzuleiten hat.

Das Finanzministerium überließ der LfA für die fünf Staatsbürgschaften die volle Risikoprämie als Vergütung für ihre Mandatartätigkeit. Dadurch lag die Gesamtvergütung der LfA im Zeitraum von 17.04.2020 bis 31.12.2021 bei 7,4 Mio. €, davon verblieben der LfA allein bei den Bund-Länder-Bürgschaften 6,8 Mio. €. PwC als federführender Mandatar des Freistaates erhält dagegen eine pauschale Vergütung je Bürgschaft. Die Gesamtvergütung lag weit unter 1 Mio. €.

Wird PwC als Bundesmandatar tätig, steht PwC nicht die Risikoprämie des Bundes, sondern eine separate Vergütung zu. Insgesamt wurden während der Corona-Krise Bund-Länder-Bürgschaften im Gesamtvolumen von 2,86 Mrd. € über das sog. Großbürgschaftsprogramm des Bundes ausgereicht.¹⁹⁰ Die Bundesregierung bezifferte die Ausgaben des Bundes für alle im Bundesgebiet im Rahmen des Großbürgschaftsprogramms von PwC betreuten Fälle bis September 2021 mit 1,13 Mio. €.¹⁹¹

53.3 Würdigung und Empfehlungen

Risikoprämien bei Staatsbürgschaften sind die Gegenleistung für die Übernahme des Ausfallrisikos. Demgegenüber haben die Tätigkeiten der in das Bürgschaftsverfahren eingebundenen Mandatare den Charakter von Dienstleistungen und sind mit keinerlei (Ausfall-) Risiko behaftet.

Es sollte daher eindeutig und verbindlich geregelt werden, dass die Risikoprämien allein dem Freistaat zufließen; dies sichert dem Freistaat letztlich die ihm vollständig

¹⁸⁹ Nr. 16 und 20.1 Richtlinie für die Übernahme von Staatsbürgschaften im Bereich der gewerblichen Wirtschaft.

¹⁹⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Überblickspapier Corona-Hilfen, S. 9 (https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/C-D/Corona/ueberblickspapier-corona-hilfen.pdf?__blob=publicationFile&v=8, abgerufen am 06.02.2023).

¹⁹¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage, BT-Drs. 19/32542 vom 22.09.2021, S. 2.



zustehenden Einnahmen. Derzeit fließen dem Freistaat Einnahmen aus den Risikoprämien nur z. T. und zudem indirekt über die Gewinnabführung der LfA zu. Dadurch kann der Haushaltsgesetzgeber nicht vollständig über die Verwendung der originär dem Freistaat zustehenden Mittel der Risikoprämien entscheiden.

Die Vergütung der LfA übersteigt bei Weitem ein angemessenes Entgelt für die risikolose Dienstleistung. Sie hält derzeit keinem Fremdvergleich stand: Obwohl PwC und LfA grundsätzlich mit denselben Aufgaben betraut sind, erhält die LfA eine deutlich höhere Vergütung. So übersteigen die Einnahmen der LfA aus den Bund-Länder-Bürgschaften das Honorar von PwC um mehrere Millionen €. Geht man von einer fünfjährigen Laufzeit der Bund-Länder-Bürgschaften aus, läge die Gesamtvergütung der LfA aus Risikoprämien letztlich bei 20 Mio. €.

Das Finanzministerium sollte dringend die Vergütung der LfA für künftige Staatsbürgschaften angemessen ausgestalten. Dabei sollte sich in der Vergütung der LfA widerspiegeln, dass die laufende Betreuung einer Staatsbürgschaft - im Vergleich zur Anfangsphase - regelmäßig einen geringeren Aufwand bedingt. Vor diesem Hintergrund sollte das Finanzministerium ebenfalls die Vergütung für die fünf laufenden Staatsbürgschaften anpassen.

53.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Finanzministerium hat in Abstimmung mit der LfA Stellung genommen.

Es sei unstrittig, dass die Risikoprämien dem Freistaat zustehen. Die Belassung der Risikoprämien bei der LfA sei nicht auf eine Regelungslücke, sondern auf begründete Einzelfallentscheidungen zurückzuführen. Für künftige Staatsbürgschaften werde allein aus Transparenzgründen eine einheitliche Vergütungsregelung vorgesehen, die dann auch die Abführungsmodalitäten der vollen Risikoprämien durch die LfA an den Freistaat umfassen soll.

Das Finanzministerium weist insbesondere darauf hin, dass die LfA als Anstalt des öffentlichen Rechts ein Kreditinstitut des Freistaates sei; es sei also eine wirtschaftliche Gesamtbetrachtung nötig. Die vertraglichen Leistungsbeziehungen zwischen dem Bund und seinem Bürgschaftsmandatar seien nicht vergleichbar mit der gesetzlich festgelegten Aufgabenerfüllung der staatlichen Förderbank LfA; sie gehen weit über das Vertragsverhältnis zwischen Bund und seinem Bürgschaftsmandatar hinaus.

Bei einer Gesamtbetrachtung müsse mit der vollständigen Abführung der Risikoprämien an den Freistaat keine Entlastung des Haushalts verbunden sein; im Gegenteil: es könnte ein Zuschussbedarf zulasten des Haushalts entstehen. Die fehlenden Risikoprämien würden die Erträge der LfA und damit deren Potenzial für eine Gewinnablieferung an den



Staatshaushalt schmälern. Infolge würden sich die Gewinnrückflüsse an die LfA reduzieren.

53.5 Schlussbemerkung

Über Zuschussbedarfe der LfA entscheidet der Haushaltsgesetzgeber. Dieser hat aufgrund seines Budgetrechts über die Höhe der Zuwendungen an die LfA zu entscheiden.

Das Finanzministerium sollte die Vergütung der LfA angemessen ausgestalten und verbindlich vorgeben, dass Risikoprämien bei Staatsbürgschaften dem Freistaat zufließen. Die vom Finanzministerium angekündigte, einheitliche Vergütungsregelung sollte daher umgehend umgesetzt werden.

Darüber hinaus empfiehlt der ORH dringend, dass das Finanzministerium mit der LfA eine Lösung für die Vergütung der laufenden Staatsbürgschaften findet, denn die Überlassung der vollen Risikoprämien an die LfA führt zu einer Überkompensation in Millionenhöhe.



STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, LANDESENTWICKLUNG UND ENERGIE

54 Finanzierung von drei Besitzgesellschaften der LfA Förderbank Bayern (Kap. 13 12 Tit. 862 52, 892 51, 892 68 und Kap. 07 03 Tit. 891 64, 893 62)

Der Freistaat hat zur Finanzierung von drei Besitzgesellschaften der „High-Tech-Offensive“ seit ihrer Gründung im Jahr 2000 Darlehen aus Grundstockmitteln, Zinsverzichte und Zuwendungen von insgesamt 87,6 Mio. € eingesetzt. Da alle drei Gesellschaften seit Gründung bilanziell überschuldet sind, können sie dauerhaft weder die Darlehen zurückzahlen noch die vereinbarten Zinsen entrichten.

Der ORH empfiehlt nachdrücklich, die eingesetzten Finanzierungs- bzw. Förderinstrumente zu überprüfen. Ausgehend davon sollte ein transparentes Gesamtförderkonzept entwickelt werden, das der parlamentarischen Kontrolle unterliegt.

Der ORH hat 2020/2021 die Betätigung des Wirtschaftsministeriums für die LfA Förderbank Bayern (LfA) bei drei Besitzgesellschaften der „High-Tech-Offensive“ geprüft. Schwerpunkt der Prüfung waren die staatlichen Finanzierungs- bzw. Förderinstrumente zugunsten dieser Besitzgesellschaften.

54.1 Ausgangslage

Die Förderung von Neuen Materialien, Medizintechnik und Biotechnologie bildete im Jahr 2000 einen Schwerpunkt der bayerischen Forschungs- und Technologiepolitik. Die Staatsregierung gründete im Rahmen der „High-Tech-Offensive“ (HTO) dazu drei Kompetenz-, Innovations- und Gründerzentren (Zentren) an den Standorten Bayreuth, Nürnberg-Erlangen und Würzburg.

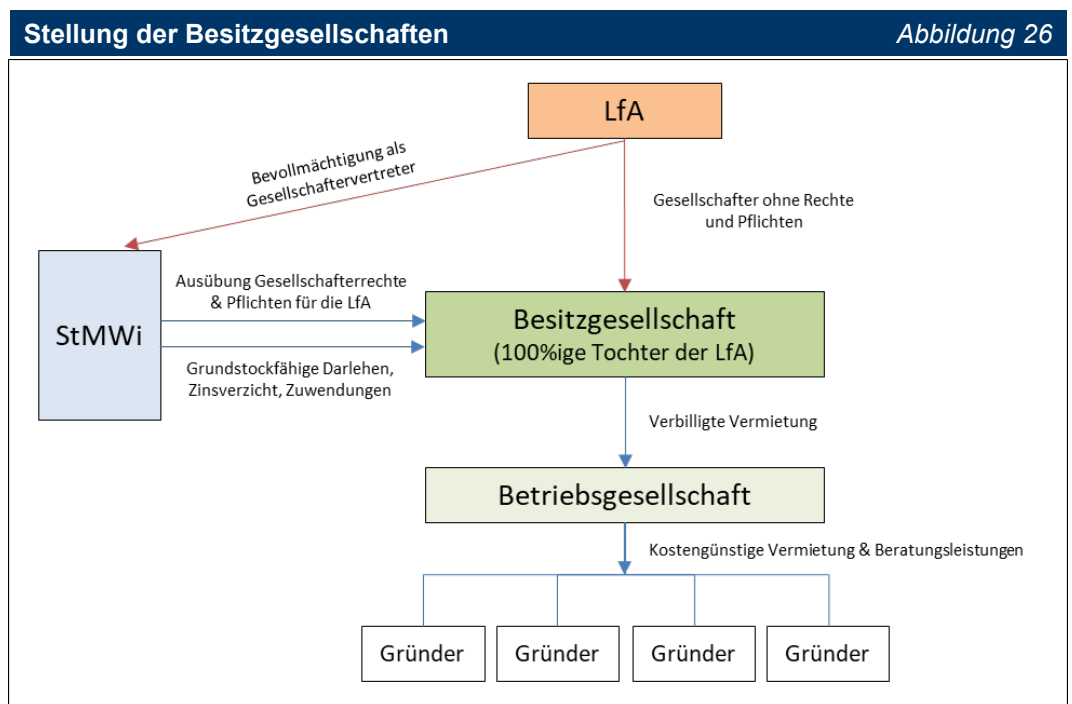
Die drei Zentren sollten Gründern verbilligten Mietraum sowie verschiedene Beratungsleistungen zur Verfügung stellen und dadurch einen Fördereffekt für diese Unternehmen generieren. Für den Betrieb der Zentren und die Verwaltung der hierfür benötigten Immobilien entschied sich das Wirtschaftsministerium dafür, jeweils eigenständige Besitz- und Betriebsgesellschaften zu errichten:



Aufgabe der Besitzgesellschaften ist hierbei der Erwerb von Grundstücken, die Errichtung von Gebäuden und deren verbilligte Vermietung an die Betriebsgesellschaften. Die Mieten liegen deutlich unter Marktpreis, über deren Höhe entscheidet das Wirtschaftsministerium.

Aufgabe der Betriebsgesellschaften ist die Ansiedlung junger innovativer Unternehmen in diesen Immobilien. Zu diesem Zweck reichen sie u. a. die ihnen von den Besitzgesellschaften gewährten verbilligten Mieten mit einem Aufschlag an die Gründer weiter.

Die LfA ist nominell Alleingesellschafterin der drei Besitzgesellschaften. Sie hatte diese Beteiligungen auf Betreiben des Freistaates übernommen. Voraussetzung dafür war, dass ihr keine finanziellen Nachteile entstehen und der Freistaat die Gesellschafterrechte und -pflichten vollumfänglich wahrnimmt. Hiermit ist das Wirtschaftsministerium beauftragt.



In Nürnberg-Erlangen wurde das Innovationszentrum Medizintechnik und Pharma mit der Besitz- und Immobilienverwaltungsgesellschaft Innovations Zentrum Medizintechnik und Pharma mbH (BIVG) und der Betriebsgesellschaft Medical Valley Center GmbH (MVC) gegründet.

In Würzburg wurde das Innovations- und Gründerzentrum Biotechnologie mit der Besitzgesellschaft Innovations- und Gründerzentrum für Biotechnologie und -medizin/Zentrum für moderne Kommunikationstechnologien (BG-IGZ) und der Betriebsgesellschaft



Innovations- und Gründerzentrum Biotechnologie und -medizin/Zentrum für moderne Kommunikationstechnologien mbH (BetrG IGZ) gegründet.

In Bayreuth wurde das Kompetenzzentrum Neue Materialien mit der Besitz- und Immobilien-Verwaltungsgesellschaft Kompetenzzentrum Neue Materialien mbH (BIG) und der Betriebsgesellschaft Neue Materialien Bayreuth GmbH (NMB)¹⁹² gegründet. Zu diesem Zentrum zählt auch die Betriebsgesellschaft Neue Materialien Fürth GmbH (NMF).

54.2 Feststellungen

54.2.1 Finanzielle Lage der Besitzgesellschaften

Die Besitzgesellschaften sind seit Gründung im Jahr 2000 bilanziell überschuldet. Grund dafür ist - nach den Feststellungen der Jahresabschlussprüfer - die verbilligte Vermietung der Immobilien an die Betriebsgesellschaften. Die Mieteinnahmen als alleinige Einnahmequelle reichen nicht aus, um die Betriebsausgaben der Besitzgesellschaften zu decken. Bereits bei Gründung der Besitzgesellschaften hatten Finanz- und Wirtschaftsministerium Zweifel, dass die Besitzgesellschaften wie angestrebt sich nach einigen Jahren wirtschaftlich selbst tragen können.

Der Freistaat setzte zur Finanzierung der drei Besitzgesellschaften in den letzten 20 Jahren mehr als 87 Mio. € ein:

Leistungen des Freistaates von 2000 bis 2020 (Mio. €)				Tabelle 80
	BIG	BIVG	BG-IGZ	Gesamt
Darlehen	19,7	12,5	10,5	42,7
Verzicht auf Darlehenszinsen	13,5	9,4	9,0	31,9
Zuwendungen für Instandhaltungsmaßnahmen	11,6	0,1	1,3	13,0
Summe	44,8	22,0	20,8	87,6

54.2.2 Darlehen aus Grundstockmitteln als Anschubfinanzierung

Alleiniger Geschäftszweck der Besitzgesellschaften ist die verbilligte Vermietung von Immobilien an die Betriebsgesellschaften. Zur Anschaffung dieser Immobilien leistete der Freistaat eine Anschubfinanzierung: Er gewährte den Besitzgesellschaften mehrere

¹⁹² Siehe ORH-Bericht 2022 TNr. 52.



Darlehen über insgesamt 42,7 Mio. €. Hierfür stellte das Finanzministerium 41,8 Mio. € aus Grundstockmitteln und 0,9 Mio. € aus Haushaltsmitteln zur Verfügung. Dem Wirtschaftsministerium wurde die Mittelbewirtschaftung für die Darlehen übertragen. Der Freistaat erklärte bereits jeweils bei Vertragsabschluss den Rangrücktritt für die Darlehen, um eine Insolvenz der Gesellschaften zu vermeiden.

Bis heute sind von den 42,7 Mio. € Darlehen lediglich 1,1 Mio. € getilgt. Nach Auffassung der Jahresabschlussprüfer wird eine weitere Tilgung auch in Zukunft nicht möglich sein.

54.2.3 Verzicht auf Darlehenszinsen

In mehr als 20 Jahren seit Gründung der Besitzgesellschaften erhielt der Freistaat von den fälligen 36,3 Mio. € Darlehenszinsen tatsächlich 4,4 Mio. € (12 %). Auf die übrigen 31,9 Mio. € (88 %) verzichtete er überwiegend gegen Besserungsabrede. Diese sieht für den Fall, dass die Besitzgesellschaften künftig Jahresüberschüsse ausweisen, Zinszahlungen vor.

Zinsen und Zinsverzichte von 2000 bis 2020 (Mio. €)				Tabelle 81
	BIG	BIVG	BG-IGZ	Gesamt
Fällige Zinsen	17,0	10,0	9,3	36,3
Tatsächlich gezahlte Zinsen	3,5	0,6	0,3	4,4
Zinsverzichte gesamt	13,5	9,4	9,0	31,9
<i>davon endgültiger Zinsverzicht</i>	7,6	1,8	2,0	11,4
<i>davon Zinsverzicht unter Besserungsabrede</i>	5,9	7,6	7,0	20,5
Zinsverzichte bezogen auf fällige Zinssumme	79 %	94 %	97 %	88 %

Die voraussichtlich notwendigen Zinsverzichte sind in den Wirtschaftsplänen der jeweils laufenden und kommenden Wirtschaftsperioden bereits berücksichtigt. Die Besitzgesellschaften beantragen diese dementsprechend jährlich beim Wirtschaftsministerium. Das Wirtschaftsministerium überprüft die Anträge und deren Begründung im Einzelfall. Nach Abwägung der aktuellen wirtschaftlichen Situation der Besitzgesellschaften und Abstimmung mit dem Finanzministerium gewährt es die Zinsverzichte.



Die gesamten Zinsverzichte des Freistaates für alle drei Besitzgesellschaften beliefen sich 2012 bis 2020 auf durchschnittlich 1 Mio. € pro Geschäftsjahr.¹⁹³ Sie werden anders als die Zinseinnahmen haushaltsmäßig nicht dargestellt.

Ohne diese Zinsverzichte und die Rangrücktritte des Freistaates drohten den Besitzgesellschaften nach den Feststellungen der Jahresabschlussprüfer unmittelbar die Zahlungsunfähigkeit und Insolvenz.

54.2.4 Zuwendungen zur Finanzierung von Instandhaltungen

Die Besitzgesellschaften verfügen über keine Mittel, um notwendige Instandhaltungsarbeiten zu finanzieren. Ihre einzige Einnahmequelle, die nicht kostendeckenden Mieteinnahmen, reicht hierfür nicht aus. So konnten in der Vergangenheit keine Instandhaltungsrücklagen gebildet werden. Die Besitzgesellschaften sind insoweit auf Zuwendungen des Freistaates angewiesen.

Bislang gewährte das Wirtschaftsministerium zur Durchführung von Umbau- und Sanierungsmaßnahmen den drei Besitzgesellschaften Zuwendungen von insgesamt 13,0 Mio. €. Dabei mussten notwendige und dringliche Maßnahmen bei allen drei Besitzgesellschaften z. T. um mehrere Jahre verschoben werden, denn die notwendigen Haushaltsmittel standen meist nicht zeitnah zur Verfügung.

Die Immobilien der Besitzgesellschaften sind im Durchschnitt über 15 Jahre alt. Aufgrund des zunehmenden Gebäudealters und der teilweise umfangreichen Beanspruchung ist zukünftig ein höherer Instandhaltungsbedarf zu erwarten.

54.3 Würdigung und Empfehlungen

Seit Gründung bewegen sich die Besitzgesellschaften am Rande der Insolvenz. Gleichwohl hat es das Wirtschaftsministerium seit 20 Jahren versäumt, die eingesetzten Finanzierungs- bzw. Förderinstrumente an die Erfordernisse der Realität anzupassen.

Ihr alleiniger Geschäftszweck, die Vermietung an die Betriebsgesellschaften, ist bereits deshalb gefährdet, weil die Besitzgesellschaften nicht für den Erhalt der Immobilien aufkommen können.

Da die Rückführung der Darlehen auch in Zukunft nicht möglich sein wird, hat der ORH erhebliche Zweifel, ob die Darlehen (noch) werthaltig und damit grundstockkonform sind:

¹⁹³ Zum Beispiel Zinsverzicht 2020: BIG: 442.000 €, BIVG: 262.000 €, BG-IGZ: 246.000 €; gesamt 1 Mio. €.



Das Wirtschaftsministerium als mittelbewirtschaftende Stelle hat aber sicherzustellen, dass die Darlehen als Teil des Grundstockvermögens nach Art. 81 BV in ihrem vollen Wert erhalten bleiben. Andernfalls gebietet Art. 81 BV dem Grundstockvermögen Haushaltsmittel in entsprechender Höhe zuzuführen.

Die zwangsweise verstetigten Zinsverzichte sind kein Ausdruck eines transparenten und zielgerichteten, staatlichen Vorgehens. Ohne die jährlichen Zinsverzichte des Freistaates droht den Besitzgesellschaften die Insolvenz. Die Zinsverzichte von 31,9 Mio. € entsprechen zwischenzeitlich 75 % der ursprünglich ausgereichten Darlehenssumme von 42,7 Mio. €. Die Besserungsabreden ändern daran nichts. Sie laufen vielmehr ins Leere; denn die Konstruktion der Zentren lässt keine Gesundung der Besitzgesellschaften in der Zukunft erwarten.

Die jährlichen Zinsverzichte sind zwar keine Zuwendungen im Sinne der Bayerischen Haushaltsordnung, sie wirken jedoch wie eine „indirekte“ institutionelle Förderung zugunsten der Besitzgesellschaften; denn sie sind regelmäßig, sind auf gewisse Dauer angelegt und dienen der Förderung einer Einrichtung als solcher. Anders als bei Zuwendungen gibt es beim Zinsverzicht keine transparenten haushaltsmäßigen Steuerungs- und Kontrollmechanismen (z. B. Kontrolle der Mittelverwendung und Leistungserbringung). So sind die jährlichen Zinsverzichte auch nicht Gegenstand der Haushaltsaufstellung.

Die förmliche Entscheidung der Ministerien über den Zinsverzicht von bislang insgesamt 31,9 Mio. € ändert nichts an der letztlich fehlenden parlamentarischen Kontrolle. Eine solche hält der ORH jedoch für angezeigt, denn auch künftig werden Zinsverzichte von rd. 1 Mio. € jährlich notwendig sein.

54.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wirtschaftsministerium hat in Abstimmung mit dem Finanzministerium und der LfA Stellung genommen.

Das Wirtschaftsministerium teilt mit, dass das bisherige Förder- und Finanzierungskonzept umfassend überprüft werde. Diese Prüfung umfasse alle Gesellschaften, bei denen in der Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums im Rahmen der HTO das entsprechende Finanzierungsmodell über grundstockkonforme Darlehen angewandt worden sei. Das Wirtschaftsministerium habe für eine andere HTO-Gesellschaft ein Gutachten zu den Möglichkeiten einer Umfinanzierung beauftragt. Dieses Gutachten solle Ansätze für eine Umfinanzierung der Besitzgesellschaften liefern.

Die hohe Auslastung der Zentren zeige aber, dass die veranschlagten Mieten, in Verbindung mit dem angebotenen Gesamtpaket akzeptiert würden. Die erfolgreiche Entwicklung



der eingemieteten Unternehmen und deren Verweildauer lasse auf das Erreichen des Fördereffekts schließen.

54.5 Schlussbemerkung

Der vom Wirtschaftsministerium geltend gemachte Fördereffekt hat einen hohen Preis: Der Freistaat hat zur Finanzierung der Besitzgesellschaften 87,6 Mio. € eingesetzt. Alle drei Gesellschaften sind seit Gründung bilanziell überschuldet, können dauerhaft weder die Darlehen zurückzahlen noch die vereinbarten Zinsen entrichten. Die vom Wirtschaftsministerium angekündigte umfassende Überprüfung des Finanzierungskonzepts ist längst überfällig. Ein externes Gutachten kann hierfür allenfalls ein erster Schritt sein.

Der ORH empfiehlt, die Werthaltigkeit der aus Grundstockmitteln gewährten Darlehen in Höhe von 41,8 Mio. € zu überprüfen. Nachdrücklich empfiehlt er zudem, die eingesetzten Finanzierungs- bzw. Förderinstrumente zu überprüfen. Ausgehend davon sollte ein transparentes Gesamtförderkonzept entwickelt werden, das der parlamentarischen Kontrolle unterliegt.



STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

55 Förderung der Betriebs-, Haushalts- und Melkeraushilfe (Kap. 08 03 Tit. 683 18)

Seit vielen Jahren verstößt die staatliche Förderung der Betriebs-, Haushalts- und Melkeraushilfe im Rahmen von sozialpflichtigen Einsätzen gegen Haushaltsrecht. Diese Leistungen zugunsten landwirtschaftlicher Unternehmen in betrieblichen und sozialen Notlagen durch Ersatzkräfte sind im Rahmen der Sozialversicherungspflicht für Landwirte kostenfrei sichergestellt.

Der ORH empfiehlt, die Förderung von über 1 Mio. € pro Jahr nun endlich einzustellen und die vom Landwirtschaftsministerium angekündigte grundlegende neue Fördersystematik zeitnah umzusetzen.

Der ORH hat - nach 2009 erneut - bis Anfang 2022 mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Regensburg und Würzburg die Förderung der hauptberuflichen sozialen Betriebs-, Haushalts- und Melkeraushilfe geprüft. Diese aktuelle Prüfung umfasste die Jahre 2015 bis 2018; in Teilen wurden auch Entwicklungen späterer Jahre einbezogen. Ein Schwerpunkt der Prüfung lag insbesondere bei der Frage der Notwendigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Förderung der sog. sozialpflichtigen Einsätze.

55.1 Ausgangslage

Landwirtschaftliche Unternehmen in Bayern erhalten Unterstützung durch Betriebs- und Haushaltshilfen; in viehhaltenden Betrieben u. a. durch Melkeraushilfen. Ziel ist es, mit diesen Ersatzkräften die Weiterführung des landwirtschaftlichen Unternehmens sicherzustellen.

Dabei ist zwischen folgenden Situationen und Einsatzarten zu unterscheiden:



- **Sozialpflichtige Einsätze:** Diese werden in sozialen und betrieblichen Notlagen im Rahmen einer bestehenden Sozialversicherungspflicht als Sachleistung erbracht. Das landwirtschaftliche Unternehmen hat auf diese einen gesetzlichen Anspruch gegenüber seinem Versicherungsträger.
- **Sozialoffene Einsätze:** Sie werden für den Zeitraum erbracht, für den ein gesetzlicher Leistungsanspruch durch die Sozialversicherungsträger nicht (mehr) oder nicht im beantragten aber benötigten Umfang gegeben ist.
- **Entlastungseinsätze:** Sie dienen während Krankheitsvorsorge oder Urlaub, also außerhalb von Notsituationen, zur Vertretung in Unternehmen, die zu Erwerbszwecken Nutztiere halten.

Bei sozialoffenen Einsätzen und Entlastungseinsätzen sind die Kosten der Ersatzkräfte vom landwirtschaftlichen Unternehmen selbst zu tragen; sie sind nicht von der Sozialversicherungspflicht umfasst.

55.1.1 Sozialpflichtige Einsätze

Bei sozialpflichtigen Einsätzen wird dem landwirtschaftlichen Unternehmen auf gesetzlicher Grundlage kostenfrei eine Ersatzkraft gestellt. Landwirte und ihre mitarbeitenden Familienangehörigen sind bei der bundesgesetzlichen Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) pflichtversichert nach bundeseinheitlichen Beitragssätzen.¹⁹⁴

Die SVLFG ist eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie vereint als eigener Sozialversicherungsträger die landwirtschaftliche Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Alterssicherung unter einem Dach. Das landwirtschaftliche Sozialversicherungssystem weist eine gesetzlich geregelte Besonderheit auf: Anstelle einer Entgeltersatzleistung bei Arbeitsunfähigkeit ist die Gewährung einer Betriebs- und Haushaltshilfe (BHH) vorgesehen, wenn diese Leistung zur Aufrechterhaltung des Unternehmens erforderlich ist. Dazu stellt im Falle einer Notsituation das landwirtschaftliche Unternehmen einen Antrag auf Sachleistung (im Folgenden Sachleistungsantrag) bei der SVLFG.

Die SVLFG ist nach eigener Darstellung nicht in der Lage, ihre Leistungsverpflichtung in Bayern durch eigenes Personal zu erfüllen. Sie bedient sich daher überwiegend aus einem

¹⁹⁴ Siehe „Die Beiträge zur Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft“, abrufbar unter <https://www.svlfg.de/beitrag-lbg>.



Pool von hauptberuflichen Ersatzkräften. Diese werden von verschiedenen Trägerorganisationen, wie der Katholischen Dorfhelferinnen und Betriebsshelfer in Bayern GmbH (KDBH), der Ländlicher Betriebs- und Haushaltsdienst GmbH (LBHD), dem Evangelischen Bildungszentrum Hesselberg (EBZ)¹⁹⁵ und dem Melkeraushilfsdienst Bayern e. V. (MAHD) zur Verfügung gestellt.

Die SVLFG hat mit den Trägerorganisationen inhaltsgleiche Verträge über das „Erbringen von Betriebs- und Haushaltshilfeleistungen in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung“ geschlossen. Mit den darin vereinbarten Vergütungssätzen sind alle im Zusammenhang mit der BHH erbrachten Leistungen einschließlich von deren Organisation und Vermittlung abgegolten. Darüber hinaus ist geregelt, dass weder von den Trägerorganisationen noch von den von ihr eingesetzten Ersatzkräften Forderungen gegenüber den Versicherten erhoben werden dürfen. Die Vermittlung aller Ersatzkräfte sowie die Leitung der Einsätze obliegt den regional zuständigen Maschinen- und Betriebshilfsringen (MR).

55.1.2 Förderung durch den Freistaat

Der Freistaat fördert mit Zuwendungen die Einsätze und Organisation von Fachkräften für die soziale BHH sowie die Melkeraushilfe.¹⁹⁶ Letztlich ist Ziel, die jeweils in Anspruch zu nehmende Dienstleistung - auch bei sozialpflichtigen Einsätzen - zu verbilligen. Dazu hat das Landwirtschaftsministerium Richtlinien erlassen, die für alle o. g. Einsatzarten gelten. Begünstigt werden sollen landwirtschaftliche Unternehmen mit Sitz in Bayern. Voraussetzung für die Förderung des Freistaates ist, dass das begünstigte landwirtschaftliche Unternehmen einen Antrag auf Förderung des Einsatzes von Fachkräften der BHH sowie für die Melkeraushilfe (im Folgenden Zuwendungsantrag I) über den örtlich zuständigen MR stellt.

Zuwendungsempfänger der staatlichen Förderung ist der Verband der Dorf- und Betriebshilfsdienste in Bayern e. V. (Dachverband). Zu diesem haben sich die Trägerorganisationen KDBH, LBHD, EBZ sowie MAHD 2012 zusammengeschlossen. Der Dachverband verhandelt u. a. die Vergütungssätze der SVLFG und soll zudem für eine vereinheitlichte und vereinfachte Förderabwicklung gegenüber dem Landwirtschaftsministerium sorgen. Dazu stellt er gebündelt für die unter seinem Dach zusammengeschlossenen Trägerorganisationen bei der zuständigen Stelle¹⁹⁷ einen Antrag auf Zuwendungen gemäß BayAgrarWiG¹⁹⁸. Dieser Zuwendungsantrag (im Folgenden Zuwendungsantrag II) hat u. a. die

¹⁹⁵ Träger: Verein der Evangelischen Bildungszentren im ländlichen Raum Bayern e. V.

¹⁹⁶ Art. 3 Abs. 3 Nr. 2 und Art. 7 Abs 4 i. V. m. Abs. 1 Nr. 11 und Abs. 5 BayAgrarWiG i. V. m. Richtlinien für die Förderung des Einsatzes von Fachkräften der Betriebs- und Haushaltshilfe sowie für die Melkeraushilfe, Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 10.12.2015 Az. A2/G3-7296.1-1/35 (RL 2015) sowie vom 17.03.2016 Az. A2/G3-7296.1-1/48 (RL 2016).

¹⁹⁷ Bis 2018: Landesanstalt für Landwirtschaft, ab 2019: Staatliche Führungsakademie.

¹⁹⁸ Art. 3 Abs. 2 Nr. 3 und Art. 7 Abs. 1 Nr. 11 sowie Abs. 5 BayAgrarWiG.



Förderung der Vermittlung und des Einsatzes von Fachkräften für die BHH sowie die Melkeraushilfe zum Gegenstand. Die gewährten Zuwendungen leitet der Dachverband an die Trägerorganisationen entsprechend der geleisteten Einsatzstunden weiter.

2009 hatte der ORH im Rahmen seiner Prüfung zum Einsatz von Dorfhelfern, Betriebshelfern und Aushilfsmelkern u. a. empfohlen, die staatliche Förderung der sozialpflichtigen Einsätze einzustellen, da hierauf ein gesetzlicher Anspruch besteht. Das Landwirtschaftsministerium äußerte sich diesbezüglich 2010: „Aufgrund der Tatsache, dass bei Betriebs- und Haushaltshilfe für landwirtschaftliche Unternehmer ein gesetzlicher Anspruch nach dem Sozialgesetzbuch besteht, plädiert das StMELF zukünftig für eine Verringerung des finanziellen Engagements des Staates bei den sozialpflichtigen Einsätzen und im Gegenzug dazu für einen verstärkten Einsatz der Fördermittel - ähnlich dem Ansatz des ORH - im Bereich der sozialoffenen Einsätze. Mittelfristig wird eine vollständige Deckung der Kosten der sozialpflichtigen Einsätze durch die Erstattung der SVLFG angestrebt.“

55.2 Feststellungen

55.2.1 Vergütungssätze der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau für sozialpflichtige Einsätze

In den Verträgen zwischen SVLFG und den Trägerorganisationen wurde geregelt, dass die jeweilige Trägerorganisation für die SVLFG den Versicherten genügend geeignete Ersatzkräfte für diese Leistungen zur Verfügung stellt. Ein Vertragsverhältnis zwischen dem landwirtschaftlichen Betrieb und der Trägerorganisation besteht während des sozialpflichtigen Einsatzes zu keiner Zeit.

Die Vergütung für die Ersatzkräfte wurde in einer eigenen Vergütungsvereinbarung geregelt. Diesbezüglich ist der Dachverband laut Richtlinien des Landwirtschaftsministeriums verpflichtet, „bei den Vertragsverhandlungen mit den gesetzlichen Sozialversicherungsträgern möglichst hohe Erstattungsbeträge zu vereinbaren“.¹⁹⁹

2015 hat die SVLFG mit der KDBH, der LBHD, dem EBZ und dem MAHD individuelle Stundensätze festgelegt, die jeweils jährlich mit einem Index angepasst werden. Nach Angaben des Dachverbands, der mit der SVLFG die Verhandlungen führt, kalkulierte diese bei ihren Vergütungssätzen die in Bayern gewährte staatliche Förderung (s. u.) mit ein. So läge der vereinbarte Vergütungssatz in einem anderen Land, in dem sozialpflichtige Einsätze nicht mehr gefördert werden, je Einsatzstunde über dem in Bayern.

¹⁹⁹ Nr. 7.2 Satz 4 RL 2015 und Nr. 7.2.3 Satz 2 RL 2016.



Die Gegenüberstellung der nachgewiesenen Personalvollkosten der Trägerorganisationen gemäß der Angaben in den Verwendungsnachweisen zeigt: Im Zeitraum von 2015 bis 2018²⁰⁰ deckten die von KDBH, LBHD und EBZ mit der SVLFG vereinbarten Vergütungssätze die Personalvollkosten zwischen 74 und 95 % ab; beim MAHD zwischen 91 und nahezu 100 %. Ab 2021 führten Nachverhandlungen des Dachverbands zu einer mehrstufigen außerordentlichen Erhöhung der Vergütungssätze, die seit dem 01.07.2021 gelten. Laut Darstellung der Trägerorganisationen deckten diese aber die angefallenen Personalvollkosten weiterhin nicht vollständig.

55.2.2 Förderung sozialpflichtiger Einsätze durch den Freistaat

Den Verträgen entsprechend durften weder die Trägerorganisationen noch die von ihr eingesetzten Ersatzkräfte Forderungen gegenüber den Versicherten erheben.

Die Zuwendung des Freistaates für Organisation und Einsatz soll in Form einer Festbetragsfinanzierung mit Pauschalen je nachgewiesener Einsatzstunde an den Dachverband als Zuwendungsempfänger erfolgen. Dieser reicht für die Trägerorganisationen den o. a. Zuwendungsantrag II bei der zuständigen Stelle ein und leitet die bewilligte Zuwendung in voller Höhe an die Trägerorganisationen als Erbringer des Vertretungsdienstes weiter. Tatsächlich erfolgte dies nur, wenn für die geleisteten Einsatzstunden das begünstigte landwirtschaftliche Unternehmen den o. a. Zuwendungsantrag I²⁰¹ stellte.

Das Landwirtschaftsministerium förderte 2015 bis 2018 die hauptberufliche soziale BHH mit 5,87 Mio. €; dabei entfielen auf den sozialpflichtigen Einsatz etwa 4,66 Mio. €, d. h. 80 % aller Fördermittel:

Gewährte Fördermittel für Einsatzstunden (€)						Tabelle 82
Förderbereich	2015	2016	2017	2018	Durchschnitt 2015 bis 2018 pro Jahr	Summe
Alle Einsatzstunden ¹	1.547.928	1.435.490	1.387.995	1.496.572	1.466.996	5.867.985
Sozialpflichtige Einsätze	1.185.764	1.139.258	1.116.963	1.218.968	1.165.238	4.660.954

¹ Sozialpflichtige und sozialoffene Einsätze, Entlastungseinsätze.

²⁰⁰ Für die Folgejahre lagen keine geprüften Verwendungsnachweise vor.

²⁰¹ Gemäß Formular des Landwirtschaftsministeriums.



Rund 93 % der geförderten Einsatzstunden wurden im Bereich der sozialpflichtigen Einsätze geleistet:

Geförderte Einsatzstunden sozialer Einsätze 2015 bis 2018				<i>Tabelle 83</i>
Jahr	2015	2016	2017	2018
Geförderte Einsatzstunden	368.473	322.892	320.207	307.076
Anteil sozialpflichtige Einsätze in %	92,2	92,8	93,0	93,0
Anteil sozialoffene Einsätze in %	3,8	3,9	3,5	3,9
Anteil Entlastungseinsätze in %	4,0	3,3	3,5	3,1

Das Landwirtschaftsministerium hatte infolge der Prüfung des ORH 2009 die Fördersätze für die vom Dachverband abzurechnenden sozialpflichtigen Einsatzstunden einerseits von 7 auf 5 € (3 € beim MAHD) reduziert. Andererseits wurde eine neue Pauschale in Höhe von 0,60 € je Einsatzstunde für die Organisation eingeführt.

Die Verwendungsnachweisprüfung macht deutlich, dass entgegen der Vorgaben in den Richtlinien, für die endgültige Festsetzung der Höhe der beantragten Zuwendung nicht die Festbetragsfinanzierung mit Pauschalen zugrunde gelegt wurde. Stattdessen hat die zuständige Stelle einen Fehlbedarf der Trägerorganisationen zwischen deren tatsächlichen Kosten und den tatsächlichen Einnahmen (insbesondere Vergütungssätze der SVLFG) ermittelt. Bei Trägerorganisationen mit hohen Personalvollkosten ergab sich folglich ein höherer Fehlbedarf als bei Trägerorganisationen mit niedrigeren Personalvollkosten. Je nach Trägerorganisation führte dies zu einer Förderung je Einsatzstunde zwischen 0,02 und 5,60 €.

Keine Zuwendung des Freistaates wurde in folgenden drei Fallgruppen sozialpflichtiger Einsätze gewährt:



- Fälle, in denen die landwirtschaftlichen Unternehmen keinen Zuwendungsantrag I, sondern lediglich den Sachleistungsantrag gegenüber der SVLFG stellten (10 % aller erbrachten Einsatzstunden).
- Fälle, in denen eine Trägerorganisation sozialpflichtige Einsatzstunden mithilfe von Personal erbrachte, das über sog. Zweitarbeitsverträge beschäftigt wurde und dessen Personalvollkosten in der Folge niedriger lagen. Laut Landwirtschaftsministerium sind die sozialpflichtigen Einsätze, die von diesen Personen geleistet werden, von der Förderung ausgeschlossen.
- Fälle, in denen die SVLFG mit weiteren regionalen Leistungsanbietern (wirtschaftlich tätigen GmbHs) Verträge über das Erbringen von Betriebshilfe geschlossen hatte, die nicht dem Dachverband angehören. Laut Trägerorganisationen entspricht die vereinbarte Vergütung annähernd den vom Dachverband ausgehandelten Vergütungssätzen.

55.3 Würdigung

Grundsätzlich handelt es sich bei den sozialpflichtigen Einsätzen um eine sozialversicherungsrechtliche Sachleistung der SVLFG. Die Förderung sozialpflichtiger Einsätze durch das Landwirtschaftsministerium ist deshalb nicht notwendig, also nicht mit dem bayerischen Haushaltsrecht vereinbar. Zuwendungen sind nur gestattet, wenn der Staat an der Erfüllung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.²⁰² Sachleistungen konnten in erheblichem Umfang auch ohne zusätzliche Förderung des Freistaates erbracht werden: Das betraf sozialpflichtige Einsätze, für die Landwirte keinen Zuwendungsantrag I stellten, Einsätze von Personal, das über Zweitarbeitsverträge von den Trägerorganisationen beschäftigt wurde oder auch Einsätze über nicht dem Dachverband angehörende Anbieter.

Die staatliche Förderung führt im Bereich der sozialpflichtigen Einsätze bei bayerischen Landwirten zu keiner unmittelbaren Entlastung: Sie haben für die gesetzliche Sachleistung der SVLFG von vornherein keine Kosten zu tragen. Zudem verringerte sich nicht ihr Pflichtbeitrag zur SVLFG. Aus Sicht des ORH begünstigen die gewährten Fördermittel ausschließlich die Trägerorganisationen bzw. indirekt die bundesunmittelbare Körperschaft SVLFG.

Das am Fehlbedarf der Trägerorganisationen ausgerichtete Förderverfahren führt dazu, dass solche mit höheren Personalvollkosten und kostenineffizienteren Strukturen auch

²⁰² Art. 44 BayHO i. V. m. Art. 23 BayHO.



höhere Zuwendungen erhalten. Dies entspricht keinem wirtschaftlichen Mitteleinsatz und führt überdies zu Wettbewerbsverzerrungen am Dienstleistungsmarkt.

Das Landwirtschaftsministerium förderte für die Jahre 2015 bis 2018 den sozialpflichtigen Einsatz weiterhin mit durchschnittlich 1,17 Mio. € pro Jahr, obwohl es bereits 2010 anderes beabsichtigte.

55.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Landwirtschaftsministerium räumt einer flächendeckenden sozialen Dorf- und Betriebshilfe in Bayern eine herausragende Bedeutung ein. Ein Systemwechsel - Ausstieg aus der Förderung sozialpflichtiger Einsätze - stelle alle Beteiligten vor große Herausforderungen. Um hier verträgliche Lösungen zu finden, sei ein intensiver Abstimmungs- und breiter Beteiligungsprozess mit entsprechenden Übergangszeiten erforderlich und bereits im Gange.

Derzeit werde bereits die Neuausrichtung der sozialen Dorf- und Betriebshilfe - verbunden mit einer Neuarbeitung der Richtlinie für die Förderung des Einsatzes von Fachkräften der Betriebs- und Haushaltshilfe sowie für die Melkeraushilfe - forciert. Dabei erarbeite das Landwirtschaftsministerium im Sinne der Empfehlung des ORH eine grundlegend neue Fördersystematik. Eine Förderung der sozialpflichtigen Einsätze sei darin nicht mehr vorgesehen.

55.5 Schlussbemerkung

Der ORH nimmt zur Kenntnis, dass nach 13 Jahren endlich eine grundlegende neue Fördersystematik gelten soll, die eine Neufassung der bislang geltenden Förderrichtlinien erfordert. Seit vielen Jahren verstößt die staatliche Förderung von sozialpflichtigen Einsätzen in landwirtschaftlichen Unternehmen gegen Haushaltsrecht, da diese im Rahmen der Sozialversicherungspflicht von der SVLFG für Landwirte kostenfrei sicherzustellen sind. Diese Förderung von über 1 Mio. € pro Jahr sollte nun endlich eingestellt werden.



STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

56 **Wirtschaftliche Situation der Bayerischen Staatsforsten** (Kap. 08 05 Tit. 121 11)

Die wirtschaftliche Situation der Bayerischen Staatsforsten, namentlich deren Liquidität, ist angespannt: 2019 bis 2021 erzielten die Bayerischen Staatsforsten erstmals Jahresfehlbeträge von zusammen über 186 Mio. €. Eine Zahlungsunfähigkeit konnte u. a. nur durch einen hohen Überbrückungskredit, erhebliche Einsparungen und Aussetzung der Zuführungen zum Alterssicherungsfonds abgewendet werden. Der ORH empfiehlt, den Mitteleinsatz auf die Staatswaldbewirtschaftung, also das Kerngeschäft zu konzentrieren, Liquiditätsreserven für Krisensituationen aufzubauen und die Personalaufwendungen fortlaufend zu evaluieren.

Der ORH hat 2020/2021 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg die wirtschaftliche Situation der Bayerischen Staatsforsten (BaySF) geprüft. Schwerpunkt der Prüfung waren die Ursachen der negativen wirtschaftlichen Entwicklung und daraus abzuleitende Maßnahmen. Als Prüfungszeitraum wurden die Geschäftsjahre (GJ) 2015 bis 2021 zugrunde gelegt. In Teilen wurde auch die Unternehmensentwicklung seit Gründung einbezogen. Die Prüfung erfolgte auf Basis des Art. 111 BayHO i. V. m. dem Gesetz zur Errichtung des Unternehmens „Bayerische Staatsforsten“ (StFoG) und dem BayWaldG.

56.1 **Ausgangslage**

Die BaySF sind eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Forstministeriums (Aufsichtsbehörde).

Sie sind ein rechtlich und wirtschaftlich eigenständiger Forstwirtschaftsbetrieb. Zur Gründung im Jahr 2005 haben die BaySF rd. 780 Beamte von der ehemaligen Staatsforstverwaltung übernommen, für welche die BaySF gemäß StFoG die Finanzierung von Versorgungs- und Beihilfeleistungen tragen. Die Altersbezüge werden teilweise über einen betriebseigenen Alterssicherungsfonds finanziert.



Die BaySF bewirtschaften für den Freistaat mit insgesamt etwa 2.700 Beschäftigten eine Gesamtfläche von 808.000 Hektar,²⁰³ davon auf etwa 756.000 Hektar den zur Nutzung übertragenen bayerischen Staatswald.²⁰⁴

Die BaySF sind ein gewinnorientiert wirtschaftendes Unternehmen. Ihren Aufwand, der aus der Erfüllung ihrer Aufgaben und weiteren Geschäfte entsteht, decken sie aus den erwirtschafteten Erträgen. Das StFoG legt fest, dass die BaySF sowohl ihre Aufgaben als auch die „weiteren Geschäfte“ nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen haben.

Ihre Aufgabe ist es, das Forstvermögen, insbesondere den Staatswald, unter Beachtung der Grundsätze einer naturnahen Forstwirtschaft in vorbildlicher Weise zu bewirtschaften. Dabei sind in besonderem Maße die Belange des Naturschutzes, der Landschaftspflege, des Klimaschutzes und der Wasserwirtschaft zu berücksichtigen. Die Bewirtschaftung des Staatswalds umfasst alle Maßnahmen, die der Erzeugung und Verwertung von Holz sowie der Sicherung und Verbesserung der Schutz- und Erholungsfunktion und der biologischen Vielfalt im Staatswald dienen. Darüber hinaus erbringen die BaySF besondere Gemeinwohlleistungen (bGWL) im Sinne des Art. 22 Abs. 4 BayWaldG²⁰⁵, die über die gesetzlichen Anforderungen der Waldbewirtschaftung der BaySF hinausgehen und für die die BaySF 10 % der Kosten tragen; die restlichen 90 % werden durch das Forstministerium mittels Zuwendungen finanziert. Daneben übernehmen die BaySF die Ausübung des Jagdrechts auf den ihr zur Bewirtschaftung zugewiesenen Flächen.

Die BaySF können darüber hinaus „weitere Geschäfte“ betreiben, die im Zusammenhang mit den Aufgaben der Bewirtschaftung des Staatswalds und der Jagd stehen und sollen diese auch betreiben, wenn dies dem effizienten Einsatz ihrer personellen und sachlichen Kapazitäten dient.

Organe der BaySF sind Vorstand, Aufsichtsrat und Beirat. Der Aufsichtsrat entscheidet u. a. über die Feststellung des Jahresabschlusses und über die Verwendung des Jahresergebnisses auf Vorschlag des Vorstands. Dabei sollen die BaySF nach dem StFoG angemessene Rücklagen bilden.

Weiter ist gesetzlich geregelt, dass die BaySF für Investitionen und zur Umschuldung Kredite bis zur Höhe von 10 % des Eigenkapitals aufnehmen dürfen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Die Aufnahme

²⁰³ Stand 2020.

²⁰⁴ 52.000 Hektar weitere Flächen, wie Wasser- und Freilandflächen, Steinbrüche etc.

²⁰⁵ Art. 3 StFoG, Art. 18 Abs. 1 Nr. 4 und Art. 22 Abs. 4 BayWaldG; z. B.: Erholungsfunktion, Moorrenaturierung.



weitergehender Kredite bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem Finanzministerium.

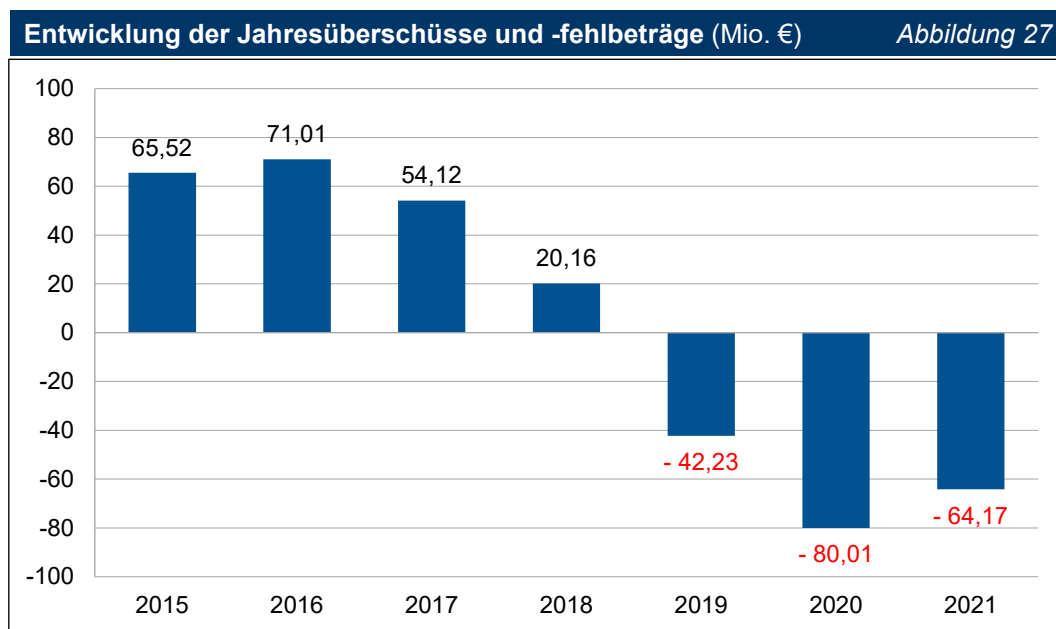
Der Freistaat haftet für die Verbindlichkeiten der BaySF unbeschränkt, soweit die Befriedigung aus dem Vermögen der Anstalt nicht möglich ist. Aufgrund dieser Gewährträgerhaftung ist die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens gesetzlich ausgeschlossen.²⁰⁶

56.2 Feststellungen

56.2.1 Entwicklung der wirtschaftlichen Situation

56.2.1.1 Jahresergebnisse

Die BaySF erzielten in den GJ²⁰⁷ 2006 bis 2018 durchgängig Jahresüberschüsse von fast 733 Mio. €. Ab dem GJ 2019 bis einschließlich GJ 2021 waren Jahresfehlbeträge zu verzeichnen; in Summe mehr als 186 Mio. €.



Die Jahresfehlbeträge sind v. a. auf eine überregionale Holzmarktkrise zurückzuführen, die sich aufgrund stetig steigender Schadholzmengen infolge massiver Stürme (Niklas 2015 und Sabine 2020) und einer Trockenperiode 2018 entwickelte. Dieser Krise begegneten

²⁰⁶ Art. 25 Abs. 1 AGGVG.

²⁰⁷ Das GJ beginnt am 01.07. und endet am 30.06. des folgenden Jahres.



die BaySF in den GJ 2016 bis 2019 mit Einsparungen (z. B. im Bereich der Wegeinstandhaltung) in Höhe von 63 Mio. €.

Die Höhe der an die BaySF gewährten Zuwendungen für die gesetzlich verpflichtende Erbringung von bGWL stieg bis 2021 auf annähernd 18 Mio. € an. Aufgrund des Eigenanteils der BaySF von 10 % an den angefallenen Aufwendungen erhöhte sich auch dieser deutlich und belastete z. B. das Jahresergebnis 2021 mit 2 Mio. €.

56.2.1.2 Umsatzstruktur

Die BaySF erzielten seit ihrer Gründung durchschnittlich 90 % des jährlichen Gesamtumsatzes aus dem Verkauf von Holz.²⁰⁸ Die übrigen Umsätze verteilten sich auf die „weiteren Geschäftsfelder“ (insbesondere Vermietung und Verpachtung), „Jagd und Fischerei“, „bGWL“ und „sonstige“.

Entwicklung der Umsätze (Umsatzstruktur) (Mio. €)							Tabelle 84
Bereich	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Holz inkl. Fracht	368,65	366,70	362,07	330,99	286,87	268,39	284,66
Jagd und Fischerei	6,82	6,78	7,03	6,84	7,00	7,12	7,13
Weitere Geschäftsfelder	19,95	20,08	23,43	23,59	24,25	25,70	27,93
bGWL	7,84	7,45	7,94	8,37	9,36	10,25	17,96
Sonstige	0,81	0,83	1,96	2,11	2,27	2,74	2,03
Gesamt	404,07	401,83	402,44	371,91	329,75	314,20	339,71

Die Umsätze aus dem Verkauf von Holz verringerten sich ab dem GJ 2018 im zweistelligen Millionenbereich. Im Vergleich zum GJ 2015 ergaben sich zum GJ 2020, in dem der Umsatz aus Holzverkauf einen historischen Tiefpunkt von 268 Mio. € erreichte, Umsatzeinbußen von über 100 Mio. €. Teilweise konnten die Umsatzrückgänge durch Steigerungen u. a. in den weiteren Geschäftsfeldern aufgefangen werden.

²⁰⁸ Inkl. Erlöse aus Holzhandel, z. B. im GJ 2021 ca. 2 Promille des Holzumsatzes.



56.2.1.3 Personalaufwand und Versorgungslasten

Die BaySF erbrachten in den GJ 2015 bis 2021 durchschnittlich mehr als 40 % ihrer Gesamtaufwendungen für das Personal.²⁰⁹ Im GJ 2021 lagen die Personalaufwendungen mit 160 Mio. € um 16,1 % höher als 2015. Ursache sind die gestiegenen Löhne und Gehälter im Zeitraum von 2015 bis 2021 (+ 10,9 %) sowie gestiegenen Sozialabgaben und Aufwendungen für Altersversorgung (+ 34,0 %).

2010 führten die BaySF einen „Alterssicherungsfonds“ ein. Mit diesem sollen in wirtschaftlich guten Jahren Finanzmittel für die zukünftigen Versorgungsleistungen angespart werden. Mit Blick auf die wirtschaftliche Situation setzten die BaySF im GJ 2020 die zunächst vorgesehene Zuführung von 20 Mio. € aus. Zudem wurden Maßnahmen ergriffen, durch die bis Ende 2035 insgesamt 30 Mio. € weniger zugeführt werden. Damit verlagern die BaySF die Finanzierung der Versorgungslasten teilweise auf die Jahre nach 2035; mit der Einführung eines Verstetigungsmodells für den Alterssicherungsfonds wird jedoch eine kontinuierlichere und moderatere Liquiditätsbelastung angestrebt.

56.2.1.4 Investition

In den GJ 2015 bis 2021 wurden durchschnittlich knapp 20 Mio. € pro Jahr in Anlagevermögen investiert, darunter im Bereich Immobilien über 10 Mio. €. Hierzu zählt u. a. der Neubau der gastronomisch bewirtschafteten Tannenhütte²¹⁰ bei Garmisch-Partenkirchen mit einem Investitionsvolumen von 3,41 Mio. €, deren Bau ohne gesonderte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung umgesetzt wurde. Im Nachgang erstellte Kalkulationen zeigen, dass die Tannenhütte dauerhaft Verluste²¹¹ einfahren wird.

56.2.2 Eigenkapital und Finanzmittelbestand

Das Eigenkapital der BaySF hatte zum 30.06.2021 mit 5 Mio. € den niedrigsten Stand seit Gründung.²¹² Es ist somit im Vergleich zum 30.06.2015²¹³ um 225 Mio. € zurückgegangen und im Vergleich zum 30.06.2020²¹⁴ um 64 Mio. €.

²⁰⁹ Löhne und Gehälter sowie soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung.

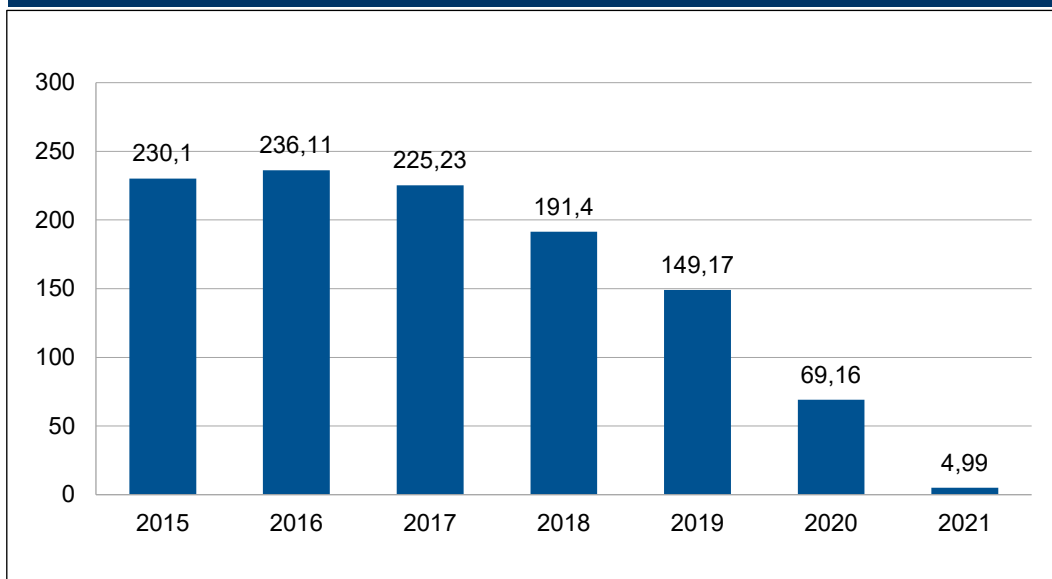
²¹⁰ <https://tannenhuette.de>, abgerufen am 10.01.2023.

²¹¹ Kumulierter Verlust von etwa 700.000 € (entspricht 7,9 % Rendite) bei einer Nutzungsdauer von 25 Jahren.

²¹² Dies entspricht einer Eigenkapitalquote von 0,84 %.

²¹³ Eigenkapital zum 30.06.2015: 230.099.696 €.

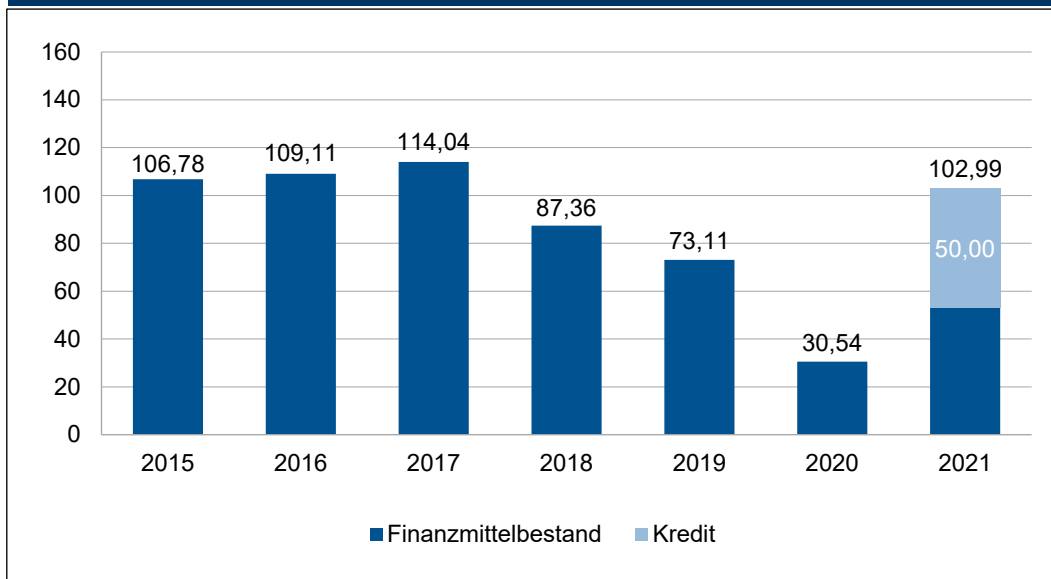
²¹⁴ Eigenkapital zum 30.06.2020: 69.156.691 €.

**Entwicklung des Eigenkapitals in den GJ 2015 bis 2021 (Mio. €)** *Abbildung 28*

Der Finanzmittelbestand (liquide Mittel) der BaySF verringerte sich in den GJ 2018 bis 2020 stetig. Im Vergleich zum 30.06.2015 gingen die liquiden Mittel zum 30.06.2020 um 71,4 % zurück. Die Unternehmensleitung bewertete gegenüber den internen Gremien die Liquiditätslage noch im März 2019 als „hervorragend“ und änderte diese Einschätzung im März 2020 auf „besorgniserregend“. Die liquiden Mittel erreichten ihren bisherigen Tiefstand mit 2,50 Mio. € Anfang Dezember 2020. Wie sich im GJ 2020 zeigte, belasteten Sturm und Borkenkäfer die Liquidität des Unternehmens mit 120 Mio. €.



Entwicklung des Finanzmittelbestands (liquide Mittel) in den GJ 2015 bis 2021
(Mio. €) Abbildung 29



Zur finanziellen Konsolidierung vereinbarten die BaySF auf Basis eines Beschlusses des Aufsichtsrats vom August 2020 die Erhöhung der Kontokorrentlinien von 5 auf 30 Mio. €. Darüber hinaus wurden mit Zustimmung des Forstministeriums und im Einvernehmen mit dem Finanzministerium mittel- bzw. langfristige Kreditlinien mit einem Volumen von 100 Mio. € vereinbart, im Rahmen derer im März 2021 die BaySF einen Bankkredit von 50 Mio. € mit einer Laufzeit bis 2028 aufnahmen.

Zum 30.06.2021 wiesen die BaySF liquide Mittel in Höhe von 103 Mio. € auf. Hierin enthalten sind Mittel aus der Aufnahme des o. g. Bankkredits und Coronahilfen von 12 Mio. €. Darüber hinaus wurde die Zuführung zum Alterssicherungsfonds ausgesetzt und Instandhaltungsmaßnahmen im Kerngeschäft zurückgestellt.

56.2.3 Rücklagenbildung und Gewinnabführung

Rücklagen sind erforderlich, damit der Betrieb in einer wirtschaftlich schwierigen Zeit ohne wesentliche Kreditaufnahme alle gesetzlichen Aufgaben erfüllen kann. Laut Begründung zum StFoG²¹⁵ sollen in wirtschaftlich guten Zeiten ausreichende Rücklagen in Form von liquiden Mitteln angespart werden.

²¹⁵ Zu Art. 16 Abs. 2 StFoG.



Nach Abschluss eines GJ erstellte der Vorstand der BaySF stets einen förmlichen Vorschlag zur Gewinnverwendung, welcher die Rücklagenbildung und Gewinnabführung beinhaltete. Hierfür prognostizierten die BaySF jeweils zum Ende eines GJ den voraussichtlichen Saldo aus Geldzu- und Geldabflüssen (Cashflow²¹⁶-Prognose) des folgenden GJ. Der Aufsichtsrat folgte bei seinen diesbezüglichen Beschlüssen stets den Empfehlungen des Vorstands. Seit Gründung stellten die BaySF 65 Mio. € in die Gewinnrücklagen ein; davon 52 Mio. € in den GJ 2006 bis 2008. Demgegenüber führten die BaySF seit ihrer Gründung bis einschließlich GJ 2017 Gewinne von 648 Mio. € an den allgemeinen Staatshaushalt ab. Für die GJ ab 2018 erfolgten keine Gewinnabführungen mehr.

In den GJ 2015 bis 2018 ergab sich ein positiver Cashflow vor Gewinnabführung von 228 Mio. €. Demgegenüber führten die BaySF in diesen GJ in Summe 260 Mio. € an den Freistaat ab und griffen damit auf Liquiditätsreserven des Unternehmens zurück. Am Beispiel des GJ 2018 zeigte sich: Die BaySF führten auf Grundlage des Jahresüberschusses des GJ 2017 54 Mio. € an den Staatshaushalt ab. Dies basierte auf dem geschätzten Cashflow von über 49 Mio. €. Der tatsächliche Cashflow betrug 27 Mio. €, sodass die Gewinnabführung Liquiditätsreserven von 27 Mio. € beanspruchte.

56.2.4 Ausblick

56.2.4.1 Forstbetrieb 2030

Die BaySF starteten im Dezember 2020 das Projekt „Forstbetrieb 2030“. Die BaySF sollen danach für die Zukunft als moderner und effizienter Forstbetrieb aufgestellt werden. Das Projekt beschäftigt sich u. a. mit der Frage, welche Formen der Zusammenarbeit für den Forstbetrieb der Zukunft erfolgskritisch sind und welche Bedeutung dies für die unterschiedlichen Geschäftsbereiche der BaySF hat. Dabei sind die Risiken, die sich aus dem Klimawandel, dem demografischen Wandel und den Unwägbarkeiten des Holzmarkts ergeben, zu berücksichtigen.

Im Rahmen des Projekts wurde beschlossen, dass kein Personalabbau erfolgen soll, da dies dem Ziel eines leistungs- und zukunftsfähigen Forstbetriebs zuwiderlaufen würde. Weiter wurde festgelegt, dass ab dem GJ 2024 ein sog. Klimawaldfonds aufgebaut werden soll. In diesem sollen bis zum 30.06.2029 liquide Reserven für Krisenzeiten von 200 Mio. € gebildet werden.

²¹⁶ Der Cashflow stellt als betriebswirtschaftliche Messzahl den Saldo der Zu- und Abflüsse liquider Mittel eines Unternehmens innerhalb eines Zeitraums dar.



56.2.4.2 Wirtschaftliche Entwicklung

Die BaySF kalkulieren in regelmäßigen Abständen ihre künftige wirtschaftliche Entwicklung (sog. Mehrjahresplanung). Sie rechnen nach eigenen Angaben bis 2030 mit einer sukzessiven wirtschaftlichen Erholung und zum 30.06.2030 mit einem Eigenkapital in einer Höhe von 96 Mio. €.

Dabei ist berücksichtigt, dass

- die Personalkosten weiter ansteigen,
- die Einzahlungen in den Alterssicherungsfonds geleistet werden können,
- der Überbrückungskredit bis Ende 2028 getilgt wird und
- keine Gewinnabführungen an den Freistaat erfolgen.

Mögliche Auswirkungen von überregionalen Großstörereignissen wurden in der o. g. Mehrjahresplanung bis 2030 finanziell nicht abgebildet. Wie die Auswertung der zurückliegenden drei Dekaden zeigt, muss alle sieben bis zehn Jahre - allein auf Sturmereignisse bezogen - mit überregionalen Störungen gerechnet werden.²¹⁷ Wie sich im GJ 2020 zeigte, belasteten Sturm und Borkenkäfer die Liquidität des Unternehmens mit 120 Mio. €.

56.3 Würdigung und Empfehlungen

56.3.1 Entwicklung der wirtschaftlichen Situation

Der ORH stuft die wirtschaftliche Situation der BaySF im Jahr 2021 als sehr angespannt ein. Zumindest mittelfristig wird die Handlungsfähigkeit des Unternehmens in zukünftige Investitionen deutlich eingeschränkt bleiben. Dies gilt auch für die Erschließung neuer, vom Holzmarkt unabhängiger profitabler Geschäftsfelder.

Die Bewirtschaftung des Staatswalds wird von externen Faktoren, wie z. B. Kalamitäten erheblich beeinflusst. In den vergangenen Jahren entwickelte sich u. a. aufgrund großer Schadholzmengen in weiten Teilen Europas ein Holzmarkt mit hoch volatilen Preisen. Trotz erheblicher Umsatzeinbußen in den GJ 2017 bis 2021 wurden ohne erkennbaren zukünftigen Gegenwert für das Unternehmen überdies noch Projekte außerhalb des Kern-

²¹⁷ Stürme Vivian/Wiebke 1990, Sturm Lothar 1999, Sturm Kyrill 2007, Sturm Niklas 2015, Trockenjahr 2018, Sturm Sabine 2020.



geschäfts (u. a. die Tannenhütte) umgesetzt. Dadurch wurde die Liquidität zusätzlich belastet. Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund kritisch zu sehen, weil im gleichen Zeitraum erhebliche Einsparungen im Bereich der Kernaufgaben ergriffen werden mussten und die Zuführungen zum Alterssicherungsfonds zeitweise ausgesetzt wurden.

Der ORH empfiehlt den BaySF, ihren Mitteleinsatz in Zukunft auf die Erfüllung der Kernaufgaben zu konzentrieren. Darüber hinausgehende Investitionen sollten grundsätzlich ein wirtschaftliches Ziel verfolgen.

Zudem empfiehlt der ORH, die Aufwendungen für das Personal als wesentlichen Kostenblock auf betriebswirtschaftlicher Basis fortlaufend zu evaluieren. Ferner muss berücksichtigt werden, dass die zu erbringenden bGWL zunehmen, was zusätzliche ungedeckte Aufwendungen (Eigenanteil 10 %) bedeutet.

56.3.2 Eigenkapital und Finanzmittelbestand

Der ORH bewertet die Liquiditätslage nach wie vor als angespannt. Ob die BaySF in den nächsten Jahren in der Lage sein werden, ausreichend Liquiditätsreserven zu bilden und so für wirtschaftlich schwierige Zeiten vorzusorgen, ist fraglich.

In nur fünf GJ war die ursprünglich als „gut“ einzustufende Eigenkapitaldecke der BaySF aufgebraucht. Die zum Ende des GJ 2021 gegebene Eigenkapitalquote von 0,84 % ist niedrig, die Kapitalstruktur unausgewogen.

Die Kreditaufnahme war unausweichlich, um den laufenden Betrieb des Kerngeschäfts sicherzustellen. Die BaySF haben es versäumt, rechtzeitig ausreichende Rücklagen aufzubauen, um kreditfinanzierte Verlustausgleiche zu vermeiden.

56.3.3 Rücklagenbildung und Gewinnabführung

Die Unternehmensleitung unterschätzte in den letzten Jahren die zunehmende negative Dynamik aus dem Kerngeschäft und deren Folgen für die weitere Entwicklung des Unternehmens.

Bei der Festsetzung der Höhe der Rücklagenbildung und Gewinnabführung haben sowohl Vorstand als auch Aufsichtsrat in der Vergangenheit nicht ausreichend darauf hingewirkt, notwendige Liquiditätsreserven zu bilden. Im Vordergrund standen hohe Gewinnabführungen an den allgemeinen Staatshaushalt.

Spätestens ab dem GJ 2018 hätte der Unternehmensleitung ersichtlich sein müssen, dass diese Gewinnabführungen zulasten von Liquiditätsreserven und notwendigen Instand-



haltungen im Kerngeschäft geleistet wurden. Nicht zielführend war dabei auch, sich bei der Festsetzung der Höhe der Gewinnabführung an einer Cashflow-Prognose zu orientieren. Das Beispiel des GJ 2018 zeigt, wie weit die Prognose den tatsächlichen Cashflow überschätzte.

56.3.4 Ausblick

Neue gesetzliche Vorgaben²¹⁸ und wachsende gesellschaftliche Ansprüche an den Wald werden die Erträge der BaySF dauerhaft und spürbar reduzieren. Dem geplanten „Klimawaldfonds“ kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Angemessene Liquiditätsreserven sind für die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der BaySF und damit auch für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags notwendig. Sie sollten zeitnah aufgebaut werden.

Eine Personalbedarfsplanung auf Grundlage unternehmerischer Kennzahlen stellt eine Daueraufgabe dar. Nur so kann die Unternehmensleitung auf geänderte Rahmenbedingungen reagieren. Daher sollte der Beschluss, den Personalabbau im Rahmen des Projekts Forstbetrieb 2030 auszuschließen, überprüft werden.

Der ORH sieht die Einschätzung der BaySF zu deren wirtschaftlicher Entwicklung bis 2030 als zu optimistisch, denn Großstörereignisse, die statistisch etwa alle sieben bis zehn Jahre eintreten, wurden nicht berücksichtigt. Ein solches Ereignis würde sowohl die Tilgung des Überbrückungskredits als auch den Aufbau des „Klimawaldfonds“ in der geplanten Höhe infrage stellen.

56.4 Stellungnahme der BaySF und der Verwaltung

Die BaySF betonen, sie seien ein rechtlich und wirtschaftlich eigenständiger Forstbetrieb. In der Vergangenheit habe es zur Erwartungshaltung an das Unternehmen BaySF gehört, dass es bei unternehmerischen Erfolgen angezeigt gewesen sei, den Freistaat an der allgemein positiven Entwicklung des Unternehmens seit Gründung partizipieren zu lassen und durch die Gewinnabführung einen Beitrag zum Staatshaushalt zu leisten. Die Konzentration auf Kernaufgaben und deren vorrangige Beachtung sei folgerichtig. Aufgrund sich stetig verändernder Rahmenbedingungen sei jedoch eine dauerhaft zu enge Auslegung von Kernaufgaben nicht zwingend zielführend. Vielmehr brauche es in Zukunft die Möglichkeiten von Schwerpunktsetzungen im Rahmen der Auftragserfüllung. Dabei sollten aus Sicht der BaySF immer kaufmännische Grundsätze die Grundlage von Entscheidungen bilden, wenngleich nicht jeder Nutzen von Maßnahmen finanziell bewertet werden könne und sich der Erfolg von neuen Geschäftsbereichen nicht mit absoluter Sicherheit voraus-

²¹⁸ BayWaldG, BayNatschG und BayKlimaG.



sagen lasse. Zum unternehmerischen Handeln gehöre es auch, Chancen zu nutzen und dafür gezielt nach hinreichender Abwägung Risiken einzugehen. Die Investitionsstrategie der BaySF werde evaluiert. Dabei solle verstärkt auch die Wirtschaftlichkeit in den Mittelpunkt gerückt werden und insbesondere für Investitionen außerhalb des Kerngeschäfts Effizienzgewinne bzw. nachhaltige Renditechancen Grundvoraussetzung sein.

Rückblickend hätten die Gewinnabführungen an den Staatshaushalt während der finanziell erfolgreichen GJ dazu geführt, auch den Freistaat an der positiven Entwicklung des Unternehmens partizipieren zu lassen. Allerdings sehen die BaySF, dass die Schaffung einer angemessenen Rücklage geholfen hätte, in finanziell sehr schwierigen GJ die ausfallenden Erlöse auszugleichen. Sie hätten sich aufgrund der Entwicklung der letzten GJ für die Schaffung eines Klimawaldfonds entschieden, um eine Rücklage in Form einer Liquiditätsreserve aufzubauen und diese dann in wirtschaftlich schwierigen Zeiten zur Sicherung der Handlungsfähigkeit einsetzen zu können.

Bei den BaySF seien bereits umfangreiche Planungsprozesse etabliert. Im Mittelpunkt der neuen Mehrjahresprognose solle die Diskussion stehen, wohin sich das Unternehmen zukünftig entwickeln könnte und welche finanziellen Auswirkungen dies hätte. Des Weiteren würden die BaySF die zu erfüllenden Aufgabenfelder analysieren. Schwerpunkt solle dabei die Definition von Zielgrößen in Bezug auf den jährlichen Normalaufwand zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags sein.

Die Entwicklung der Personalkosten solle regelmäßig und differenziert geprüft werden. Insbesondere sollten kritische Einzelentwicklungen in das Controlling eingehen.

Die finanzielle Situation der BaySF habe sich im Lauf des Kalenderjahres 2022 wieder stabilisiert. Im GJ 2022 (Abschluss 30.06.2022) sei man in die Gewinnzone zurückgekehrt und habe zudem ein negatives Eigenkapital vermeiden können. Im Rahmen des Jahresabschlusses sei es bereits gelungen, vorzeitig 20 Mio. € in den BaySF-Klimawaldfonds einzulegen und 10 Mio. € für die Rückzahlung des Kredits zweckzubinden. Die Bemühungen im Rahmen des Strukturprojekts „Forstbetrieb 2030“ würden erste Erfolge zeigen.

Das Forstministerium verweist ergänzend darauf, dass der Aufbau des sog. Klimawaldfonds aus einem Aufsichtsratsbeschluss infolge der politischen Entscheidung resultiere, dass keine Gewinne mehr an den Staatshaushalt abgeführt werden sollen. Die Gewinne in der Vergangenheit nicht zur Rücklagenbildung zu verwenden, sondern diese an den Staatshaushalt abzuführen, habe der Erwartungshaltung an das Unternehmen entsprochen.



56.5 Schlussbemerkung

Die BaySF konnte im GJ 2022 bei günstiger Holzmarktentwicklung einen Jahresüberschuss von 5,3 Mio. € ausweisen. Die noch immer sehr geringe Eigenkapitalquote (1,6 %) deutet allerdings auf eine nach wie vor herausfordernde wirtschaftliche Lage hin; namentlich ist die Liquidität weiterhin als angespannt anzusehen. Daher empfiehlt der ORH,

- den Mitteleinsatz auf die Erfüllung der Kernaufgaben zu konzentrieren,
- zur Sicherung der Handlungsfähigkeit der BaySF weiterhin mit künftigen Überschüssen die Liquiditätsreserven im Klimawaldfonds aufzustocken und
- den Personalaufwand als wesentlichen Kostenblock fortlaufend zu evaluieren.



STAATSMINISTERIUM FÜR WOHNEN, BAU UND VERKEHR

57 Investitionen in die Staatsstraßen (Kap. 09 40 Tit. 750 00)

➤ Für Staatsstraßen standen zuletzt 350 Mio. € pro Jahr zur Verfügung. Die bisherige Darstellung der Staatsstraßen-Investitionen hält der ORH für unübersichtlich und nicht transparent. Er empfiehlt eine effiziente Steuerung des Mitteleinsatzes auf Grundlage realistischer baulicher und zeitlicher Ziele sowie belastbarer Kosten. Das Bauministerium sollte dem Landtag regelmäßig zu Staatsstraßen über Finanzierung, Zustand, Ziele und Zielerreichung berichten.

Der ORH hat sich 2021/2022 auf Grundlage der Ergebnisse seiner früheren Prüfungen²¹⁹ erneut mit dem Erhaltungs- und Ausbauzustand der Staatsstraßen befasst. Dabei ging es insbesondere um die wirksame Steuerung der hierfür eingesetzten Mittel und die transparente sowie die umfassende Darstellung der Ergebnisse. Prüfungsmaßstab war die Wirtschaftlichkeit der Investitionen in die Staatsstraßen.

57.1 Ausgangslage

Der Freistaat ist Baulastträger für das Staatsstraßennetz mit 14.000 km Fahrbahnen und 7.100 Bauwerken; etwa drei Viertel davon sind Brücken, ein Viertel sind Stützmauern, Tunnel, Trog- und Lärmschutzbauwerke. Der Ausbauzustand des historisch gewachsenen Netzes entspricht vor allem hinsichtlich Linienführung und Tragfähigkeit der Fahrbahnen nur teilweise dem geltenden technischen Regelwerk. Für die bauliche Bestandserhaltung der Fahrbahnen hatte der ORH in seinem Bericht 2019 (TNr. 35) einen Nachholbedarf von mehr als 2 Mrd. € ermittelt.

Das Bauministerium unterscheidet in seinen Veröffentlichungen zu Staatsstraßen die drei Investitionsbereiche Ausbauplan, Erhaltung und Sonstiger Um-/Ausbau²²⁰:

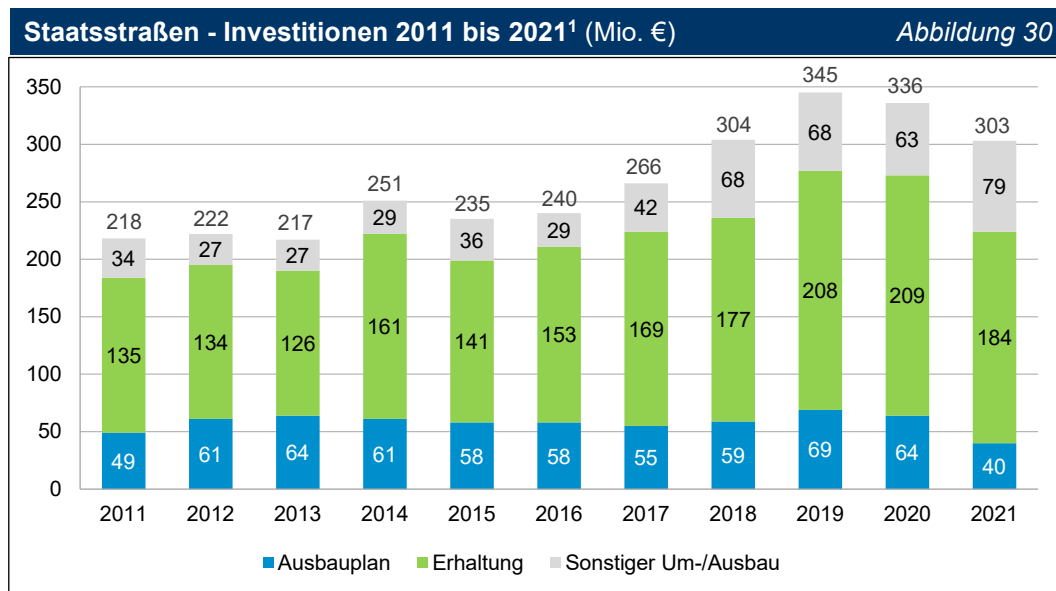
²¹⁹ Siehe ORH-Berichte 2019 TNr. 35 und 2018 TNr. 34.

²²⁰ <https://www.stmb.bayern.de/vum/strasse/bauunterhalt/finanzierungundfoerderung/index.php>, abgerufen am 12.05.2022.



Drei Investitionsbereiche für Staatsstraßen			Tabelle 85
7. Ausbauplan (666 Projekte)	Projektart Netzausbau	Neubau	6
		Ortsumgehung	275
		Verlegungen	27
	Projektart Bestand	Bestandsausbau	302
		Brückenerneuerungen	35
		Bahnübergangsbeseitigungen	21
Erhaltung	Maßnahmen außerhalb des Ausbauplans mit überwiegendem Erhaltungsanteil (Fahrbahnen und Bauwerke)		
Sonstiger Um-/Ausbau	Maßnahmen außerhalb des Ausbauplans mit überwiegendem Ausbauanteil sowie sonstige Ausgaben (Knotenpunktumbauten, Bauwerkserhaltung, Radwege, Querungshilfen, Lärmsanierung, Amphibienschutz, Kanalkostenbeiträge etc.)		

Von 2011 bis 2021 investierte der Freistaat knapp 3 Mrd. € in die Staatsstraßen:



¹ Quelle: Bauministerium.

Der Haushaltsansatz²²¹ wurde in den letzten Jahren auf 350 Mio. € pro Jahr erhöht. Aufgrund der Haushaltssperre lagen die Ausgaben 2021 bei 303 Mio. €.

²²¹ Kap. 09 40 Tit. 750 00.



In der Abbildung 30 nicht enthalten sind staatliche wie kommunale Ausgaben für Baumaßnahmen, die die Kommunen im Staatsstraßennetz mit staatlicher Förderung durchführten. Seit 1999 können auch Kommunen den Bau von Ortsumgehungen und Radwegen sowie Knotenpunktumbauten an Staatsstraßen übernehmen und finanzieren. Der Freistaat unterstützt sie dabei mit Fördermitteln²²². Der Haushaltsansatz hierfür stieg von jährlich 17,9 Mio. € (1999) auf 33,9 Mio. € (2021). So wurden von 2011 bis 2021 zusätzlich 400 Mio. € in die Staatsstraßen investiert, davon 90 Mio. € kommunale und 310 Mio. € staatliche Mittel.

57.2 Feststellungen

Das Bauministerium geht nach überschlägiger Schätzung von einem stark steigenden Investitionsbedarf im Staatsstraßenbau aus, mit folgender Verteilung auf die drei Investitionsbereiche:

Jährlicher Investitionsbedarf Staatsstraßen (drei Investitionsbereiche)¹ (Mio. €) <i>Tabelle 86</i>				
	Status Quo 2020 bis 2022	Kurzfristig 2023	Mittelfristig 2024 bis 2029	Langfristig ab 2029
Ausbauplan	60	70	70	70
Erhaltung	210	280	320	360
Sonstiger Um-/ Ausbau	80	100	110	120
Summen	350	450	500	550

¹ Quelle: Bauministerium.

57.2.1 Ausbauplan

Der Ausbauplan für die Staatsstraßen stellt die Ausbauziele der Staatsregierung maßnahmenbezogen dar. Der derzeit gültige 7. Ausbauplan (Stand: 01.01.2011) enthält 666 Projekte (vgl. Tabelle 85) in unterschiedlichen Dringlichkeitsstufen.

Künftig will das Bauministerium den Ausbauplan in veränderter Form und reduziert auf die Projekte der Projektart „Netzausbau“ weiterführen (vgl. Tabelle 87). Dagegen sollen die Projekte der Projektart „Bestand“ nach fachlichen Gesichtspunkten und Programmen umgesetzt und den beiden anderen Investitionsbereichen Erhaltung bzw. Sonstiger Um-/Ausbau zugeordnet werden:

²²² Förderung nach Art. 13f BayFAG (Kap. 13 10 Tit. 883 01).



Ausbauplan - künftige Projektzuordnung (Bauministerium)		Tabelle 87
7. Ausbauplan	Projektart Netzausbau	
	Projektart Bestand	Bestandsausbau Brückenerneuerungen Bahnübergangsbeseitigungen
Erhaltung		
Sonstiger Um-/Ausbau		

57.2.1.1 Umsetzung des 7. Ausbauplans 2011 bis 2020

Der derzeit gültige 7. Ausbauplan hat einen Finanzbedarf für mehrere Jahrzehnte. Von den 666 Projekten sollten von 2011 bis 2020 die 253 Projekte der 1. Dringlichkeit (Gesamtlänge: 537 km), mit einem staatlichen Kostenanteil von 1 Mrd. €, gebaut werden.

Bis Ende 2020 waren von den dringlichsten 253 Projekten 107 (42 %) mit einer Länge von 221 km (41 %) fertiggestellt oder in Bau. Obwohl weitere 146 Projekte in 1. Dringlichkeit eingestuft sind, wurden 46 Projekte (102 km) aus nachrangigen Dringlichkeitsstufen vorgezogen. Das Bauministerium bezieht die vorgezogenen nachrangigen Projekte, die z. T. auch von den Kommunen bezahlt wurden, bei der Berechnung des Umsetzungsgrads des 7. Ausbauplans ein; damit kommt es auf einen Umsetzungsgrad von 60 %, sowohl nach Projektzahl als auch nach Länge.

Als Kosten aller 253 Projekte der 1. Dringlichkeit sah der Ausbauplan durchschnittlich 1,9 Mio. €/km vor. Die tatsächlichen Kosten der von 2011 bis 2020 gebauten 153 Projekte betragen durchschnittlich 2,9 Mio. €/km. Ende 2020 lagen die Kosten für die geplanten Projekte bei durchschnittlich 4,0 Mio. €/km²²³ und somit mehr als doppelt so hoch wie im Ausbauplan. Die Kosten für Ortsumgehungen lagen Ende 2020 bei durchschnittlich 4,6 Mio. €/km²²⁴.

²²³ Grundlage: Kostenberechnung zur Planung.

²²⁴ Auswertung ORH.



57.2.1.2 Weiterführung des 7. Ausbauplans - Netzausbau

Der weitergeführte²²⁵ 7. Ausbauplan soll künftig nur noch die Projekte enthalten, die dem Netzausbau dienen (vgl. Tabelle 87); das sind weit überwiegend Neubauten von Ortsumgehungen.²²⁶ Das Bauministerium geht von 250 Netzausbau-Projekten aus; diese sind z. T. schon im 7. Ausbauplan enthalten oder bereits zusätzlich zur Aufnahme vorgeschlagen. Das bisher vorliegende Konzept des Bauministeriums zur Weiterführung des Ausbauplans als Ausbauplan/Netzausbau benennt für dessen Umsetzung weder ein voraussichtliches Kostenvolumen noch Zeitziele. Nach den Auswertungen des ORH zu aktuellen Kosten von Ortsumgehungen würden 250 Projekte voraussichtlich mehr als 3,3 Mrd. € kosten.²²⁷

Bei dieser Reduzierung auf die Projektart Netzausbau (Neubau) und damit einhergehend deutlicher Verringerung der Gesamtprojektzahl im weitergeführten Ausbauplan geht das Bauministerium ab 2023 von einem jährlichen Investitionsbedarf von 70 Mio. € aus (vgl. Tabelle 86). Damit würden die Mittel für Neubauprojekte (weit überwiegend Ortsumgehungen) erhöht. Laut Schätzung des ORH flossen zuletzt höchstens 45 Mio. € pro Jahr in Neubauprojekte.

57.2.1.3 Ausbau von Bestandsstrecken

Die Fahrbahnen der Staatsstraßen sind hinsichtlich Linienführung, Querschnitt und Tragfähigkeit nur teilweise nach dem aktuellen technischen Regelwerk ausgebaut. Laut Gesamtverkehrsplan Bayern 2002 ging man damals davon aus, dass 6.000 km (43 %) ausgebaut waren. Seit 2001 wurden bis Ende 2020 weitere 800 km ausgebaut.

Das Bauministerium hat keine Gesamterhebung zum heutigen Ausbauzustand. Es hält es für möglich, dass mehr als die Hälfte des Netzes nicht ausgebaut ist. Welcher Anteil der Fahrbahnen in Linienführung, Querschnitt und Tragfähigkeit den künftig zu erwartenden Anforderungen aus Verkehrsbelastung und Verkehrssicherheit genügt, ist dem Bauministerium nicht bekannt.

Das Bauministerium nennt für den Fahrbahnausbau Kosten von 1,7 bis 2,0 Mio. €/km innerhalb einer großen Bandbreite von 0,5 bis 3,0 Mio. €/km. Kosten für Bauwerke und Grunderwerb kommen noch hinzu. Der Mittelbedarf für den Fahrbahnausbau hängt von den baulichen Zielen ab, insbesondere davon, ob und in welchem Umfang richtlinien-

²²⁵ Beschluss des Ministerrats vom 19.07.2022.

²²⁶ Pressemitteilung mit Flyer des Bauministeriums vom 25.07.2022.

²²⁷ Ortsumgehungen Ausbauplan; durchschnittliche Länge und Kosten: 2,9 km und 4,6 Mio. €/km.



gemäß oder mit reduziertem Standard, also im Vergleich niedrigeren Kosten ausgebaut wird. Zum Einsatz reduzierter Standards gaben Bau- und Innenministerium 2021 den Staatlichen Bauämtern (StBÄ) Hinweise.²²⁸ Ein Konzept mit Angaben zu baulichen und zeitlichen Zielen oder den angestrebten Mitteleinsatz gibt es für den Ausbau bestehender Fahrbahnen bisher nicht.

57.2.2 Erhaltung

Dieser zweite Investitionsbereich umfasst die Erhaltung von Fahrbahnen und Bauwerken. Aufgrund der technischen Unterschiede zwischen Fahrbahnen und Bauwerken erfolgt die Erhaltung durch verschiedene Organisationseinheiten der Bauverwaltung mit unterschiedlichen Methoden.

57.2.2.1 Erhaltung der Fahrbahn

36 % der Fahrbahnoberflächen der Staatsstraßen sind in die schlechteste Kategorie eingestuft.²²⁹ 32 % der Deckschichten sind zwischen 20 und 40 Jahre alt, 21 % älter als 40 Jahre. Laut Kostenpauschalen des Bauministeriums haben Deckschicht-Erneuerungen einen Regelpreis von 0,36 Mio. €/km. Bei einem richtliniengemäß etwa 17-jährigen Erneuerungszyklus²³⁰ müssten jährlich 820 km Deckschichten erneuert werden; auf dieser Grundlage wären nach überschlägiger Berechnung des ORH 300 Mio. € erforderlich.²³¹

Laut Bauministerium sind die Fahrbahnen der Staatsstraßen teilweise nicht auf die heutigen Verkehre ausgelegt; zugleich würden die Altersstruktur ungünstiger und die Verkehrsbelastung größer. Maßnahmen an den Fahrbahnoberflächen würden oft nicht die Schadensursachen beheben und somit frühzeitig erneut Handlungsbedarf auslösen. Künftig seien daher verstärkt auch teurere Maßnahmen zur grundhaften Erneuerung und zusätzliche Haushaltsmittel erforderlich. Der Regelpreis für die Erneuerung des gesamten Fahrbahn-Oberbaus beträgt lt. Bauministerium 1,4 Mio. €/km.²³²

Das Bauministerium beabsichtigt künftig den langfristigen Finanzbedarf für die Erhaltung der Fahrbahnen mit einem rechnergestützten Pavement-Management-System (PMS) zu

²²⁸ Siehe „Leitfaden für bestandsnahen Straßenausbau außerorts“, abrufbar unter https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/vum/strasse/planung/49_kostenbewusstes_bauen_2021.pdf.

²²⁹ Ergebnisse der letzten Zustandserfassung und -bewertung (ZEB 2019).

²³⁰ Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen (RPE-Stra 01): Nutzungsdauer von Deckschichten 12 bis 16 Jahre bei stark bzw. 18 bis 22 Jahre bei schwächer belasteten Fahrbahnen (Mittelwert: 17 Jahre).

²³¹ Kostenpauschalen Bauministerium: Regelpreis Deckenbau 55 €/m²; bei durchschnittlich 6,5 m Fahrbahnbreite: 360.000 €/km.

²³² Kostenpauschalen Bauministerium: Regelpreis Erneuerung Oberbau 215 €/m²; bei durchschnittlich 6,5 m Fahrbahnbreite: 1,4 Mio. €/km.



ermitteln. Das PMS soll auf Grundlage tatsächlich erforderlicher Kosten verschiedene Finanz- und Qualitätsszenarien berechnen und deren Auswirkungen/Ergebnisse auf die Entwicklung des Straßenzustands darstellen. Erste Ergebnisse liegen dem Bauministerium seit 2022 vor.

57.2.2.2 Bauwerkserhaltung

Die Ausgaben für die Erhaltung und Erneuerung von Bauwerken sind bisher auf alle drei Investitionsbereiche verteilt. Das Bauministerium kann die Ausgaben für die Bauwerkserhaltung aber über sein Projektmanagementsystem ermitteln.

Anfang 2021 ging das Bauministerium von einem jährlichen Bedarf für die Bauwerkserhaltung von 65 Mio. € aus, davon etwa 95 % für Brücken. Das Bauministerium wollte aber vorerst das zuletzt erreichte Ausgabenniveau von 50 Mio. €/Jahr beibehalten, um eine kurzfristige weitere Steigerung der Baupreise im Brückenbau zu vermeiden und die vorhandenen Planungskapazitäten zu berücksichtigen. Angesichts der Baukostensteigerungen nannte das Bauministerium im August 2022 einen voraussichtlichen jährlichen Bedarf von 80 Mio. € und ging von weiteren deutlichen Preissteigerungen aus.

57.2.3 Sonstiger Um-/Ausbau

Dieser dritte Investitionsbereich umfasst alle übrigen Ausgaben außerhalb der beiden anderen Investitionsbereiche Ausbauplan und Erhaltung. Die Ausgaben haben sich in den letzten 10 Jahren mehr als verdoppelt. Eine umfassende Übersicht zu den Ausgaben in diesem Investitionsbereich mit Soll-Ist-Daten zum Mitteleinsatz in verschiedenen Aufgabenfeldern gibt es bisher nicht.

Infolge der Reduzierung des Ausbauplans will das Bauministerium künftig auch Projekte, die bisher im Ausbauplan enthalten waren, aus dem Sonstigen Um-/Ausbau finanzieren (vgl. Tabelle 87). Der jährliche Finanzbedarf im Sonstigen Um-/Ausbau steigt laut Bauministerium von derzeit 80 Mio. € bis 2029 um 50 % auf 120 Mio. €.

57.2.4 Übersicht zu Investitionen und Straßenzustand

Zu den drei Investitionsbereichen fehlen Soll-Ist-Vergleiche im Rückblick (Bilanz) und vorausschauende Darstellungen der langfristigen Investitionsbedarfe mit Angabe kurzfristiger Investitionsziele. Die Ausgaben für die Bauwerke werden nicht gesondert dargestellt; auch die Investitionen aus den kommunalen Baumaßnahmen an Staatsstraßen sind nicht genannt. Eine veröffentlichte Bilanz beispielsweise zur Umsetzung des Ausbauplans gibt es nicht.



Einzelne Informationen und Daten zu Investitionen, Zielen und Zielerreichung im Staatsstraßenbau sowie zum Ausbau- und Erhaltungszustand des Netzes sind mit verschiedenen inhaltlichen Schwerpunkten bisher nur an unterschiedlichen Stellen zu finden, wie etwa auf Internetseiten, in Medieninformationen des Bauministeriums, Haushaltsplänen, Antworten zu parlamentarischen Anfragen und ORH-Berichten. Bisher gibt es keine Informationsquelle, die in regelmäßigen Abständen den Ausbau- und Erhaltungszustand der Fahrbahnen und Bauwerke mit den künftigen baulichen und zeitlichen Zielen strukturiert, umfassend und transparent darstellt.

57.3 Würdigung und Empfehlungen

Aus Sicht des ORH ist die bisherige Darstellung der Staatsstraßen-Investitionen unübersichtlich und nicht transparent. Der ORH betrachtet deshalb die folgenden vier Investitionsbereiche separat:

- Ausbauplan - Neubau von Ortsumgehungen
- Fahrbahnen - Ausbau, Erhaltung
- Bauwerkserhaltung - Unterhaltung, Sanierung, Erneuerung
- Sonstiger Um-/Ausbau

57.3.1 Ausbauplan - Neubau von Ortsumgehungen

Der tatsächliche Umsetzungsgrad des 7. Ausbauplans von 2011 bis 2020 für die besonders dringlichen Projekte liegt lediglich knapp über 40 %. Auch wenn man wie das Bauministerium von einem Umsetzungsgrad von 60 % ausgeht, ist das angesichts der verfolgten baulichen Ziele viel zu niedrig. Zugleich zeigt dies, dass die Projektzahl deutlich zu hoch sowie die Projektkosten erheblich zu niedrig angesetzt waren.

Das Konzept zur Weiterführung des Ausbauplans als Ausbauplan/Netzausbau ist ohne Kostenvolumen und Zeitziele für die Steuerung der Umsetzung unvollständig. Das Bauministerium sollte diese fehlenden Angaben auf Grundlage belastbarer und realistischer Projektkosten im Konzept ergänzen. Der ORH empfiehlt, die für den Staatsstraßenbau verfügbaren Mittel vorrangig für Investitionen in den Bestandserhalt zu verwenden.

Bei Gesamtkosten von 3,3 Mrd. € für 250 Projekte und einem Mitteleinsatz von 70 Mio. €/Jahr würde die Finanzierung des weitergeführten Ausbauplans mehr als 50 Jahre dauern. Um vor diesem Hintergrund Planungsressourcen wirtschaftlich einzusetzen, sollten nur etwa so viele Projekte gleichzeitig geplant werden, wie realistischerweise



bau- und finanzierbar sind. Der ORH empfiehlt daher eine Beschränkung der Projektzahl im Ausbauplan/Netzausbau bzw. eine zeitlich gestaffelte und konzentrierte Abarbeitung.

Eine aus Sicht des ORH künftig erforderliche umfassende und transparente Bilanzierung zum Ausbauplan/Netzausbau sollte auch die von den Gemeinden erbrachten Investitionen und die dazu geleisteten staatlichen Fördermittel und Kostenbeteiligungen umfassen.

57.3.2 Fahrbahnen - Ausbau und Erhaltung

Aus Sicht des ORH ist davon auszugehen, dass mehr als 7.000 km Staatsstraßen „nicht ausgebaut“ sind und insbesondere hinsichtlich Linienführung oder Tragfähigkeit nicht den Anforderungen der aktuellen Richtlinien entsprechen. Der ORH hält es für erforderlich, dass das Bauministerium bauliche und zeitliche Ziele für den weiteren Ausbau der Fahrbahnen priorisiert und den Mittelbedarf benennt.

Insgesamt liegt der Bedarf für die Fahrbahnen weit über den voraussichtlich verfügbaren Mitteln. Diese errechnen sich aus den verfügbaren Gesamtmitteln abzüglich der Bedarfe für die Investitionsbereiche Ausbauplan, Bauwerkserhaltung und Sonstiger Um-/Ausbau. Ausgehend von den vom Bauministerium genannten Bedarfen ergibt sich für diese drei Investitionsbereiche ein Bedarf von mindestens 230 Mio. €/Jahr:

➤ Ausbauplan:	70 Mio. €
➤ Bauwerkserhaltung:	80 Mio. €
➤ Sonstiger Um-/Ausbau:	80 Mio. €

Somit verbleiben von zuletzt insgesamt 350 Mio. €/Jahr lediglich 120 Mio. €/Jahr für den Bereich Fahrbahnen. Allein für eine Erneuerung der Fahrbahndecken im 17-Jahre-Turnus wären aber bereits etwa 300 Mio. €/Jahr erforderlich (TNr. 57.2.2.1). Die zudem erforderliche grundhafte Erneuerung kostet 1,4 Mio. €/km, das wären für beispielsweise nur 50 km/Jahr zusätzlich 70 Mio. €/Jahr. Für die darüber hinaus notwendigen Ausbauprojekte mit Verbesserungen der Linienführung liegen die Kosten noch deutlich höher (TNr. 57.2.1.3).

Der ORH vertritt deshalb die Auffassung, dass das Bauministerium die baulichen Ziele und den anhand realistischer Projektkosten zu errechnenden Investitionsbedarf an den voraussichtlich verfügbaren Mitteln ausrichten sollte, um eine effiziente Mittel- und Ressourcensteuerung zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund empfiehlt er für Ausbau bzw. Erhaltung der Fahrbahnen eine klare Stufung der baulichen Ziele im Staatsstraßennetz. Das



Bauministerium könnte dazu das Netz nach Funktion und Bedeutung einteilen und auf dieser Grundlage gestufte Ausbau- bzw. Erhaltungsziele für die Fahrbahnen definieren.

Der ORH empfiehlt ferner, die Möglichkeit für den Einsatz angemessen reduzierter Standards konsequent zu nutzen, um die Kilometerkosten zu senken und mit den verfügbaren Mitteln mehr Fahrbahnen grundhaft erneuern bzw. bedarfsweise auch ausbauen zu können.

57.3.3 Bauwerkserhaltung - Unterhaltung, Sanierung, Erneuerung

Aus Sicht des ORH sind die Erhaltung und die rechtzeitige Erneuerung der Bauwerke prioritär, um die Funktionsfähigkeit des Straßennetzes zuverlässig zu gewährleisten. Gesperrte oder nur eingeschränkt befahrbare Brücken oder Tunnel führen zu erheblichen Folgebelastungen. Das Bauministerium sollte künftig sämtliche Ausgaben für die Bauwerkserhaltung in einem eigenen Investitionsbereich bündeln und übersichtlich darstellen.

Der Investitionsbedarf für Erhaltung und Erneuerung der bestehenden Bauwerke beträgt lt. Bauministerium mindestens 80 Mio. €/Jahr. Diese Mittel sowie die dafür notwendigen Planungskapazitäten sollten aus Sicht des ORH bedarfsgerecht bereitgestellt werden.

57.3.4 Sonstiger Um-/Ausbau

Das Bauministerium nennt für den Sonstigen Um-/Ausbau einen weiter steigenden Mittelbedarf. Deshalb sollte es auch über die Verwendung der Mittel in diesem Investitionsbereich regelmäßig und umfassend informieren.

57.3.5 Übersicht zu Investitionen und Straßenzustand

Aus Sicht des ORH sind die zu den Staatsstraßen verfügbaren Informationen insbesondere als Grundlage für Haushaltsentscheidungen unvollständig und unzureichend. Sie geben keinen strukturierten und bewertbaren Überblick über den Ausbau- und Erhaltungszustand des Netzes, die Ausbau- und Erhaltungsziele, die Mittelbedarfe und die Wirkung der Investitionen.

Die veranschlagten Mittel reichen nicht aus, um die Fahrbahnen im gesamten Staatsstraßennetz richtliniengemäß zu erhalten und größere Netzbereiche in absehbarer Zeit grundhaft zu erneuern oder auszubauen. Vor diesem Hintergrund hält der ORH gestufte bauliche Ziele, einen priorisierten Mitteleinsatz und die konsequente Anwendung reduzierter Standards für vorteilhaft.



Das Bauministerium sollte daher den Bayerischen Landtag regelmäßig, etwa alle fünf Jahre, über die Investitionen in die Staatsstraßen und deren Wirkung auf Erhaltungs- und Ausbauzustand informieren. Dieser Investitionsbericht Staatsstraßen sollte den Ausbau- und Erhaltungszustand der Fahrbahnen und Bauwerke beschreiben, im Nachhinein den Mitteleinsatz und die Zielerreichung bewerten sowie im Voraus die mit den geplanten Investitionen angestrebten baulichen und zeitlichen Ziele benennen. Dies könnte für die vier oben aufgezeigten Investitionsbereiche erfolgen. Dabei sollte auch die Baupreisentwicklung im Straßenbau einbezogen werden.²³³

57.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Bauministerium nennt einen stark steigenden jährlichen Investitionsbedarf für die Staatsstraßen von zuletzt 350 auf 550 Mio. € ab 2029 (ohne Steigerung der Baupreise). Die Mittel würden weiterhin im Schwerpunkt auf die Bestandserhaltung konzentriert. Der künftige Investitionsbedarf für den Ausbauplan betrage etwa 70 Mio. €/Jahr. Das vom Ministerrat am 19.07.2022 beschlossene Feinkonzept zur Weiterführung des Ausbauplans beinhalte aber weder Mittelverteilung noch Zeitrahmen. Für die Erhaltung der Fahrbahnen und Bauwerke steige der Mittelbedarf von aktuell 210 Mio. €/Jahr auf 360 Mio. €/Jahr (ab 2029). Darin seien künftig auch Projekte aus der Kategorie Ausbau des bisherigen Ausbauplans enthalten.

Aus Sicht des Bauministeriums könne es zutreffen, dass immer noch mehr als die Hälfte des Staatsstraßennetzes nicht ausgebaut sind. Das Bauministerium habe keine Gesamterhebung zum heutigen Ausbauzustand, da es nicht für sinnvoll erachtet werde, das komplette Staatsstraßennetz auf das Niveau der aktuell gültigen Richtlinien auszubauen. Daher sei es auch unerheblich, welcher Anteil der Fahrbahnen in Linienführung, Querschnitt und Tragfähigkeit den künftig zu erwartenden Anforderungen aus Verkehrsbelastung und Verkehrssicherheit genügt.

Das Bauministerium hält die Tragfähigkeit für einen wichtigen Baustein bei der Beurteilung der strukturellen Substanz der Fahrbahnen, aber auch aus Kostengründen nicht für das wichtigste Ziel in der Erhaltungsplanung. Die Ermittlung der Erneuerungszyklen von Deckschichten ausschließlich auf Grundlage der RPE-Stra sei eine rein theoretische Betrachtungsweise, die zu unwirtschaftlichen Ergebnissen führen könne. In der Praxis würden den StBÄ insbesondere die ZEB-Ergebnisse als Entscheidungsgrundlage für eine effiziente Erhaltungsplanung dienen. Der Bedarf für die Instandsetzung/Erneuerung der Fahrbahnen werde derzeit erstmals mit einem PMS ermittelt.

²³³ Auswertung des ORH der Daten des Landesamts für Statistik zur Preisentwicklung im Straßenbau (ohne Brückenbau) pro Dekade: bis 1990: 23 %; bis 2000: 21 %; bis 2010: 22 %; bis 2020: 23 %.



Das Bauministerium will nun den Vorschlag des ORH aufgreifen und nach Vorliegen des Projektportfolios des Ausbauplans eine regionale Netzpriorisierung durchführen und daraus eine Gesamtstrategie für die einzelnen Investitionsbereiche bei den Staatsstraßen (Instandhaltung, Erhaltung, Um-, Aus- und Neubau) für die kommenden Jahre entwickeln.

Zur Bauwerkserhaltung weist das Bauministerium darauf hin, dass schon bei einer Mittelerhöhung von 50 auf 80 Mio. €/Jahr das Personal in den Abteilungen Ingenieurbau deutlich verstärkt und die Vergabequote erhöht werden müssten. Konkrete Zahlen könnten erst nach Vorliegen der Ergebnisse des PMS für den gesamten Erhaltungsbedarf angegeben werden. Zudem sei zu erwarten, dass der Finanzbedarf von derzeit 80 Mio. €/Jahr aufgrund der aktuellen globalen Finanz- und Preisentwicklungen weiter steigen werde. Die Erhöhung des Vergabeanteils und die Umschichtung von Planungskapazitäten zur Bauwerkserhaltung seien aber nur begrenzt möglich. Zudem seien aufgrund des Fachkräftemangels sowohl die Personalgewinnung schwierig als auch die Kapazitäten der Ingenieurbüros ggf. nicht ausreichend.

57.5 Schlussbemerkung

Das Bauministerium sollte nach Ansicht des ORH die effiziente Verwendung der knappen Mittel für die Staatsstraßen auf Grundlage realistischer baulicher und zeitlicher Ziele sowie belastbarer Kosten steuern. Die Planung der Staatsstraßeninvestitionen sollte sich an der jeweils absehbaren Mittelausstattung orientieren. Zur Erhaltung der Bauwerke sollte das Bauministerium die notwendigen Maßnahmen ergreifen, damit deren Planung und Finanzierung baldmöglichst bedarfsgerecht erfolgen können. Für die Fahrbahnen sollten angemessen reduzierte Standards konsequent genutzt werden, um die Kosten zu senken und mehr Strecken erhalten bzw. im notwendigen Umfang ausbauen zu können. Das Bauministerium sollte dem Landtag regelmäßig zu Staatsstraßen über Finanzierung, Zustand, Ziele und Zielerreichung berichten.



STAATSMINISTERIUM FÜR WOHNEN, BAU UND VERKEHR

58 Planungswettbewerbe bei staatlichen Hochbaumaßnahmen

↳ **Vor der Vergabe von bedeutenden Planungsaufträgen für staatliche Hochbaumaßnahmen lobt der Freistaat regelmäßig Planungswettbewerbe aus. Bei allen geprüften Wettbewerben stellte der ORH gravierende Verstöße gegen Vergaberecht und Wirtschaftlichkeit fest. Überfällig ist, Ergebnis- und Verfahrensqualität von Planungswettbewerben nachhaltig zu verbessern.**

Es genügt nicht, bei der Beurteilung von Wettbewerbsarbeiten vor allem städtebauliche und architektonische Aspekte zu berücksichtigen. Wenn Wirtschaftlichkeit und Energieeffizienz nicht hinreichend gewürdigt werden, erfüllen Planungswettbewerbe eine ihrer wesentlichen Funktionen nicht.

Der ORH hat 2019/2020 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Bayreuth und Regensburg das Vorgehen der Staatlichen Bauämter (StBÄ) bei Planungswettbewerben²³⁴ der Jahre 2013 bis 2018 geprüft. Wettbewerbe sind Auslobungsverfahren, die dem Auftraggeber aufgrund vergleichender Beurteilung durch ein Preisgericht zu einem Plan oder einer Planung verhelfen sollen. Prüfungsmaßstab waren Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, insbesondere die Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates (RLBau)²³⁵, die Vergabevorschriften (u. a. VHF Bayern)²³⁶ und die Richtlinien für Planungswettbewerbe (RPW)²³⁷.

Bereits 2012 hatte der Landtag aufgrund des ORH-Berichts 2011²³⁸ die Staatsregierung ersucht, bei Planungswettbewerben die Wirtschaftlichkeit stärker zu beachten.

²³⁴ § 103 Abs. 6 GWB.

²³⁵ Gemeinsame Bek. des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 25.05.2011 Az. IIA/IIZ-42011-001/09 und 13-B 1003-2-21511/11, AllMBI. S. 309.

²³⁶ GWB, VgV, UVgO, Handbuch für die Vergabe und Durchführung für Freiberufliche Dienstleistungen (VHF Bayern).

²³⁷ Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW 2013), Fassung vom 31.01.2013, BAnz. AT 22.02.2013 B4.

²³⁸ Siehe ORH-Bericht 2011, TNr. 15.



58.1 Ausgangslage

Der Freistaat vergibt Planungsaufträge regelmäßig an Externe. In einem ersten Schritt zur Vergabe der Planungsleistung führt er für besonders bedeutende, also meist sehr teure oder planerisch anspruchsvolle Hochbauprojekte Planungswettbewerbe („Architektenwettbewerbe“) durch. Dadurch sollen die besten planerischen Lösungen für unterschiedliche staatliche Unterbringungsbedarfe gefunden werden. Dies erfolgt mit Unterstützung unabhängiger Preisgerichte.

Schon die Planungsleistungen bedürfen wegen ihres Auftragswerts in aller Regel eines europaweiten Ausschreibungsverfahrens. Die StBÄ müssen als Vergabestellen bei der Durchführung eines Planungswettbewerbs die RPW beachten.²³⁹ Sie sind deshalb bereits in der jeweiligen Auslobung eines Planungswettbewerbs für anwendbar zu erklären.²⁴⁰

Für die Vorbereitung und Durchführung von Planungswettbewerben bedienen sich die StBÄ meist externer Wettbewerbsbetreuer. Diese unterstützen bei der Erstellung der Auslobungsunterlagen und der Organisation und Durchführung des Verfahrens. Sie achten im Rahmen einer Vorprüfung darauf, inwieweit die Vorgaben der Auslobung durch die Wettbewerbsteilnehmer eingehalten werden und stellen die Ergebnisse in Form eines Vorprüfungsberichts²⁴¹ zusammen. Dieser ist Grundlage für die Bewertung der Wettbewerbsbeiträge durch das Preisgericht.

Das Preisgericht besteht aus unabhängigen Preisrichtern. Die StBÄ haben die Preisrichter vertraglich an die Einhaltung der vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorschriften zu binden.²⁴² Die Bewertung der Wettbewerbsergebnisse erfolgt ausschließlich nach den in Bekanntmachung bzw. Auslobung festgelegten Vorgaben und Wertungskriterien. Das Preisgericht erstellt einen Bericht über die Rangfolge und hierin eine Beurteilung der von ihm ausgewählten Wettbewerbsarbeiten. Diese werden mit Preisen und Anerkennungen honoriert, deren Umfang in der Wettbewerbsauslobung bekanntgemacht wird. Soweit und sobald das Ergebnis des Planungswettbewerbs realisiert werden soll und beabsichtigt ist, einen oder mehrere der Preisträger mit den zu beschaffenden Planungsleistungen zu beauftragen, fordern die StBÄ alle Preisträger²⁴³ zur Teilnahme am Verhandlungsverfahren²⁴⁴ auf.

²³⁹ Bek. der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern vom 01.10.2013 Az. IIZ5-4634-01/13, AllMBI. Nr. 12/2013 S. 404.

²⁴⁰ Abschnitt IV.2 Nr. 0.2 Abs. 2 VHF Bayern.

²⁴¹ Regelablauf der Vorprüfung: siehe Anlage 6 RPW.

²⁴² Abschnitt IV.2 Nr. 4.10 Satz 2 VHF Bayern.

²⁴³ Vgl. Fn. 239.

²⁴⁴ § 70 Abs. 2 VgV.



58.2 Feststellungen

Der Querschnittsprüfung des ORH lagen 25 Planungswettbewerbe - sämtliche Auslobungen von 2013 bis 2015, zudem zwei Wettbewerbe aus 2016 und 2018 - mit genehmigten Projektkosten²⁴⁵ von 1,8 Mrd. € (Stand: 01.10.2022) zugrunde. Die Kosten²⁴⁶ je Wettbewerb betragen ohne Berücksichtigung des Preisgelds für den 1. Preisträger²⁴⁷ zwischen 37.750 und 544.500 €, im Durchschnitt 244.500 €.

Die StBÄ und die eingebundenen Wettbewerbsbetreuer sowie Preisrichter müssen in allen Projektphasen für staatliche Baumaßnahmen, beginnend vom Planungswettbewerb, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten. Die Wirtschaftlichkeit bei den Phasen staatlicher Baumaßnahmen wird u. a. nach verbindlichen Planungsrichtwerten gemäß RLBau, anhand der Einhaltung von Kostenobergrenzen²⁴⁸ und Vorgaben zur Energieeffizienz²⁴⁹ beurteilt.

58.2.1 Auslobung und Kostenentwicklung

Bereits zum Zeitpunkt des laufenden Planungswettbewerbs ergaben sich Kostensteigerungen bei staatlichen Hochbaumaßnahmen im Wesentlichen aus folgenden Gründen:

Bei 10 Wettbewerben hätten die Planungsrichtwerte der RLBau in der Auslobung vorgegeben und der Beurteilung durch das Preisgericht zugrunde gelegt werden müssen (Zentral- und Mittelbehörden, Gebäude für allgemeine Verwaltung, Justizgebäude, Institutsgebäude). In 6 dieser 10 Wettbewerbe war dies nicht der Fall.

Bei 13 der 25 geprüften Wettbewerbe hatten die StBÄ keine Kostenobergrenzen in der Auslobung vorgegeben. Bei 3 Projekten wurde nach Beendigung des Wettbewerbs und nach Abschluss des darauffolgenden Verhandlungsverfahrens im Architektenvertrag keine Kostenobergrenze vereinbart. In 7 Fällen wich die vereinbarte Kostenobergrenze deutlich von den Vorgaben der Auslobung ab.

²⁴⁵ Sofern in der Datenbank HHV-Bau keine genehmigten Projektkosten angegeben waren, wurde der voraussichtliche Ausgabemittelbedarf bzw. die Kostenberechnung nach dem letzten Planungsstand herangezogen.

²⁴⁶ Zum Beispiel für Raummieten, Modelle, Verpflegungen, Aufwandsentschädigungen, Preisgelder, Anerkennungen und Honorare für externe Wettbewerbsbetreuer.

²⁴⁷ Das Preisgeld für den 1. Preisträger wird später mit dem Architektenhonorar verrechnet und wäre somit auch ohne Durchführung des Wettbewerbs angefallen.

²⁴⁸ Abschnitt A Nr. 8.1 RLBau 2011.

²⁴⁹ Nr. 4.14.5 HvR 2022.



Beispiele:

Beim Neubau für ein Krankenhaus wurde bei den einzelnen Wettbewerbsbeiträgen die Einhaltung der vorgegebenen Kostenobergrenze weder durch die Vorprüfung, noch durch das Preisgericht geprüft oder gewürdigt. Der Siegerentwurf erfüllte die Flächenvorgaben mehrfach nicht: Einige Bereiche waren teilweise stark überdimensioniert, bei den Patientenzimmern wurden die Sollflächen deutlich unterschritten, es fehlten Bewegungsflächen und die Unterbringung der notwendigen Bettenanzahl war teilweise aufgrund des ungünstigen Raumzuschnitts nicht möglich. Unmittelbar nach dem Planungswettbewerb wurde mit dem Architekturbüro eine Kostenobergrenze vertraglich vereinbart. Während der Planung stiegen die Kosten dann trotz reduzierten Raum- und Funktionsprogramms um insgesamt 80 %. Daraufhin wurde das Projekt eingestellt. Das Verfahren verursachte verlorene Bau- nebenkosten von 5,8 Mio. €.

In der Wettbewerbsbekanntmachung zur Planung eines Hochschulgebäudes wurde eine Kostenobergrenze mit 57,9 Mio. €²⁵⁰ vorgegeben und im Architektenvertrag mit 73,3 Mio. € vereinbart.²⁵¹

58.2.2 Vorprüfung bei externer Wettbewerbsbetreuung

Bei 23 von 25 Wettbewerben war die Wettbewerbsbetreuung einem Architektur- bzw. Ingenieurbüro übertragen worden.²⁵² Bei 7 Wettbewerben wurden daneben weitere externe Berater für Spezialaufgaben hinzugezogen, wie z. B. für die Vorprüfung der Haustechnik oder Betriebsplanung. Die Kosten für Wettbewerbsbetreuung und Spezialaufgaben lagen zwischen 13.550 und 162.700 €, im Durchschnitt bei ca. 60.000 €.

Regelablauf und Mindestprüfumfang müssen der RPW entsprechen. Neben den formalen Wettbewerbsanforderungen müssen beispielsweise die Einhaltung von Beurteilungskriterien und Raumprogramm sowie die geforderten Unterlagen und Angaben (Flächen, Rauminhalte, Kennwerte, Kostenangaben etc.) geprüft, kommentiert und dargestellt werden. Bei allen 25 Wettbewerben stellte der ORH fest, dass die zu fertigenden Vorprüfungsberichte unvollständig waren und damit nicht den Vorgaben der RPW entsprachen.

In der Regel lag das daran, dass die externen Wettbewerbsbetreuer und Berater ihr jeweiliges, standardisiertes Konzept zur Erstellung der Vorprüfungsberichte verwendet hatten, meist ohne individuelle Vorgaben des einzelnen Wettbewerbs zu berücksichtigen. Dem

²⁵⁰ Kostenobergrenze der Bek. umgerechnet auf Kostengruppen 200 bis 600 DIN 276.

²⁵¹ Betrag nach Umrechnung auf Kostengruppen 200 bis 600 DIN 276.

²⁵² In zwei Fällen führten die StBÄ die Wettbewerbe ohne externe Berater durch.



Preisgericht war auf dieser Grundlage keine Bewertung möglich. In keinem Fall haben die StBÄ dies kritisiert oder eine vertragsgerechte Leistung eingefordert.

Die Auslobungen der 24 Wettbewerbe zur Realisierung von Hochbaumaßnahmen²⁵³ nannten jeweils die Wirtschaftlichkeit des Entwurfs als Wertungskriterium. Bei 12 Wettbewerben waren zusätzlich Kostenobergrenzen enthalten. Bis auf einen Fall wurden aber die Angaben der Wettbewerbsteilnehmer ungeprüft übernommen oder diese wurden anhand fester Durchschnittskosten je Quadratmeter Nutzfläche pauschal ermittelt. Aussagen zu entwurfsbedingten Sonderkosten oder potenziellen Kostenrisiken wurden nicht gemacht.

Beispiel:

Zum Bau eines Dokumentations- und Ausstellungsgebäudes schlug eine Wettbewerbsarbeit vor, das Gebäude beinahe komplett in einen Berg hinein zu bauen. In der Auslobung war eine „feste Kostenobergrenze“ von 9,7 Mio. €²⁵⁴ vorgegeben. Obwohl die Wettbewerbsarbeit aufgrund der geologischen Rahmenbedingungen hohe Sonderkosten erwarten ließ, wurden diese im Vorprüfungsbericht nicht dargestellt und somit dem Preisgericht keine Grundlage zur Beurteilung dieses Risiko- und Kostenfaktors gegeben. Die Wettbewerbsarbeit wurde in der Preisgerichtssitzung mit dem 1. Preis ausgezeichnet und wird inzwischen umgesetzt.

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit waren in 17 geprüften Fällen Verhältnis- oder Flächenwerte im Auslobungstext als einzuhaltende Vorgabe genannt. Die Vorprüfung ermittelte und bewertete diese Werte in 12 der 17 Fälle nicht.

Beispiel:

Bei der Wettbewerbsarbeit für einen Hochschulneubau fehlten Grundriss und Flächenangaben für das gesamte Untergeschoss. Im Vorprüfungsbericht wurde dieser Mangel nicht ausdrücklich dargestellt. Die Wandstärken waren nicht in den Planunterlagen dargestellt.

²⁵³ Ein Wettbewerb zielte auf einen städtebaulichen und landschaftsplanerischen Entwurf ab. Die Vorgaben der Auslobung waren deshalb nicht mit den übrigen 24 Wettbewerben vergleichbar.

²⁵⁴ Kostengruppen 200 bis 600 DIN 276; Kosten ohne Ausstellung bzw. Ausstellungsarchitektur.



58.2.3 Preisgericht und Auswahl der Preisträger

Der Entscheidungsprozess des Preisgerichts auf Grundlage der Beurteilungskriterien und deren Gewichtung ist nachvollziehbar zu dokumentieren.²⁵⁵ In keinem Fall wurde eine Gewichtung der Beurteilungskriterien durch das Preisgericht dokumentiert.

Preisrichter und deren Stellvertreter sind schriftlich auf die Einhaltung der einschlägigen Rechtsnormen zu verpflichten.²⁵⁶ Die StBÄ konnten für keines der 25 geprüften Wettbewerbsverfahren Unterlagen zu einer schriftlichen Verpflichtung der Preisrichter einschließlich der einzuhaltenden Vorschriften vorlegen. Die Preisrichter wurden in allen Fällen mündlich bestellt.

Aus den Dokumentationen der Preisgerichtssitzungen geht hervor, dass bei allen 25 Wettbewerben das verbindliche Beurteilungskriterium der Wirtschaftlichkeit in keinem Fall maßgeblich für die Beurteilungen und Entscheidungen der Preisgerichte war. Die Preisgerichte zeichneten 9 Wettbewerbsarbeiten mit dem 1. Preis und 6 Arbeiten mit dem 2. Preis aus, obwohl die Preisrichter selbst unwirtschaftliche Planungen erkannt hatten. In allen Preisgerichtsprotokollen nimmt die Diskussion und Bewertung architektonischer, gestalterischer sowie städtebaulicher Kriterien einen überwiegenden Anteil ein.

Beispiel:

Im oben genannten Fall eines Hochschulneubaus bewertete das Preisgericht den Baukörper mit einem Bruttorauminhalt von 33.500 m³ daraufhin als „besonders kompakt“ und zeichnete den Wettbewerbsbeitrag mit dem 1. Preis aus. Das vorgegebene Raumprogramm konnte nur mit einem Bruttorauminhalt von 49.946 m³, also einer Mehrung von beinahe 50 %, realisiert werden.

Zu den Planungsrichtwerten der RLBau fand der ORH in keinem Preisgerichtsprotokoll eine Wertung. Bei 4 Wettbewerben waren zum 1. Preis, bei 5 Wettbewerben zum 2. Preis keine Aussagen zu Gebäudekennwerten oder zur Wirtschaftlichkeit vorhanden. Bei den übrigen Wettbewerben wurden in einzelnen Fällen kurze, pauschale Aussagen zu Preisträgern getroffen.

Bei den 12 Wettbewerben mit Vorgabe von Kostenobergrenzen oder Kostenrahmen wurden in den Preisgerichtsprotokollen nur in einem Fall Aussagen dazu getroffen, ob die

²⁵⁵ § 6 Abs. 2 RPW, § 8 Abs. 1 Satz 1 VgV, Abschnitt IV Nr. 0.4 VHF Bayern.

²⁵⁶ Abschnitt IV.2 Nr. 4.3 Abs. 7 VHF Bayern.



Wettbewerbsarbeit des 1. Preisträgers innerhalb dieser Vorgaben realisierbar ist. Sonderkosten oder Kostenrisiken wurden in keinem Fall ermittelt bzw. blieben unberücksichtigt.

Die Bewertungen von Nachhaltigkeit und Energieeffizienz wurden generell nur in Form von kurzen, pauschalen Bemerkungen dokumentiert. Bei 3 der 25 geprüften Wettbewerbe sind diesbezüglich keine Aussagen dokumentiert. In weiteren 15 Fällen fehlten im Preisgerichtsprotokoll zumindest für einzelne Preisträger und Anerkennungen Bewertungen der Nachhaltigkeit und Energieeffizienz. In mehreren Fällen wurden Wettbewerbsarbeiten mit Preisen ausgezeichnet, die die Anforderungen der Auslobung bezüglich Nachhaltigkeit und Energieeffizienz nicht nachweisen konnten.

Beispiel:

Beim Erweiterungsbau eines Archivgebäudes wurden in der Auslobung umfangreiche Vorgaben zur Energieeffizienz definiert und als Entscheidungskriterium festgelegt (z. B. Ausführung als energieeffizientes Gebäude²⁵⁷, Vorrang passiver Maßnahmen zur Energieeinsparung). Das Preisgericht zeichnete eine Arbeit mit dem 1. Preis aus, die lt. Protokoll „sehr wenig Aussagekraft im Hinblick auf das technische und energetische Konzept hat“.

Zu Funktionalitäten und Raumprogramm nahmen die Preisgerichte häufig keine Bewertung vor, obwohl die Vorprüfungsberichte teilweise Hinweise auf unvollständige Umsetzung der Wettbewerbsanforderungen gaben. Auch wenn das Preisgericht selbst kritische und negative Beurteilungen aussprach, wurden diese Wettbewerbsbeiträge dennoch mit Preisen ausgezeichnet. Bei Empfehlungen des Preisgerichts zu notwendigen Überarbeitungen von Entwürfen blieb außer Acht, dass sich dadurch ggf. Flächen- bzw. Kostensteigerungen ergeben würden.

Beispiel:

Bei einem Wettbewerb für eine Bibliothek wurde eine Arbeit mit dem 2. Preis ausgezeichnet, obwohl dem Preisgericht die innere Organisation wenig überzeugend erschien. Daneben wurde dem Entwurf durch das Preisgericht attestiert, dass sich die Nutzungen gegenseitig stören würden und ein wissenschaftliches Arbeiten im Lesesaal kaum möglich sei.

²⁵⁷ Mindest-Standard Energieeinsparverordnung 2009 minus 30 % bezüglich der Anforderungen an die Gebäudehülle.



58.3 Würdigung und Empfehlungen

58.3.1 Auslobung und Kostenentwicklung

Der ORH hält es für notwendig, bei Konzeption, Auslobung sowie Bewertung von Planungswettbewerben durch die Preisgerichte wirtschaftlichen Aspekten deutlich mehr Gewicht zu verleihen. Kostenobergrenzen, Kostenermittlungen²⁵⁸ und Planungsrichtwerte stellen wichtige Instrumente dar, um die haushaltsrechtlich gebotene Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erreichen. Ihre Anwendung sollte bindend vorgegeben und die Einhaltung der Vorgaben angemessen bewertet werden. Nachweislich unwirtschaftliche Wettbewerbsarbeiten dürfen weder weiter geplant noch realisiert werden.

Die im Planungswettbewerb festgelegte Kostenobergrenze für eine Baumaßnahme ist im Architektenvertrag - also meist unmittelbar nach Abschluss von Wettbewerb und Verhandlungsverfahren - ebenso verbindlich zu vereinbaren. Schließlich haben sich die Entwürfe am vorgegebenen Budget des Auslobers zu orientieren und zu gewährleisten, dass das jeweilige Projekt vom Wettbewerbsbeitrag bis zur Bauausführung im Kostenrahmen bleibt. Wenn schon die Kostenobergrenze eines Architektenvertrags deutlich über der Kostenobergrenze einer Wettbewerbsauslobung liegt, war der Wirtschaftlichkeit des Projekts im Wettbewerbsverfahren offensichtlich keine entscheidende Bedeutung zugemessen worden. Dies steht im Widerspruch zu den haushaltsrechtlichen Bestimmungen.

58.3.2 Vorprüfung bei externer Wettbewerbsbetreuung

Die überwiegend mangelhaften und unvollständigen Vorprüfungsberichte der externen Wettbewerbsbetreuer stellen keine vertragsgerechte Leistung dar und hätten durch die StBÄ nicht ohne Weiteres abgenommen werden dürfen. Viele dieser Berichte waren als Arbeits- und Bewertungsgrundlage für das Preisgericht aufgrund fehlender oder unvollständiger Informationen unbrauchbar. Wenn der Vorprüfungsbericht keine vollständigen und qualifizierten Informationen zur Verfügung stellt, ist dem Preisgericht im regelmäßig knappen Zeitrahmen eine zutreffende Bewertung der Wettbewerbsarbeiten kaum möglich, was häufig zu Fehlentscheidungen führt. Insbesondere sind Vorprüfungsberichte ohne Prüfung der Bauwerkskosten, Sonderkosten und Kostenrisiken keine hinreichende Grundlage, die Wirtschaftlichkeit eines Projekts zu beurteilen. Aus einer entsprechend unwirtschaftlichen Wettbewerbsplanung ergeben sich erhebliche Risiken für spätere Kostensteigerungen.

²⁵⁸ Kostenschätzung gem. DIN 276.



Der ORH empfiehlt, das Verfahren der Vergabe und insbesondere der Abnahme freiberuflicher Leistungen zur externen Wettbewerbsbetreuung anhand konkreter Vorgaben wie Checklisten oder Vertragsmuster zu verbessern. So sollte die dringend notwendige vergaberechtliche und inhaltliche Qualität der Vorprüfung sichergestellt werden.

58.3.3 Preisgericht und Auswahl der Preisträger

Nach den Prüfungsergebnissen des ORH kann nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund fehlerhafter Bewertungen oder Unkenntnis der geltenden rechtlichen Vorgaben unwirtschaftliche Wettbewerbsarbeiten durch die Preisgerichte prämiert und in der Folge beauftragt und realisiert wurden.

Wenn das Preisgericht Wettbewerbsarbeiten auszeichnete, bei denen es sogar selbst Hinweise auf die Unwirtschaftlichkeit bei der Realisierung sah, verstieß es gegen haushalts- und vergaberechtliche Vorgaben. Dies trifft ebenso zu, wenn das Preisgericht die Einhaltung von Kostenvorgaben, Kennwerten zu Nachhaltigkeit und Energieeffizienz oder Angaben zu Funktionalitäten und Raumprogramm nicht angemessen in die Wertung einfließen ließ. Sofern die Wertungen des Preisgerichts den Feststellungen im Vorprüfungsbericht widersprachen oder die Bewertung von falschen Annahmen ausging, bedeutet das eine wesentliche Missachtung vergaberechtlicher Grundsätze. Zudem droht in solchen Fällen eine spätere Anfechtung der Auftragsvergabe.

Der ORH hält es für unabdingbar, dass die StBÄ die Preisrichter künftig schriftlich auf die Einhaltung der RPW sowie der einschlägigen Haushalts- und Vergabevorschriften verpflichten und in geeigneter Weise über die Inhalte und Konsequenzen informieren.

Bei allen Planungswettbewerben sollen nach Auffassung des ORH künftig die in der Bekanntmachung bzw. in der Auslobung genannten Kriterien, insbesondere zur Wirtschaftlichkeit und Energieeffizienz, in den Preisgerichtssitzungen mit der entsprechenden Gewichtung berücksichtigt und der Wertungsprozess präzise dokumentiert werden. Das Preisgericht muss hierbei die Vorgaben der Bekanntmachung bzw. Auslobung, beispielsweise Kostenobergrenzen, Planungsrichtwerte und sonstige Kennwerte, beachten, andernfalls verstößt es gegen die Grundsätze des Haushaltsrechts.

Wenn Wettbewerbsarbeiten wesentliche Vorgaben der Auslobung nicht erfüllen und damit ihre wirtschaftliche Realisierung infrage steht, dürfen sie nach Auffassung des ORH nicht mit Preisen ausgezeichnet werden.²⁵⁹

²⁵⁹ § 7 Abs. 1 Satz 2 RPW.



58.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Bauministerium teilt die Auffassung des ORH, dass bei der Durchführung von Wettbewerben die Themen Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit und Energieeffizienz eine angemessene Berücksichtigung finden müssten. Es sieht in den Prüfungsmitteilungen eine wertvolle Grundlage für die Qualitätssicherung zukünftiger Wettbewerbe. Allerdings würden Wettbewerbe nur bei ca. 3 % der Staatlichen Hochbaumaßnahmen durchgeführt.

Seit 2015 würden wirtschaftliche Aspekte verstärkt berücksichtigt. Die StBÄ seien inzwischen über die Prüfungsergebnisse des ORH unterrichtet und um Beachtung der Empfehlungen gebeten worden. Das Thema solle zudem verstärkt in die Fortbildungsoffensive der Bauverwaltung und in die Ausbildung der Referendare aufgenommen werden.

Das Bauministerium werde in seinen Zustimmungsschreiben zu den jeweiligen Wettbewerben nochmals auf die Einhaltung der entsprechenden Vorschriften, Landtagsbeschlüsse und Ministerialschreiben hinweisen. Zudem werde jeweils um eine angemessene Berücksichtigung der Ausführungen des ORH bezüglich Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit und Energieeffizienz gebeten. Außerdem sei geplant, neben einer Kostenobergrenze entsprechende Regelungen aufzunehmen, die es ermöglichen, bei Überschreitung des Kostenrahmens von einer Beauftragung eines Preisträgers mit den weiteren Planungsleistungen abzusehen.

Bezüglich der Auftragsvergaben an externe Wettbewerbsbetreuer seien Muster für den Leistungsumfang erstellt worden, die den StBÄ sukzessive zur Verfügung gestellt werden sollen. Zudem sei der Aufbau eines Fachregisters für Wettbewerbsbetreuer bei der Bayerischen Architektenkammer beschlossen worden. Der Abschnitt IV des VHF Bayern (Durchführung von Wettbewerben) werde grundlegend überarbeitet und mit zusätzlichen Arbeitshilfen und Beispielen versehen werden.

58.5 **Schlussbemerkung**

Die Staatsregierung hatte dem Landtag bereits 2012 zugesagt, Empfehlungen des ORH aus dessen Bericht 2011 umzusetzen, was dann aber zehn Jahre lang nicht erfolgte. Bei allen geprüften Planungswettbewerben der Folgejahre fanden sich gravierende Verstöße gegen Vergaberecht und Wirtschaftlichkeit. Überfällig ist, Ergebnis- und Verfahrensqualität von Planungswettbewerben nachhaltig zu verbessern.

Es genügt nicht, wenn Preisgerichte sich auf städtebauliche und architektonische Aspekte konzentrieren. Wirtschaftlichkeit und Energieeffizienz staatlicher Projekte dürfen nicht weiter vernachlässigt werden; sie sind wesentliche Kriterien bei Planungswettbewerben. Wenn



Preisgerichte bei der Beurteilung der Wettbewerbsarbeiten diese nicht hinreichend würdigen, erfüllen Planungswettbewerbe eine ihrer wesentlichen Funktionen nicht.



STAATSMINISTERIUM FÜR WOHNEN, BAU UND VERKEHR

59 Umbau von Straßenkreuzungen (Kap. 09 40 Tit. 750 00)

Die Staatlichen Bauämter haben für den Umbau von Kreuzungen an Staatsstraßen häufig keine vollständigen Planunterlagen erstellt sowie Varianten und Wirtschaftlichkeit nicht untersucht. Häufig wurden statt Lichtsignalanlagen Kreisverkehre ohne ausreichende fachliche Begründung priorisiert, obwohl deren durchschnittliche Baukosten doppelt bis vierfach so hoch sind.

Der ORH hat 2021/2022 gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Regensburg und Würzburg den Umbau von Kreuzungen und Einmündungen (Knotenpunkte) an Staatsstraßen geprüft. Er hat bei den 19 Staatlichen Bauämtern (StBÄ) mit Straßenbauaufgaben erhoben, ob die für Knotenpunktumbauten erforderlichen Planunterlagen vorlagen. Zudem hat er ermittelt, ob die Entscheidung für die gewählte Knotenpunktart (z. B. Kreisverkehr, Lichtsignalanlage) sachgerecht begründet war, insbesondere ob ein Variantenvergleich mit Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt wurde. Prüfungsmaßstab waren Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit staatlichen Handelns.

59.1 Ausgangslage

Zur Beseitigung von Defiziten in der Verkehrssicherheit oder Leistungsfähigkeit von Staatsstraßen müssen bestehende Knotenpunkte umgebaut und dazu vorab Planunterlagen²⁶⁰ erstellt werden. Grundlage hierfür sind die 2013 von der damaligen Obersten Baubehörde eingeführten Richtlinien des Bundes zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE 2012). Diese sind für alle Vorhaben an Bundesfern-, Staats- und Kreisstraßen in staatlicher Verwaltung anzuwenden.

Im Rahmen der Entwurfsplanung ist ein Vorentwurf aufzustellen, der im Wesentlichen Pläne und Erläuterungen umfasst. Darin beschreibt der Vorhabenträger u. a. den Anlass für das Bauvorhaben, die angestrebten Ziele, die Gründe für die gewählte Variante, weitere

²⁶⁰ Art. 24 BayHO.



untersuchte Varianten, die Auswirkungen auf Klima, Natur und Umwelt und die Kosten. Anhand des Vorentwurfs wird die Planung fachlich beurteilt, insbesondere im Hinblick auf

- die Übereinstimmung mit den verkehrspolitischen Zielsetzungen,
- die Beachtung der geltenden Rechtsvorschriften und der allgemein anerkannten Regeln der Technik sowie
- die Wirtschaftlichkeit, die sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln und die Kostenbeteiligung Dritter.

Wenn die Kosten von Staatsstraßenprojekten über 5 Mio. € liegen (Vorlagegrenze), muss das Bauamt den Vorentwurf der zuständigen Regierung bzw. dem Bauministerium zur Genehmigung vorlegen. Die Kosten von Knotenpunktumbauten liegen meist unter der Vorlagegrenze. In diesen Fällen soll die Prüfung durch die StBÄ selbst erfolgen.

Auch Kommunen können Staatsstraßen-Knotenpunkte in Abstimmung mit den StBÄ mit staatlicher Förderung umbauen. Die Förderanträge dazu müssen Planunterlagen mit Erläuterungen zu Variantenwahl und Wirtschaftlichkeit enthalten.

59.2 Feststellungen

Der ORH befragte über das Bauministerium die StBÄ, welche Umbaumaßnahmen an Knotenpunkten mit Staatsstraßen in den Jahren 2015 bis 2020 geplant und ausgeführt wurden. Diese meldeten insgesamt 166 Fälle, wobei es sich in 100 Fällen (60 %) um höhengleiche Knotenpunkte²⁶¹ handelte, die entweder zu Kreisverkehren umgebaut (68 Fälle) oder mit einer Lichtsignalanlage ausgestattet wurden (32 Fälle). Die übrigen 66 Knotenpunkte wurden auf andere Weise verbessert, wie etwa durch Ergänzung von Abbiegestreifen, Fahrbahnteilern, Querungshilfen oder durch Umbau zu einem höhenfreien Knotenpunkt.

Von den 166 Maßnahmen forderte der ORH die Unterlagen für 51 Maßnahmen²⁶² mit Gesamtkosten von 43,3 Mio. € an:

²⁶¹ Höhengleich bedeutet, dass sich zwei Verkehrswege in derselben Höhe (ohne Über-/Unterführung) kreuzen.

²⁶² Von jedem Bauamt mindestens ein Fall sowie insbesondere Umbauten zu Kreisverkehren oder Errichtung von Lichtsignalanlagen.



- 40 der ausgewählten 51 Maßnahmen bauten die StBÄ und finanzierten sie aus dem Staatsstraßenhaushalt (Regelbaulast); hier prüfte der ORH, ob Vorentwürfe vorlagen (TNr. 59.2.1). Die übrigen 11 Maßnahmen wurden von Kommunen in Abstimmung mit den StBÄ mit staatlichen Fördermitteln gebaut (Sonderbaulast).
- Bei 45 der 51 ausgewählten Umbaumaßnahmen wurde entweder ein Kreisverkehr (32 Fälle) oder eine Lichtsignalanlage (13 Fälle) erstellt. Für diese beiden häufigsten Fälle prüfte der ORH insbesondere die Begründung zur Variantenauswahl (TNr. 59.2.2).

59.2.1 Vorentwurf - Variantenuntersuchung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für 23 der 40 Maßnahmen in Regelbaulast legten die StBÄ den Vorentwurf mit Erläuterungsbericht vor; für 17 Maßnahmen dagegen nicht. Bei 11 der 23 Vorentwürfe fehlten technische Variantenuntersuchung oder Wirtschaftlichkeitsbetrachtung oder die Unterlagen hierzu waren unvollständig. Somit lagen für 12 von 40 Umbaumaßnahmen ordnungsgemäße Vorentwürfe mit Plänen und Erläuterungsbericht vor, in denen die Entscheidung für die gewählte Variante nachvollziehbar begründet war.

59.2.2 Entscheidungskriterien Kreisverkehr/Lichtsignalanlage

Häufig können die Defizite eines Knotenpunkts entweder durch Ausstattung mit einer Lichtsignalanlage oder durch Umbau zum Kreisverkehr beseitigt werden. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sollte bei der Variantenwahl das günstigste Verhältnis zwischen verfolgtem Zweck und Mitteleinsatz angestrebt werden. Entscheidungskriterien sind daher die unterschiedlichen Kosten der Alternativen und deren fachliche Vor- bzw. Nachteile für die angestrebten Zwecke. In 68 der von den StBÄ insgesamt gemeldeten 100 Fälle und auch bei 32 der vom ORH ausgewählten 45 Fälle fiel die Entscheidung auf einen Umbau zum Kreisverkehr.

59.2.2.1 Kosten

Laut den 2022 vom Bauministerium aktualisierten Kostenpauschalen für Straßenbauvorhaben beträgt der Regelpreis für den Bau eines Kreisverkehrs 1,2 Mio. €, mit einer Preisspanne von 500.000 € bis 2 Mio. €. Die Ausstattung mit einer Lichtsignalanlage ist erheblich kostengünstiger. Der Regelpreis beträgt 300.000 €, mit einer Preisspanne von 50.000 € bis 800.000 €.

Auch der ORH stellte bei seiner Prüfung fest, dass die durchschnittlichen Kosten für Kreisverkehre deutlich über den Kosten für die Ausstattung mit Lichtsignalanlage lagen. Die Kostenspanne der geprüften Kreisverkehre lag zwischen 400.000 € und 1,4 Mio. €, bei



Durchschnittskosten von 820.000 €. Bei den mit Lichtsignalanlage ausgestatteten Knotenpunkten betrug die Kostenspanne 120.000 € bis 2,1 Mio. €, mit Durchschnittskosten von 545.000 €. Ohne Berücksichtigung der weitaus teuersten Einzelmaßnahme als außergewöhnliches Projekt²⁶³, lägen die Durchschnittskosten bei 420.000 €.

Der Kostenvorteil für die Variante Lichtsignalanlage ist im Vergleich zur Variante Kreisverkehr dann besonders hoch, wenn am Knotenpunkt bereits Fahrspuren für die verschiedenen Verkehrsbeziehungen vorhanden sind oder vergleichsweise einfach ergänzt werden können.

Grundsätzliche Nachteile von Lichtsignalanlagen sind die Folgekosten für Wartung (Fehleranfälligkeit) und Betrieb. Durch die Umstellung der Signalgeber auf LED-Technik sind die Stromkosten deutlich reduziert. Laut Erhebung des ORH betragen die Kosten für Wartung und Betrieb einer Lichtsignalanlage an einer Kreuzung etwa 2.000 € pro Jahr.²⁶⁴

59.2.2.2 Fachliche Kriterien

Für die Variantenentscheidung hat die Straßenbauverwaltung neben den Kosten vor allem zu bewerten, ob damit die angestrebte Verkehrssicherheit und -qualität erreichbar ist (Zweckerreichung). Die technischen Vor- bzw. Nachteile von Kreisverkehren und Lichtsignalanlagen sind dabei für die spezielle räumliche und verkehrliche Situation (außerorts/innerorts, Anzahl Kfz, Radfahrer, Fußgänger) zu prüfen.

Laut Bauministerium und Landesbaudirektion können Lichtsignalanlagen gegenüber Kreisverkehren einige Aspekte betreffend Vorteile haben. Sie sind häufig schneller realisierbar und bieten zudem auch einen sicheren Verkehrsablauf bei hohen Verkehrsstärken. Außerdem sind sie variabel einsetzbar und ermöglichen die Priorisierung einzelner Verkehrsteilnehmer bzw. -gruppen. Fußgängern und Radfahrern bieten sie gesicherte Querungszeiten. Das erhöht die Verkehrsqualität und -sicherheit vor allem im Ortsbereich für Kinder, ältere Menschen und Menschen etwa mit Geh- oder Sehbehinderungen.

Insbesondere passgenaue verkehrsabhängige Steuerungen mit eigenen Linksabbiegephasen im 24-Stunden-Betrieb in Kombination mit gut sichtbaren LED-Signalen können den Verkehrsfluss beschleunigen und das Unfallgeschehen positiv beeinflussen.²⁶⁵

²⁶³ Die mit großem Abstand teuerste Maßnahme (2,1 Mio. €) betraf den Umbau von zwei aufeinanderfolgenden Einmündungen; die zweit teuerste Maßnahme kostete 1,2 Mio. €.

²⁶⁴ Anlage mit 18 Signalgebern.

²⁶⁵ Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr - Verkehrs- und Unfallgeschehen auf Straßen des überörtlichen Verkehrs in Bayern, Ausgabe 2018, S. 28.



Darüber hinaus kann der öffentliche Verkehr durch Vorrangschaltungen gegenüber dem Individualverkehr beschleunigt und dadurch seine Attraktivität erhöht werden.

Beispiele:

Ein Bauamt baute 2019 eine bereits mit Linksabbiegestreifen ausgebaute Kreuzung für 1,4 Mio. € zu einem Kreisverkehr um. Im Erläuterungsbericht fehlen der Nachweis der Wirtschaftlichkeit sowie die Abwägung mit möglichen Alternativen, wie beispielsweise der Ausstattung mit Lichtsignalanlage.

In einem weiteren Fall wurde an einer mit Linksabbiegestreifen ausgebauten Einmündung am Ortseingang 2018 ein Kreisverkehr errichtet. Mit dem Umbau sollte die Leistungsfähigkeit erhöht und zusätzlich die Möglichkeit für den Anschluss eines neuen Gewerbegebietes geschaffen werden. Die Kosten beliefen sich auf 1,3 Mio. €. Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einer Lichtsignalanlage war im Vorentwurf nicht enthalten.

Ein Knotenpunkt am Ortsrand aus drei Staatsstraßen und einer Gemeindestraße war vollständig richtlinienkonform ausgebaut, mit Links- und Rechtsabbiegestreifen sowie Fahrbahnteilern. Um den Unfallschwerpunkt zu beseitigen, beabsichtigte das Bauamt zunächst die Nachrüstung einer Lichtsignalanlage. Infolge der Forderung der Gemeinde baute das Bauamt 2017 dann einen Kreisverkehr. Der Bau des Kreisverkehrs kostete 546.000 €. Ein Nachweis der Wirtschaftlichkeit lag nicht vor.

59.3 Würdigung und Empfehlungen

59.3.1 Vorentwurf - Variantenuntersuchung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die StBÄ haben entgegen der Vorgabe des Ministeriums nicht einmal für ein Drittel aller Maßnahmen vollständige Vorentwürfe erstellt. Aufgrund der fehlenden bzw. unvollständigen Variantenuntersuchungen oder Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen war häufig nicht erkennbar, ob die gewählte Lösung auch die wirtschaftlichste bzw. technisch zweckmäßigste war. Der ORH weist darauf hin, dass die StBÄ die nach RE 2012 geforderten Unterlagen vollständig zu erstellen und die Entscheidung zur Variantenwahl zu dokumentieren haben.

59.3.2 Entscheidungskriterien Kreisverkehr/Lichtsignalanlage

59.3.2.1 Kosten

Die Kosten für einen Kreisverkehr sind im Durchschnitt doppelt bis vierfach so hoch wie für eine Lichtsignalanlage. Überschlüssig könnte somit anstelle des Baus von einem Kreisverkehr an zwei bis vier Knotenpunkten die Verkehrssicherheit erhöht bzw. die Leistungs-



fähigkeit verbessert werden. Dennoch wurden zwischen 2015 und 2020 von 100 Knotenpunkten mehr als doppelt so viele zu Kreisverkehren umgebaut (68 Fälle) wie mit Lichtsignalanlage ausgestattet (32 Fälle). Die StBÄ sollten die Kosten der Varianten sorgfältig prüfen und nachvollziehbar begründen. Nach Auffassung des ORH können sie mit den vorhandenen Mitteln mehr erreichen.

59.3.2.2 Fachliche Kriterien

Nach Ansicht des ORH wäre bei den drei Beispielen für Umbaumaßnahmen bei sorgfältiger Anwendung der fachlichen Kriterien der Bau einer Lichtsignalanlage zur Beseitigung der jeweiligen Defizite wirtschaftlicher gewesen. Bei Ansatz der Regelpreise des Bauministeriums hätten alleine bei diesen drei Umbaumaßnahmen (Gesamtkosten 3,3 Mio. €) etwa 2,5 Mio. € eingespart und beispielsweise für die Verbesserung anderer Knotenpunkte eingesetzt werden können.

Lichtsignalanlagen sind ein wichtiges Element für die Digitalisierung des Verkehrs. Sie sind intelligent steuerbar und können einen Beitrag zur Beschleunigung des ÖPNV und zur künftigen Digitalisierung des Verkehrs leisten. Auch im Sinne der Barrierefreiheit bieten sie Vorteile, etwa für Menschen mit eingeschränkter Sehkraft.

Kreisverkehre verbrauchen im Betrieb und bei der Steuerung keinen Strom, sind selbstregelnd und dadurch ausfallsicherer als Lichtsignalanlagen.

Bei der Wahl der Knotenpunktart sollten nach Auffassung des ORH diese Kriterien nachvollziehbar berücksichtigt werden.

59.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Bauministerium bestätigt, dass die haushaltsrechtlichen Unterlagen entsprechend der RE 2012 grundsätzlich für alle Projekte unabhängig von den jeweiligen Vorlagegrenzen zu erstellen sind. Der ORH nenne in seinen Prüfungsmitteilungen wichtige Gesichtspunkte, die bei der Wahl der Knotenpunktart und dem Entwurf des Knotenpunkts künftig verstärkt zu berücksichtigen sind. Aus Sicht der Bauverwaltung seien die Gesichtspunkte einer künftigen Digitalisierung des Verkehrs, die angestrebte Stärkung von ÖPNV, Rad- und Fußgängerverkehr, die Ziele der Barrierefreiheit und die demografische Entwicklung grundsätzlich immer auch vorausschauend zu berücksichtigen. Das Kriterium einer künftigen Digitalisierung des Verkehrs sollte insbesondere in dichter besiedelten Gebieten ein Schwerpunkt sein.

Darüber hinaus seien mit Blick auf die Verkehrswende die Anforderungen der verschiedenen Nutzungsarten gegenüber dem Status quo des Regelwerks neu zu gewichten.



Die vom ORH vermutete Priorisierung von Kreisverkehren gegenüber Lichtsignalanlagen sieht das Bauministerium vorwiegend auf der Nutzerseite (Bürger, Vertreter kommunaler Gremien), die ihre Erwartungshaltung gegenüber den Baulastträgern auf politischer und Verwaltungsebene deutlich zum Ausdruck brächten. Kreisverkehre würden von der Bayerischen Straßenbauverwaltung nicht präferiert. Moderne Lichtsignalanlagen könnten eine rasche und kostengünstige Lösung insbesondere zur Beseitigung von Unfallschwerpunkten darstellen.

Das Bauministerium werde die Prüfung zum Anlass nehmen, die Thematik bei geeigneten Dienstbesprechungen zu vertiefen.

59.5 Schlussbemerkung

Im Vergleich zu Lichtsignalanlagen sind die durchschnittlichen Baukosten von Kreisverkehren doppelt bis vierfach so hoch. Das Bauministerium sollte künftig beim Umbau von Knotenpunkten mit Staatsstraßen dafür sorgen, dass die StBÄ alle erforderlichen Planunterlagen erstellen. Dabei ist die Wirtschaftlichkeit aller Vorhaben sorgfältig zu prüfen und anhand fachlicher Kriterien sowie eines Variantenvergleichs nachvollziehbar zu begründen.



STAATSMINISTERIUM FÜR WOHNEN, BAU UND VERKEHR

60 Energiekenndaten staatlicher Gebäude

↳ **Energiekenndaten von 9.000 staatlichen Gebäuden dienen als Indikator für deren wirtschaftlichen Betrieb. Mangelnde Datenqualität sowie Defizite bei Planung, Ausführung und Betrieb der technischen Anlagen führen häufig zu Energieverschwendung. Der Energieverbrauch wurde unzureichend erfasst und selten ausgewertet; Funktionskontrollen fehlten häufig, selbst krasse Fehler wurden über Jahre nicht behoben.**

Die Staatliche Hochbauverwaltung selbst hält ein Energieeinsparpotenzial von 10 bis 20 % durch Anwendung eines Energiecontrollings für realistisch. Der ORH empfiehlt dringend, alle staatlichen Gebäude zu überprüfen und Einsparpotenziale konsequent zu nutzen.

Der ORH hat 2019 bis 2022 zusammen mit dem Rechnungsprüfungsamt Regensburg die Energiekenndaten ausgewählter staatlicher Gebäude, die zwischen 2011 und 2017 fertiggestellt wurden, geprüft. Energiekenndaten liefern Informationen zum Betriebszustand technischer Anlagen sowie zum Verbrauch der Medien Wärme, Kälte und Strom. Sie dienen als Indikator für einen wirtschaftlichen Gebäudebetrieb. Prüfungsmaßstab waren die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, insbesondere unter Berücksichtigung der Haushaltsvollzugsrichtlinien. Diese nehmen seit über 20 Jahren inhaltsgleich Bezug auf eine Bekanntmachung des Finanzministeriums von 1980 zur Energieeinsparung im öffentlichen Bereich, insbesondere bei den Dienststellen des Freistaates.²⁶⁶

60.1 Ausgangslage

Rund 40 % der klimaschädlichen Treibhausgase in Deutschland entstehen aus der Herstellung, Errichtung, Modernisierung, Nutzung und dem Betrieb von Wohn- und Nichtwohngebäuden in Deutschland einschließlich vor- und nachgelagerter Prozesse wie Herstellung

²⁶⁶ Bek. des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 24.10.1980 Az. 11 - H 1200 - 36/17 - 69 655, FMBl. S. 433.



von Baustoffen sowie Abbruch und Recycling.²⁶⁷ Auch für staatliche Liegenschaften kommt dem effizienten Umgang mit Energie erhebliche Bedeutung wegen der aktuellen regionalen, aber auch globalen energie- und klimapolitischen Zielsetzungen und Konflikte - Klimawandel, steigende Energiekosten, Folgen des Ukrainekriegs etc. - zu.

Das Bayerische Klimaschutzgesetz setzt das Ziel einer klimaneutralen Staatsverwaltung bis zum Jahr 2030. Dazu nennt es ausdrücklich Energieeinsparung, effiziente Bereitstellung, Umwandlung und Nutzung von Energie. Der Freistaat soll dabei durch seine Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Staatsverwaltung eine Vorbildfunktion wahrnehmen.²⁶⁸

Der Freistaat verfügt über einen Bestand von rd. 9.000 Gebäuden²⁶⁹. Deren Planung, Bau und Betrieb müssen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit erfolgen. Alle Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen sowie die Staatlichen Bauämter (StBÄ) sind dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Energieeinsparung umzusetzen.

Im 7. Energiebericht der Bayerischen Staatlichen Hochbauverwaltung von 2015 ging das Bauministerium (ehemals Oberste Baubehörde) davon aus, dass alleine durch die konsequente Anwendung eines Energiecontrollings Energieeinsparquoten zwischen 10 und 20 % zu erzielen wären.²⁷⁰ Das bedeutet eine kontinuierliche Beobachtung geeigneter Kenngrößen mit dem Ziel einer Begrenzung des Energieverbrauchs. Daneben lassen sich z. B. durch den 5-Punkte-Maßnahmenplan zur Senkung des Energieverbrauchs in der Staatsverwaltung²⁷¹ darüber hinausgehende Energieeinsparungen erreichen.

60.2 Feststellungen

2019 bezogen die staatlichen Liegenschaften 1,967 Mio. MWh Wärme und 0,968 Mio. MWh Strom. Die Kosten für den Wärmebezug betrugen 111,9 Mio. € und für den Strombezug 194,4 Mio. €. Für 2019 beliefen sich die Gesamtausgaben für Energie somit auf 306 Mio. €. Bezogen auf die Energiekosten 2019 ergibt sich bei Einsparquoten von 10 bis 20 % rechnerisch ein Einsparpotenzial von jährlich ca. 30 bis 60 Mio. €.

²⁶⁷ Vgl. Kurzstudie zu sektorübergreifenden Wirkungen des Handlungsfelds „Errichtung und Nutzung von Hochbauten“ auf Klima und Umwelt. Publikation des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung Nr. 17/2020. Die Zahlen in der Studie beziehen sich auf das Jahr 2014.

²⁶⁸ Art. 3 Abs. 1 BayKlimaG.

²⁶⁹ Nicht enthalten sind hierbei Asylunterkünfte sowie Gebäude der Bayerischen Staatsforsten, der Immobilien Freistaat Bayern und der Kirchen in staatlicher Baulast.

²⁷⁰ Nr. 9 „Energieeffizientes Betreiben - Energiecontrolling“ im 7. Energiebericht der Bayerischen Staatlichen Hochbauverwaltung von 2015.

²⁷¹ Pressemitteilung der Bayerischen Staatskanzlei zur Kabinettsitzung vom 02.08.2022.



Der ORH wählte für seine Querschnittsprüfung aus 92 staatlichen Hochbaumaßnahmen, die in den Jahren 2011 bis 2017 fertiggestellt worden sind, 19 Baumaßnahmen für eine detaillierte Prüfung aus, die das breite Spektrum staatlicher Gebäude abbilden. Zusätzlich wurden Feststellungen von 6 weiteren Baumaßnahmen berücksichtigt, die Gegenstand früherer Prüfungen des ORH waren.²⁷²

Die Haushaltsvollzugsrichtlinien legen fest, dass Aufzeichnungen über die tatsächlichen Verbrauchsmengen von Wärme und Strom zu führen sind. Durch ständiges Beobachten dieses Verbrauchs und Auswertung der Daten sollen Abweichungen rechtzeitig erkannt und wirtschaftlich sinnvolle Maßnahmen zur Reduzierung des Energieverbrauchs eingeleitet werden.

60.2.1 Aufzeichnung der Energieverbräuche in zentralen Datenbanken

Die Energieverbrauchswerte sind von den Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen bis spätestens 30. Juni des Folgejahres im Energie- und Medien-Informationssystem (EMIS) bereitzustellen. Im Interesse eines effektiven Energiemanagements sind geeignete Zählerleinrichtungen für die einzelnen Gebäude einer Liegenschaft sukzessive nachzurüsten, auch dann, wenn diese nicht über eine eigene Wärmeversorgungsanlage verfügen. Ziel der Datenerfassung ist, die Überwachung des Energieverbrauchs und der Energiesparmaßnahmen als Daueraufgabe zu erleichtern.

EMIS überträgt die Energieverbrauchsdaten an die Fachdatenbank Hochbau (FDH), in der die Gebäudedaten aller staatlichen Liegenschaften erfasst werden. Die FDH enthält als zentrales Bestandsregister neben den Energieverbrauchsdaten Angaben zu den Energieerzeugungsanlagen und Energiekenndaten staatlicher Gebäude. Die Energiekenndaten beschreiben den energetischen Status eines Gebäudes; deren Auswertungen können Hinweise zu betrieblichen und technischen Optimierungsmaßnahmen mit dem Ziel eines wirtschaftlichen Gebäudebetriebs geben. Die Zuständigkeit für die Datenerfassung und Datenpflege in der FDH liegt bei den StBÄ.

Bei keiner der 25 geprüften Maßnahmen waren die erforderlichen Eintragungen in EMIS bzw. der FDH bezüglich der Energiekenndaten, Energieerzeugungsanlagen und der Energieverbrauchsdaten vollständig. Bei zwei Gebäuden fehlten die Eintragungen gänzlich.

Bei 13 Gebäuden waren die Angaben, teilweise unvollständig; nur bis zum Jahr 2017 oder 2018 eingetragen. In mehreren Fällen wurde der Strom-, nicht jedoch der Heizenergie-

²⁷² Auswahlkriterien waren z. B. Baukosten über 10 Mio. €, unterschiedliche Gebäudearten und Nutzer und der Technikanteil.



verbrauch eingetragen. Teilweise wurden Verbrauchswerte für Strom und Wärme unvollständig und nur für einzelne Jahre eingetragen.

Beispiel:

Bei einer Technischen Hochschule wurden die Verbrauchsdaten der fünf neuesten Gebäude²⁷³ von der Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststelle nicht in EMIS erfasst. Sie teilte vielmehr den Gesamtverbrauch von Strom und Wärme aller zwölf Gebäude mit einem festen Verteilschlüssel auf die sieben älteren Gebäude auf. Die tatsächlichen Verbräuche der einzelnen Gebäude blieben jahrelang unbekannt.

60.2.2 Energiemonitoring und Energiecontrolling

Energiemonitoring stellt die kontinuierliche Erfassung des Energie- und Medienverbrauchs eines Gebäudes dar. Im Rahmen des Energiecontrollings werden die erfassten Verbrauchsdaten ausgewertet, um die Energieeffizienz eines Gebäudes und seiner technischen Anlagen bewerten und Einsparpotenziale identifizieren zu können. Anhand der Ergebnisse werden Maßnahmen abgeleitet, um Energieverluste zu minimieren und die Energieeffizienz zu verbessern.

Die Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen führten kein standardisiertes Energiemonitoring durch. Teilweise erfolgte das Ablesen der Gebäudedaten automatisiert in unterschiedlichen Intervallen. Teilweise wurden die Daten monatlich oder jährlich vor Ort ausgelesen und schriftlich aufgezeichnet. Mehrfach wurden die Verbrauchsdaten automatisiert und gleichzeitig manuell ausgelesen.

In den geprüften Gebäuden war oftmals eine große Anzahl von Energie- und Medienzählern vorhanden. Teilweise wurden die Verbrauchsdaten dieser Zähler beim Energiemonitoring nicht erfasst oder die Systematik zur Auswertung der erfassten Verbrauchsdaten im Rahmen des Energiecontrollings war nicht festgelegt.

Bei 24 der 25 geprüften Maßnahmen konnte kein durchgängiges Energiecontrolling festgestellt werden. Eine Auswertung der Verbrauchsdaten erfolgte meist nur anlassbezogen, um die Ursachen von offensichtlichen Störungen zu beheben.

²⁷³ Fertigstellung 2014 bis 2017.



Beispiel:

In einem Behördenzentrum gibt es ca. 140 Energie- und Medienzähler zur Erfassung der Verbräuche von Wärme, Kälte und Strom. Detaillierte Informationen zu Struktur, Aufgaben und Art der Erfassung der unterschiedlichen Zähler lagen nicht vor. Der überwiegende Teil der Zähler übermittelte Daten automatisch, ein Teil wurde manuell abgelesen und in eine separate Softwareumgebung eingetragen. Für zwei Gaskessel waren zum Zeitpunkt der ORH-Prüfung keine Gaszähler vorhanden, sodass der Gasverbrauch dieser Kessel unbekannt war.

60.2.3 Anlagenmonitoring und Anlagencontrolling

Während mithilfe des Energiemonitorings die Energieverbrauchsdaten und die Verteilung der Energie im Gebäude betrachtet werden, ist Ziel des Anlagenmonitorings festzustellen, ob die geplante Leistung der technischen Anlagen und deren wirtschaftlicher Betrieb tatsächlich erreicht wird. Dazu werden die in der Planung festgelegten Betriebszustände, Prüfgrößen und Daten der einzelnen technischen Anlagen eines Gebäudes regelmäßig erfasst. Das Anlagencontrolling umfasst die Auswertung dieser Daten, um Fehlfunktionen und von der Planung abweichende Betriebsweisen zu erkennen.

Bei 24 der 25 geprüften Maßnahmen konnte kein systematisches und durchgehendes Anlagencontrolling festgestellt werden. In den meisten Fällen wurden zwar umfangreiche Daten in der Gebäudeautomation, also der automatisierten und integrierten Überwachung und Steuerung der Gebäudetechnik, erfasst. Die Daten wurden aber nicht ausgewertet und nicht dazu genutzt, um bei offensichtlich fehlerhaften oder vom Soll-Zustand abweichenden Werten Optimierungsmaßnahmen zu ergreifen und die Effizienz der Anlagen zu verbessern.

Beispiel:

Bei dem o. g. Behördenzentrum sollten Erdsonden im Sommer die bei der Kälteerzeugung entstehende Abwärme aufnehmen und im Winter als Wärmequelle für den Wärmepumpenbetrieb dienen. Die aufgezeichneten Betriebsdaten der technischen Anlagen zeigten, dass aufgrund einer Fehlprogrammierung die für Heiz- und Kühlbetrieb vorgesehene Wärmepumpe in den Sommermonaten nicht nur die Serveranlagen kühlte, sondern der größte Teil der Kälteleistung über Erdsonden an das Grundwasser abgegeben wurde. Die Fehlprogrammierung wurde aufgrund fehlender Datenauswertung vom Zeitpunkt der Inbetriebnahme 2017 bis zur örtlichen Erhebung des ORH 2021 nicht erkannt und führte zu einer ineffizienten und unwirtschaftlichen Betriebsweise.



60.2.4 Probetrieb und Funktionskontrollen

Vor Übergabe eines Gebäudes an die Grundbesitz bewirtschaftende Dienststelle findet ein Probetrieb mit gewerkeübergreifenden Funktionskontrollen statt. Dabei werden die Funktionen der einzelnen technischen Anlagen eines Gebäudes, wie etwa Heizung, Lüftung oder Elektroanlagen, und ihre gegenseitigen Wechselwirkungen überprüft. Voraussetzung ist die Erfassung und Auswertung ihrer Betriebs- und Verbrauchsdaten. Auf Grundlage der Daten können die technischen Anlagen optimiert und ein wirtschaftlicher Betrieb erreicht werden.

Bei 24 der 25 geprüften Fälle konnten keine Nachweise über systematische und umfassende gewerkeübergreifende Funktionskontrollen vorgelegt werden.

Beispiel:

Der Erweiterungsbau einer Hochschule wurde mit einer Kälteerzeugungsanlage mit ca. 215 kW Nennkälteleistung errichtet. Der Kältebedarf der Lüftungsanlagen und der Kühlgeräte der Hörsäle und Labore beschränkte sich auf die Monate April bis Oktober. Ausschließlich der IT-Raum hatte ganzjährig einen Kälteleistungsbedarf von ca. 7 kW. Für diesen musste aus technischen Gründen die gesamte Kälteerzeugung mit 215 kW Leistung auch für die Monate November bis März in Betrieb gehalten werden; die Möglichkeit einer zeitweise reduzierten Kälteleistung war nicht eingeplant. Mangels Probetrieb und gewerkeübergreifender Funktionskontrollen wurde dieses planerische Defizit von Beginn der Gebäudenutzung an nicht erkannt.

60.2.5 Optimierung im Betrieb

Zur Reduzierung des Energieverbrauchs sollen die Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen Maßnahmen zur Optimierung im Betrieb durchführen. Dazu passen sie die Betriebsparameter an ihren tatsächlichen nutzerspezifischen Bedarf an und stellen die Funktion der technischen Anlagen sicher.

Bei den örtlichen Erhebungen stellte der ORH in mehreren Fällen erhebliche Funktionsmängel an den technischen Anlagen fest, die insbesondere auf die fehlende oder nicht ausreichende Betriebsoptimierung zurückzuführen waren.

Beispiel:

Der Neubau eines Amtsgerichts wurde im Passivhausstandard geplant und 2016 in Betrieb genommen. Nach Abschluss der Baumaßnahme wurde zur Verfolgung der Wirkungsweise der technischen Anlagen und des Gebäudeklimas ein Ingenieurbüro mit einem



Passivhaus-Monitoring über drei Jahre beauftragt. Die Monitoringberichte zeigten zahlreiche Mängel an der Regelung der Gebäudetechnik und am Monitoring selbst auf: In den Sommermonaten bestand trotz hoher Außentemperaturen ein erheblicher Wärmeverbrauch, dessen Ursache lt. den Berichten nicht festgestellt werden konnte; es gab einen hohen Kälteverbrauch in den Wintermonaten bei gleichzeitigem Wärmebetrieb. Bis zum Abschlussbericht 2020 wurde trotz einer dreijährigen Betrachtungszeit aufgrund zahlreicher Mängel an der Regelungstechnik nur ein zusammenhängender Zeitraum von 12 Monaten von Dezember 2017 bis November 2018 erfasst: Der Kälteverbrauch überstieg in diesem Jahr den berechneten Bedarf um 1.635 %, der Wärmeverbrauch um 74 %. Es wurde also ständig geheizt und gleichzeitig gekühlt. Festgestellte Mängel bei der Regelung der Gebäudetechnik wurden teilweise selbst nach Abschluss des Monitoringzeitraums nicht abgestellt und ein unwirtschaftlicher Betrieb fortgeführt.

60.3 Würdigung und Empfehlungen

Allein durch qualifiziertes Energiecontrolling ließen sich Jahr für Jahr erhebliche Millionenbeträge einsparen. Durch die Energiepreissteigerungen, insbesondere seit 2021, und den zunehmenden Einfluss der Kohlenstoffdioxid-Bepreisung wird sich das Einsparpotenzial bei Energiekosten in den nächsten Jahren voraussichtlich noch deutlich erhöhen. Das erfordert deutlich größere staatliche Anstrengungen beim Energiesparen.

60.3.1 Aufzeichnung der Energieverbräuche in zentralen Datenbanken

Die Erfassung der Energiekenndaten über EMIS und FDH weist erhebliche Mängel auf. Die haushaltsrechtliche Vorgabe, die Energieverbräuche aller staatlichen Gebäude zu überwachen und daraus Energiesparmaßnahmen abzuleiten, kann durch eine derart fehler- und lückenhafte Datenpflege nicht erreicht werden. Eine vollständige und zuverlässige Datenpflege in EMIS und der FDH ist entscheidende Voraussetzung für die Auswertung von Energiekenndaten und deshalb unverzüglich sicherzustellen.

60.3.2 Energiemonitoring und Energiecontrolling

Beim Energiemonitoring und beim Energiecontrolling bestehen erhebliche Defizite. Der Einbau von Energie- und Medienzählern in die technischen Anlagen und Gebäude sowie die Integration in die Gebäudeautomation verursachen erhebliche Kosten. Dieser hohe technische Standard wird jedoch nicht ausreichend dazu genutzt, um mittels systematischer Auswertungen ein qualifiziertes Energiecontrolling zu betreiben und so Einsparpotenziale zu erkennen. Die Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen haben zusammen mit den StBÄ sicherzustellen, dass die Verbrauchsdaten systematisch gemeldet und ausgewertet werden.



60.3.3 Anlagenmonitoring und Anlagencontrolling

Anlagenmonitoring und -controlling müssen grundsätzlich bei allen staatlichen Gebäuden feste Funktionsbestandteile der Gebäudeautomation, also der automatisierten und integrierten Überwachung und Steuerung der Gebäudetechnik, sein. Die festgestellten Mängel führen regelmäßig zu einem unwirtschaftlichen Betrieb der technischen Anlagen, der in Einzelfällen krass ausfällt. Deshalb sollte bereits in der Planung das Konzept für Anlagenmonitoring und -controlling festgelegt und im weiteren Verlauf der Baumaßnahme umgesetzt werden. Weiter empfiehlt der ORH, die Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen umfassend in die Anwendung des Anlagencontrollings einzuweisen und entsprechend zu schulen.

60.3.4 Probetrieb und Funktionskontrollen

Die technischen Anlagen eines Gebäudes sind ohne Probetrieb und gewerkeübergreifende Funktionskontrolle regelmäßig mit Funktionsmängeln behaftet. Die festgestellten Funktionsmängel führen zu unnötigem Energieverbrauch und letztlich reduzierter Energieeffizienz. Der ORH empfiehlt, bei allen Neubau- und Sanierungsmaßnahmen im Rahmen eines Probetriebs gewerkeübergreifende Funktionskontrollen durchzuführen und ggf. erforderliche Maßnahmen zu veranlassen.

60.3.5 Optimierung im Betrieb

Bei den Baumaßnahmen des Freistaates finden systematische Betriebsoptimierungen der technischen Anlagen regelmäßig nicht statt. Die Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen und die StBÄ beachten die haushaltsrechtlichen Vorgaben zur fortlaufenden Überprüfung auf mögliche Einsparungen nur unzureichend. Die Überwachung der technischen Anlagen beschränkt sich in vielen Fällen auf die Vermeidung und Beseitigung von Fehlermeldungen, jedoch nicht auf einen dauerhaft energieeffizienten und wirtschaftlichen Betrieb. Die Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen sind dringend aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Vorgaben in engem Zusammenwirken mit den StBÄ konsequent umzusetzen.

60.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Bauministerium begrüßt die Prüfung des ORH, da die Anmerkungen in vielfacher Hinsicht Punkte betreffen, die als Handlungsfelder bekannt seien und durch die Prüfung fokussiert dargestellt würden.

Das Bauministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Organisationsstruktur der Staatsverwaltung eine Aufgabenverteilung zwischen Bauverwaltung und Gebäude-



betreiben, insbesondere bei der gebäudespezifischen Datenerfassung, vorsehe. Die Praxis habe gezeigt, dass diese Aufteilung und bislang auch technische Gründe einem durchgängigen Workflow im Bereich der gebäudespezifischen Datenerfassung und -auswertung teilweise entgegenstünden.

Die vom ORH festgestellten Datenlücken seien nach Auffassung des Bauministeriums auf die verteilten Zuständigkeiten und nicht zuletzt auch auf die Priorisierung betrieblicher Aufgaben bei den Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen zurückzuführen. Energie- und Anlagencontrolling bzw. -management würden durch diese kaum oder nur sehr eingeschränkt betrieben und der Schwerpunkt der Aufgaben beschränke sich auf eine störungsfreie Funktion der Anlagen, nicht jedoch auf den Bereich des Energiemanagements bzw. der energetischen und wirtschaftlichen Optimierung. Dies sei bedauerlich und widerspräche dem grundsätzlichen Ansatz eines wirtschaftlichen und nachhaltigen Gebäudebetriebs.

Um dem zu begegnen, habe das Bauministerium gemeinsam mit der Regierung von Mittelfranken und der Landesbaudirektion 2021 das Projekt „Digitalisierung im Gebäudemanagement“ in die Wege geleitet, das es erstmals ermöglichen solle, Daten über Liegenschaften hinweg auf einem hohen Datenschutzniveau zu übertragen und ausgewählte Daten nach standardisierten Regeln auszuwerten. Ziel sei es dabei auch, Dritten den sicheren Zugriff auf örtliche Anlagen zu ermöglichen, um den Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen, die oftmals nicht über die fachlichen Ressourcen verfügen die Gebäude wirtschaftlich zu betreiben, Unterstützungsleistungen zugänglich zu machen. Die Aufzeichnung von Energieverbrauchswerten mit dem Energie- und Medien-Informationssystem EMIS solle im Rahmen des Projekts „Digitalisierung im Gebäudemanagement“ stärker automatisiert und auf ein künftiges Zentralsystem übertragen werden. Parallel dazu erfolge die sukzessive Nachrüstung gebäudeweiser Energiezählungen.

Der Thematik gewerkeübergreifender Funktionskontrollen werde seit 2018 durch die Einführung und Anwendung der Technischen Projektsteuerung, welche das Inbetriebnahmemanagement und das technische Monitoring für das erste Betriebsjahr beinhalte, begegnet. Den StBÄ stünden im Intranet entsprechende Informationen zur Verfügung, die auch als Entscheidungshilfe für eine Beauftragung einer Technischen Projektsteuerung dienen.

Die durch die Prüfung des ORH getroffenen Einzelfeststellungen seien den betroffenen StBÄ zur weiteren Veranlassung übermittelt worden. Sofern die festgestellten Mängel die Betriebsführung betrafen, hätten die StBÄ den Bericht an die jeweils zuständige Grundbesitz bewirtschaftende Dienststelle zur Erledigung weitergeleitet.



60.5 Schlussbemerkung

Das Bauministerium hat zahlreiche Feststellungen der ORH-Querschnittsprüfung bereits selbst als generelle Handlungsfelder für Verbesserungen erkannt. Die vom Ressort genannten ersten Ansätze beziehen sich aus Sicht des ORH vor allem auf Einzelaspekte und reichen keinesfalls aus. Überfällig sind konsequente und rasche Maßnahmen, zu denen auch die Analyse älterer staatlicher Gebäude gehört. Um die haushaltsrechtlichen Vorgaben für einen wirtschaftlichen und energiesparenden Gebäudebetrieb umzusetzen, empfiehlt der ORH dringend, den staatlichen Gebäudebestand systematisch auf Einsparpotenziale zu überprüfen.

Die Voraussetzungen einschließlich der fachlichen Ressourcen für einen wirtschaftlichen und energiesparenden Gebäudebetrieb müssen in allen Lebenszyklusphasen, von der Planung über die Bauausführung bis hin zur Gebäudenutzung im Sinne eines ganzheitlichen Konzepts, gegeben sein. Ein wesentlicher Bestandteil hierbei ist auch das zielgerichtete Zusammenwirken von StBÄ und Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen. Unterschiedliche Zuständigkeiten überzeugen nicht als Argument für ineffizienten Gebäudebetrieb sowie unwirtschaftlichen Energieeinsatz.

Zuletzt hat die Staatliche Hochbauverwaltung 2015 selbst ein Energieeinsparpotenzial staatlicher Gebäude von 10 bis 20 % als realistisch bezeichnet, das alleine durch konsequente Anwendung eines Energiecontrollings auf Grundlage von Energiekennndaten erreichbar sei. Bis heute wurden weder von der Bauverwaltung noch von staatlichen Nutzern wirksame Konsequenzen gezogen. Die Einsparpotenziale blieben weitestgehend ungenutzt.



STAATSMINISTERIUM FÜR FAMILIE, ARBEIT UND SOZIALES

61 Jugendförderung und Förderung der landesweit tätigen Jugendverbände durch den Bayerischen Jugendring (Kap. 10 07 Tit. 684 78)

Der Vollzug der Jugendförderung wurde dem Bayerischen Jugendring als übertragene Aufgabe zugewiesen. Der Freistaat finanziert diese vollständig aus Haushaltsmitteln. Förderrichtlinien dazu kann demnach nicht der Bayerische Jugendring, sondern nur das zuständige Sozialministerium erlassen.

Der Fördervollzug durch den Bayerischen Jugendring zeigte zahlreiche Mängel und haushaltsrechtliche Verstöße. Der ORH empfiehlt dem Sozialministerium, im Rahmen seiner Aufsichtspflicht den korrekten Fördervollzug des Bayerischen Jugendrings dauerhaft sicherzustellen.

Der ORH hat 2020/2021 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg die Basisförderung der Jugendarbeit von landesweit tätigen Jugendverbänden²⁷⁴ geprüft. Prüfungsmaßstab war vor allem deren Ordnungsmäßigkeit und die des Vollzugs durch den Bayerischen Jugendring (BJR), zudem die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Mittelverwendung bei den geförderten Jugendverbänden. Jugendförderprogramme aus anderen Ressorts wurden auf Überschneidungen verglichen, waren aber dabei nicht Gegenstand der Prüfung.

61.1 Ausgangslage

Das Sozialgesetzbuch enthält zur Kinder- und Jugendhilfe eine Verpflichtung, die eigenverantwortliche Tätigkeit von Jugendverbänden und Jugendgruppen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel zu fördern.²⁷⁵ Bayern erfüllt dies mittels Jugendförderprogrammen; dazu zählt seit 2013 bis heute die Basisförderung der Jugendarbeit von landesweit tätigen Jugendverbänden.

²⁷⁴ Richtlinien zur Förderung der landesweit tätigen Jugendverbände zur Erfüllung ihrer Aufgaben im konzeptionellen, organisatorischen, jugendpolitischen und verwaltungsmäßigen Bereich (Basisförderung) 2017 bis 2020.

²⁷⁵ §§ 11, 12 SGB VIII i. V. m. § 74 SGB VIII.



Das zuständige Staatsministerium kann nach dem Haushaltsrecht für einzelne Zuwendungsbereiche im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und nach Anhörung des ORH Verwaltungsvorschriften (z. B. Förderrichtlinien) erlassen.

Bayern hat als überörtlicher Träger der Jugendhilfe den Vollzug von sechs Förderrichtlinien²⁷⁶ im Zuständigkeitsbereich des Sozialministeriums übertragen, darunter die Basisförderung.²⁷⁷ Der BJR ist ein freiwilliger Zusammenschluss von Jugendverbänden und Jugendgruppen. Als anerkannter Träger der freien Jugendhilfe in Bayern hat er die Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts²⁷⁸ und ist Teil der mittelbaren Staatsverwaltung.²⁷⁹ Das BayKJHG²⁸⁰ übertrug ihm erstmals die staatlichen Aufgaben des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe zur Besorgung im Auftrag des Staates. Dem BJR obliegt als für den verwaltungsmäßigen Vollzug beauftragte Bewilligungsstelle die Prüfung, Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung der Förderanträge.²⁸¹ Zur Finanzierung dieser Aufgaben erhält der BJR regelmäßige staatliche Zuwendungen nach Maßgabe des Staatshaushalts.²⁸²

Das Sozialministerium führt die Rechtsaufsicht über den BJR. Bei übertragenen Staatsaufgaben - wie beim Vollzug der Basisförderung - obliegt dem Sozialministerium darüber hinaus die Fachaufsicht. Sie erstreckt sich auch auf die Ausübung des Verwaltungsermessens des BJR und schließt die Befugnis zur Erteilung von Weisungen ein.²⁸³

Um Basisförderung zu erhalten, ist lt. Förderrichtlinie eine Mitgliedschaft des jeweiligen Jugendverbands im BJR nicht erforderlich. Im Rahmen ihrer Jugendarbeit werden die Sach- und Personalausgaben für den Betrieb einer Geschäftsstelle, für die Beschäftigung von hauptamtlichem Fachpersonal, für Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Jugendarbeit sowie für Maßnahmen zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen gefördert. Die Förderung wird als Projektförderung mit einer Festbetragsfinanzierung ausgereicht. Der maximale Fördersatz liegt bei 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.

²⁷⁶ Basisförderung; Richtlinien zum Ersatz von Verdienstausschlag; Rahmenrichtlinien zur Förderung der Aus- und Fortbildung von ehrenamtlichen Jugendleiterinnen und Jugendleitern, von Jugendbildungsmaßnahmen und von Jugendbildungsmaßnahmen mit größerem Teilnehmendenkreis; Rahmenrichtlinien Fachprogramme; Richtlinien zur Förderung von Einrichtungen der Jugendarbeit und Förderung von Fachkräften bei Jugendbildungsstätten.

²⁷⁷ § 85 Abs. 2 SGB VIII i. V. m. § 85 Abs. 5 SGB VIII, Art. 24 Abs. 1 AGSG, Art. 32 Abs. 4 AGSG, § 32 Abs. 1 AVSG.

²⁷⁸ Art. 32 Abs. 1 AGSG sowie § 1 der Satzung des Bayerischen Jugendrings.

²⁷⁹ LT-Drs. 12/10454 vom 09.03.1993, S. 34 Nr. 19.1.

²⁸⁰ Art. 19 Abs. 4 BayKJHG i. V. m. § 85 Abs. 2 SGB VIII.

²⁸¹ S. 65 Kinder- und Jugendprogramm der Bayerischen Staatsregierung - Fortschreibung 2013.

²⁸² Art. 32 Abs. 7 Satz 1 AGSG.

²⁸³ Art. 32 Abs. 6 Satz 1 AGSG, LT-Drs. 12/10454 vom 09.03.1993, S. 34 ff. Nr. 19.7.



Das Kultusministerium und das Landwirtschaftsministerium führten weitere Förderprogramme²⁸⁴ für einzelne Jugendverbände durch, die auch im Rahmen der Basisförderung Zuwendungen erhielten. Die Förderzwecke und -gegenstände überschritten sich dabei teilweise weitgehend mit der Basisförderung.

61.2 Zuständigkeit für den Erlass von Richtlinien im Bereich Jugendförderung

61.2.1 Feststellungen

Die staatliche Richtlinie zur Basisförderung erließ 2013 das damals zuständige Kultusministerium; seit 2014 ist dafür das Sozialministerium zuständig. Es schrieb diese seitdem in Abstimmung mit den anderen Ministerien und nach Anhörung des ORH fort.

Bei der Fortschreibung dieser Richtlinie im November 2020 vertrat der BJR die Auffassung, dass ihm bei vom Staat übertragenen Aufgaben zur Jugendförderung - auch über die Basisförderung hinaus - generell die Entscheidung über den Inhalt der Förderrichtlinien zur Jugendarbeit selbst obliege. Die Zuständigkeit des BJR für Fragen der Förderung ergebe sich aus der ihm gem. Art. 32 Abs. 4 AGSG übertragenen Funktion und der eigenständigen Rechtspersönlichkeit als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Der BJR bezog sich dabei auch auf einen Beschluss des VGH²⁸⁵, wonach Jugendhilfeträger im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts berechtigt wären, eigene Förderrichtlinien zu erlassen. Die fortgeschriebene Richtlinie wurde dann ausschließlich den Mitgliedsverbänden des BJR auf der Internetseite des BJR im passwortgeschützten Mitgliederbereich zur Verfügung gestellt.

Ausgehend von dieser Auffassung hatte sich der BJR - nicht aber das zuständige Sozialministerium - mehrfach bei Verlängerungen von Förderrichtlinien unmittelbar an das Finanzministerium und den ORH gewandt. Das Finanzministerium hatte dies 2018 und 2019 wiederholt abgelehnt und im Dezember 2020 nochmals klargestellt: „Zuwendungen werden vom Freistaat Bayern gewährt. Für den Vollzug des Staatshaushalts sind die jeweiligen Fachministerien zuständig. In den vorliegenden Fällen ist der Bayerische Jugendring mit der Bewilligung beauftragt und somit die zuständige Förderverwaltung. Für den Erlass der Richtlinien in den o. g. Zuwendungsbereichen bleibt das Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales als das fachlich zuständige Ministerium zuständig. Zum Erlass einer Richtlinie gehört auch, dass das Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales

²⁸⁴ Richtlinien für die Förderung der Jugendarbeit im Bayerischen Trachtenverband e. V., Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst vom 15.03.2017 Az. K5251/9/69 (KWMBI. S. 83); Richtlinie zur Förderung der Landjugendorganisationen, Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 07.10.2019 Az. A1-7130-1/94 (BayMBI. Nr. 424); Richtlinie für Zuwendungen aus der Fischereiabgabe, Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten vom 18.05.2004 Az. L 4-7997.2-362 (AllMBI. S. 238).

²⁸⁵ VGH Bayern, Beschluss vom 15.04.2014 Az. 12 ZB 14.561.



die notwendigen Einwilligungen des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat nach Art. 40 BayHO einholt.“

Der ORH hatte dem BJR und dem Sozialministerium 2018 und 2020 mitgeteilt, dass nach seiner Auffassung der Erlass von Richtlinien und die Anhörung nach Art. 103 BayHO bzw. die Herstellung des Einvernehmens nach Art. 44 BayHO dem zuständigen Fachressort als Teil der Staatsregierung obliege.

Das Sozialministerium teilte die Auffassung des Finanzministeriums und des ORH nicht. Es leitete zwar - der Aufforderung des Finanzministeriums formal folgend - die Richtlinien zu. Zugleich wies es aber weiter darauf hin, dass es sich um die Richtlinien des BJR handle und bestätigte lediglich deren fachaufsichtliche Prüfung.

Bei einer gemeinsamen Besprechung des Finanzministeriums, des Sozialministeriums, des ORH und des BJR am 30.03.2022 konnte hierzu kein Einvernehmen erzielt werden. Diese Besprechung war aufgrund des Antrags der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD und FDP²⁸⁶, der auf einen Appell von 26 Jugendverbänden folgte, initiiert worden.

61.2.2 Würdigung und Empfehlungen

Der ORH teilt die Position des Finanzministeriums zu diesen staatlichen Förderrichtlinien vollumfänglich. Nach Art. 55 Nr. 2 BV obliegt der Vollzug der Gesetze und Beschlüsse des Landtags der Staatsregierung und den einzelnen Staatsministerien, die zu diesem Zwecke die erforderlichen Ausführungs- und Verwaltungsverordnungen erlassen können. Demnach sind nach Haushaltsrecht²⁸⁷ Förderrichtlinien als Verwaltungsvorschriften durch das zuständige Staatsministerium zu erlassen.

Auch die Staatsregierung selbst geht in ihrem Kinder- und Jugendprogramm davon aus, dass der BJR ausschließlich mit der Verwaltung der Zuschüsse (Prüfung, Bewilligung, Verwendungsnachweisprüfung) betraut wurde.²⁸⁸ Aus der Gesetzesbegründung zum BayKJHG lassen sich keine Hinweise entnehmen, dass bei der Aufgabenübertragung auch ministerielle Befugnisse, wie die Richtlinienkompetenz, eingeschlossen sein könnten. Vielmehr heißt es dort, dass die zentralen Aufgaben der Förderung und Weiterentwicklung der

²⁸⁶ LT-Drs. 18/19548 vom 07.12.2021 berichtigt 25.01.2022.

²⁸⁷ VV Nr. 16.3 zu Art. 44 BayHO.

²⁸⁸ Vgl. Fn. 281.



Jugendhilfe nach § 82 Abs. 1 SGB VIII beim zuständigen Fachressort verbleiben sollen.²⁸⁹ Dies entspricht auch der jetzigen Rechtslage im AGSG.²⁹⁰

Es bleibt also originäre Aufgabe des Sozialministeriums als Teil der Staatsregierung, auch die Förderprogramme selbst festzulegen und dazu Richtlinien zu erlassen. Der BJR kann in diesen Prozess zwar eingebunden werden, jedoch mit staatlichen Haushaltsmitteln finanzierte Förderrichtlinien keinesfalls selbst beschließen. Dem widerspricht auch nicht der vom BJR vorgebrachte Beschluss des VGH²⁹¹, der ausdrücklich nicht die innerstaatliche Kompetenzverteilung geprüft hat.

Zudem unterhalten auch andere Ressorts Jugendförderprogramme. Um der Gefahr von Doppelförderungen zu begegnen, bedarf es einer interministeriellen Abstimmung und Abgrenzung von Förderbereichen.²⁹² Dies lässt sich nur zwischen den beteiligten Ministerien bewältigen.

Vornehmlich bei der Basisförderung ist sicherzustellen, dass alle potenziell Förderberechtigten über die Fördermodalitäten informiert sind, auch wenn sie nicht BJR-Mitglieder sind. Nur so kann die Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes gewährleistet werden.

Das Sozialministerium sollte daher in Zukunft die aus seinem Budget finanzierten Förderrichtlinien seines Geschäftsbereichs zur Jugendarbeit selbst erlassen bzw. fortschreiben und öffentlich bekanntgeben.

61.3 Verwaltungsvollzug der Basisförderung

61.3.1 Feststellungen

Der ORH hat bei 33 Jugendverbänden alle 99 in den Jahren 2017 bis 2019 mit 19,1 Mio. € geförderten Maßnahmen gesichtet und bei 13 repräsentativ ausgewählten Jugendverbänden 39 Maßnahmen vertieft geprüft.

²⁸⁹ LT-Drs. 12/10454 vom 09.03.1993, S. 34 ff. Nr. 19.5.

²⁹⁰ Art. 32 Abs. 4 Satz 4 AGSG, Art. 29 AGSG i. V. m. § 82 Abs. 1 SGB VIII.

²⁹¹ Vgl. Fn. 285, dort Rz. 5 und 20.

²⁹² Nr. 4.7 der Grundsätze für die Ordnung staatlicher Förderprogramme, Anlage 1 zu den Organisationsrichtlinien, Bek. der Bayerischen Staatsregierung vom 06.11.2001, Beilage zu StAnz Nr. 50, AllMBI. S. 634, zuletzt geändert durch Bek. der Bayerischen Staatsregierung vom 18.12.2018, BayMBI. 2019 Nr. 6.



61.3.1.1 Weiterleitung der Zuwendung

Wenn ein Zuwendungsempfänger eine geförderte Maßnahme nicht ausschließlich selbst ausführt und dafür Teile der Zuwendung weiterleitet, darf er das nur mit Genehmigung zur Weiterleitung der Zuwendung²⁹³ im Zuwendungsbescheid einschließlich vom Zuwendungsempfänger zu beachtenden Maßgaben. Das soll gewährleisten, dass auch der Letztempfänger die Zuwendung entsprechend den Anforderungen des Zuwendungsbescheids verwendet und dabei alle Vorgaben einhält. Dazu zählen insbesondere die ordnungsgemäße Belegführung, die korrekte Vergabe von Aufträgen und der sog. Verwendungsnachweis.²⁹⁴

Der BJR förderte mehrere Jugendverbände als Dachverbände, die mehrere rechtlich eigenständige landesweit tätige Jugendverbände unter ihrem Dach vereinen. Dabei wählte er als alleinigen Adressaten des Zuwendungsbescheids den jeweiligen Dachverband bzw. Jugendverband aus. In keinem der geprüften Zuwendungsbescheide in den Förderjahren 2017 bis 2019 hatte der BJR eine Genehmigung zur Weiterleitung erteilt.

Tatsächlich leiteten dann die Dachverbände Teile der Zuwendung formlos an ihre Mitgliedsverbände weiter, um deren Personal- und Sachausgaben zu fördern. Auch zwei Jugendverbände, die selbst keine Dachverbände sind, leiteten Teile der Zuwendung weiter.

Wegen fehlender Weiterleitungsgenehmigungen einschließlich vom Zuwendungsempfänger zu beachtenden Maßgaben waren nur die Dachverbände und Jugendverbände an die Auflagen, Bedingungen und Nebenbestimmungen, insbesondere die Einhaltung der ANBest-P, gebunden, an die sich der Bescheid gerichtet hat.

61.3.1.2 Anträge für Anschlussvorhaben

Grundsätzlich dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nach dem im Haushaltsrecht geltenden Subsidiaritätsgrundsatz nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen wurden.²⁹⁵

Eine Ausnahme besteht bei Vorhaben, die ohne wesentliche Änderung der Bewilligungsvoraussetzungen erneut beantragt werden (Anschlussvorhaben).²⁹⁶ Für diese ist der

²⁹³ VV Nr. 4.2.9 i. V. m. Nr. 13.1 zu Art. 44 BayHO.

²⁹⁴ Vgl. ANBest-P.

²⁹⁵ VV Nr. 1.3 Satz 1 zu Art. 44 BayHO.

²⁹⁶ VV Nr. 1.3 Satz 2 zu Art. 44 BayHO.



Zuwendungsantrag rechtzeitig vor Beginn des Anschlussvorhabens einzureichen. Bereits begonnene Vorhaben dürfen auf keinen Fall gefördert werden.

Die vom BJR geförderten Maßnahmen betrafen regelmäßig Anschlussvorhaben von Jugendverbänden. Dabei war das Kalenderjahr als Bewilligungszeitraum vorgegeben. Tatsächlich erfolgte die Antragstellung der Zuwendungsempfänger beim BJR immer jeweils im laufenden Bewilligungsjahr, zumeist bis Ende März, oftmals nach Fristverlängerung auch später. Der BJR erstellte anschließend die Zuwendungsbescheide und genehmigte damit nachträglich einen zurückliegenden Beginn des Bewilligungszeitraums vom 01.01. bis zum 31.12. des Bewilligungsjahres.

61.3.1.3 Prüfung der Verwendungsnachweise

Der Nachweis über die Verwendung der Zuwendung wurde im Förderverfahren als einfacher Verwendungsnachweis²⁹⁷ ausgestaltet. Dabei wird grundsätzlich auf die Vorlage von Belegen verzichtet. Im zahlenmäßigen Nachweis werden die Einnahmen und Ausgaben somit rein summarisch ohne Darstellung einzelner Ausgabepositionen zusammengestellt.²⁹⁸

Nach Haushaltsrecht sind alle Verwendungsnachweise nach deren Eingang im Rahmen einer Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung daraufhin zu untersuchen, ob nach den darin enthaltenen Angaben Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind. Dabei sind insbesondere der Sachbericht und der zahlenmäßige Nachweis auf Schlüssigkeit zu überprüfen. Über diese kursorische Prüfung hinaus sollte nach Haushaltsrecht eine stichprobenweise Auswahl von Zuwendungsfällen vertieft geprüft werden. Dazu müssen stichprobenweise Belege angefordert werden.²⁹⁹ Seit 01.03.2021 sind vertiefte Prüfungen der Verwendungsnachweise ausnahmslos verpflichtend vorgesehen, die jedoch im Regelfall auf eine Stichprobe begrenzt werden soll.³⁰⁰

Der BJR führte bei keiner der 99 Fördermaßnahmen im Zeitraum 2017 bis 2019 eine vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise durch und forderte keinerlei Belege an.

Eine sorgfältige vertiefte Stichprobenprüfung von Verwendungsnachweisen dient der Kontrolle, ob Fördermittel zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Bei der vertieften Stichprobenprüfung von Verwendungsnachweisen sind unabhängig von der Finanzierungsart jedenfalls in Einzelfällen zwingend Belege anzufordern. Sie ist zudem

²⁹⁷ VV Nr. 10.2 zu Art. 44 BayHO, Nr. 6.1.5 ANBest-P a. F. (gültig: 01.01.2017 bis 28.02.2021).

²⁹⁸ Nr. 6.1.5 ANBest-P a. F. (gültig: 01.01.2017 bis 28.02.2021).

²⁹⁹ VV Nr. 11 zu Art. 44 BayHO a. F. (gültig: 01.01.2017 bis 28.02.2021).

³⁰⁰ VV Nr. 11.2 zu Art. 44 BayHO.



Voraussetzung dafür, dass Schwachstellen im Vollzug erkannt werden und Zuwendungsempfänger entsprechend sanktioniert sowie diszipliniert werden können.

Die vom ORH vorgenommene Belegprüfung bei 39 Maßnahmen von 13 Jugendverbänden führte zu zahlreichen Beanstandungen:

Weihnachts- und Jahresabschlussfeiern, sonstige Betriebsfeiern und Betriebsausflüge für Mitarbeiter dürfen aufgrund des zu beachtenden Besserstellungsverbots³⁰¹ nicht gefördert werden. Dieses gebietet, Zuwendungsempfänger nicht über das in der staatlichen Verwaltung zulässige bzw. übliche Maß zu bevorzugen. Bei Bewilligungen von Zuwendungen sind die gleichen strengen Maßstäbe anzuwenden, die auch für die Verwaltung gelten.³⁰² Daher sind nach der Förderrichtlinie touristische Unternehmungen, Erholungs- und Unterhaltungsveranstaltungen von der Förderung ausgeschlossen.

Beispiel:

Mindestens 5 Jugendverbände ließen sich ihre Weihnachts- bzw. Jahresabschlussfeiern und/oder Betriebsausflüge fördern. Davon wendete ein Jugendverband rd. 9.000 € für seine Jahresabschlussfeier 2019 auf. 5 der 13 Jugendverbände haben touristische Aktivitäten bzw. die Teilnahmen an Unterhaltungsveranstaltungen abgerechnet. Ein Jugendverband hat z. B. in den Jahren 2017 bis 2019 jeweils die für die Teilnahme einzelner seiner Mitglieder an einer Karnevalsveranstaltung in Köln angefallenen Fahrt- und Übernachtungsausgaben abgerechnet.

Ausgaben für Geschenke, Gutscheine und die Teilnahme an Unterhaltungsveranstaltungen sind nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung³⁰³ für die Erfüllung des Zuwendungszwecks nicht erforderlich und können ebenso nicht gefördert werden.

Beispiel:

Bei 10 der 13 Jugendverbände ergab die Stichprobenprüfung die Förderung von Ausgaben für Geschenke und Gutscheine. 2018 ließ sich ein Jugendverband Tankgutscheine im Gesamtwert von 960 € fördern.

³⁰¹ Nr. 1.3 ANBest-P.

³⁰² Vgl. Nr. 5.12.4 Satz 1 HvR 2017 bis 2020, Nr. 4.12.6 HvR 2021 bzw. Nr. 4.13.3 Satz 1 HvR 2022.

³⁰³ Nr. 1.1 ANBest-P.



Fortbildungen müssen für die berufliche Tätigkeit notwendig i. S. d. Art. 6 BayHO sein und dem Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Zuwendungen genügen. Fortbildungen, die überwiegend der privaten Lebensführung und Interessen von Mitarbeitern (Fortbildungen im Ausland mit Erholungscharakter) zuzuschreiben sind, erfüllen diese Voraussetzungen nicht.

Beispiel:

Mindestens 3 der 13 Jugendverbände haben Ausgaben für nicht förderfähige Fortbildungsveranstaltungen abgerechnet. Ein Jugendverband rechnete z. B. über 1.000 € für die Teilnahme eines Beschäftigten an der Fortbildung „Aus-Zeit in der Toskana“ (Zeit finden - Entspannung erfahren - Resilienz stärken) ab.

Die Förderung des Erwerbs von BahnCards darf nur erfolgen, wenn er für die Abrechnung förderfähiger Zugfahrten wirtschaftlich ist.

Beispiel:

Bei 3 Jugendverbänden wurden BahnCards abgerechnet und gefördert, die gar nicht oder nur unwirtschaftlich genutzt wurden. So hat ein Jugendverband für das Jahr 2017 die BahnCard eines Beschäftigten in Höhe von 255 € abgerechnet, obwohl der Beschäftigte ausschließlich mit dem Pkw reiste. Ein anderer Jugendverband hat die BahnCard einer ehrenamtlich Tätigen im Kalenderjahr 2018 und 2019 für jeweils 62 € bezahlt. Laut den Reisekostenbelegen wurde keine einzige Fahrt mit der Bahn abgerechnet.

61.3.2 Würdigung und Empfehlungen

Die Vollzugspraxis des BJR verstößt gegen geltendes Haushaltsrecht.

61.3.2.1 Weiterleitung der Zuwendung

Aufgrund durchwegs fehlender Weiterleitungsgenehmigungen einschließlich vom Zuwendungsempfänger zu beachtenden Maßgaben waren in allen Fällen die zweckentsprechende Verwendung sowie die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der von den Letztempfängern getätigten Ausgaben nicht sichergestellt.

61.3.2.2 Anträge für Anschlussvorhaben

Bei Anschlussvorhaben müssen die Anträge zwingend vor dem Beginn des beabsichtigten Bewilligungszeitraums gestellt werden. Bereits begonnene Vorhaben dürfen auf keinen Fall gefördert werden.



61.3.2.3 Prüfung der Verwendungsnachweise

Eine sorgfältige Verwendungsnachweisprüfung dient auch dazu, Schwachstellen im Fördervollzug festzustellen. Besondere Bedeutung hat dies in Fällen wie der Basisförderung, bei der geförderte Maßnahmen und der Kreis der Zuwendungsempfänger über die Jahre gleich bleiben. Die Fülle der Beispiele belegt deutliche Verstöße gegen die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit: Es gab viele Ausgaben, die nicht zuwendungsfähig und nicht erforderlich waren. Da der BJR die Verwendungsnachweisprüfung unterlassen hat, konnte er eine jahrelange Fehlentwicklung nicht feststellen und unterbinden.

61.4 Stellungnahme des Sozialministeriums und des Bayerischen Jugendrings

Das Sozialministerium und der BJR vertreten die Auffassung, dass der BJR aufgrund der Aufgabenübertragung nach Art. 32 AGSG und § 32 AVSG zum Erlass von Förderrichtlinien im Rahmen seines Selbstverwaltungsrechts als eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts berechtigt sei. Laut Sozialministerium werde dies durch den Wortlaut von Art. 32 Abs. 7 AGSG bestätigt, der nicht ausdrücklich regeln würde, dass die Ausarbeitung von Förderrichtlinien beim Ministerium liegen müsse. Das Ministerium sei im Übrigen nicht dazu verpflichtet, über die BJR-Richtlinien hinaus, selbst Richtlinien zu erlassen. Einziger Zuwendungsempfänger sei der BJR, für den die wesentlichen Rahmenbedingungen im Bescheid zur Genehmigung dessen Haushaltsplans geregelt werden könnten. Es handle sich um Förderprogramme des BJR und nicht des Sozialministeriums. Eine Aushebelung der verfassungsrechtlich zugeschriebenen Richtlinienkompetenz durch das geschilderte Verfahren erfolge nicht, da das Sozialministerium die BJR-Richtlinien fach- und rechtsaufsichtlich überprüfe und damit selbst die Steuerungshoheit ausübe. Der Gefahr einer Mehrfachförderung solle durch eine entsprechende Klausel in der Richtlinie begegnet werden.

Die Aufnahme von Regelungen zur Weiterleitung der Zuwendung werde künftig in die Zuwendungsbescheide aufgenommen.

Hinsichtlich des vorzeitigen Vorhabenbeginns sei bei der nächsten Änderung der Richtlinien (geplant zum 01.01.2023) vorgesehen, dass der Antrag bis zum 31.10. des Vorjahres zu stellen sein werde. Die Vollzugpraxis sei bereits umgestellt worden.

Den Ausführungen des ORH zur Prüfung der Verwendungsnachweise werde insoweit inhaltlich zugestimmt, dass eine stichprobenartige Prüfung von Förder- und Fachprogrammen vorgenommen werden müsste. Allerdings müsse noch mit dem BJR geklärt werden, wie dies vor dem Hintergrund einer angespannten Personalsituation praktisch umgesetzt werden könne.



61.5 Schlussbemerkung

Angesichts der festgestellten schwerwiegenden Mängel sind Verbesserungen im Vollzug der Basisförderung längst überfällig. Der ORH empfiehlt dem Sozialministerium, seiner Aufsichtspflicht stringent nachzukommen und den korrekten Fördervollzug des BJR dauerhaft sicherzustellen.

Die Förderung der Jugendarbeit, die der BJR als übertragene Aufgabe vollzieht, finanziert der Freistaat vollständig aus staatlichen Haushaltsmitteln. Förderrichtlinien dazu darf nach Auffassung des ORH ausschließlich das zuständige Sozialministerium erlassen, nicht aber der BJR. Die Zuständigkeit zum Erlass von Richtlinien, die der Staatsregierung verfassungsrechtlich zugeschrieben ist, kann keinesfalls ausgelagert bzw. mit einer bloßen aufsichtsrechtlichen Überprüfung letztlich aus der Hand gegeben werden.



STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ

62 Beschaffung von Fahrrädern für Klimaschutzaktionen des Umweltministeriums (Epl. 12)

➤ **Ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hat das Umweltministerium 50 Fahrräder für über 100.000 € vorrangig für Aktionen im Rahmen von Klimawochen angeschafft. Diese haben überwiegend seine Beschäftigten oder deren Angehörige privat genutzt. Der ORH empfiehlt daher, den Umfang des Fahrradfuhrparks und die dafür eingesetzten personellen Ressourcen kritisch zu überprüfen.**

Der ORH hat 2021/2022 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Würzburg die im Rahmen der Bayerischen Klimawochen 2020 durchgeführte Aktion „Ciao Stau“, insbesondere die Wirtschaftlichkeit der hierfür beschafften Fahrräder und deren Anschlussnutzung in 2021 und 2022 geprüft.

62.1 Ausgangslage

Für 2020 plante das Umweltministerium für die breite Öffentlichkeit die Aktion „Stauretter - raus aus dem Stau“. Dabei sollte das Auto gegen ein umweltfreundliches Verkehrsmittel getauscht werden. Die ausgewählten Teilnehmer hätten u. a. je nach Wunsch ein Leihfahrrad erhalten. Das Umweltministerium beabsichtigte, die Fahrräder von Fahrradverleihern anzumieten. Aufgrund der Corona-Pandemie konnte die Aktion nicht durchgeführt werden.

Nach Einschätzung des Umweltministeriums vom Juni 2020 war ein im März 2020 geschlossener Vertrag mit einer Eventagentur nicht ohne finanzielle Folgen kündbar. Daher vereinbarte das Umweltministerium im August 2020 mit dieser Eventagentur die Umsetzung einer neuen Aktion „Ciao Stau“.

Diese Aktion wurde im Rahmen der Klimawoche 2020 gemeinsam mit Partnern der Bayerischen Klima-Allianz umgesetzt.³⁰⁴ Dabei wurde neben ÖPNV-Wochenkarten und Freiminuten bei der Nutzung von Fahrrädern über „Call a Bike“ und „MVG-Rad“ auch die

³⁰⁴ Pressemitteilung Nr. 84/20 des Umweltministeriums vom 11.09.2020, Aktionszeitraum 12.09. bis 09.10.2020.



kostenlose Nutzung von Fahrrädern vom 12.09. bis 09.10.2020 verlost. Für jeweils eine Woche sollten je 20 Gewinner ein Fahrrad mit elektrischem Antrieb (Pedelec) und je 20 Gewinner ein Fahrrad ohne elektrischen Antrieb zur Nutzung erhalten. Die Aktion richtete sich an Pkw-Pendler aus dem Raum München.

62.2 Feststellungen

Insgesamt gab das Umweltministerium 287.000 € aus, davon für die Beschaffung von Fahrrädern 106.000 € (darunter über 41.800 € für 10 Mountainbikes und über 13.700 € für 3 E-Lastenräder) und 84.000 € für die Beauftragung der Eventagentur.

62.2.1 Beschaffung der Fahrräder

Im Gegensatz zur ursprünglich geplanten Aktion, bei der die Fahrräder angemietet werden sollten, beschaffte das Umweltministerium Anfang August 2020 insgesamt 50 Fahrräder. Als Begründung für den Kauf führte es an: „Die Fahrräder werden über einen längeren Zeitraum benötigt, weil sie für die Klimawoche 2020 und weitere künftige Aktionen zum Klimaschutz in den folgenden Jahren eingesetzt werden sollen. In der übrigen Zeit sollen die Fahrräder, soweit technisch und StVO-gemäß geeignet, als Dienstfahrräder den Fuhrpark des StMUV verstärken. Die bisher vorhandenen Dienstfahrräder sind in der Regel täglich im Einsatz. Die Auslastung hat sich in der Corona-Zeit noch verstärkt. In einer aktuellen Mitarbeiterumfrage zeigten fast 90 % Interesse an einer Fahrradnutzung. Die Fahrräder sollen gekauft werden, weil Leasing nicht wirtschaftlicher ist.“ Ergänzend merkte das Umweltministerium Ende Juni 2022 an, dass die Fahrräder mindestens fünf Jahre lang genutzt werden sollen.

Das Umweltministerium kaufte 50 Fahrräder, womit sein Fuhrpark, zusammen mit den sechs vorhandenen Dienstfahrrädern, 56 Fahrräder umfasste. Davon neu:

- 25 Pedelects: 6 Stadtfahrräder, 6 Trekkingbikes, 5 Full Suspension (Fully) Mountainbikes, 5 Kompaktfahrräder sowie 3 Lastenfahrräder;
- 25 Fahrräder ohne elektrischen Antrieb: 6 Stadtfahrräder, 6 Trekkingbikes, 5 Fully Mountainbikes, 3 Falträder, 3 Rennräder und 2 Gravel Bikes.

Diese 50 Fahrräder waren nach Angaben des Umweltministeriums erforderlich, um die möglichen Rahmengrößen abzubilden und um Ersatz im Fall von Reparaturen vorrätig zu haben.

Zur Frage nach der Option einer Anmietung am Fahrradmietmarkt in München teilte das Umweltministerium mit: „Miete richtet sich nach Flottenmodellen, hier kann die für die



Aktion notwendige Vielfalt der Fahrräder nicht gewährleistet werden. Über eine Markterkundung hinausgehende Schritte wurden nicht unternommen, Angebote wurden nicht eingeholt.“

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurde deshalb auf einen Vergleich mit Fahrradleasing³⁰⁵ beschränkt. Künftige Kosten, die für zusätzlich benötigtes Personal im Falle des Kaufs der Fahrräder anfallen, berücksichtigte das Umweltministerium nicht.

Zwei Pedelecs im Wert von zusammen über 8.500 € brutto wurden laut polizeilicher Anzeige vom 07.12.2020 im Zeitraum von 12.10. bis 31.10.2020 gestohlen.

62.2.2 Nutzung der Fahrräder

Laut Auskunft des Umweltministeriums waren seit Ende 2020 ein Mountainbike und ein E-Mountainbike sowie ab Juni 2021 ein weiteres Mountainbike in Oberfranken für dienstliche Veranstaltungen des Staatsministers und ggf. einer Begleitperson bzw. die Nutzung durch die Ministerfahrer stationiert. Nutzungsaufzeichnungen für diese drei Fahrräder wurden nicht geführt. Am Sitz des Umweltministeriums in München standen ab Juni 2021 somit 51 Fahrräder zur Verfügung.

Nutzung im Rahmen der Aktionen 2020/2021:

Das Umweltministerium veranstaltete 2020 und 2021 jeweils eine Aktion mit den Fahrrädern. Die sechs im Bestand vorhandenen Dienstfahrräder kamen dabei nicht zum Einsatz.

Die neu beschafften Fahrräder wurden wie folgt eingesetzt:

³⁰⁵ Sog. JobRad.



- Für die vierwöchige Aktion „Ciao Stau“ 2020 errechnen sich 1.120 Leihtage³⁰⁶. Dabei blieben pro Woche jeweils 10 Fahrräder ungenutzt.
- Für eine weitere Aktion „Ciao Stau“ 2021, bei der die Fahrräder jedoch nicht wochenweise, sondern für den gesamten sechswöchigen Aktionszeitraum verliehen wurden, errechnen sich 610 Leihtage³⁰⁷. Dabei kamen 27 Fahrräder nicht zum Einsatz, darunter alle am Standort München verbliebenen Mountainbikes und E-Mountainbikes, Rennräder und Gravel Bikes.

Nutzung 2020/2021 außerhalb von Aktionen:

Außerhalb der Aktionszeiträume wurden die Fahrräder ab 2021 als Dienstfahrräder eingesetzt. In diesem Zeitraum konnten die Fahrräder auch privat durch Beschäftigte des Umweltministeriums und deren Familienangehörige kostenlos ausgeliehen werden.

Gemäß DBestHG dürfen Angehörige des öffentlichen Diensts die für dienstliche Zwecke beschafften Fahrräder ihrer Dienststelle ohne Kostenerstattung in geringem Umfang privat nutzen, soweit dienstliche Belange dem nicht entgegenstehen.³⁰⁸

Im Oktober 2020 hatte das Finanzministerium dem Umweltministerium auf dessen Anfrage hin, ob der Verleih von Fahrrädern an Familienangehörige von Beschäftigten im öffentlichen Dienst möglich sei, mitgeteilt: „[...] nach dem Wortlaut von Nr. 10.3 DBestHG und Erläuterung hierzu erscheint ausschließlich eine Nutzung durch Beschäftigte zulässig. Die konkrete Umsetzung im HH-Vollzug ist h. E. ressort-verantwortlich zu entscheiden.“ In der dieser Antwort beigefügten Anlage wird zur Frage, ob auch Angehörige der Beschäftigten mit den Dienstfahrrädern fahren dürfen, näher ausgeführt: „[...] das ist [...] eine rein haushaltsrechtliche Frage, die einfach und klar zu verneinen ist: Dienstfahrräder dürfen ausschließlich von den Beschäftigten genutzt werden.“

Tatsächlich wurden 2021 alle 51 am Umweltministerium stationierten Fahrräder - außerhalb der Aktionen - wie folgt genutzt:

³⁰⁶ Als Leihtag zählt jeder Tag, an dem ein Fahrrad entliehen worden ist. Auch ein stundenweises Entleihen zählt als voller Leihtag.

³⁰⁷ Leihtage je Fahrrad 29 bis 41 Tage im Verleihzeitraum 15.09. bis 27.10.2021.

³⁰⁸ Nr. 10.3 DBestHG 2019/2020.



- 123 Leihstage entfielen auf die dienstliche Nutzung durch Beschäftigte des Umweltministeriums, 30 der 51 Fahrräder wurden nicht für dienstliche Fahrten ausgeliehen. Bei 15 Fahrrädern (davon 11 Pedelecs) war die dienstliche Nutzung geringer als 5 Leihstage.
- An 1.122 Leihtagen erfolgte eine private Nutzung, darunter wurden an 187 Leihtagen Fahrräder für Angehörige von Beschäftigten ausgeliehen.

2021 wurden die 51 Fahrräder an 1.855 Leihtagen genutzt. Die Fahrräder wurden zu 60 % für private Zwecke, zu 33 % für Aktionen und zu 7 % für Dienstfahrten eingesetzt. 19 Fahrräder, darunter 5 Pedelecs, 3 Rennräder und ein Gravel Bike, wurden weder für Aktionen noch für Dienstfahrten eingesetzt.

Nutzung der Fahrräder im ersten Halbjahr 2022:

Im ersten Halbjahr 2022 wurden die Fahrräder an 720 Leihtagen genutzt: davon entfielen 106 Tage (d. h. knapp 15 %) auf eine dienstliche Nutzung. Pro Arbeitstag wurden maximal fünf Fahrräder gleichzeitig dienstlich, ansonsten privat genutzt. Die Fahrräder wurden im ersten Halbjahr 2022 weiterhin auch für Angehörige der Beschäftigten ausgeliehen (55 Leihstage).

Das Umweltministerium rechnete ab 01.06.2022 mit einer verstärkten dienstlichen Auslastung, da die pandemiebedingten Auflagen nicht mehr galten. Die Auswertung der Nutzungsdaten der Fahrräder ergab: Im Mai 2022 (letzter Monat mit Corona-Homeoffice-Regelung) gab es 35 und im Juni 2022 (erster Monat ohne Corona-Homeoffice-Regelung, davon zwei Wochen Pfingstferien) 25 dienstliche Leihstage.

62.2.3 Personelle Ressourcen

Ab 01.03.2021 wurden im Umweltministerium personelle Ressourcen im Umfang einer Vollzeitkraft (VZK) vorgehalten: Für die detaillierte Planung und Durchführung von Aktionen zur Fahrradmobilität mit einem Zeitanteil von 35 %, die aktive Unterstützung der Beschäftigten des Umweltministeriums bei der Steigerung der Fahrradnutzung von 15 %, die Beratung zu allen Themen rund um das Fahrrad und zur Fahrradmobilität von 10 % und die Betreuung der Fahrradinfrastruktur auf dem Dienstgelände (z. B. Abstellmöglichkeiten und deren Belegung, Bereitstellung von Werkzeugen, usw.) von 5 %. Darüber hinaus ist ein Zeitanteil von 15 % für die Ausgabe und Annahme der Dienstfahrräder einschließlich der Verwaltung der Reservierungen und von 15 % für deren Reparatur- und Wartungsarbeiten an den Dienstfahrrädern veranschlagt. Weitere 5 % waren für das Fuhrparkmanagement (Betreuung der Dienst-Pkw) des Ressorts vorgesehen.



Aufgrund dieser vom Umweltministerium vorgesehenen Ressourcenzuteilung errechnen sich für die Koordination, Verwaltung und Instandhaltung der Fahrräder Personalvollkosten von 78.809 €³⁰⁹ jährlich. Davon entfallen allein auf die Steigerung der Fahrradnutzung durch die Beschäftigten des Umweltministeriums und für deren Beratung zur Fahrradmobilität anteilige Personalvollkosten von jährlich über 20.000 €³¹⁰.

62.3 Würdigung und Empfehlungen

62.3.1 Beschaffung der Fahrräder

Die Beschaffung von 50 Fahrrädern für die Umsetzung der Aktion „Ciao Stau“ entspricht nicht dem gebotenen sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln. Die teuren Mountainbikes und E-Mountainbikes wurden überwiegend nicht genutzt. Diese kosteten ein Mehrfaches der Trekking- oder Citybikes, die den Zweck der Beschaffung, dem Pendeln von Aktionsgewinnern zu ihrer Arbeitsstätte bzw. für dienstliche Fahrten, genauso erfüllt hätten.

Zudem blieben der schon bei der Kaufentscheidung absehbare Personalaufwand für Verwaltung und Instandhaltung sowie die im Laufe der Nutzungszeit zunehmenden Reparaturkosten unberücksichtigt.

Eine fundierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die den Kauf der Fahrräder gegenüber der ursprünglich angedachten Mietoption hätte begründen können, liegt nicht vor. Die im Nachgang angeführten Argumente belegen, dass das in München bestehende breite Mietangebot nicht ausreichend als Alternative geprüft wurde.

62.3.2 Nutzung der Fahrräder

Der vom Umweltministerium angeführte Anschaffungszweck hat eine Aufstockung des Fahrradfuhrparks auf über 50 Fahrräder nicht gerechtfertigt. In jedem Fall wäre für den angedachten Zweck - das Pendeln im Großraum von Städten - die Anschaffung von teuren Spezialfahrrädern wie z. B. Gravel Bikes und Fully Mountainbikes nicht erforderlich gewesen. Letztlich zeigte sich eine geringe Nutzung bei den Aktionen. Zudem bewegte sich auch die sonstige dienstliche Auslastung der Fahrräder auf so geringem Niveau, dass sie weitestgehend mit den bereits vor der Aktion vorhandenen Dienstfahrrädern bestritten hätte werden können. Entgegen der Erwartungen des Umweltministeriums ist die dienstliche Auslastung nur marginal angestiegen.

³⁰⁹ 82.957 € Personalvollkosten pro Jahr davon 95 %.

³¹⁰ 82.957 € Personalvollkosten pro Jahr davon 25 % Zeiteanteil lt. Stellenbeschreibung.



Für die Stationierung der drei Mountainbikes in Oberfranken haben die Nutzungsaufzeichnungen gefehlt. Deshalb ist nach wie vor offen, inwieweit die Fahrräder dort notwendig waren bzw. ihre dauernde Bereitstellung wirtschaftlich war.

Die private Nutzung der Fahrräder überwog bei weitem, obwohl sie nach den geltenden Haushaltsregelungen nur in geringem Umfang möglich ist. Die Überlassung der Dienstfahrräder an Angehörige von Beschäftigten stellt einen haushaltsrechtlichen Verstoß dar. Der ORH empfiehlt, sie sofort einzustellen, zumal das Umweltministerium diese in Kenntnis der Rechtslage weiterhin an Angehörige der Beschäftigten verleiht.

Der ORH empfiehlt, den Fahrradbestand am Standort des Umweltministeriums aufgrund der geringen Gesamtnutzung anzupassen.

62.3.3 Personelle Ressourcen

Der ORH empfiehlt, die Notwendigkeit der ursprünglich vorgesehenen personellen Ressourcen zu prüfen. 20.000 € jährlich speziell für die Beratung der Beschäftigten des Umweltministeriums hält der ORH für unangemessen.

62.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Umweltministerium teilt mit, es wolle sich zukünftig an die Vorgaben der Haushaltsplanung halten. Im Nachgang zur ORH-Prüfung wäre eine Vollkostenrechnung zur Fahrradnutzung erstellt worden.

Es habe hochattraktive und vielseitige Fahrräder beschafft, um damit die Attraktivität klimafreundlicher Verkehrsmittel und zugleich die Freude am Fahrradfahren zu vermitteln. Der Anschaffungszweck für die Fahrräder sei vorrangig die Nutzung für Klimaschutzaktionen gewesen. Zum Zeitpunkt der Marktrecherche seien keine geeigneten Fahrräder zur Miete verfügbar gewesen, vergleichbar zu vielen anderen Waren und Dienstleistungen in der Pandemie. Für die jährliche Bewertung der Nutzung wäre daher zunächst der Bedarf für Klimaaktionen im kommenden Jahr geprüft worden. Der Zustand der Fahrräder wäre noch einwandfrei und es sollten in jedem der Jahre Aktionen stattfinden. Daher sei die Bewertung bisher immer zugunsten eines fortbestehenden Nutzens für den Anschaffungszweck ausgefallen.

Es sei davon ausgegangen worden, dass ein technisch-handwerklicher Personalbedarf, insbesondere zur Betreuung des Fahrradfuhrparks, dauerhaft erforderlich sein werde. In Fortentwicklung der ersten Überlegungen und aufgrund der Erfahrungen werden die personellen Ressourcen auch zur konzeptionellen Vorbereitung und Begleitung künftiger Aktionen zu klimafreundlicher Mobilität eingesetzt. Sollten sich zu einem späteren Zeitpunkt



noch Änderungen im Aufgabenzuschnitt ergeben, könne eine entsprechende Aufgabenteilung weiterhin unproblematisch gewährleistet werden.

Die beiden Aktionen 2020 und 2021 hätten einen völlig unterschiedlichen Charakter gehabt. Auch bei weniger Teilnehmern an der Verlosungsaktion 2021 könne daher nicht von einem rückläufigen Interesse ausgegangen werden. Dies würden auch die Erfahrungen der Aktion im Herbst 2022 bestätigen: In den Städten München, Augsburg und Würzburg wären die Fahrräder bei Klimaschutzaktionen mit insgesamt 612 Leihtagen eingesetzt worden. Bei dieser Aktion seien insbesondere die Mountainbikes, E-Mountainbikes, Rennräder und Gravel Bikes nachgefragt gewesen. Anders als bei den Aktionen „Ciao Stau“ 2020 und 2021 seien die Fahrräder diesmal auf zentralen Plätzen präsentiert und zum Testen bereitgestellt worden. Die Fahrräder hätten eine gute Werbewirkung für die Aktion gezeigt, indem sie die Passanten angelockt und die Begeisterung für nachhaltige Fahrradmobilität geweckt hätten.

Die dienstliche Nutzung sei nur nachrangiger Beschaffungszweck gewesen. Hohe Homeoffice-Quoten, Verzicht auf Dienstreisen und Urlaubszeiten hätten Einfluss auf die Auslastung gehabt.

Der Verleih der Fahrräder an Beschäftigte zur Nutzung durch Familienangehörige sei am 18.08.2022 eingestellt worden. Die Vorgaben der DBestHG würden künftig eingehalten.

Im Fall von größeren Reparaturen und Nachersatz werde künftig geprüft, ob das betreffende Fahrrad eine ausreichende Auslastung vorrangig für Klimaschutzaktionen und nachrangig für dienstliche Auslastung vorweise, die eine weitere Nutzung erforderlich mache.

Das Umweltministerium erwäge, einen Teil der kaum bzw. nicht nachgefragten Fahrräder an nachgeordnete Behörden im Geschäftsbereich abzugeben oder auf der Plattform „entbehrliche Gegenstände online - eGon“ einzustellen.

Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag mit, dass keine Einwände bestehen.

62.5 **Schlussbemerkung**

Der ORH sieht den Fahrradfuhrpark des Umweltministeriums angesichts von dessen insgesamt sehr geringer Nutzung als zu umfangreich an und rät von Ersatzbeschaffungen ab. Entgegen der Erwartung des Umweltministeriums erhöhte sich die Auslastung der Fahrräder bei der Aktion 2022 nur geringfügig, obwohl sie zum zweiten Mal neu ausgerichtet und auf drei Städte ausgedehnt wurde. Erneut blieb ein erheblicher Teil der am Umweltministerium stationierten Fahrräder ungenutzt. Für die dienstliche Nutzung durch die



Beschäftigten wird trotz teurer Beratung nur ein Bruchteil der vorhandenen Fahrräder benötigt. Der ORH empfiehlt daher, nicht benötigte Fahrräder einer haushaltsrechtlich zulässigen neuen Nutzung zuzuführen.



STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND PFLEGE

63

Gewährung von Vorhaltepauschalen für Privatkliniken

(Kap. 13 19 Tit. 684 61)

Das Gesundheitsministerium hat Privatkliniken Vorhaltepauschalen in Höhe von über 12 Mio. € für die Freihaltung von Kapazitäten zur Bekämpfung der Corona-Pandemie gewährt. Hierbei kam es in vielen Fällen zu deutlichen finanziellen Überkompensationen durch Doppel- oder Dreifachzuwendungen oder wegen unzureichender Feststellung der tatsächlichen Nachteile von Privatkliniken. Angesichts der umfangreichen Beanstandungen empfiehlt der ORH, die Defizite aufzuarbeiten und ggf. auch finanzielle Konsequenzen zu ziehen.

Der ORH hat Ende 2021 bis August 2022 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Regensburg und Würzburg die Umsetzung der Richtlinie über die Gewährung von Vorhaltepauschalen geprüft. Privatkliniken erhielten diese für die Freihaltung von Kapazitäten zur Bekämpfung der Corona-Pandemie 2020. Prüfungsmaßstab waren die Ordnungsmäßigkeit der Richtlinie und die Beachtung von Notwendigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Gewährung dieser Billigkeitsleistungen.

63.1

Ausgangslage

Am 16.03.2020 war ein landesweiter Katastrophenfall ausgerufen worden, um mit allen zur Verfügung stehenden Kräften die Bekämpfung des Coronavirus in einem täglichen 24-Stunden-Schichtbetrieb aufzunehmen.³¹¹ Nach einer Bund-Länder-Besprechung vom 12.03.2020³¹² setzte Bayern die Verschiebung planbarer medizinischer Eingriffe in Krankenhäusern mittels dreier Allgemeinverfügungen um:

³¹¹ Broschüre „92 Tage Katastrophenfall - Corona-Pandemie in Bayern“ des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration vom August 2020, abrufbar unter <https://www.bestellen.bayern.de>.

³¹² Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 12.03.2020, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/beschluss-zu-corona-1730292>, abgerufen am 30.01.2023.



- Die erste Allgemeinverfügung des Gesundheitsministeriums vom 19.03.2020³¹³ zur Verschiebung elektiver Eingriffe und geplanter Behandlungen in Krankenhäusern trat am 20.03.2020 in Kraft. Demnach mussten Krankenhäuser, soweit medizinisch vertretbar, bis auf Weiteres alle planbaren Behandlungen zurückstellen oder unterbrechen, um möglichst umfangreiche Kapazitäten für die Versorgung von COVID-19-Patienten freizumachen. Diese Vorhaltepflcht erstreckte sich auch auf Privatkliniken.
- Die zweite Allgemeinverfügung³¹⁴ des Innen- und des Gesundheitsministeriums zur Bewältigung erheblicher Patientenzahlen in Krankenhäusern trat am 25.03.2020 in Kraft. Sie erlegte den Krankenhäusern sowie den Privatkliniken weitere Pflichten zur Mithilfe auf. Neben Vorgaben zur Organisation der Krankenhausbelegung, Melde- und Koordinierungspflichten, wurden insbesondere Pflichten zur Schaffung zusätzlicher Behandlungskapazitäten auferlegt. Dies betraf laut Allgemeinverfügung³¹⁵ sowohl die Organisation des notwendigen Personals als auch zusätzliche räumlich-technische Kapazitäten. Somit wurde die Vorhaltepflcht erweitert; besonderes Augenmerk war auf zusätzliche Beatmungsplätze zu legen.
- Mit Inkrafttreten der dritten Allgemeinverfügung des Innen- und des Gesundheitsministeriums vom 08.05.2020³¹⁶ am 09.05.2020 endete - bis auf wenige Ausnahmen - die Vorhaltepflcht für Privatkliniken. Weiterhin bestehen blieben die Meldepflichten und die organisatorischen Maßnahmen.

Mit der Pflicht zur Freihaltung akutstationärer Behandlungskapazitäten waren Umsatzeinbußen verbunden. Bayern bezog als einziges Bundesland Privatkliniken in die Bewältigung der Corona-Pandemie ein. Der Bund hatte diese nicht mit dem COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz bei seinen gesetzlichen Entschädigungsleistungen mitberücksichtigt. Als Ausgleich für die Vorhaltepflcht und zur finanziellen Absicherung der Privatkliniken reichte Bayern deshalb eine Billigkeitsleistung nach Art. 53 BayHO aus. Hierzu legte die „Richtlinie über die Gewährung von Vorhaltepauschalen für Privatkliniken nach § 30 Gewerbeordnung (GewO) ohne Zulassungen oder Verträge im Bereich der Sozialver-

³¹³ Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 19.03.2020 Az. G24-K9000-2020/125, BayMBl. 2020 Nr. 151.

³¹⁴ Bek. des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration sowie des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 24.03.2020 Az. D4-2484-2-7 und G24-K9000-2020/134, BayMBl. 2020 Nr. 164.

³¹⁵ Ebenda; Nr. 3.2 Sätze 2 und 3.

³¹⁶ Bek. des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration sowie des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 08.05.2020 Az. D4-2484-2-7 und G24-K9000-2020/134, BayMBl. 2020 Nr. 253.



sicherungen für die Freihaltung von Kapazitäten zur Bekämpfung der Corona-Pandemie“ (RL) ab 04.06.2020 Näheres fest:³¹⁷

Das Landesamt für Pflege (LfP) war für den Vollzug der Richtlinie zuständig. Privatkliniken sind Krankenhäuser mit einer Konzession nach § 30 Abs. 1 Satz 1 GewO, die weder in den Krankenhausplan Bayerns aufgenommen sind noch über Versorgungsverträge mit den Krankenkassen verfügen. Diese konnten für den Leistungszeitraum ab dem 25.03.2020 bis drei Wochen nach der Entlassung aus der Vorhaltepflcht³¹⁸ für jeden nicht behandelten Patienten eine Vorhaltepauschale in Höhe von 280 € pro Tag und freigehaltenem Bett beantragen. Diese nach der RL bewilligte Vorhaltepauschale beinhaltet einen Pflegeentgeltwert von 185 € pro Tag und vorgehaltenem Bett. Daneben enthält der Pauschalbetrag einen Zuschlag für Kosten der Patientenverwaltung von 15,00 € sowie einen pauschalen COVID-19-Zuschlag von 80,00 €.

Grundlage der Berechnung der Vorhaltepauschale war die Differenz zwischen der Zahl der am jeweiligen Tag im Leistungszeitraum stationär behandelten Patienten und dem Referenzwert aus dem Jahr 2019; dieser entsprach der Zahl der Patienten, die im Jahresdurchschnitt 2019 pro Tag tatsächlich voll- oder teilstationär privat behandelt wurden. Die Vorhaltepauschale verringert sich um den Betrag, den Begünstigte hinsichtlich desselben Tatbestands im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie vorrangig vergütet erhalten oder als Ausgleichszahlung nach einem anderen (Hilfs-)Programm in Anspruch nehmen können.³¹⁹

63.2 Feststellungen

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren 61 Anträge gestellt und 48 Bewilligungsbescheide ergangen sowie Vorhaltepauschalen in Höhe von 12 Mio. € geleistet worden. Alle 61 Fallakten der im Geltungszeitraum der Richtlinie aufgelaufenen Anträge wurden gesichtet. Von den 48 Bewilligungen prüfte der ORH im Rahmen einer repräsentativen Stichprobe 13 vertieft.

³¹⁷ Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 03.06.2020 Az. G21c-K9000-2020/133-25, BayMBl. 2020 Nr. 318.

³¹⁸ Grundsätzlich endete am 09.05.2020 die Vorhaltepflcht der Privatkliniken nach § 30 GewO mit Inkrafttreten der Allgemeinverfügung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration und des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 08.05.2020, sodass sich überwiegend ein Leistungszeitraum vom 25.03. bis 30.05.2020 ergab.

³¹⁹ Nr. 11 RL.



63.2.1 Bestimmtheit und Definition der Begünstigten

Begünstigte waren Privatkliniken. Nach der Härtefallregelung konnten unter bestimmten Voraussetzungen auch sonstige Kliniken und Krankenhäuser begünstigt werden:³²⁰ Deren Anteil an Klinikbetten ausschließlich für Privatpatienten musste einen so erheblichen Teil der Gesamtbettenzahl der Klinik im Verhältnis zu den zugelassenen Betten ausmachen, dass sie ihrem Gepräge nach wie eine reine Privatklinik zu bewerten waren.

Außer der erforderlichen Konzession nach § 30 GewO waren keine Anforderungen an die Rechtsform oder an eine erforderliche Mindestausstattung der Privatklinik festgelegt. Das LfP hatte deshalb beim Vollzug der Richtlinie festgelegt, dass begünstigte Privatkliniken unabhängig von Größe und Ausstattung eine eigenständige Rechtsform besitzen mussten. Andernfalls war die Härtefallregelung angewendet worden, wonach eine Vorhaltepauschale nur möglich war, wenn der Anteil der Klinikbetten ausschließlich für Privatpatienten das Klinikgepräge dominierte.

Bei den 13 Bewilligungen ergab sich, dass teilweise einzelne Stationen (v. a. Privatstationen) innerhalb zugelassener Plankrankenhäuser als Privatkliniken mit Konzession in Form von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit geführt wurden; deswegen waren diese nach den eigenen Festlegungen des LfP zur RL begünstigt.

Beispiele:

In einem Plankrankenhaus wurde eine Privatklinik auf einer Station mit 14 Betten geführt und erhielt hierfür eine Vorhaltepauschale in Höhe von 98.145,60 €. Eine weitere Privatklinik erhielt als einzelne Station mit lediglich vier Betten ebenfalls eine Vorhaltepauschale. Sie beschäftigte kein eigenes pflegerisches Personal; dieses wurde nach Bedarf aufgrund eines mit dem Träger des Plankrankenhauses geschlossenen Dienstleistungsvertrags gestellt.

63.2.2 Kurzarbeitergeld

Nach den drei Allgemeinverfügungen waren Privatkliniken in der Zeit vom 20.03. bis 09.05.2020 zur ständigen Bereithaltung von Kapazitäten für die akutstationäre Versorgung verpflichtet. Um ihren Regelbetrieb wieder aufnehmen zu können, sollten sie die Vorhaltepauschalen für weitere drei Wochen erhalten. Privatkliniken waren darüber hinaus

³²⁰ Nr. 3 RL.



verpflichtet, ihre personellen und räumlichen Kapazitäten auszubauen.³²¹ Sie sollten alle geeigneten Mittel einsetzen, um sich personell zu verstärken, z. B. durch den Einsatz von Medizinstudenten, von im Ruhestand befindlichem Personal oder durch Unterbrechung von Elternzeiten.³²²

8 von 13 Privatkliniken bezogen im genannten siebenwöchigen Zeitraum der Vorhaltepflcht neben den Vorhaltepauschalen auch Kurzarbeitergeld. Eine der 13 Kliniken hat das dem LfP im Rahmen ihres Antrags gemeldet, ohne dass das LfP hierzu gefragt hatte.

Beispiele:

Eine Privatklinik schickte 63 % ihrer Beschäftigten im April und Mai 2022 in Kurzarbeit. Sie erhielt dafür Kurzarbeitergeld von über 147.000 € und daneben eine Vorhaltepauschale von 1,35 Mio. €. Eine weitere Klinik sandte alle Mitarbeiter bis auf die beiden Geschäftsführer in Kurzarbeit und schloss im Zeitraum der Vorhaltepflcht den Klinikbetrieb. Auch diese erhielt eine Vorhaltepauschale von über 328.000 €. Auch die anderen sechs Privatkliniken reduzierten ihre Personalausgaben, indem sie 20 bis 75 % ihrer Beschäftigten in Kurzarbeit schickten. Sie erhielten Vorhaltepauschalen zwischen 88.000 € und 1,74 Mio. €, insgesamt 3,45 Mio. €.

63.2.3 Sonstige Kompensationsleistungen

Billigkeitsleistungen - wie sie nach der RL ausgereicht wurden - sind nach Art. 53 BayHO freiwillige Leistungen des Staates, auf die kein Anspruch besteht, die aber aus Gründen staatlicher Fürsorge zum Ausgleich oder der Milderung von Schäden und Nachteilen gewährt werden. Sie sind nachrangig gegenüber anderen Ausgleichs- oder Schadensersatzansprüchen, wenn der Schaden oder Nachteil auf andere Weise ersetzt wird.³²³ Die RL³²⁴ sah deshalb eine Anrechnung von vorrangigen Vergütungen oder Ausgleichszahlungen nach anderen (Hilfs-)Programmen vor.

Bei der Prüfung der vorrangigen Coronahilfen beschränkte sich das LfP auf die Abfrage von bundesrechtlichen Ansprüchen nach KHG³²⁵, SGB V³²⁶ und SodEG³²⁷. Der Bezug von

³²¹ Nr. 3.2 der Allgemeinverfügung vom 24.03.2020, vgl. Fn. 314.

³²² Vgl. Fn. 314 Begründung zu Nr. 3 der Allgemeinverfügung vom 24.03.2020.

³²³ Vgl. z. B. VV Nr. 1 und 2.2.2 zu § 53 BHO.

³²⁴ Nr. 11 RL.

³²⁵ § 21 KHG.

³²⁶ § 111d SGB V.

³²⁷ § 3 SodEG.



Kurzarbeitergeld, sonstige landesrechtliche Hilfeleistungen oder Versicherungsleistungen wurden vom LfP über die Antragsformulare nicht abgefragt.

Beispiele:

Zwei Privatkliniken waren über einen Teil des Zeitraums der Vorhaltepflcht komplett geschlossen, da sich ein Großteil der Mitarbeiter in Quarantäne begeben musste. Beide hatten für diesen Zeitraum bereits Leistungen aus einer privaten Betriebsschließungsver-sicherung erhalten. Die eine Klinik erhielt für den Zeitraum vom 20.03. bis 06.04.2020 Versicherungsleistungen in Höhe von 325.000 €. Zugleich gewährte das LfP dieser Klinik für den Zeitraum vom 25.03. bis 30.05.2020 eine Vorhaltepauschale über einen Gesamtbetrag von über 411.000 €. Für die andere Klinik war ab dem 19.03. bis 16.05.2020 ein Aufnahme-stopp verfügt, da es bei Patienten und Mitarbeitern zur Übertragung von COVID-19-Infek-tionen innerhalb der Klinik gekommen war. Für die Privatbetten war für die im Leistungs-zeitraum liegenden Tage knapp 135.000 € von der Versicherung geleistet worden. Das LfP bewilligte auch in diesem Fall eine Vorhaltepauschale von 1,74 Mio. €.

Weitere Hilfen hatte das Wirtschaftsministerium an Privatkliniken nach den Richtlinien für die Unterstützung der von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) geschädigten Un-ternehmen und Angehörigen Freier Berufe („Soforthilfe Corona“)³²⁸ schon zuvor ausge-reicht.

Beispiel:

Eine weitere Privatklinik erhielt aus der „Soforthilfe Corona“ eine Billigkeitsleistung von 15.000 € und zusätzlich eine Vorhaltepauschale von 227.178 €. Diese Klinik bezog zudem im gleichen Zeitraum Kurzarbeitergeld.

63.2.4 Referenzwert

Zur Berechnung des Referenzwerts wurde den Antragstellern eine vorgefertigte und mit Formeln hinterlegte Datei zur Verfügung gestellt, in der die Anzahl der im Referenzjahr 2019 insgesamt an Privatpatienten geleisteten Behandlungstage eingetragen werden konnte. Zum Nachweis der Berechnungsdaten konnten die Antragsteller beglaubigte Aus-züge aus einer Bilanz oder einem Geschäftsjahresbericht mit entsprechenden Angaben bzw. eine Bestätigung einer für die Klinik tätigen zentralen Abrechnungsstelle für

³²⁸ Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie über die Richtlinien für die Unterstützung der von der Corona-Virus-Pandemie (SARS-CoV-2) geschädigten Unternehmen und Angehörigen Freier Berufe („Soforthilfe Corona“) vom 17.03.2020 Az. 52-3560/33/1, BayMBl. Nr. 156, ber. Nr. 268), die zuletzt durch Bek. vom 22.11.2021 Az. 37-3509/121/1, BayMBl. Nr. 885 geändert worden ist.



Privatpatienten, eines Steuerberaters oder eines staatlich geprüften Wirtschaftsprüfers vorlegen. Falls entsprechende Nachweise nicht möglich waren, wurden als Ultima Ratio auch eidesstaatliche Versicherungen zugelassen.

Bei 21 der 48 bewilligten Anträge wurden die Referenzwerte ohne Nachweise im Rahmen eidesstattlicher Versicherungen gemeldet. Nachfragen des LfP, warum hierfür keine Nachweise übermittelt wurden, gab es bei keinem Antrag. Dem ORH gegenüber legten mehrere Privatkliniken ihre Belegungsstatistiken vor. 7 von 13 der näher geprüften Kliniken (54 %) hatten danach den Referenzwert zu hoch angegeben.

Beispiele:

Zwei Privatkliniken hatten auch Begleitpersonen von behandelten Patienten mit in die Zahl der Belegungstage einbezogen. Eine dieser Kliniken hatte 1.439 Behandlungstage von Begleitpersonen einberechnet. Dies erhöhte nach Berechnung des ORH die Vorhaltepauschale je nach tatsächlicher Belegung um bis zu 73.914,40 €. ³²⁹

63.3 Würdigung und Empfehlungen

63.3.1 Bestimmtheit und Definition der Begünstigten

Auf Grundlage von Nr. 3 der RL erhielten rechtlich eigenständige als Privatklinik geführte Krankenstationen Vorhaltepauschalen nach der RL, ohne dass eine Härtefallprüfung nach Nr. 3 Satz 2 RL vorgenommen wurde. Einzelne Stationen eines Krankenhauses sind aber weder funktional noch wirtschaftlich eigenständig und sollten nach Ansicht des ORH keine Vorhaltepauschalen erhalten. Denn diese Privatkliniken nutzen die Funktionsbereiche des „angrenzenden“ Plankrankenhauses, wie beispielsweise dessen Intensivstation, mit. Plankrankenhäuser können aber bereits Ausgleichleistungen des Bundes erhalten.³³⁰ Das alleinige Differenzierungskriterium einer eigenständigen Rechtsform war daher aus Sicht des ORH nicht geeignet, um für die Vorhaltepflcht einen adäquaten finanziellen Nachteilsausgleich zu erreichen. Vielmehr wären zusätzlich zur eigenständigen Rechtsform weitere Anforderungen an einen funktional und organisatorisch eigenständigen Klinikbetrieb zu stellen gewesen.

³²⁹ 1.439 Belegungstage dividiert durch 365 Kalendertage ergibt 3,94 Patienten pro Tag. Die 3,94 Patienten wurde pro Tag mit 280 € entschädigt (3,94 multipliziert mit 280 € und 67 Belegungstagen im Leistungszeitraum 25.03. bis 30.05.2020).

³³⁰ COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz.



63.3.2 Kurzarbeitergeld

Der ORH sieht im zusätzlichen Bezug von Kurzarbeitergeld einen Verstoß der Privatkliniken gegen die ihnen durch die Allgemeinverfügungen auferlegten Verpflichtungen. Das Bereithalten und der Ausbau vorhandener Kapazitäten waren nicht erfüllt, wenn sich so große Teile des Personals in Kurzarbeit befanden und damit nicht innerhalb kürzester Zeit zur Pandemiebekämpfung zur Verfügung stehen konnten. Generell sollten Privatkliniken nur dann Vorhaltepauschalen nach der RL erhalten, wenn und soweit diese auch ihren Verpflichtungen aus den Allgemeinverfügungen tatsächlich nachgekommen sind.

Der ORH sieht daher den gleichzeitigen Bezug der Vorhaltepauschale und des Kurzarbeitergeldes äußerst kritisch: Schließlich beinhaltete die Entschädigungspauschale in Höhe von 280 € pro Tag und freigehaltenem Bett zu einem wesentlichen Anteil auch die Personalkosten des Pflegepersonals. Im Übrigen hatte auch die Bundesagentur für Arbeit Krankenhäuser i. S. d. KHG wegen der vergleichbaren Ausgleichszahlungen des Bundes vom Kurzarbeitergeld ausgenommen.³³¹

63.3.3 Sonstige Kompensationsleistungen

Eine adäquate Schadens- und Nachteilsermittlung fand hinsichtlich sonstiger Kompensationsleistungen nicht statt, was Mehrfachbegünstigungen ermöglichte. Dem Wesen der Billigkeitsleistung wurde damit nicht Rechnung getragen. Überkompensationen konnten nicht wirksam ausgeschlossen werden. Aufgrund der Nachrangigkeit von Billigkeitsleistungen hätten bei der Bestimmung des Nachteilumfangs zum Bewilligungszeitpunkt auch die Ausgabenentwicklung und alle sonstigen Hilfeleistungen der Antragsteller für den Vorhaltezeitraum einbezogen werden müssen. Damit wäre nach Ansicht des ORH eine vorausgehende Ressortabstimmung erforderlich gewesen, um Mehrfachleistungen bei Kliniken auszuschließen, die eine Wirtschaftshilfe aus den Richtlinien „Corona-Soforthilfe“ des Wirtschaftsministeriums erhalten haben.

63.3.4 Referenzwert

Schon nach dem Wortlaut der RL hätten Begleitpersonen nicht in die Referenzwertermittlung einbezogen werden dürfen, da sie nicht zu den privaten Patienten zählen, die tatsächlich behandelt wurden. Begleitpersonen von gesetzlich Versicherten werden den Krankenhäusern mit einer Tagespauschale von 45 € für den Aufenthalt ohne Behandlung

³³¹ Kurzarbeitergeld an Leistungserbringer im Gesundheitswesen, Weisung 202005005 vom 07.05.2020 der Bundesagentur für Arbeit, Gz. GR 22 - 75095).



vergütet.³³² Eine Gleichsetzung der Begleitpersonen mit behandelten Patienten, die mit einer Tagespauschale von 280 € vergütet werden, widerspricht dem haushaltsrechtlichen Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Im Übrigen bezog auch der Bund die Vergütung von Begleitpersonen im Rahmen seiner Hilfeleistungen³³³ nicht mit ein.

Je höher der errechnete Referenzwert war, desto höher war die nach der RL ausgereichte Vorhaltepauschale. Insofern lag es durchaus im vorhersehbaren Interesse der Antragsteller, einen hohen Referenzwert zu erzielen. Um zu hoch bemessene Vorhaltepauschalen wirksam zu vermeiden, hätte das LfP beim Referenzwert besonders intensiv prüfen müssen. Der ORH hält eine nochmalige Überprüfung der Referenzwerte für erforderlich und empfiehlt, dabei ggf. bei den übermäßig Begünstigten auch finanzielle Konsequenzen zu ziehen.

63.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Die Ausführungen des ORH zur Definition der Begünstigten werden geteilt. Die Regelung in der Richtlinie sei grundsätzlich im Sinne der Ausführungen des ORH gedacht gewesen; allerdings in der Bestimmtheit ggf. nicht hinreichend formuliert. Das Gesundheitsministerium habe nur wenige Daten über die Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Privatkliniken mit einer Konzession nach § 30 GewO in Bayern zur Verfügung, weil die Zuständigkeit für die Erteilung der Konzessionen bei den Regierungen und Landratsämtern liege. Das Gesundheitsministerium prüfe, ob eine Zentralisierung des Verfahrens zur Erteilung der Konzessionen nach § 30 GewO für Privatkliniken erfolgen solle.

Aufgrund der umfangreichen Beanstandungen des ORH sei entschieden worden, dass alle Privatkliniken, die Vorhaltepauschalen erhalten hätten, vom LfP nachgehend bis Ende 2023 geprüft werden. Insbesondere werden der Bezug von Kurzarbeitergeld, die sonstigen Kompensationsleistungen und die Referenzwerte nochmals bei den Kliniken abgefragt und nötigenfalls korrigiert. Bezüglich der Corona-Soforthilfen werde das LfP die für den Vollzug zuständigen Behörden informieren und um dortige Prüfung etwaiger Rückforderungen in eigener Zuständigkeit bitten.

³³² Der Aufenthalt von Begleitpersonen bei Krankenhäusern, die in den Krankenhausplan des Freistaates aufgenommen sind, und Krankenhäusern mit Versorgungsvertrag nach § 109 SGB V können über Zuschläge als Tagespauschale von bis zu 45 € abgerechnet werden (Vereinbarung von Zuschlägen für die Aufnahme von Begleitpersonen nach § 17b Abs. 1 Satz 4 KHG).

³³³ Vgl. Fn. 330.



63.5 Schlussbemerkung

Der ORH hält die beabsichtigte Prüfung der Zentralisierung des Verfahrens zur Erteilung der Konzessionen für Privatkliniken auf geeigneter Ebene für dringend geboten. Damit könnten wichtige Informationen für das Gesundheitsministerium an einer Stelle gebündelt werden.

Bei der Gewährung von Vorhaltepauschalen für Privatkliniken kam es in vielen Fällen zu deutlichen finanziellen Überkompensationen. Gründe dafür waren der zu unbestimmte Kreis der Begünstigten, Doppel- oder Dreifachzuwendungen aus unterschiedlichen Hilfsprogrammen und Kurzarbeitergeld oder eine unzureichende Feststellung der tatsächlichen Nachteile von Privatkliniken. Der ORH empfiehlt, dies bei künftigen Hilfeleistungen in Notlagen von vornherein auszuschließen.

Angesichts der umfangreichen Beanstandungen nimmt der ORH zur Kenntnis, dass das Gesundheitsministerium zusammen mit dem LfP die Defizite aufarbeiten will. Dazu empfiehlt er, ggf. auch finanzielle Konsequenzen zu ziehen.



Vom Großen Kollegium des ORH am 14.02.2023 beschlossen.

A handwritten signature in blue ink that reads "Christoph Hillenbrand".

Christoph Hillenbrand
Präsident



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



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

www.orh.bayern.de