



JAHRESBERICHT 2014



JAHRESBERICHT 2014



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	5
Vorbemerkung	7

BERICHT GEMÄSS ART. 97 BAYHO

I. Prüfungsergebnis

II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsrechnung 2012	10
2	Entwicklung des Gesamthaushalts	20
3	Steueraufkommen, Steuereinnahmen und Personalentwicklung in der Steuerverwaltung	23
4	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse	28
5	Personalausgaben und Entwicklung der Stellen	29
6	Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	31
7	Investitionen	33
8	Rücklagen und Sondervermögen	34
9	Verschuldung	37
10	Staatsbürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung für die BayernLB	39
11	Sachstand BayernLB	46

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

ALLE RESSORTS

12	Wirtschaftlichkeit von Thermosolar- und Photovoltaikanlagen auf staatlichen Gebäuden	55
----	--	----

STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND VERKEHR

13	Unzureichendes Raumklima im Dienstleistungszentrum des Finanzamts München	65
14	Erholung für Feuerwehrangehörige haushaltsrechtlich korrekt regeln	72

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

STAATSMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND KULTUS, WISSENSCHAFT UND KUNST

- | | | |
|----|--|----|
| 15 | Erwachsenenbildung: Förderung ohne Kontrolle | 81 |
| 16 | Förderung von Kinder- und Jugendtheatern | 87 |

STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN, FÜR LANDESENTWICKLUNG UND HEIMAT

- | | | |
|----|--|-----|
| 17 | Nochmals: Steuererklärungen großer Personengesellschaften durchgängig elektronisch
bearbeiten | 93 |
| 18 | Umgang mit dem Risikomanagement bei der Arbeitnehmerveranlagung mangelhaft | 97 |
| 19 | Erbschaft- und Schenkungsteuer zügiger festsetzen | 101 |
| 20 | Veräußerungsgewinne besser prüfen | 105 |
| 21 | Mittelleinsatz bei staatlichen Wohnungsgesellschaften besser steuern | 108 |

STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ

- | | | |
|----|---|-----|
| 22 | Intransparentes Förderverfahren bei Gartenschauen | 115 |
|----|---|-----|



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AIIMBI	Allgemeines Ministerialblatt
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
AO	Abgabenordnung
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayVersRückIG	Bayerisches Versorgungsrücklagengesetz
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FMS	Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen
GVBI	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
IT	Informationstechnologie
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
LT	Bayerischer Landtag
OBB	Oberste Baubehörde
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OGr.	Obergruppe
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
SGB	Sozialgesetzbuch
TG	Titelgruppe
Tit.	Titel (Haushaltsstelle)
TNr.	Textnummer
UKWKMS	Schreiben des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst
VV	Verwaltungsvorschrift
VVK	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen des Freistaates Bayern an kommunalen Körperschaften
VZK	Vollzeitkraft/Vollzeitkräfte

Allgemeine Anmerkungen:

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen im Jahresbericht gelten für die männliche und weibliche Form gleichermaßen. Die Zahlen in den nachfolgenden Tabellen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit i. d. R. auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen. Dadurch können bei der Summenbildung Rundungsdifferenzen auftreten.



VORBEMERKUNG

Der ORH prüft gem. Art. 88 Abs. 1 BayHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates einschließlich der Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen. Ferner prüft er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, jedoch ohne die Träger der Sozialversicherung und ohne die Kommunen.

Der vorliegende Bericht enthält entsprechend Art. 97 BayHO Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Staatsregierung durch das Parlament von Bedeutung sein können (Art. 80 BV, Art. 114 BayHO). Er ist keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des ORH. Viele Beanstandungen und Anregungen des ORH werden im Prüfungsschriftwechsel mit der geprüften Stelle erledigt.

Die Entlastung betrifft das Haushaltsjahr 2012. Der Bericht enthält daher einleitend unter I. das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2012. Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2012 sind unter II. TNr. 1 dargestellt. Die TNrn. 2 bis 9 befassen sich mit den haushaltswirtschaftlichen Daten. In TNr. 3 wird u. a. auch die aktuelle Entwicklung der Personalausstattung in der Steuerverwaltung aufgezeigt. Unter TNr. 9 wird auf die Verschuldung, unter TNr. 10 auf Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und die Gewährträgerhaftung für die BayernLB eingegangen. Unter III. finden sich einzelne Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 2013 beziehen.

Der Staatskanzlei und den Ministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen. Deren Äußerungen und Einwendungen wurden in die Beratungen des ORH einbezogen und werden mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben (Art. 97 Abs. 1 Satz 2 BayHO).



Bericht gemäß Art. 97 BayHO



I. PRÜFUNGSERGEBNIS

- ▶ **Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse war die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Bayern im Haushaltsjahr 2012 insgesamt geordnet.**

II. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltsrechnung 2012

- Die Haushaltsrechnung 2012 schließt ausgeglichen ab. Die darin aufgeführten Beträge stimmen mit den Büchern überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind, von wenigen Fällen abgesehen, ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsüberschreitungen sowie die Übertragung der Einnahme- und Ausgabereste sind insgesamt nicht zu beanstanden.



Das Finanzministerium hat mit Schreiben vom 21.10.2013¹ dem Landtag und dem Obersten Rechnungshof die Haushaltsrechnung 2012 vorgelegt.² Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des HG 2011/2012 vom 14.04.2011³ i. d. F. des NHG 2012 vom 30.03.2012⁴ aufgestellt. Sie enthält alle in den Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen, Übersichten und insbesondere den Abschlussbericht.

1.1 Haushaltsabschluss

Die Bücher des Haushaltsjahres 2012 wurden am 17.04.2013 abgeschlossen. Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis.⁵ Für das Jahr 2012 weisen die Haushaltsrechnung und ebenso die Bücher folgende Beträge aus:

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2012 (€)		Tabella 1
Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2012		
Ist-Einnahmen		46.306.970.327,25
Ist-Ausgaben		-45.806.607.584,28
1. Kassenmäßiges Jahresergebnis		500.362.742,97
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2011 übertragenen Reste		
Einnahmereste	5.487.713.910,08	
Ausgabereste	-3.962.963.555,55	
2. Saldo der Vorjahresreste	1.524.750.354,53	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2013 übertragenen Reste		
Einnahmereste	5.299.378.251,07	
Ausgabereste	-4.274.990.639,51	
3. Saldo der neuen Reste	1.024.387.611,56	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		-500.362.742,97
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		0,00

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2012 ausgeglichen. Ein Überschuss oder Fehlbetrag im Sinne des Art. 25 BayHO ist 2012 nicht entstanden.

¹ LT-Drucksache 17/44.

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

³ GVBl. 2011 S. 150.

⁴ GVBl. 2012 S. 122.

⁵ Art. 83 Nr. 2 Buchst. d BayHO.

Gegliedert nach Haupt- bzw. Obergruppen ergeben sich bei den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben folgende Abweichungen vom Soll des Haushaltsplans:

Soll-Ist-Vergleich der Einnahmen und Ausgaben 2012 (Mio. €)				<i>Tabelle 2</i>
Haupt-/Obergruppen		Soll	Ist	Veränderung Soll/Ist
Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	34.416,7	35.292,0	+ 875,4
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.690,7	3.298,7	+ 607,9
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.182,4	5.465,8	+ 283,4
31-32	Schuldaufnahmen (Kreditmarkt und Bund)	-999,8	-1.001,5	- 1,7
33-34	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.198,7	1.186,2	- 12,4
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1.688,2	1.872,8	+ 184,6
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	112,7	192,9	+ 80,2
	Summe	44.289,6	46.307,0	+ 2.017,4
Ausgaben				
4	Personalausgaben	18.292,0	18.082,7	- 209,2
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2.555,8	2.639,3	+ 83,5
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	1.153,2	1.107,6	- 45,6
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	16.816,9	17.119,5	+ 302,5
7	Baumaßnahmen	1.210,4	1.241,4	+ 30,9
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.273,7	3.655,4	- 618,3
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	119,9	1.767,1	+ 1.647,1
97	Globale Mehr- und Minderausgaben	- 245,3	0,0	+ 245,3
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	112,9	193,7	+ 80,8
	Summe	44.289,6	45.806,6	+ 1.517,1

Die Einnahmen des Jahres 2012 entwickelten sich zum dritten Mal in Folge deutlich besser als geplant: Neben Steuermehreinnahmen floss der Staatskasse im November 2012 eine Garantiegebühr der BayernLB von 351 Mio. € (in der HGr. 1 enthalten) für die 2008 übernommenen Bürgschaften zu (vgl. TNr. 11.4).

Die günstige Einnahmesituation wirkte sich positiv auf die Haushaltssicherungsrücklage aus: Sollte sie nach dem Haushaltsplan noch um 1.445 Mio. € sinken, konnten ihr im Vollzug per Saldo 211 Mio. € zugeführt werden.



Die Ausgaben der HGr. 6 enthalten u. a. Mehrausgaben für den Länderfinanzausgleich von 181,5 Mio. € und für allgemeine Finanzzuweisungen an den kommunalen Bereich von 64,9 Mio. €. Im Wesentlichen führte die positive Einnahmesituation zu diesen Mehrausgaben.

Die Minderausgabe bei den Investitionen (HGr. 8) ist u. a. bedingt durch die Ende März 2012 erfolgte Erhöhung der Ansätze im Nachtragshaushalt um über 500 Mio. €. Die dadurch begonnenen Projekte sind noch nicht abfinanziert. Folglich steigen die Ausgabereste entsprechend an (vgl. TNr. 1.2.1).

1.2 Haushaltsreste

Bleiben die tatsächlichen Einnahmen oder Ausgaben unter den Ansätzen im Haushaltsplan, können insoweit Haushaltsreste entstehen. Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen diese Haushaltsreste in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

1.2.1 Ausgabereste

Voraussetzung für die Übertragung von Ausgaberesten in das nächste Haushaltsjahr ist die Einwilligung des Finanzministeriums. Diese darf nur erteilt werden, wenn die Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung weiterhin erforderlich ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn aufgrund der veranschlagten Haushaltsmittel rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden, die noch erfüllt werden müssen.⁶

Das Finanzministerium hat der Übertragung folgender Ausgabereste des Jahres 2012 in das Haushaltsjahr 2013 zugestimmt:

Ausgabereste nach Programmen (Mio. €)					<i>Tabelle 3</i>
	2011	2012	Veränderung 2011/2012		
Allgemeiner Haushalt	3.246,4	3.758,8	+ 512,4	+ 15,8%	
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse ¹	110,0	101,0	- 9,0	- 8,2%	
Programm "Zukunft Bayern 2020" und Klimaprogramm Bayern 2020 ²	384,9	211,6	- 173,3	- 45,0%	
Programm "Bayern 2020 plus" und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth ³	211,2	203,5	- 7,7	- 3,6%	
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB ⁴	10,5	0,1	- 10,4	- 99,0%	
Summe	3.963,0	4.275,0	+ 312,0	+ 7,9%	

¹ Kap. 13 07, 13 08 und 13 12 bis 13 17.

² Kap. 13 30 und 13 31.

³ Kap. 13 40 bis 13 44.

⁴ Kap. 13 60.

⁶ Art. 45 und 19 BayHO.

Die Ausgaberechte des größten Postens „allgemeiner Haushalt“ verteilen sich folgendermaßen auf die verschiedenen Ausgabearten:

Ausgaberechte allgemeiner Haushalt nach Ausgabearten (Mio. €)				
	2011	2012	Veränderung 2011/2012	
Personalausgaben (HGr. 4)	311,0	389,7	+ 78,7	+ 25,3%
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54)	603,4	693,2	+ 89,8	+ 14,9%
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56-59)	121,7	85,0	- 36,7	- 30,2%
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	614,4	531,1	- 83,2	- 13,5%
Baumaßnahmen (HGr. 7)	217,2	373,9	+ 156,7	+ 72,1%
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81-82)	200,9	202,4	+ 1,5	+ 0,8%
Investitionsförderungsmaßnahmen (OGr. 83-89)	1.177,3	1.482,8	+ 305,5	+ 25,9%
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	0,5	0,6	+ 0,1	+ 16,1%
Summe	3.246,4	3.758,8	+ 512,4	+ 15,8%

Tabella 4

Der ungewöhnliche Anstieg der Ausgaberechte des allgemeinen Haushalts von 512,4 Mio. € ist wesentlich durch die zusätzlichen Haushaltsmittel des Nachtrags Haushalts 2012 begründet: Ab Ende März 2012 standen dadurch allein für Baumaßnahmen und Investitionen weitere 846 Mio. € zur Verfügung, mit denen neue Projekte begonnen werden konnten, die oft noch nicht abgeschlossen sind.

Die Ausgaberechte haben sich in folgenden Bereichen besonders erhöht:

- Die Ausgaberechte beim **Schienenpersonennahverkehr** nach dem Regionalisierungsgesetz (Kap. 07 07) haben sich von 373,7 auf 417,4 Mio. € erhöht. Nach Aussage der Verwaltung würden die Ausgaberechte in den nächsten Jahren für größere ÖPNV-Investitionen und Bestellungen von Verkehrsleistungen benötigt: Ausbau des S-Bahn-Systems in Nürnberg, barrierefreier Ausbau von Bahnhöfen im Münchner S-Bahn-Netz, Bau der zweiten Stammstrecke in München, Ausbau der S-Bahnlinie A Dachau-Altomünster, Erdinger Ringschluss zur Verbesserung der Schienenanbindung Nordost- und Südostbayerns an den Flughafen München, Verlängerung der S7 nach Geretsried, Ausbau Pasing-Eichenau, Vorfinanzierung des Ausbaus der Strecke Geltendorf-Lindau.
- Nach dem Gesetz über den **öffentlichen Personennahverkehr** gewährt der Freistaat den Aufgabenträgern Finanzhilfen (Kap. 13 10 TG 81). Dabei wurde 2012 ein Ausgaberecht von 276,0 Mio. € übertragen (Vorjahr: 225,2 Mio. €). Nach Darstellung der Verwaltung werde der Ausgaberecht, soweit die Mittel nicht durch Bewilligungen bereits gebunden seien, für die Finanzierung anstehender Großprojekte (Erdinger Ringschluss, zweite S-Bahn-Stammstrecke München, Ausbau S- und U-Bahnnetz Nürnberg, U-Bahnverlängerung nach Martinsried bei München, große Teile der Verkehrsdrehscheibe Augsburg, neue Straßenbahnlinie in Würzburg) benötigt.



- Im **regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm** (Kap. 07 04 TG 72) sind auch Mittel für die **Breitbandförderung** veranschlagt. Die Ausgabereste sind dort um 45,1 auf 63,4 Mio. € (Vorjahr: 18,3 Mio. €) angestiegen. Nach Aussage der Verwaltung seien die Reste für die Abwicklung von Bewilligungen im Rahmen des Ende 2011 ausgelaufenen Breitbandförderprogramms gebunden und würden für das neue Förderprogramm zum Aufbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen benötigt. Das neue Förderprogramm hätte aufgrund schwieriger und zeitintensiver Verhandlungen mit der EU-Kommission erst zum 01.12.2012 starten können.
- Die eingeworbenen **Drittmittel der bayerischen Hochschulen** (z. B. vom Bund, von der EU oder von der Deutschen Forschungsgemeinschaft) sind für Lehre und Forschung zweckgebunden. Dabei handelt es sich weitgehend um mehrjährige Projekte. Im Jahr 2012 wurden 452,5 Mio. € (Vorjahr: 358,7 Mio. €) Drittmittel in das Jahr 2013 gem. Art. 19 und 45 BayHO übertragen.
- Bei den **Baumaßnahmen der Anlage S** erhöhten sich in 2012 die Ausgabereste um 95,1 auf 264,4 Mio. € (Vorjahr: 169,3 Mio. €). Der Landtag hat im Nachtragshaushalt 2012 zusätzliche Verstärkungsmittel von 100 Mio. € für staatliche Baumaßnahmen (Kap. 13 03 Tit. 710 01) zur Verfügung gestellt. Diese Mittel wurden im Haushaltsvollzug auf verschiedene Hochbautitel in den Geschäftsbereichen verteilt. Allein hierdurch sind bei den verstärkten Hochbautiteln die Ausgabereste um über 83 Mio. € gestiegen. In einigen Fällen wurden die Verstärkungsmittel pauschal einer Baumaßnahme des Geschäftsbereichs zugeschlagen mit dem Ziel einer späteren konkreten Zuordnung zu anderen Baumaßnahmen.

Der ORH stellt erneut fest, dass sich die Ausgabereste im Bereich Schienenpersonenverkehr und öffentlicher Personennahverkehr in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht haben. Bei Verstärkungsmitteln regt der ORH an, die Haushaltsmittel solange auf dem Verstärkungsansatz zu belassen und ggf. dort als Rest zu übertragen, bis eine konkrete Zuordnung möglich ist. Nur so bleibt die Verwendung der Mittel für den Landtag in der Haushaltsrechnung transparent.

Insgesamt ergaben sich bei den vom ORH durchgeführten Prüfungen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Voraussetzungen für eine Übertragung gefehlt haben.

1.2.2 Einnahmereste

Die vom Landtag bewilligten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme⁷ und zur Entnahme von Mitteln aus dem Grundstock oder aus Rücklagen werden vom Finanzministerium als Einnahmereste übertragen, soweit sie zur Deckung noch benötigt werden. Folgende Einnahmereste wurden in das Haushaltsjahr 2013 übertragen:

⁷ Art. 18 Abs. 3 BayHO und Art. 2 HG 2011/2012.

Einnahmereste (Mio. €)		Tabelle 5		
	2011	2012	Veränderung 2011/2012	
Kreditermächtigungen	4.781,6	4.783,3	+ 1,7	+ 0,0%
Andere Einnahmereste				
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse	110,0	101,0	- 9,0	- 8,2%
Programm "Zukunft Bayern 2020" und Klimaprogramm Bayern 2020	384,9	211,6	- 173,3	- 45,0%
Programm "Bayern 2020 plus" und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth	211,2	203,5	- 7,7	- 3,6%
Summe	5.487,7	5.299,4	- 188,3	- 3,4%

Die Kreditermächtigungen stiegen um 1,7 Mio. €, weil in dieser Höhe ausgelaufene Kredite für Altschulden noch nicht anschlussfinanziert, sondern als Einnahmerest übertragen wurden.⁸

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

Die Übertragung der Einnahmereste in Höhe von insgesamt 5.299,4 Mio. € war zulässig, da diese zur Deckung der Ausgabereste (4.275,0 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2012 sowie der Vorjahre (1.024,4 Mio. €)⁹ benötigt wurden.¹⁰

1.3 Kreditermächtigungen

Der Landtag hat in Art. 18 Abs. 3 BayHO i. V. m. Art. 2 HG 2011/2012 bestimmt, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen und diese Kreditermächtigungen übertragen darf. Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden wie folgt beansprucht:

⁸ Art. 8 Abs. 3 Satz 2 HG 2011/2012.

⁹ Summe aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (500,4 Mio. €) und dem Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2011 übernommenen Reste (-1.524,8 Mio. €) - vgl. Tabelle 1.

¹⁰ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2011/2012.



Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2012 (Mio. €)		<i>Tabelle 6</i>
Kreditermächtigungen für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2011/2012)		0,0
Übertragene Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2011		
<i>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2011¹</i>	1.292,5	
<i>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen²</i>	3.489,1	4.781,6
Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2011/2012)		3.831,7
Kürzung der Kreditermächtigung um die Nettotilgung (Art. 3a HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012)		-1.000,0
Kreditermächtigungen 2012		7.613,3
Davon ab: Kreditaufnahme im Jahr 2012		-2.830,0
Verbleibende Kreditermächtigungen 2012		4.783,3
Davon ab: Übertragene Kreditermächtigungen auf das Jahr 2013		
<i>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2012¹</i>	1.292,5	
<i>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen²</i>	3.490,8	-4.783,3
Nicht beanspruchte Kreditermächtigungen 2012		0,0

¹ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2011/2012 ermächtigt zur Inanspruchnahme der „in den vorausgegangenen Haushaltsjahren genehmigten Kreditmittel“.

² Art. 8 Abs. 3 HG 2011/2012 ermächtigt zur Übertragung „in die folgenden Haushaltsjahre“.

Seit dem Haushalt 2008¹¹ können nicht beanspruchte Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden. Das Finanzministerium tilgte in 2012 auslaufende Kredite in Höhe von 3.831,7 Mio. € und nahm zu deren Anschlussfinanzierung Kredite nur in Höhe von 2.830,0 Mio. € auf. 1.000,0 Mio. € wurden dauerhaft getilgt. Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen blieben deshalb nahezu konstant (3.490,8 Mio. €).

1.4 Haushaltsüberschreitungen

Das Finanzministerium muss einwilligen, wenn Ausgaben erfolgen sollen, für die kein Haushaltstitel vorgesehen ist, oder wenn die Ansätze im Haushalt überschritten werden sollen (Art. 37 Abs. 1 BayHO). Diese Einwilligung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt und die Mittel sollen möglichst innerhalb desselben Einzelplans eingespart werden. Für Haushaltsüberschreitungen über 5 Mio. € im Einzelfall ist ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz erforderlich. Eines Nachtrags bedarf es allerdings nicht, wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind (Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO). Das Finanzministerium hat den Landtag gem. Art. 37 Abs. 4 BayHO zu unterrichten, sofern die Haushaltsüberschreitungen im Einzelfall 250.000 € übersteigen.

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

Haushaltsüberschreitungen (Mio. €)			Tabelle 7
	2011	2012	Veränderung 2011/2012
Überplanmäßige Ausgaben	219,9	250,1	+30,2
Außerplanmäßige Ausgaben	2,5	4,1	+1,6
Vorgriffe ¹	14,3	11,1	-3,2
Summe	236,7	265,3	+28,5

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

Die Haushaltsüberschreitungen betragen ebenso wie im Vorjahr 0,6 % des Haushaltsvolumens. Bis auf wenige Ausnahmen lag die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums zur Überschreitung des Haushalts vor. Lediglich in einigen Fällen wurde die vorherige Zustimmung nicht eingeholt. Das Finanzministerium bestätigte, dass es auch diesen überplanmäßigen Ausgaben bei rechtzeitiger Antragstellung zugestimmt hätte.

Die Unterrichtung des Landtags bei Haushaltsüberschreitungen von mehr als 250.000 € ist erfolgt.

Im Haushaltsjahr 2012 wurden in drei Fällen überplanmäßige Ausgaben von 5 Mio. € und mehr geleistet. In allen Fällen mussten Rechtsansprüche erfüllt werden. Ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz war deshalb nicht erforderlich.

- Den größten Anteil an den überplanmäßigen Ausgaben haben die Zahlungen Bayerns im Länderfinanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz. 2012 mussten aufgrund der gestiegenen Steuereinnahmen 181,5 Mio. € mehr als veranschlagt (Haushaltsansatz 3.616,8 Mio. € bei Kap. 13 03 Tit. 612 01) geleistet werden.
- Eine überplanmäßige Ausgabe von 29,1 Mio. € (Haushaltsansatz 57,9 Mio. € bei Kap. 10 53 Tit. 633 01) ist bei den Leistungen an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Art. 8 Aufnahmegesetz) entstanden. Die Mehrausgaben waren wegen gestiegener Asylbewerberzahlen notwendig.
- Bei der Beamtenversorgung ist im Bereich der Versorgungslastenteilung eine überplanmäßige Ausgabe von 9,9 Mio. € (Haushaltsansatz 78,5 Mio. € bei Kap. 13 20 TG 71) entstanden. Die Beteiligung des Freistaates an der Versorgungslast anderer Dienstherren nach einem Wechsel eines Beamten dorthin ist im Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag oder im Beamtenversorgungsgesetz geregelt.



1.5 Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO)

1.5.1 Zahlungen in der Auslaufperiode 2012

Für die Zuordnung einer Zahlung zu einem Haushaltsjahr ist nach Art. 72 BayHO maßgebend, wann die Zahlung fällig ist oder war (Fälligkeitsprinzip). Wann die abzugelentete Gegenleistung erbracht wurde oder erbracht werden wird, spielt grundsätzlich keine Rolle.

Das Jahresabschlusschreiben des Finanzministeriums gestattet den obersten Staatsbehörden in unabweisbaren Einzelfällen abschließende und für den Haushaltsabschluss bedeutsame Ausgaben bis zu einem konkret festgelegten Tag im Januar noch aus Mitteln des abgelaufenen Haushaltsjahres zu leisten. Dieser Zeitraum wird als „Auslaufperiode“ oder „Nachmonat“ bezeichnet. Die Auslaufperiode des Haushaltsjahres 2012 endete am 17.01.2013.

Der ORH hat die 510 Auszahlungen in der Auslaufperiode 2012 darauf geprüft, ob die Zuordnung zum Haushaltsjahr 2012 dem Fälligkeitsprinzip entsprach. Er hat dabei festgestellt, dass 224 Auszahlungen über insgesamt 9,2 Mio. € aus Ansätzen des Haushaltsjahres 2013 zu leisten gewesen wären, aber zu Lasten des Haushaltsjahres 2012 gebucht wurden. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um übertragbare Ausgaben.

Der ORH hat deshalb dem Finanzministerium empfohlen, in künftigen Jahresabschlusschreiben das für die Zuordnung einer Zahlung maßgebende Fälligkeitsprinzip stärker hervorzuheben. Das Finanzministerium teilt die Auffassung des ORH. Ferner hat der ORH alle Staatsministerien gebeten, künftig bei Zahlungen in der Auslaufperiode Art. 72 BayHO zu beachten.

1.5.2 Prüfungsergebnis zur Ordnungsmäßigkeit

Die Haushaltsrechnung wird mit einem vom ORH geprüften und freigegebenen IT-Verfahren aus den gebuchten Einnahmen und Ausgaben erstellt. Die in der Haushaltsrechnung 2012 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein.

Die Einnahmen und Ausgaben waren abgesehen von wenigen Fällen ordnungsgemäß belegt. Zur Prüfung setzte der ORH weitgehend ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein.

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

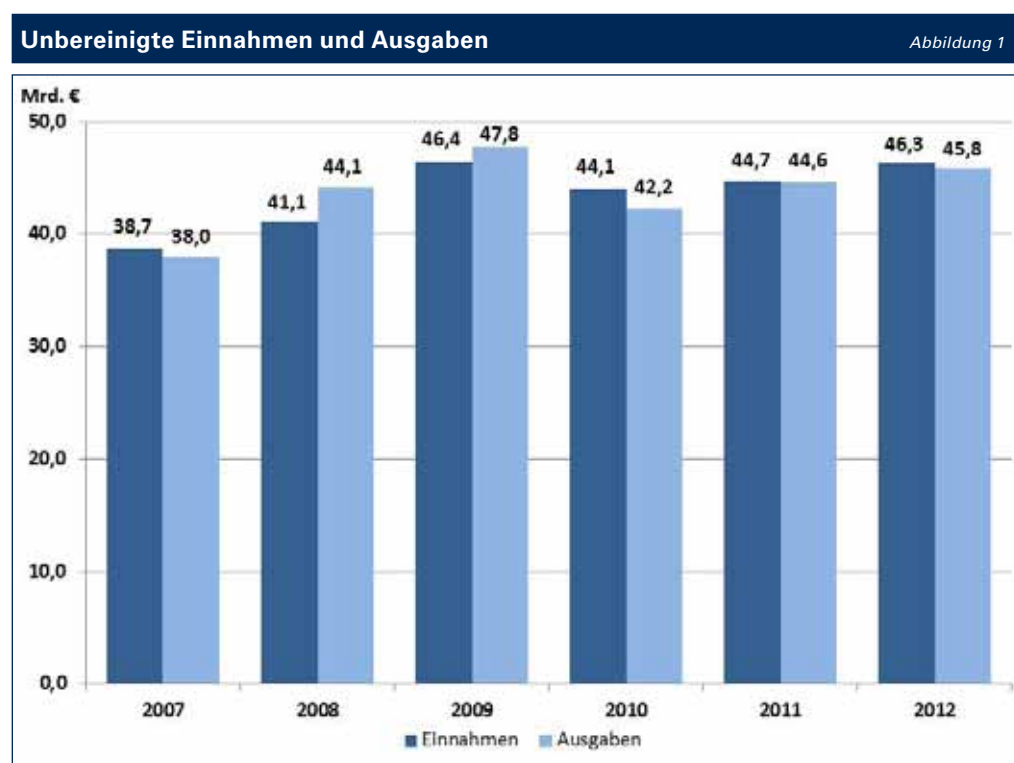
In der Haushaltsrechnung 2012 über den Epl. 15 hat der Wissenschaftsminister für die Bayerische Staatsbibliothek aufgrund von Unregelmäßigkeiten keine ordnungsgemäße Verwaltungsführung bestätigt. Derzeit laufen disziplinar- und strafrechtliche Verfahren.

2 Entwicklung des Gesamthaushalts

➤ **Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen standen den Einnahmen von 45.243,0 Mio. € (+ 3,2 %) Ausgaben von 43.845,9 Mio. € (+ 2,2 %) gegenüber. Dies ergab einen positiven Finanzierungssaldo von 1.397,1 Mio. €.**

2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen und Ausgaben des Freistaates entwickelten sich folgendermaßen:

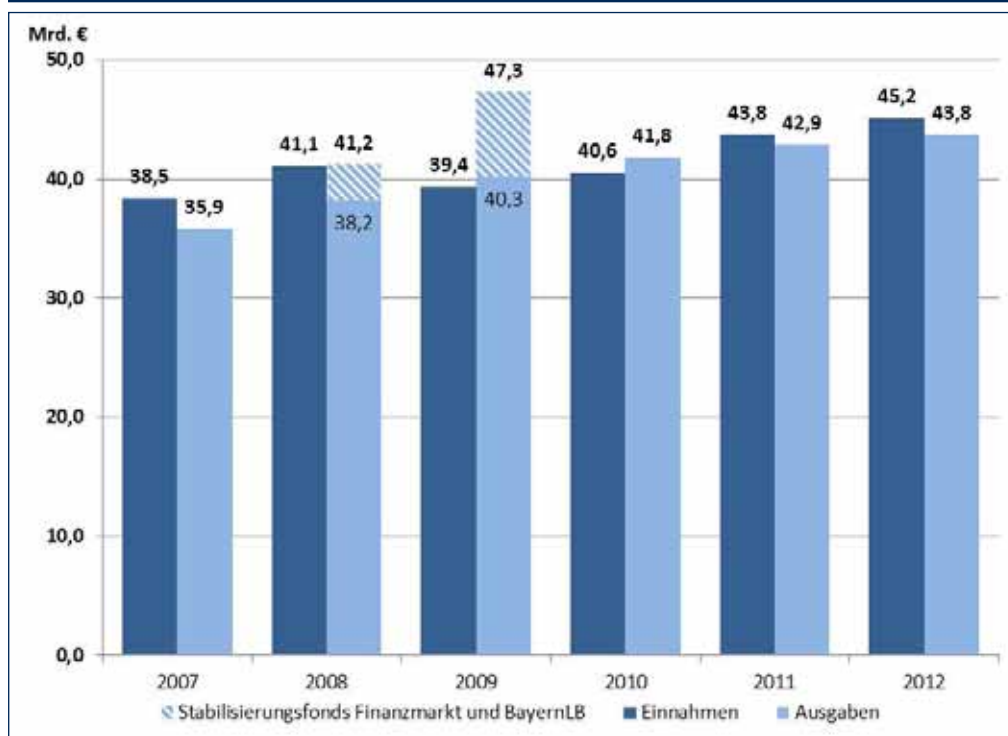


Die unbereinigten Einnahmen und Ausgaben sind der Haushaltsrechnung entnommen. Sie enthalten Vermögensbewegungen, nämlich Kreditaufnahmen und -tilgungen, Zuführungen und Entnahmen aus Rücklagen sowie haushaltstechnische Verrechnungen.¹² Für eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben werden sie um diese Positionen bereinigt (sog. bundeseinheitliches Berechnungsschema).

¹² Vgl. Tabelle 2 - Istbeträge der Obergruppen 31, 32, 35, 38, 91 und 98.

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben

Abbildung 2



Die bereinigten Einnahmen¹³ sind 2012 gegenüber dem Vorjahr um 3,2 % gestiegen. Dies spiegelt im Wesentlichen die günstige Entwicklung der Steuereinnahmen wider. Die Ausgaben¹³ haben im selben Zeitraum um 2,2 % zugenommen.

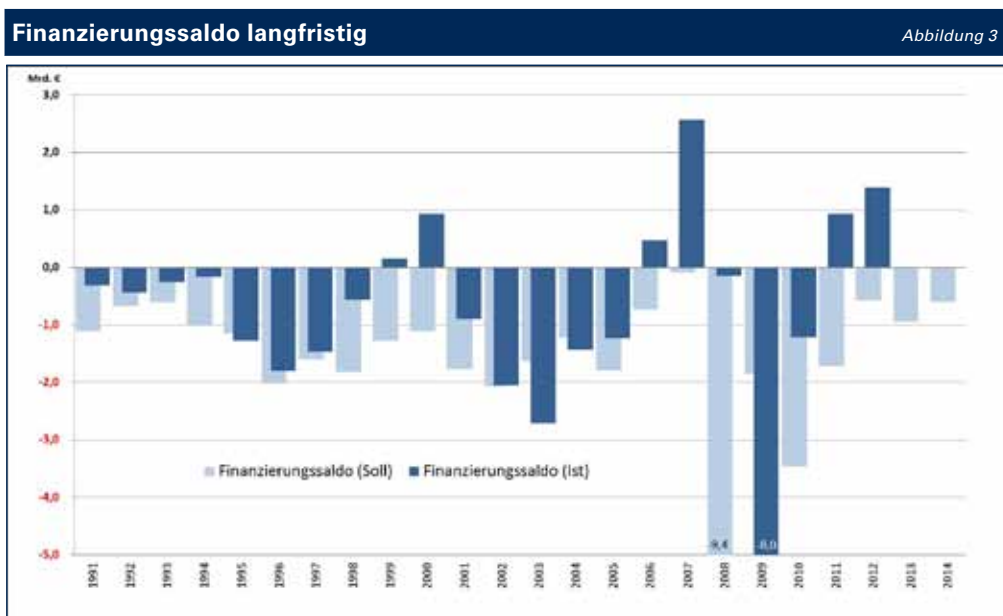
2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

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

Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)
2007	-87,9	2.567,6
2008	-9.423,2	-139,3
2009	-1.841,0	-7.964,8
2010	-3.461,2	-1.220,0
2011	-1.711,5	935,7
2012	-568,0	1.397,1

¹³ Einschließlich Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60).

Der Finanzierungssaldo nach dem Haushaltssoll 2012 verbesserte sich im Haushaltsvollzug um fast 2 Mrd. €. Verantwortlich hierfür sind hauptsächlich die günstige Entwicklung der Steuereinnahmen, die Garantiegebühr der BayernLB für die in 2008 übernommenen Bürgschaften und der geringere Abfluss bei den Investitionsausgaben (vgl. Tabelle 2).



Die Abbildung zeigt, dass in den vergangenen 20 Jahren der Haushalt stets mit einem negativen Finanzierungssaldo geplant wurde (hellblaue Balken). Das bedeutet, dass im Haushaltsplan zum Ausgleich dieses Saldos Kreditaufnahmen (bis 2005 und in 2008) oder Entnahmen aus Rücklagen vorgesehen waren. Auch in den Haushaltsplänen 2013 und 2014 übersteigen die Ausgaben die Einnahmen.

Die Abbildung zeigt auch, dass im Haushaltsvollzug einiger Jahre letztlich ein positiver Finanzierungssaldo entstanden ist (dunkelblaue Balken). Grund für diese Überschüsse waren im Wesentlichen nicht eingeplante Steuermehreinnahmen. Diese Überschüsse wurden den Rücklagen zugeführt (z. B. 2007 in die Rücklage „Zukunft Bayern 2020“) und teilweise zur Schuldentilgung verwendet (2011 und 2012).

Der ORH fordert, künftig bei der Aufstellung des Haushalts - zumindest in konjunkturell guten Zeiten - nicht mit einem negativen Finanzierungssaldo zu planen (vgl. TNr. 9.2).

3 Steueraufkommen, Steuereinnahmen und Personalentwicklung in der Steuerverwaltung

-  Die Steuereinnahmen sind 2012 um 1.618,8 Mio. € (4,8 %) angestiegen, 2013 erhöhten sie sich um weitere 2.331,6 Mio. € (6,6 %). Die Personalausstattung der Steuerverwaltung bleibt angespannt.

3.1 Steueraufkommen

Das Steueraufkommen in Bayern resultiert aus

- Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder und
- Landessteuern.

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

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio €)			
	2011	2012	2013
Gemeinschaftsteuern			
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	31.606,0	33.733,1	35.482,0
Veranlagte Einkommensteuer	6.686,8	7.598,7	9.219,7
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	4.101,4	5.054,7	4.459,3
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.731,0	1.787,1	1.676,2
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	4.012,6	2.727,0	4.097,0
Umsatzsteuer	20.115,2	20.771,7	22.860,8
Bayer. Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.036,3	3.138,2	2.944,3
Gewerbesteuerumlage	1.341,3	1.492,8	1.515,8
Summe	72.630,7	76.303,3	82.255,1
Landessteuern			
Vermögensteuer	- 1,9	- 0,1	0,1
Erbschaftsteuer	846,7	996,1	1.077,6
Grunderwerbsteuer	1.178,0	1.252,3	1.346,9
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettsteuer	206,1	188,9	244,5
Feuerschutzsteuer	67,2	65,4	69,0
Biersteuer	151,9	150,6	147,1
Summe	2.448,0	2.653,2	2.885,2
Gesamt	75.078,7	78.956,4	85.140,3

Das Steueraufkommen 2012 ist gegenüber dem Vorjahr um 3.877,7 Mio. € (5,2 %) und 2013 nochmals um 6.183,9 Mio. € (7,8 %) angestiegen.

3.2 Steuereinnahmen

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

Die Steuereinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

Steuereinnahmen (Mio. €) Tabelle 10							
Steuerarten	2011	2012	Veränderung 2011/2012		2013	Veränderung 2012/2013	
Gemeinschaftsteuern							
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	11.148,8	12.028,3	+879,5	+7,9%	12.746,5	+718,2	+6,0%
Veranlagte Einkommensteuer	2.841,9	3.229,4	+387,5	+13,6%	3.918,4	+689,0	+21,3%
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1.906,6	2.319,9	+413,3	+21,7%	2.101,6	-218,3	-9,4%
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	761,7	786,3	+24,6	+3,2%	737,5	-48,8	-6,2%
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	2.006,3	1.359,7	-646,6	-32,2%	2.048,5	+688,8	+50,7%
Umsatzsteuer	8.405,7	8.543,2	+137,5	+1,6%	8.989,8	+446,6	+5,2%
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.036,3	3.138,2	+101,9	+3,4%	2.944,3	-193,9	-6,2%
Gewerbesteuerumlage	1.063,5	1.179,3	+115,8	+10,9%	1.197,4	+18,1	+1,5%
Summe	31.170,7	32.584,3	+1.413,6	+4,5%	34.684,0	+2.099,7	+6,4%
Landessteuern							
Vermögensteuer	-1,9	-0,1	+1,8	+94,7%	0,1	+0,2	+200,0%
Erbschaftsteuer	846,7	996,1	+149,4	+17,6%	1.077,6	+81,5	+8,2%
Grunderwerbsteuer	1.178,0	1.252,3	+74,3	+6,3%	1.346,9	+94,6	+7,6%
Rennwett-, Lotterien- und Sportwettsteuer	206,1	188,9	-17,2	-8,3%	244,5	+55,6	+29,4%
Feuerschutzsteuer	67,2	65,4	-1,8	-2,7%	69,0	+3,6	+5,5%
Biersteuer	151,9	150,6	-1,3	-0,9%	147,1	-3,5	-2,3%
Summe	2.448,0	2.653,2	+205,2	+8,4%	2.885,2	+232,0	+8,7%
Gesamt	33.618,7	35.237,5	+1.618,8	+4,8%	37.569,1	+2.331,6	+6,6%



Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2012 gegenüber dem Vorjahr um 1.618,8 Mio. € (4,8 %) und 2013 um weitere 2.331,6 Mio. € (6,6 %) angestiegen.

3.3 Personalentwicklung in der Steuerverwaltung

Der ORH hat bereits in vielen Jahresberichten auf die angespannte Personalsituation in der Steuerverwaltung hingewiesen und Verbesserungen angemahnt. Insbesondere hat er den Personalmangel in der Steuerverwaltung im ORH-Bericht 2012 TNr. 12 dargestellt. Entsprechend der Zusage des ORH im Landtag bei der Beratung des ORH-Berichts 2012 wird im Folgenden die weitere Entwicklung der Personalausstattung aufgezeigt.

3.3.1 Entwicklung der Personalbesetzung im Vergleich der Länder

Die bayerische Steuerverwaltung liegt bei einem Vergleich der Personalausstattung mit den anderen Ländern auf folgenden Rängen:

Personalausstattung im Vergleich der Länder Tabelle 11				
Parameter	Rang des Freistaates			
	2009	2010	2011	2012
Personal zu Einwohnerzahl	14	14	14	13
Personal zu Einkommen-/Körperschaftsteuerfällen	16	16	16	15
Betriebsprüfer zu Zahl der Betriebe	11	16	16	16
Umsatzsteuersonderprüfer zu Unternehmen	15	16	16	16
Personalbedarfsberechnung zur Ist-Besetzung in der Steuerfahndung	16	16	15	15

Bayern nimmt beim Vergleich der Personalausstattung mit den anderen 15 Ländern seit Jahren hintere Plätze ein.

3.3.2 Gesamtentwicklung in Bayern

Nach dem Haushaltsplan stehen 2014 16.600 Stellen (Zuteilungssoll) zur Verfügung. Zum 01.01.2014 waren 14.791 Stellen tatsächlich besetzt. Die Differenz zwischen vorhandenen Arbeitskräften zu Planstellen beträgt damit 1.809 VZK.

Zuteilungssoll und Ist-Besetzung (VZK) Tabelle 12					
Stichtag (01.01.)	2010	2011	2012	2013	2014
Zuteilungssoll	16.300	16.457	16.477	16.477	16.600
Ist-Besetzung	14.769	14.554	14.549	14.633	14.791
Unterbesetzung	1.531	1.903	1.928	1.844	1.809
Unterbesetzung in %	9,4	11,6	11,7	11,2	10,9

Die Unterbesetzung hat sich von 9,4 % in 2010 auf 11,7 % in 2012 erhöht und ist bis 2014 leicht auf 10,9 % gesunken. Die Betrachtung zum Stichtag 1. Januar stellt im Übrigen für die Ist-Besetzung einen günstigen Wert dar. Die Nachwuchskräfte werden nach Beendigung der Ausbildung nur einmal im Jahr im Herbst eingestellt. Durch die Abgänge während des Jahres wächst daher der Fehlbestand bis zur Neueinstellung wieder an.

Im Doppelhaushalt 2013/2014 sind 200 neue Planstellen und 600 zusätzliche Anwärterstellen für die Steuerverwaltung vorgesehen. Zusammen mit den 500 neuen Stellen des Doppelhaushalts 2009/2010 soll die personelle Besetzung der Finanzämter verbessert werden. Während 2011 noch 623 Anwärter eingestellt worden sind, waren es 2012 bereits 1.049 und im Jahr 2013 insgesamt 801. Durch die drei- bzw. zweijährige Ausbildung dauert es, bis sich dies in der Ist-Besetzung niederschlägt.

Neueinstellungen zweite und dritte Qualifikationsebene (QuE) (VZK)					<i>Tabelle 13</i>
Neueinstellungen	2010	2011	2012	2013	2014³
Zweite QuE ¹	289	320	486	396	386
Dritte QuE ²	325	303	563	405	382
Summe	614	623	1.049	801	768

¹ Früher: Mittlerer Dienst.

² Früher: Gehobener Dienst.

³ Für das Einstellungsjahr 2014 ist die Anzahl der tatsächlichen Neueinstellungen noch nicht bekannt (Einstellungszeitpunkt 01.09. bzw. 01.10.2014). Die genannte Zahl gibt die Anzahl der Einstellungsermächtigungen an.

3.3.3 Situation in einzelnen Arbeitsbereichen

Die einzelnen Arbeitsbereiche eines Finanzamtes unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Aufgaben und Tätigkeiten erheblich. Die nachfolgenden Übersichten zeigen die Entwicklung der beiden Kernbereiche Allgemeine Veranlagungsstelle und Prüfungsdienste.


Personalentwicklung in der Allgemeinen Veranlagungsstelle (VZK)					<i>Tabelle 14</i>
Stichtag (01.01.)	2010	2011	2012	2013	2014
Zuteilungssoll	3.341,3	3.343,0	3.456,3	3.510,2	3.510,2
Ist-Besetzung	2.829,4	2.831,8	2.855,0	2.972,4	3.003,6
Unterbesetzung	511,9	511,2	601,3	537,8	506,6
Unterbesetzung in %	15,3	15,3	17,4	15,3	14,4
Fallzahlen	1.960.264	1.997.619	2.058.742	2.061.891	2.097.065



Personalentwicklung in den Prüfungsdiensten (VZK)					<i>Tabella 15</i>
Stichtag (01.01.)	2010	2011	2012	2013	2014
Betriebsprüfung					
Zuteilungssoll	2.127,5	2.200,0	2.200,0	2.200,0	2.200,0
Ist-Besetzung	1.825,7	1.791,3	1.759,0	1.757,8	1.871,6
Unterbeseztung	301,8	408,7	441,0	442,2	328,4
Unterbeseztung in %	14,2	18,6	20,0	20,1	14,9
Steuerfahndung					
Zuteilungssoll	400,0	420,0	420,0	420,0	430,0
Ist-Besetzung	339,6	335,9	335,4	347,0	334,1
Unterbeseztung	60,4	84,1	84,6	73,0	95,9
Unterbeseztung in %	15,1	20,0	20,1	17,4	22,3
Umsatzsteuer-Sonderprüfung					
Zuteilungssoll	292,0	290,7	290,7	290,7	290,7
Ist-Besetzung	244,8	239,4	238,9	237,0	263,5
Unterbeseztung	47,2	51,3	51,8	53,7	27,2
Unterbeseztung in %	16,2	17,6	17,8	18,5	9,4
Lohnsteuer-Außenprüfung					
Zuteilungssoll	378,5	378,5	378,5	378,5	378,5
Ist-Besetzung	308,3	295,8	280,4	275,9	279,2
Unterbeseztung	70,2	82,7	98,1	102,6	99,3
Unterbeseztung in %	18,5	21,8	25,9	27,1	26,2

Der ORH hält es für erforderlich, den Personalmangel in den Finanzämtern entschiedener anzugehen und die Besetzung der offenen Stellen weiter voranzutreiben. Nach Auffassung des ORH hilft es nicht weiter, Personal dahin umzuschichten, wo gerade der größte Mangel herrscht. Hier wird an der falschen Stelle gespart. Mit mehr Mitarbeitern würden weitaus mehr Steuern eingenommen, als das zusätzliche Personal kosten würde.

4 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse

 Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse erhöhten sich gegenüber 2011 insgesamt um 288,0 Mio. € (9,6 %) auf 3.298,7 Mio. €.

Verwaltungseinnahmen und Sonstiges (Mio. €)		Tabelle 16		
	2011	2012	Veränderung 2011/2012	
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen)	1.905,3	1.948,6	+ 43,3	+ 2,3%
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mieten und Pachten, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien)	608,7	622,3	+ 13,6	+ 2,2%
Zinseinnahmen	178,7	103,9	- 74,8	- 41,9%
Darlehensrückflüsse	285,9	244,4	- 41,5	- 14,5%
Sonstige	32,0	379,5	+ 347,5	---
Summe	3.010,6	3.298,7	+ 288,0	+ 9,6%

Die Zinseinnahmen 2012 lagen nach einer Einmalzahlung in 2011 wieder auf dem Niveau des Jahres 2010 (100,8 Mio. €). Die Darlehensrückflüsse schwanken naturgemäß je nach Laufzeit.

Der Freistaat hat Ende 2008 die Risiken aus dem ABS-Portfolio der BayernLB mit einer Garantie abgesichert. In den sonstigen Verwaltungseinnahmen ist 2012 eine Nachzahlung der BayernLB in Höhe von 351,3 Mio. € enthalten (vgl. TNr. 11.4).

5 Personalausgaben und Entwicklung der Stellen

Die Personalausgaben sind gegenüber 2011 um 640,5 Mio. € (3,7 %) auf insgesamt 18.082,7 Mio. € angestiegen.

5.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)				
	2011	2012	Veränderung 2011/2012	
Bezüge der Beamten und Richter (ohne Zuführung an Versorgungsrücklage)	8.689,9	8.971,6	+ 281,7	+ 3,2%
Arbeitnehmer- und Beschäftigungsentgelte	3.541,4	3.670,6	+ 129,2	+ 3,6%
Versorgungsbezüge (ohne Zuführung an Versorgungsrücklage)	3.727,7	3.907,2	+ 179,5	+ 4,8%
Beihilfen und Fürsorgeleistungen (ohne Versorgungsempfänger)	569,0	581,2	+ 12,1	+ 2,1%
Beihilfen für Versorgungsempfänger	687,5	729,4	+ 41,9	+ 6,1%
Sonstige Personalausgaben	155,5	150,2	- 5,3	- 3,4%
Zuführung zur Versorgungsrücklage	71,1	72,6	+ 1,5	+ 2,1%
Summe	17.442,2	18.082,7	+ 640,7	+ 3,7%

Tabelle 17

Die Steigerung der Ausgaben für die aktiv Beschäftigten um 410,9 Mio. € (3,4 %) ist auf die neu ausgebrachten Stellen und Stellenhebungen sowie auf die Besoldungs- und Tarifierhöhungen zurückzuführen.

Die Steigerung der Versorgungsausgaben beruht neben einem weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger auch auf der Erhöhung der Besoldung.

5.2 Entwicklung der Stellen

Der ORH hat zuletzt im Jahr 2008 über die Stellenentwicklung berichtet.¹⁴

Seitdem haben zwei gegenläufige Entwicklungen stattgefunden; einerseits wurden im Bereich der sonstigen Verwaltung Stellen abgebaut, andererseits wurden vor allem in den Funktionsbereichen Bildung und öffentliche Sicherheit neue Stellen geschaffen.

¹⁴ ORH-Bericht 2008 TNr. 16.

Stellenentwicklung nach Funktionsbereichen				
<i>Tabelle 18</i>				
Funktionsbereich¹	2008	2012	Veränderung 2008 - 2012	
Öffentliche Sicherheit	38.157	39.742	+ 1.585	+ 4,2%
Rechtsschutz	23.910	23.950	+ 40	+ 0,2%
Finanzverwaltung	20.339	20.874	+ 535	+ 2,6%
Schulen	96.538	107.034	+ 10.496	+ 10,9%
Hochschulen	32.721	37.311	+ 4.589	+ 14,0%
sonstige Verwaltung	51.292	49.715	- 1.578	- 3,1%
Summe	262.959	278.625	+ 15.666	+ 6,0%

¹ Stellen gegliedert nach dem Funktionenplan.

2008 bis 2012 hat sich die Stellenzahl per Saldo um 15.666 erhöht. In den Funktionsbereichen öffentliche Sicherheit (Polizei, Brand- und Verfassungsschutz), Rechtsschutz (Gerichte, Justizvollzug), Finanzverwaltung (Steuer-, Staatsfinanz-, Vermögens- und Schuldenverwaltung), Schulen und Hochschulen erhöhte sich die Zahl der Stellen um insgesamt 17.244 (8,1 %). Im Bereich der sonstigen Verwaltung (z. B. Regierungen, Landratsämter, Sozialverwaltung, Vermessung, Land- und Forstwirtschaft, Bauverwaltung) reduzierte sie sich um 1.578 Stellen (-3,1 %).

5.3 Entwicklung der Personalausgaben

Personalausgaben in den Funktionsbereichen (Mio. €)				
<i>Tabelle 19</i>				
Funktionsbereich¹	2008	2012	Veränderung 2008 - 2012	
Öffentliche Sicherheit	1.448,7	1.616,7	+ 168,0	+ 11,6%
Rechtsschutz	852,9	931,1	+ 78,2	+ 9,2%
Finanzverwaltung	724,4	791,8	+ 67,4	+ 9,3%
Schulen	4.597,0	5.094,7	+ 497,7	+ 10,8%
Hochschulen	1.621,1	2.132,6	+ 511,5	+ 31,6%
sonstige Verwaltung	1.927,8	2.021,3	+ 93,5	+ 4,9%
Summe	11.171,9	12.588,2	+ 1.416,3	+ 12,7%

¹ Ohne Ausgaben für Versorgung und Beihilfe.

Die vergleichsweise geringe Steigerung in der sonstigen Verwaltung ist vor allem auf den Stelleneinzug in diesem Bereich zurückzuführen. Die Mehrungen in dem Bereich Hochschulen sind überwiegend durch die personelle Ausstattung (z. B. höherwertigere Stellen, Zunahme der Drittmittel und Personalausgaben aus Studienbeiträgen) bedingt.

5.4 Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds

Zur Abfederung künftiger Versorgungslasten wurden bis 2012 die Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds aufgebaut. Entsprechend Art. 12 HG 2011/2012



wurden der Versorgungsrücklage und dem Versorgungsfonds insgesamt 102,8 Mio. € zugeführt. Im Übrigen blieben die Zuführungen wegen der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgesetzt.¹⁵ Zum 31.12.2012 betrug das Vermögen in der Versorgungsrücklage 1.406 Mio. €, im Versorgungsfonds 270,5 Mio. €.¹⁶

Zum 01.01.2013 gingen diese Sondervermögen auf das Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds über.¹⁷ Diesem neuen Sondervermögen sollen bis 2030 jährlich 100 Mio. € aus dem Staatshaushalt zugeführt werden. Gegenüber den Zuführungen zu den bisherigen Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds im Jahr 2010 ist dies weniger als die Hälfte.

Der ORH sieht weiterhin die Notwendigkeit einer langfristigen Vorsorge, um wenigstens die Spitzen der Versorgungslasten abzufedern.

Das Finanzministerium hat zugesichert, den in Art. 7 Abs. 4 BayVersRückIG für den Beginn einer jeden Legislaturperiode vorgesehenen Bericht über die Entwicklung der Beamtenversorgung im Laufe des ersten Halbjahres 2014 vorzulegen.

6 Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)

 **In 2012 wurden für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) 17.119,5 Mio. € ausgegeben. Dies sind 752,3 Mio. € (4,6 %) mehr als im Vorjahr.**

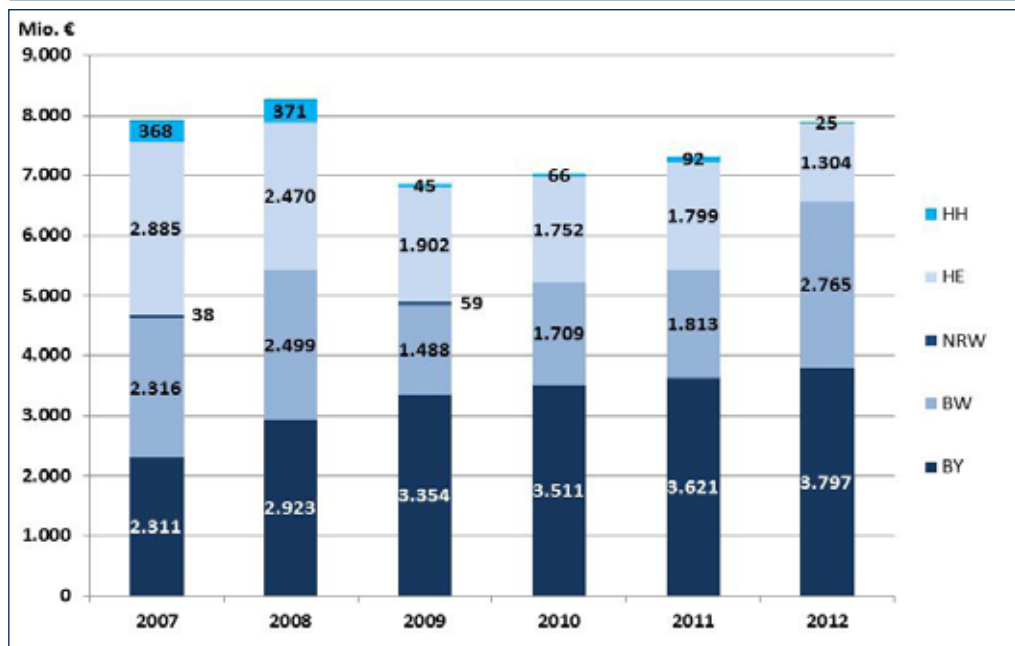
Der größte Einzelposten 2012 ist mit 3.798,3 Mio. € (Vorjahr: 3.680,1 Mio. €) die Zahlung Bayerns in den **Länderfinanzausgleich**. Dieser Betrag umfasst die erste vorläufige Abrechnung 2011 und die Abschlagszahlungen 2012 und ist um 118,2 Mio. € angestiegen. Der Ausgleichsbetrag Bayerns für das Jahr 2012 beträgt 3.796,6 Mio. €.¹⁸ Der bayerische Anteil an den gesamten Ausgleichszahlungen betrug in den vergangenen vier Jahren fast die Hälfte:

¹⁵ Vgl. Gesetzesbegründung zu Art. 12 HG 2011/2012 vom 14.04.2011.

¹⁶ Vgl. Geschäftsbericht über die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Freistaates Bayern“ und „Versorgungsfonds des Freistaates Bayern“, FMBl Nr. 7/2013.

¹⁷ Art. 20 Abs. 1 BayVersRückIG vom 11.12.2012, GVBl Nr. 23/2012.

¹⁸ Vorbehaltlich einer rückwirkenden Änderung der amtlichen Bevölkerungszahl durch das Statistische Bundesamt, vgl. Bundesrats-Drucksache 681/13.



Daneben sind folgende wesentliche Veränderungen bei den Zuwendungen und Zuschüssen zu erwähnen:

Die Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (Kap. 13 10 HGr. 6) betragen 5.652,2 Mio. € in 2012 (Vorjahr: 5.398,5 Mio. €). Der Anstieg um 253,7 Mio. € (4,7 %) beruht im Wesentlichen auf dem Anteil der kommunalen Ebene an gestiegenen Steueraufkommen.

Die Erstattungen an die Gemeinden für Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Kap. 10 03 Tit. 633 02) haben um 148,5 Mio. € auf 218,2 Mio. € zugenommen. Es handelt sich um einen durchlaufenden Bundeszuschuss (Kap. 10 03 Tit. 231 04); der Bundesanteil an den Kosten der Gemeinden hat sich nach einer Änderung des § 46a SGB XII durch das Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen von 16 % auf 45 % erhöht.

In 2012 flossen für die Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen und Tagespflege sowie für die Beitragsentlastung der Eltern 990,9 Mio. € (Vorjahr: 888,4 Mio. €) an die Gemeinden (Kap. 10 07 TG 88 - 91). Die Zunahme der Ausgaben um 102,5 Mio. € (11,5 %) ist auf die Verbesserung der Förderung, den Ausbau der Krippenplätze und die erstmals ausgereichten Beträge für die Beitragsentlastung der Eltern zurückzuführen.



Die Fonds der Offensive Zukunft Bayern (z. B. Kulturfonds, Naturschutzfonds, Altlastensanierungsfonds, Arbeitsmarkt- und Sozialfonds) sollten durch einen hierfür zweckgebundenen Anteil an der Dividendenausschüttung der BayernLB finanziert werden. Dies ist wegen der wirtschaftlichen Lage der Bank zurzeit nicht möglich. Die Fonds werden deshalb mit jährlich 29 Mio. € aus dem Haushalt finanziert (Kap. 13 60 Tit. 351 02 und 981 02). Die Ausgaben der Fonds sind in den Kap. 13 07, 13 08 und 13 12 überwiegend als Zuschüsse veranschlagt. Dort wurden 2012 insgesamt Ausgabereste von 56,2 Mio. € gebildet, die z. B. im Kulturfonds sowie im Arbeitsmarkt- und Sozialfonds stetig gestiegen sind. Der ORH regt an, die Ausgaben für die jeweiligen Zwecke der Fonds regulär in den Einzelplänen der zuständigen Geschäftsbereiche zu veranschlagen.

7 Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen sind 2012 gegenüber dem Vorjahr um 485,9 Mio. € auf 4.896,8 Mio. € zurückgegangen.

Investitionsausgaben (Mio. €)		Tabelle 20		
	2011	2012	Veränderung 2011/2012	
Baumaßnahmen	1.363,9	1.241,4	- 122,5	- 9,0%
Erwerb von Sachen	358,9	386,1	+ 27,2	+ 7,6%
Investitionsförderung	3.659,9	3.269,3	- 390,6	- 10,7%
Summe	5.382,7	4.896,8	- 485,9	- 9,0%

Die Investitionsausgaben 2012 sind nach dem Ende des Konjunkturpakets II zurückgegangen. In 2011 wurden aus diesem Programm noch Investitionen von fast 830 Mio. € getätigt.

Bei den Ausgaben für Investitionsförderung ergaben sich besonders in folgenden Bereichen Veränderungen:

Größere Veränderungen bei der Investitionsförderung (Mio. €)				<i>Tabelle 21</i>	
	2011	2012	Veränderung 2011/2012		
Investitionsförderung an Gemeinden nach dem FAG, KHG, ÖPNVG	1.355,6	1.518,1	+ 162,5	+ 12,0%	
Investitionsförderung zum Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren	6,0	123,5	+ 117,5	---	
Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2008 bis 2013	74,9	39,6	- 35,3	- 47,1%	
Regionale und strukturelle Wirtschaftsförderung	213,9	269,8	+ 55,9	+ 26,1%	
Allgemeine Wirtschaftsförderung	85,3	23,2	- 62,1	- 72,8%	
Investitionsförderung allgemeine Landwirtschaft	121,5	99,8	- 21,7	- 17,9%	

8 Rücklagen und Sondervermögen

 **Ende 2012 betrug die Haushaltssicherungsrücklage über 3,8 Mrd. €. Alle anderen Rücklagen und Sondervermögen sind zweckgebunden.**

8.1 Bestand der Rücklagen und Sondervermögen

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

Rücklagen und Sondervermögen ohne Grundstock (Mio. €)			<i>Tabelle 22</i>	
	2011	2012		
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	3.650,3	3.861,4		
Rücklage "Zukunft Bayern 2020"	458,5	240,9		
Sonderrücklagen "ersparte Haushaltsmittel"	221,9	230,7		
Versorgungsrücklage ¹	1.174,7	1.405,7		
Versorgungsfonds	210,1	270,5		
Sonstige Sondervermögen	131,8	139,5		
Summe	5.847,4	6.148,7		

¹ Anteil des Freistaates am Sondervermögen.



Mit der **Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** werden Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften abgesichert. Sie besteht aus Überschüssen vergangener Haushalte. Der positiv verlaufende Haushaltsvollzug 2012 ermöglichte eine Zuführung von 211 Mio. €.

Der ORH hat bereits in der Vergangenheit auf die konjunkturelle Pufferfunktion der Haushaltssicherungsrücklage hingewiesen. Danach sollte in Erwartung konjunkturell positiver Phasen der Haushalt ohne eine Entnahme aus der Rücklage auskommen. Dagegen lassen die im Haushaltsplan vorgesehenen Entnahmen 2013 und 2014 von 1,5 Mrd. € zur Schuldentilgung und 1,2 Mrd. € zum Haushaltsausgleich die Rücklage bis Ende 2014 auf 1,1 Mrd. € sinken (vgl. TNr. 9.2).

Die Rücklage **„Zukunft Bayern 2020“** sichert die Finanzierung des gleichnamigen Programmpakets. Dieses umfasste ursprünglich 1,7 Mrd. € aus Steuermehreinnahmen der Jahre 2007 bis 2009 und beinhaltet im Wesentlichen Investitionen mit Schwerpunkten in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, Arbeit sowie Klimaschutz.

Die Sonderrücklagen **„ersparte Haushaltsmittel“** wurden im Zusammenhang mit der Verwendung von Privatisierungserlösen für die „Offensive Zukunft Bayern“ und des Programms „Bayern 2020 plus“ geschaffen: Aus Privatisierungserlösen werden z. T. grundstockkonforme Maßnahmen finanziert, für die im laufenden Haushalt bereits Mittel eingeplant waren. Die so frei gewordenen Mittel - 61,2 Mio. € in 2012 - wurden der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ zugeführt. Aus dieser Rücklage werden dann nicht grundstockkonforme Maßnahmen im Rahmen der o. g. Zukunftsprogramme finanziert.

Die **Versorgungsrücklage** und der **Versorgungsfonds** dienen der Mitfinanzierung künftiger Versorgungslasten des Staates. Ab 01.01.2013 wurden die Versorgungsrücklage und der Versorgungsfonds zum Bayerischen Pensionsfonds zusammengefasst (vgl. TNr. 5.4).

Unter **sonstige Sondervermögen**¹⁹ außerhalb des Grundstocks sind zusammengefasst der Katastrophenschutzfonds, der Denkmalschutzfonds, der Unterstützungsfonds zur Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien, der Sicherungsfonds nach dem Bayerischen Hochschulgesetz, der Coburger Domänenfonds, das Sondervermögen für die Milch- und Fettwirtschaft in Bayern, die Sonderrücklage „Erlöse aus der Veräußerung der Staatlichen Molkerei Weihenstephan“ sowie kleinere Fonds und Stiftungen bei den Universitäten.

¹⁹ Details s. Haushaltsrechnung des Freistaates Bayern, Epl. 03A, 08, 12, 13, 15, jeweils Anlage II. Nicht mit aufgenommen wurde der Sicherungsfonds nach dem Bayerischen Hochschulgesetz, weil es sich um Körperschaftsvermögen der Hochschulen handelt.

8.2 Haushaltsrisiken infolge des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes

Die Bundesregierung hat im Jahr 2008 auf die Finanzmarktkrise mit der Einrichtung des Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) reagiert. Dieser wird von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet. Rechtliche Grundlage ist das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG).

Nach § 13 Abs. 2 FMStG sind nach der Abwicklung und Auflösung des Fonds etwa verbleibende Defizite zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 aufzuteilen. Der Länderanteil ist begrenzt auf 7,7 Mrd. €. Der bayerische Anteil an der Länderquote beträgt maximal 1,28 Mrd. €.

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

Im Haushalt ist bei Kap. 13 60 Tit. 691 01 bereits ein entsprechender Leertitel eingebracht.



9 Verschuldung

Nach einer Schuldentilgung von 1 Mrd. € lagen die valuierten Schulden am Kreditmarkt am 31.12.2012 bei 28,1 Mrd. €. Werden die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen in Anspruch genommen, können sich die Staatsschulden auf 31,6 Mrd. € erhöhen.

9.1 Schuldenstand und Zinsen

Von 2007 bis 2012 haben sich der Schuldenstand des Freistaates und die Zinszahlungen wie folgt entwickelt:

Staatsschulden am Jahresende (Mio. €)						Tabelle 23
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung						
1. Allgemeiner Haushalt						
Kreditmarktschulden	22.765,7	20.609,9	19.106,7	19.258,9	19.076,6	18.074,9
Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	0,0	1.955,8	3.459,0	3.306,8	3.489,1	3.490,8
Summe	22.765,7	22.565,7	22.565,7	22.565,7	22.565,7	21.565,7
2. Stabilisierungsfond Finanzmarkt und BayernLB (Kreditmarktschulden)						
		1.507,0	8.460,8	10.000,0	10.000,0	10.000,0
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	22.765,7	24.072,7	31.026,5	32.565,7	32.565,7	31.565,7
davon Kreditmarktschulden	22.765,7	22.116,9	27.567,5	29.258,9	29.076,6	28.074,9
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	1.583,5	1.484,9	1.404,4	1.329,6	1.215,4	1.149,3

Zinsausgaben (Mio. €)						Tabelle 24
Zinsausgaben an	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A. Kreditmarkt						
1. Allgemeiner Haushalt	981,7	930,6	826,3	757,0	725,4	688,1
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB		0,2	61,8	281,2	342,2	346,8
Zwischensumme	981,7	930,8	888,1	1.038,2	1.067,6	1.034,9
B. Bund	9,1	8,5	8,5	8,1	7,5	7,2
Summe	990,8	939,3	896,6	1.046,3	1.075,1	1.042,1

Bei den **Schulden am Kreditmarkt** handelt es sich um Schuldscheindarlehen, Landesschatzanweisungen und Rahmenkredite. Die Rahmenkredite umfassten in 2012 805,0 Mio. € und werden nur bei Bedarf zur kurzfristigen Liquiditätsbeschaffung in Anspruch genommen. Der ORH stuft das Schuldenportfolio des Freistaates aufgrund der 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.

Vorübergehend nicht benötigte liquide Bestände der Rücklagen und Sondervermögen wurden gem. Art. 8 Abs. 3 HG 2011/2012 dazu genutzt, die Anschlussfinanzierung fälliger Altschulden zu verschieben. Die Kreditaufnahme wird nachgeholt, wenn die Rücklagen und Sondervermögen wieder für ihre eigentlichen Zwecke benötigt werden. Aus diesem Grund werden die aufgeschobenen **Anschlussfinanzierungen** als Kreditermächtigungen übertragen und der haushaltsmäßigen Staatsverschuldung hinzugerechnet.

9.2 Schuldenabbau bis 2030

Der Landtag hat 2012 den Abbau der Staatsverschuldung am Kreditmarkt bis 2030 unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung in Art. 18 BayHO verankert. Nach der Gesetzesbegründung ist bei einer lang anhaltenden positiven konjunkturellen Entwicklung ein größerer Schuldenabbau anzustreben als in einer Phase des wirtschaftlichen Abschwungs. Allein zum Abbau der 18 Mrd. € Kreditmarktschulden des allgemeinen Haushalts müssten durchschnittlich 1 Mrd. € jährlich getilgt werden.

Die Haushaltspläne 2013 und 2014 gehen von einer guten konjunkturellen Entwicklung mit steigenden Einnahmen aus. Trotzdem übersteigen die Ausgaben im Doppelhaushalt 2013/2014 die Einnahmen (vgl. negative Finanzierungssalden in Abb. 3). Die fehlende Haushaltsdeckung muss ebenso wie die geplante Schuldentilgung aus der Haushalts-sicherungsrücklage entnommen werden. Diese Rücklage wird aber überwiegend durch unerwartete Überschüsse im Haushaltsvollzug gespeist.

Der ORH fordert, sich in der Haushaltsplanung künftig nicht auf eine günstige Entwicklung beim Haushaltsvollzug zu verlassen. Der ORH weist erneut darauf hin, dass ein langfristiger Schuldenabbau nur gelingen kann, wenn schon bei der Haushaltsaufstellung mit einem positiven Finanzierungssaldo geplant wird. Zumindest in Jahren mit günstiger Einnahmeprognose sollte dies zu erreichen sein.

10 Staatsbürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung für die BayernLB

 **Der Staat hat seine Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen um 100 Mio. € auf 11,7 Mrd. € reduziert. Das Bürgschafts- und Garantievolumen, insbesondere aber der Ermächtigungsrahmen sollten deutlich reduziert werden.**

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

Der maximale Gesamthaftungsbetrag des Staates aus allen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (ohne Gewährträgerhaftung, TNr. 10.6) verminderte sich 2012 im Vergleich zum Vorjahr leicht um 100 Mio. € und belief sich einschließlich der in TNrn. 10.2, 10.3 und 10.4 dargestellten Garantien auf 11,7 Mrd. €. Hiervon sind 1,625 Mrd. € für die Garantie der BayernLB bereits als Verpflichtungsermächtigung im Haushalt ausgebracht (TNr. 10.3). Daneben bestand nach dem BÜG noch ein freier Ermächtigungsrahmen von 4,0 Mrd. € (TNr. 10.1). Aus der Ausfallbürgschaft von 3,0 Mrd. € gem. Art. 3 Zweckvermögensgesetz (TNr. 10.3) ist ein Betrag von 867,4 Mio. € noch nicht in Anspruch genommen worden.

10.1 Bürgschaften nach dem BÜG

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

Der Ermächtigungsrahmen für die Bürgschaften beträgt 7.475,0 Mio. €. Diesen Ermächtigungsrahmen darf die Summe aus Haftungsbetrag und Anrechnungsbetrag nicht übersteigen. Der Anrechnungsbetrag ist die Summe, in deren Umfang der Freistaat aus

Bürgschaften bereits in Anspruch genommen wurde. Das Finanzministerium errechnet einen Haftungsbetrag von 3.176,0 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 98,1 Mio. €. Zugesagt, jedoch noch nicht ausgereicht wurden darüber hinaus weitere 222,1 Mio. €. Daraus ergibt sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 3.978,8 Mio. €.

Der ORH hält den Ermächtigungsrahmen in dieser Höhe nach wie vor nicht für erforderlich und fordert eine deutliche Absenkung.

Staatsbürgschaften (Bestand am 31.12.2012)					
Bereich	Anzahl	Kredit-	Haftungs-	Anrechnungs-	Ermächtigungs-
		betrag	betrag	betrag	rahmen
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Gewerbliche Wirtschaft	1	37,0	14,9	80,2	2.250,0
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	1	1,5	1,2	0,0	50,0
Wohnungswesen	67.274	4.325,2	3.158,3	17,8	5.000,0
Land- und Forstwirtschaft	0	0,0	0,0	0,0	25,0
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	98	1,6	1,6	0,1	150,0
Summe	67.374	4.365,3	3.176,0	98,1	7.475,0

Im Bereich Wohnungswesen erkannte der Freistaat Ausfälle in 65 Einzelfällen an. Die Schadenssumme beläuft sich auf 1,3 Mio. €. Aus der Verfolgung von Regressansprüchen wurden im Bereich Wohnungswesen 0,3 Mio. € vereinnahmt.



10.2 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern (LfA)

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

Bürgschaften der LfA (Bestand am 31.12.2012)			
Bürgschaftsprogramme	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungs- betrag
		Mio. €	Mio. €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	1.728	439,2	308,5
Exportgarantie	6	1,4	0,8
Exportgarantie (Konsortial)	100	25,4	10,3
Haftungsfreistellungen	15.893	1.147,0	737,2
Haftungsmäßige Unterbeteiligung	172	901,4	235,5
Inlandsaval	103	3,4	1,9
Inlandsaval (Konsortial)	231	69,3	19,2
Rückbürgschaften für Kleinbürgschaft Bürgschaftsbank Bayern GmbH (BBB)	26	0,6	0,4
Rückbürgschaften zugunsten anderer Länder (Banken und Nichtbanken)	9	16,7	3,7
Sonstige LfA-Bürgschaften und Garantien (Banken und Nichtbanken)	6	109,1	5,4
Vorfinanz. Auslandsauftrag (Konsortial)	28	8,5	4,3
Vorfinanz. Inlandsauftrag (Konsortial)	73	24,1	12,0
Vorfinanz. Inlandsauftrag	2	0,6	0,3
BBP ¹ -Garantie für Innovationsfälle	1	0,5	0,2
BBP-Garantie für Verlängerungsfälle	26	8,5	3,3
BBP-Garantie für Wachstumsfälle	21	30,5	11,9
Bürgschaft des Bayerischen Bankenfonds	1	0,1	0,0
Bürgschaft für mittelständische Unternehmen	1	1,6	1,3
Garantien gegenüber Nichtbanken	30	43,4	8,7
Summe	18.457	2.831,3	1.364,9

¹ Bayerisches Bürgschaftsprogramm.

Der Haftungsbetrag aus den Bürgschaften der LfA beläuft sich auf 1.364,9 Mio. €. Dieser Haftungsbetrag wird durch Rückgarantien um 121,9 Mio. € vermindert.

Darüber hinaus hat die LfA die Erfüllungsübernahme bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien erklärt, die der Freistaat gegenüber der Bayerischen Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) und BBB übernommen hat. Dabei handelte es sich insgesamt um 620 Rückgarantien gegenüber der BGG über 225 Mio. € und 1.891 Fälle gegenüber der BBB über 447 Mio. € mit einem Haftungsbetrag von zusammen 138,7 Mio. €.

10.3 Bürgschaften gegenüber der BayernLB

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

- Im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts 2008²⁰ wurde der „Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB“ eingerichtet. Damit wurde das ABS-Portfolio der Bank durch einen Garantievertrag von bis zu 4,8 Mrd. € abgesichert. Die Garantie umfasst alle tatsächlichen Verlustrisiken zwischen 1,2 und 6 Mrd. €. Ausfälle bis zu 1,2 Mrd. € werden von der BayernLB getragen (Selbstbehalt). Basis für die Haushaltsaufstellung war eine tatsächliche Ausfallerwartung in einem mittleren Ausfallszenario von 2,825 Mrd. €. Nach Abzug des Selbstbehalts der BayernLB wären vom Freistaat 1,625 Mrd. € zu tragen. Nachdem die BayernLB und auch die Staatsregierung davon ausgehen, dass der Freistaat in dieser Höhe voraussichtlich in Anspruch genommen werden wird, wurde gem. Art. 38 BayHO eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung im Haushalt ausgebracht.

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

Nach der Verlustprognose der BayernLB (Stand: 30.09.2013) werden - über die gesamte Laufzeit der Garantie - Verluste in Höhe von 2,4 Mrd. € erwartet.

Bis 30.09.2013 wurden nach Angaben der Bank bereits Verluste in Höhe von 1.098 Mio. € realisiert. Bis zum nächsten Barausgleichstag im November 2014 werden weitere Verluste in Höhe von 271 Mio. € erwartet. Unter Berücksichtigung des Selbstbehalts der BayernLB (1,2 Mrd. €) ist dann mit einer Zahlungsverpflichtung des Freistaates in Höhe von 169 Mio. € zu rechnen, wobei sich diese aufgrund einer Vielzahl schwer zu prognostizierender Faktoren noch nicht endgültig bestimmen lässt. Im Haushalt 2014 wurden hierfür bereits 380 Mio. € bei Kap. 13 60 Tit. 697 01 eingestellt.

- Durch das Zweckvermögensgesetz vom 23.07.1994 wurde das Finanzministerium ermächtigt, die staatlichen Anteile an Wohnungsbaudarlehen (verwaltet durch die BayernLabo) auf die BayernLB zu übertragen. In diesem Zusammenhang hat das Finanzministerium zulasten des Freistaates für die Darlehen des Zweckvermögens eine Ausfallbürgschaft gegenüber der BayernLB in einer Gesamthöhe von bis zu 3 Mrd. € übernommen. Die Ausfallbürgschaft valutiert zum 31.12.2012 mit 2.132,6 Mio. €.

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

10.4 Sonstige Garantien und Gewährleistungen

Daneben bestanden Ende 2012 aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen noch folgende weitere staatliche Garantien/Gewährleistungen:

- ▶ Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 5,11 Mio. € gegenüber den Städten Hof und Augsburg.²¹
- ▶ Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen gem. § 13 Abs. 5 Atomgesetz bis zu insgesamt 18,9 Mio. €.²²
- ▶ Garantieerklärung des Bundes gem. § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorgeverordnung für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. von 1,75 Mio. €. Der Anteil des Freistaates beläuft sich auf 24.460 €. ²³
- ▶ Garantieerklärung des Bundes zugunsten des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e. V. von 15,34 Mio. €. Der Anteil des Freistaates beläuft sich in Abhängigkeit von einem zum Schadenszeitpunkt geltenden Schlüssel voraussichtlich auf nicht mehr als 1,53 Mio. €. ²⁴
- ▶ Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung mit einer Haftung von bis zu 40,9 Mio. €. ²⁵
- ▶ Übernahme einer Ausfallbürgschaft von 6,22 Mio. € zugunsten der gsb Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH zur Absicherung einer Fremdkapitalaufnahme bis zu 20 Mio. €. ²⁶
- ▶ Patronatserklärung von 14,68 Mio. € gegenüber dem Eisenbahnbundesamt für die Hafent Nürnberg-Roth GmbH für eventuelle Rückzahlungen aus der Gewährung von Förder- und Darlehensmitteln. ²⁷
- ▶ Übernahme einer selbstschuldnerischen Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Staatsbad Kur-GmbH Bad Reichenhall für die Darlehen des Unternehmens bis zu 3,99 Mio. €. ²⁸
- ▶ Bürgschaft gegenüber dem Bund zur anteiligen, nachrangigen Absicherung der Mietgarantie des Bundes für die „New Town“ in der Stadt Eschenbach in der Oberpfalz in Höhe von 83 Mio. €. ²⁹ Nach Auskunft des Finanzministeriums ist mit einer Inanspruchnahme frühestens im Jahr 2016 zu rechnen.

²¹ Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982.

²² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

²³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

²⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

²⁵ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996.

²⁶ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2005/2006.

²⁷ 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.

²⁸ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2005/2006.

²⁹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2007/2008.

- Globale Rückbürgschaft gegenüber der LfA in Höhe von jeweils 100 Mio. € in den Jahren 2009 und 2010 für Bürgschaften der LfA zugunsten kleiner und mittelständischer Unternehmen (Bayerischer Mittelstandsschirm).³⁰ Die Valutierung zum 31.12.2012 beträgt 79,61 Mio. €. Aus der hälftigen Übertragung des im Jahr 2010 nicht ausgeschöpften Ermächtigungsrahmens in das Jahr 2011 valutieren zusätzlich 6,8 Mio. €.³¹

- Patronatserklärung für das Bayerische Hauptmünzamt bis zur Höhe von 2 Mio. €, um eventuelle Zahlungsverpflichtungen aus der Inanspruchnahme von Avalkrediten für die Erbringung von Garantien im Rahmen der Teilnahme an Ausschreibungen nachkommen zu können.³² Die Valutierung zum 31.12.2012 liegt bei 826.036 €.

- 80 v. H.-Ausfallbürgschaft zugunsten der Messe München GmbH zur Absicherung notwendiger Fremdkapitalaufnahme von höchstens 45 Mio. € bis einschließlich 31.12.2019.³³ Von der Ermächtigung ist bisher kein Gebrauch gemacht worden.

- 80 v. H.-Ausfallbürgschaft zugunsten der Flughafen Nürnberg GmbH zur Absicherung von Bankkrediten von höchstens 55 Mio. €.³⁴ Von der Ermächtigung ist bisher kein Gebrauch gemacht worden.

- Gewährträgerhaftung für Verbindlichkeiten des Landesverbands für Ländliche Entwicklung aus der Gewährung von Darlehensmitteln zur Finanzierung des Landwirtschaftserwerbs bis zu 12 Mio. €.³⁵ Die Valutierung zum 31.12.2012 liegt bei 10 Mio. €.

- Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Landeskraftwerke GmbH in Höhe von 200.000 €.³⁶

- Kapitaldienstgarantie/Wiedereinsatzgarantie im Rahmen der Ausschreibung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr für das Projekt „Ringzug West/NBS“ bis zu einem Betrag von 200 Mio. €.³⁷ Die Garantie wurde bislang nicht in Anspruch genommen.

³⁰ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 10 HG 2009/2010 i. d. F. des NHG 2010.

³¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 5 HG 2011/2012.

³² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2011/2012.

³³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2011/2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

³⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 12 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

³⁵ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 14 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012.

³⁶ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

³⁷ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 17 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.



10.5 Absicherung der Risiken im Haushalt

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

10.6 Gewährträgerhaftung für die BayernLB

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

Die EU-Kommission sah in der Gewährträgerhaftung einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil für den gesamten öffentlich-rechtlichen Bankensektor. Um eine mit den EU-Beihilfebestimmungen konforme Weiterführung der Landesbanken auch in der Zukunft zu ermöglichen, wurde am 17.07.2001 mit der EU-Kommission die Abschaffung der Gewährträgerhaftung mit gewissen Übergangsfristen vereinbart.³⁸

Für die der Gewährträgerhaftung unterliegenden Verbindlichkeiten der BayernLB haften der Freistaat und der Sparkassenverband Bayern als Gesamtschuldner, im Innenverhältnis entsprechend ihren zum Zeitpunkt der Begründung der Verbindlichkeiten bestehenden Kapitalanteilen (also beide Anteilseigner zu je 50 %).

Die durch die Gewährträgerhaftung gesicherten Verbindlichkeiten der BayernLB (ohne BayernLabo) betragen zum 30.06.2013 insgesamt 43,7 Mrd. €. Bis 2015 wird die Gewährträgerhaftung voraussichtlich bis auf 1,9 Mrd. € abgebaut sein.

10.6.1 BayernLabo

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

Zum 31.12.2012 beliefen sich die Verbindlichkeiten unter Gewährträgerhaftung auf insgesamt 14,5 Mrd. € (31.12.2011: 12,5 Mrd. €).

³⁸ Schreiben der EU-Kommission vom 27.03.2002 C (2002) 1286.

10.6.2 Versorgungsverpflichtungen


Die Versorgungsverpflichtungen unterliegen ebenfalls der entsprechenden Gewährträgerhaftung. Zum 31.12.2012 wiesen die Versorgungsverpflichtungen im Konzernabschluss (nach IFRS - International Financial Reporting Standards) folgende Stände auf:

BayernLB	2.317 Mio. €
Davon: BayernLabo	151 Mio. €

10.6.3 LBS

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

11 Sachstand BayernLB

 **Die bisher geleisteten Zahlungen der BayernLB an den Freistaat von 1,181 Mrd. € stellen noch keine Rückzahlung der Kapitalzuführungen des Staates dar. Künftige Rückzahlungen der Stillen Einlage sollten umgehend zur Tilgung der Schulden in Kap. 13 60 verwendet werden.**

11.1 Ausgangslage

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

- ▶ 7 Mrd. € zur Erhöhung des Grundkapitals der BayernLB Holding AG.
- ▶ 3 Mrd. € in Form einer Stillen Einlage bei der Bank direkt.
- ▶ Übernahme einer Garantie für das ABS-Portfolio der BayernLB bis zu 4,8 Mrd. €.

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

Der ORH hat dem Landtag über diese Vorgänge mehrfach ausführlich berichtet.³⁹ Dabei hat der ORH für die aufgenommenen Kredite von 10 Mrd. € einen Tilgungsplan gefordert.

³⁹ ORH-Bericht 2009 TNrn. 12 und 21 sowie ORH-Bericht 2010 TNr. 23.



Zwischenzeitlich haben sich insbesondere folgende Entwicklungen ergeben:

- ▶ Abschluss des Beihilfeverfahrens gegen die BayernLB.
- ▶ Veräußerungen von Beteiligungen der BayernLB.
- ▶ Abschluss des Anteilseignervertrages zwischen Freistaat Bayern und Sparkassenverband Bayern.

Der ORH berichtet nachfolgend über diese Entwicklungen:

11.2 EU-Beihilfeentscheidung

Die EU-Kommission hat aufgrund der staatlichen Stützungsmaßnahmen bei der BayernLB ein Beihilfeverfahren eingeleitet, das mit der Entscheidung vom 25.07.2012 abgeschlossen wurde. Die EU-Entscheidung ist im Wortlaut noch nicht veröffentlicht, jedoch sind die Verpflichtungen bekannt, die der BayernLB im Rahmen dieser Entscheidung auferlegt wurden.

Die Stützungsmaßnahmen des Freistaates wurden als staatliche Beihilfen gewürdigt, die allerdings unter bestimmten Auflagen mit dem geltenden EU-Recht vereinbar sind.

Die EU-Kommission forderte dazu einen Restrukturierungsplan, um die Lebensfähigkeit der BayernLB wiederherzustellen und eine Beteiligung der Anteilseigner, um mögliche Wettbewerbsverzerrungen zu minimieren.

Im Rahmen der Restrukturierung muss das Geschäftsmodell der Bank verschlankt und die Ausrichtung des Geschäftsfeldes risikoärmer und nachhaltig rentabel gestaltet werden. Die Fokussierung soll auf die Heimatmärkte Bayern und Deutschland erfolgen.

Die geforderte Verminderung der Bilanzsumme soll vor allem durch den Abbau von Nichtkernaktivitäten, die Schließung von Niederlassungen und Repräsentanzen sowie eine wesentliche Reduzierung des Beteiligungsportfolios erreicht werden. Diese Maßnahmen sind noch nicht komplett abgeschlossen.

Die geforderte Beteiligung der bayerischen Sparkassen an der Umstrukturierung der BayernLB erfolgte durch den Erwerb der LBS Bayern sowie die Wandlung der Stillen Einlagen der Sparkassen in haftendes Eigenkapital. Beide Maßnahmen sind abgeschlossen.

Weiterhin hat die EU-Kommission die Genehmigung an die Bedingung geknüpft, dass die BayernLB bis zum Jahr 2019 insgesamt 4,96 Mrd. € an Beihilfen an den Freistaat zurückzahlt. Dieser Betrag beinhaltet die Rückzahlung der Kapitalzuführung in Form einer Stillen Einlage in Höhe von 3 Mrd. €. Der verbleibende Betrag in Höhe von 1,96 Mrd. €

entfällt ausschließlich auf den Beihilfeanteil der staatlichen Garantie für das ABS-Portfolio der Bank (sog. „Claw-back“). Der Claw-back stellt die Rückzahlung des Betrages dar, um den die Abschirmung des ABS-Portfolios durch den Freistaat die beihilferechtlich zulässige Höhe überstieg. Die EU-Kommission hatte insoweit eine unzulässige Beihilfe festgestellt, da zu Zeiten der Finanzkrise kein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber bereit gewesen wäre, eine Abschirmung des ABS-Portfolios zu den vertraglich vereinbarten sehr günstigen Konditionen (24 Mio. € p. a.) zu stellen.

Die Rückzahlungen dieser Beihilfen sind in einem detaillierten Rückzahlungsplan aufgeführt. Diese unterliegen jedoch der Genehmigung der deutschen Bankenaufsicht. Sie haben im November 2012 begonnen (vgl. Tabelle 27) und sollen bis 2019 abgeschlossen sein. Hierzu soll auch die Kapitalfreisetzung aufgrund der Verringerung von Risikopositionen bei der Bank verwendet werden.

11.3 Veräußerungen

Ein wesentlicher Eckpunkt im Restrukturierungsplan war die Reduzierung der Bilanzsumme durch eine signifikante Reduzierung des Beteiligungsportfolios.

Hervorzuheben sind hier insbesondere zwei Veräußerungen:

11.3.1 Veräußerung der LBS Bayern

Der Verkauf der LBS Bayern an den Sparkassenverband Bayern erfolgte in Umsetzung des Beschlusses der EU-Kommission vom 25.07.2012 im Jahr 2012 zum Kaufpreis von 818 Mio. €. Der Buchgewinn der BayernLB betrug hierbei 282 Mio. €.

11.3.2 Veräußerung der Anteile an der GBW AG

Die BayernLB hat die Beteiligung von rd. 92 % an der GBW AG an ein Konsortium unter Führung der PATRIZIA Immobilien AG veräußert.

Der Bruttokaufpreis für dieses Aktienpaket entspricht einer Unternehmensbewertung der GBW AG von 2,453 Mrd. € bzw. 17,58 € pro von der BayernLB gehaltenen GBW-Aktie. Der Nettokaufpreis beträgt nach Abzug der Verbindlichkeiten der GBW AG 882 Mio. €. Für die BayernLB ergab sich ein Buchgewinn von rd. 200 Mio. €.

11.4 Bisherige Zahlungen an den Freistaat

Die BayernLB hat an den Freistaat neben der Rückzahlung der als Beihilfe gewerteten einseitig erfolgten Stützungsmaßnahmen auch laufende Gebühren aus der Übernahme der Garantie zu zahlen.



Die BayernLB hat in den Jahren 2012 und 2013 aufgrund des von der EU-Kommission vorgegebenen Rückzahlungsplans folgende Zahlungen an den Freistaat geleistet:⁴⁰

Zahlungen der BayernLB (Mio. €)				
<i>Tabelle 27</i>				
	Zahlungen	davon entfallen auf		
		laufende Gebühr	Claw-back	Stille Einlage
Zurückzahlende Beihilfe			1.960,0	3.000,0
Zahlungen				
- Nov. 2012	351,0	111,0	240,0	0,0
- Feb. bis Nov. 2013	830,0	139,0	691,0	0,0
Summe	1.181,0	250,0	931,0	0,0
Restbestand Beihilferückzahlungen			1.029,0	3.000,0

Von den an den Staat geleisteten Zahlungen von insgesamt 1,181 Mrd. € entfallen 250 Mio. € auf laufende Gebühren und 931 Mio. € auf die Beihilferückzahlung für den Claw-back. Sie stellen keine Rückzahlung der Kapitalzuführungen des Staates an die BayernLB dar.

11.5 Wertentwicklung ABS-Portfolio

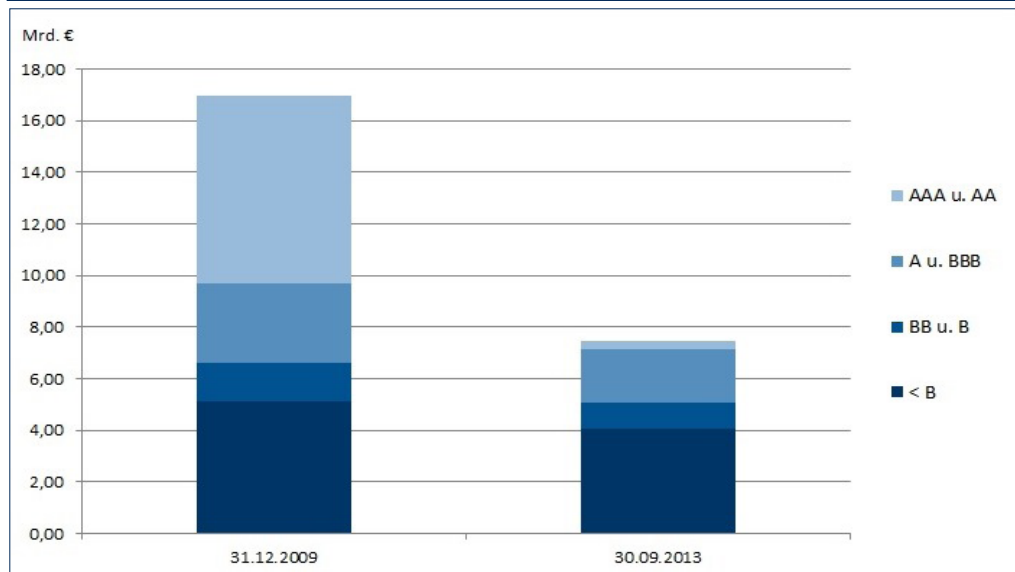
Eine Stützungsmaßnahme des Freistaates war die Übernahme einer Garantie für das ABS-Portfolio mit Vertrag vom 19.12.2008 von bis zu 4,8 Mrd. €. ⁴¹ Dadurch soll das ABS-Portfolio bis zur vollständigen Veräußerung bzw. Abwicklung abgesichert und Verluste der BayernLB über den vereinbarten Selbstbehalt von 1,2 Mrd. € hinaus bis zu einem Höchstbetrag von 6 Mrd. € ausgeglichen werden. Verluste im Sinne der Garantie sind nur tatsächlich realisierte Verluste, nicht rein bilanzielle Wertminderungen oder Wertberichtigungen.

Die realisierten Verluste aus dem ABS-Portfolio der BayernLB belaufen sich nach Angaben der Bank bislang auf 1,1 Mrd. € (Stand: September 2013).

Für die Höhe der tatsächlichen Inanspruchnahme des Staates aus der Garantie ist die Bonität der Wertpapiere, die im Rating zum Ausdruck kommt, ein entscheidender Indikator. Die Entwicklung der Nominalwerte des abgesicherten ABS-Portfolios sowie die Veränderung der Bonität der darin enthaltenen Wertpapiere seit 2009 ergeben sich aus der folgenden Abbildung:

⁴⁰ Für das Jahr 2012 wurden daneben noch 24,4 Mio. € bezahlt, die vor Ergehen der EU-Beihilfeentscheidung als jährliche Garantiegebühr vereinbart wurden.

⁴¹ ORH-Bericht 2010 TNr. 23.



Zum Stand 30.09.2013 hat die BayernLB gemeinsam mit ihren Portfolioperatoren für das abgesicherte ABS-Portfolio eine Verlustervartung von 2,4 Mrd. € errechnet. Die mögliche Inanspruchnahme des Freistaates aus der Garantie würde sich damit auf 1,2 Mrd. € belaufen.

11.6 Wertentwicklung Bank

Am 25.06.2013 wurde die Wandlung der Stillen Einlagen der bayerischen Sparkassen in Eigenkapital der BayernLB Holding AG in Höhe von rd. 832 Mio. € vollzogen. Mit der hierzu durchgeführten Kapitalerhöhung bei der BayernLB Holding AG ist der Sparkassenverband Bayern seitdem mit 25 % und der Freistaat mit 75 % an der BayernLB⁴² beteiligt.

Auf der Basis des Wertgutachtens, das im Zusammenhang mit dem Anteilseignervertrag erstellt wurde, wäre die Beteiligung des Sparkassenverbands infolge der Kapitalerhöhung um 832 Mio. € auf gut 30 % angestiegen. Allerdings wurde bereits im Vorfeld - auch auf Veranlassung der EU - eine Beteiligung des Sparkassenverbands von max. 25 %, unabhängig vom Ergebnis des hierzu erstellten Wertgutachtens, vereinbart.

Der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen hat in der Sitzung vom 06.06.2013 seine Zustimmung zum Anteilseignervertrag zwischen dem Freistaat Bayern und dem Sparkassenverband Bayern erteilt.

⁴² Mittelbare Beteiligung über die BayernLB Holding AG.



Die zukünftige Wertentwicklung der BayernLB hängt u. a. auch von folgenden Faktoren ab:

11.6.1 Risiken aus der EU-Beihilfeentscheidung

Die EU-Kommission hat den Restrukturierungsprozess der Bank unter verschiedenen Auflagen genehmigt. Deren Einhaltung wird von einem Treuhänder überwacht. Es besteht jedoch das Risiko, dass die Bank mit der fristgerechten Einhaltung ihrer Zahlungsverpflichtungen scheitern könnte. Jede Teilzahlung vermindert die Eigenmittel der Bank und kann daher nur erbracht werden, wenn und soweit die Bank auch nach der Zahlung noch die geforderten gesetzlichen Eigenkapitalquoten erfüllt.

Dementsprechend ist in der Beihilfeentscheidung bestimmt, dass dann, wenn die Aufsichtsbehörde (BaFin) einer Zahlung nicht zustimmt, die jeweilige Zahlung so lange aufgeschoben wird, bis die Aufsichtsbehörde der Zahlung zustimmt bzw. diese nicht mehr untersagt.

Kann eine Zahlung auch im Folgejahr nicht erbracht werden, hat die Bundesregierung einen angepassten Umstrukturierungsplan für die BayernLB bei der EU-Kommission einzureichen. Dies kann auch notwendig werden, wenn die Bank gegen eine andere in der Beihilfeentscheidung enthaltene Verpflichtung oder Bedingung verstoßen sollte.

11.6.2 Risiken aus der ehemaligen Beteiligung an der Hypo Group Alpe Adria (HGAA) und der Beteiligung an der MKB Bank, Ungarn

In einer Ad-hoc-Mitteilung vom 13.12.2012 hat die HGAA angekündigt, die Zahlungen auf Zins- und Tilgungsforderungen der BayernLB gegen die HGAA aus Darlehen und Wertpapieren vorerst auszusetzen und von ihr auf die o. g. Fremdkapitalfinanzierungen bereits geleistete Zins- und Tilgungsleistungen in Höhe von bis zu 2,3 Mrd. € zurückzufordern. Diese Fremdkapitalfinanzierungen seien ihrer Ansicht nach als eigenkapitalersetzende Gesellschafterdarlehen zu qualifizieren mit der Folge, dass gem. § 14 des österreichischen Eigenkapitalersatz-Gesetzes so lange eine Rückzahlungssperre anzunehmen sei, bis von einer nachhaltigen Sanierung der HGAA auszugehen ist. Die BayernLB ist dieser Ansicht entgegengetreten und hat Klage beim Landgericht München erhoben, um die aus den offenen Forderungen von 2,4 Mrd. € per Dezember 2012 (Fälligkeit: Ende 2013 und 2014) resultierenden Pflichten der HGAA, insbesondere die Verpflichtung zur vertragsgemäßen Zahlung von Zins und Tilgung, überprüfen zu lassen. Der Rechtsstreit mit der HGAA könnte erhebliche Auswirkungen auf die Vermögens- und Finanzlage sowie die Eigenmittelausstattung der BayernLB haben.

Die BayernLB ist Hauptgesellschafter (98,1 %) und wesentlicher Refinanzierungsgeber der MKB Bank.

Die BayernLB erwartet weitere regulatorische Eingriffe der ungarischen Regierung und damit verbundene Konsequenzen für die Zukunftsaussichten und den eventuellen Wert der MKB. Eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation in Ungarn könnte weitere finanzielle Belastungen für die BayernLB nach sich ziehen, sowie den Verkauf der MKB - wie in der Beihilfeentscheidung festgelegt - erschweren.

11.7 Verwendung der Mittel im Haushalt

Die Abwicklung der derzeit gebuchten Einnahmen und Ausgaben in Kap. 13 60 des Haushaltsplans erfolgt über die Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage. Die Zuführung aus den Einnahmen der Garantiegebühren und des Claw-backs bzw. Entnahmen zur Finanzierung der Leistungen aus der Absicherung des ABS-Portfolios erfolgen damit beide faktisch über den Gesamthaushalt. Dies ist aus der Sicht des ORH nicht zu beanstanden.

Die ab 2014 geplante Rückzahlung von Kapitalzuführungen an die BayernLB sollte jedoch allein schon aus Transparenzgründen umgehend zur Tilgung der dafür aufgenommenen Schulden in Kap. 13 60 verwendet werden.



III. EINZELNE PRÜFUNGSERGEBNISSE

ERGEBNISSE AUS DEN GESCHÄFTSBEREICHEN

ALLE RESSORTS

12 **Wirtschaftlichkeit von Thermosolar- und Photovoltaikanlagen auf staatlichen Gebäuden**

(Alle Titel der Gruppe 710 aus allen Einzelplänen)

 **Der Staat errichtet seit rd. 20 Jahren auf eigenen Gebäuden Thermosolar- und Photovoltaikanlagen, um u. a. deren Markteinführung zu unterstützen.**

Der ORH hat festgestellt, dass Photovoltaikanlagen wirtschaftlich sein können, wenn die Verwaltung auf aufwendige Sonderkonstruktionen verzichtet. Die Thermosolaranlagen auf staatlichen Gebäuden hingegen sind in der Regel unwirtschaftlich und weisen häufig gravierende Mängel im Betrieb auf. Die Defizite sind zu beseitigen.

Künftig sollte auch beim Einsatz regenerativer Energien der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet werden.

Von 2011 bis 2013 hat der ORH gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Würzburg 200 von insgesamt 282 Anlagen zur regenerativen Energiegewinnung im Bereich der Universitäten, Bau-, Finanz- und Vermessungsverwaltung, der Justiz sowie der Polizei auf ihre Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit hin untersucht.

12.1 **Ausgangslage**

Vor dem Hintergrund der knapper werdenden fossilen Energieträger können die regenerativen Energieträger - speziell die Sonnenenergie - künftig einen wichtigen Beitrag zur Energieversorgung und zum Klimaschutz leisten. Der Landtag hat bereits 1995 beschlossen, erneuerbare Energien einzusetzen, auch wenn sie noch nicht voll konkurrenzfähig sind.⁴³ Dies geschah im Hinblick auf die Vorbild- und Schaufensterfunktion des Staates bei Sanierungen und Neubauten öffentlicher Gebäude.

Für den Einsatz erneuerbarer Energien sieht inzwischen das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) des Bundes seit 2011 einen Mindestanteil bei Neubauten und grundlegend renovierten Gebäuden vor. Der Bauherr kann dabei zwischen verschiedenen Maßnahmen wählen (z. B. Geothermie, Abwärmenutzung, Biomasse, Solarthermie). Das Gesetz lässt alternativ Energieeinsparmaßnahmen zu, etwa Wärmerückgewinnungsmaßnahmen, Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen, Fernwärmeversorgung und

⁴³ Beschluss des Landtags zur Umsetzung energiepolitischer Ziele, LT-Drucksache 13/2835 vom 11.10.1995.

die Unterschreitung der Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) um mehr als 15 %.

Für das staatliche Handeln gelten außerdem stets die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. Art. 7 BayHO. Deshalb ist von den im EEWärmeG vorgesehenen Varianten stets die wirtschaftlichste zu wählen.

12.2 Thermosolaranlagen

Der Staat betreibt 116 Thermosolaranlagen mit einer Kollektorfläche von 5.000 m²;⁴⁴ davon untersuchte der ORH 91 Anlagen mit einer Kollektorfläche von 3.200 m². Sie wurden zwischen 1994 und 2011 errichtet. Die Herstellungskosten inklusive Baunebenkosten betragen 4,12 Mio. €.

Diese Anlagen werden zur Brauchwassererwärmung bzw. zur Gebäudeheizung allein oder kombiniert eingesetzt. Außerdem werden Solaranlagen zur Erzeugung von Prozesswärme verwendet. Beispiele hierfür sind die Trocknung landwirtschaftlicher Erzeugnisse⁴⁵ oder die Erwärmung von Wasser für Laborzwecke.

12.2.1 Mängel an Thermosolaranlagen

Von 91 untersuchten Anlagen waren 18 Anlagen ($\hat{=}$ 20 %) zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht funktionsfähig.

Der effiziente Betrieb funktionsfähiger Solaranlagen lässt sich nur mit Wärmemengenzählern überprüfen. Die regelmäßige Kontrolle der durch die Solaranlagen erzeugten Energiegewinne gehört zu einer ordnungsgemäßen Betriebsführung und Betriebsüberwachung. Nur so lassen sich Fehler oder ein notwendiger Optimierungsbedarf feststellen. Bei 34 von 91 untersuchten Anlagen waren Wärmemengenzähler zur Messung der gewonnenen Energie installiert.

Der ORH hat durch Simulationsberechnungen den jeweils möglichen Solarertrag für die einzelnen Anlagen ermittelt. Der bei den 34 Anlagen von den Wärmemengenzählern seit der Inbetriebnahme summierte Solarertrag erreichte lediglich 19 % des rechnerisch möglichen Solarertrags.

Bei den untersuchten Objekten hat der ORH eine Vielzahl von Mängeln bei Planung, Errichtung und Betrieb festgestellt:

- ▶ Zu hoch kalkulierter Warmwasserbedarf verursacht vermeidbare Investitionskosten und zu hohe Betriebskosten.
- ▶ Fehlerhafte Aufstellung bzw. Ausrichtung der Kollektoren führt zu einem zu geringen Solarertrag.

⁴⁴ Zahlenangaben gemäß einer Aufstellung der Staatsbauverwaltung vom April 2013.

⁴⁵ Die Landesanstalt für Landwirtschaft betreibt z. B. am Standort Weihenstephan mehrere Anlagen zur Trocknung von Futtermitteln, Getreide usw.

- Fehlende Trägerflüssigkeit verhindert den Wärmetransport von den Kollektoren zu den Warmwasserspeichern.
- Durch fehlerhaften Aufbau der Kollektorkreise entstehen Schäden an den Kollektoren bzw. an den Rohrleitungen.
- Durch nicht bedarfsgerechte Steuerung kann der Ertrag aus der Solarenergie nicht genutzt werden.
- Überdimensionierte Warmwasserspeicher müssen zusätzlich mit konventioneller Energie beheizt werden.
- Wegen mangelhafter Betreuung der Anlagen werden zu geringe Solarerträge oder Funktionsstörungen nicht erkannt.



12.2.2 Wärmegestehungskosten und Wirtschaftlichkeit

Die Wärmegestehungskosten bezeichnen das Verhältnis der kapitalisierten Gesamtkosten bezogen auf die während der Nutzungsdauer abgerufene Wärmeenergie.

Die durchschnittlichen Wärmegestehungskosten liegen bei fossilen Brennstoffen in staatlichen Gebäuden derzeit bei 7 Ct/kWh.⁴⁶ Bei einer korrekt ausgeführten Thermosolaranlage sind Wärmegestehungskosten von 12 Ct/kWh erreichbar.⁴⁷

Bei den untersuchten staatlichen Anlagen hat der ORH aufgrund der nachgewiesenen solaren Erträge Wärmegestehungskosten von 70 Ct/kWh ermittelt. Die thermosolare Energie ist somit bei diesen Anlagen zehnmal teurer als konventionelle.

Die Wirtschaftlichkeit konnte bei staatlichen thermosolaren Anlagen nicht festgestellt werden. In Verwaltungsgebäuden ist sie wegen des geringen Verbrauchs an Warmwasser auch bei korrekter Auslegung in der Regel nicht zu erreichen.

⁴⁶ OBB: 6. Energiebericht der Bayerischen Staatlichen Hochbauverwaltung, 2011 S. 6, unter Berücksichtigung eines Zuschlages für die zwischenzeitlich erfolgte Verteuerung.

⁴⁷ Eigene Berechnung des ORH mit folgenden Annahmen: Spezifische Anlagenkosten 1.000 €/m² Kollektorfläche, jährlicher Solarertrag 450 kWh/m² Kollektorfläche, Nutzungsdauer 20 Jahre, spezifische Betriebskosten 6 €/m² Kollektorfläche, ohne Kapitalkosten.

12.3 Photovoltaikanlagen

Der Staat betreibt 166 Photovoltaikanlagen mit einer Solarzellenfläche von 14.700 m² und einer angegebenen⁴⁸ summierten Leistung von 1.609 kWp.

Der ORH untersuchte 109 dieser von 1994 bis 2011 errichteten Anlagen. Sie haben eine Solarzellenfläche von 10.040 m² und eine Leistung von 1.178 kWp. Die hierfür angefallenen Herstellungskosten inklusive Baunebenkosten betragen nach Erhebungen des ORH 11,5 Mio. €, dies entspricht spezifischen Kosten von 9.767 €/kWp.

Mit den untersuchten Photovoltaikanlagen wird eine jährliche Strommenge von 833.000 kWh erzeugt.⁴⁹ 70 % der erzeugten Strommenge werden in das allgemeine Stromnetz eingespeist und separat vergütet, 30 % werden für den Eigenverbrauch genutzt.

12.3.1 Kosten von Photovoltaikanlagen

Die durchschnittlichen spezifischen Herstellungskosten von Photovoltaikanlagen gingen in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich zurück. Sie betragen 4.600 €/kWp im Jahr 2006 und nur noch 2.400 €/kWp im Jahr 2011.⁵⁰

Betrachtet man allein das Jahr 2011, kosteten die staatlichen Photovoltaikanlagen mit durchschnittlich 6.000 €/kWp mehr als doppelt so viel wie allgemein üblich. Die Gründe hierfür sind insbesondere Sonderausführungen, teure Unterkonstruktionen auf Flachdächern, die Einbindung in Blitzschutzanlagen, die öffentliche Visualisierung des Anlagenetrags und zusätzliche Nebenkosten für Planung und Bauleitung. Anlagen, die spezielle Formen der Photovoltaikzellen aufweisen, sind mit bis zu 38.000 €/kWp besonders teuer.

12.3.2 Sonderausführungen

Bei sieben Anlagen sind die Photovoltaikmodule aus architektonischen Gründen senkrecht oder waagrecht angebracht. Durch diese Anordnung wird ein bis zu 30 % geringerer solarer Ertrag erwirtschaftet als bei Modulen mit einer Neigung von 35 Grad.

Acht Photovoltaikanlagen weisen in die Gebäudeaußenflächen integrierte Module in Sonderausführung auf. Die Module ersetzen hier normale Verglasungen in der Dachhaut oder in Fensterflächen. Sie sind daher als Isolierverglasung ausgeführt und erhitzen sich bei Einstrahlung im Sommer umso stärker, was zu einem niedrigeren Wirkungsgrad, zu einer reduzierten Nutzungsdauer und im Extremfall sogar zu Schäden wie Trübung oder Ausfall der Photozelle führt.

Bei weiteren zwei Anlagen dienen die Module primär als Sonnenschutz, die Funktion der Stromerzeugung ist dabei sekundär.

⁴⁸ Zahlenangaben gemäß einer Aufstellung der Staatsbauverwaltung vom April 2013.

⁴⁹ Ohne Anlagen für Lehr- und Forschungszwecke.

⁵⁰ Bundesverband Solarwirtschaft: Statistische Zahlen der deutschen Solarstrombranche (Photovoltaik), gemittelte Werte S. 4.

Sonderausführungen führen zu höheren Investitionskosten, geringerem Ertrag, größerem Ausfallrisiko und höheren Instandsetzungskosten.



12.3.3 Stromgestehungskosten und Wirtschaftlichkeit

Die Stromgestehungskosten einer Photovoltaikanlage bezeichnen das Verhältnis der kapitalisierten Gesamtkosten bezogen auf die während der Nutzungsdauer produzierte Strommenge. Im Zeitraum 2006 bis 2011 fielen die Stromgestehungskosten von 60 Ct/kWh auf 29 Ct/kWh brutto.⁵¹ Damit haben sie die mittleren Strombezugskosten⁵² beim Freistaat in Höhe von 25 Ct/kWh im Jahr 2010 nahezu erreicht.

Sobald die Stromgestehungskosten die mittleren Strombezugskosten erreichen (Grid Parity),⁵³ wird die Erzeugung elektrischen Stroms mittels Photovoltaikanlagen wirtschaftlicher als der Bezug des Stroms aus dem öffentlichen Netz. Nach den Ausführungen der Bauverwaltung ist dies 2013 erreicht worden.

Ein Maß für die Wirtschaftlichkeit ist die Amortisationszeit, die benötigt wird, bis die Herstellungskosten der Photovoltaikanlage wieder erwirtschaftet worden sind. Von den 109 untersuchten Anlagen konnte bei 28 Anlagen aufgrund fehlender Daten die Amortisationszeit nicht berechnet werden.

44 Anlagen (\triangleq 40 %) erreichen während ihrer zu erwartenden Nutzungsdauer keine wirtschaftliche Amortisation. 37 Photovoltaikanlagen (\triangleq 33 %) lassen eine wirtschaftliche Amortisation erwarten. Zu berücksichtigen ist dabei, dass ein Teil der untersuchten Anlagen zu einer Zeit errichtet wurde, in der die Wirtschaftlichkeit noch nicht erreichbar war.

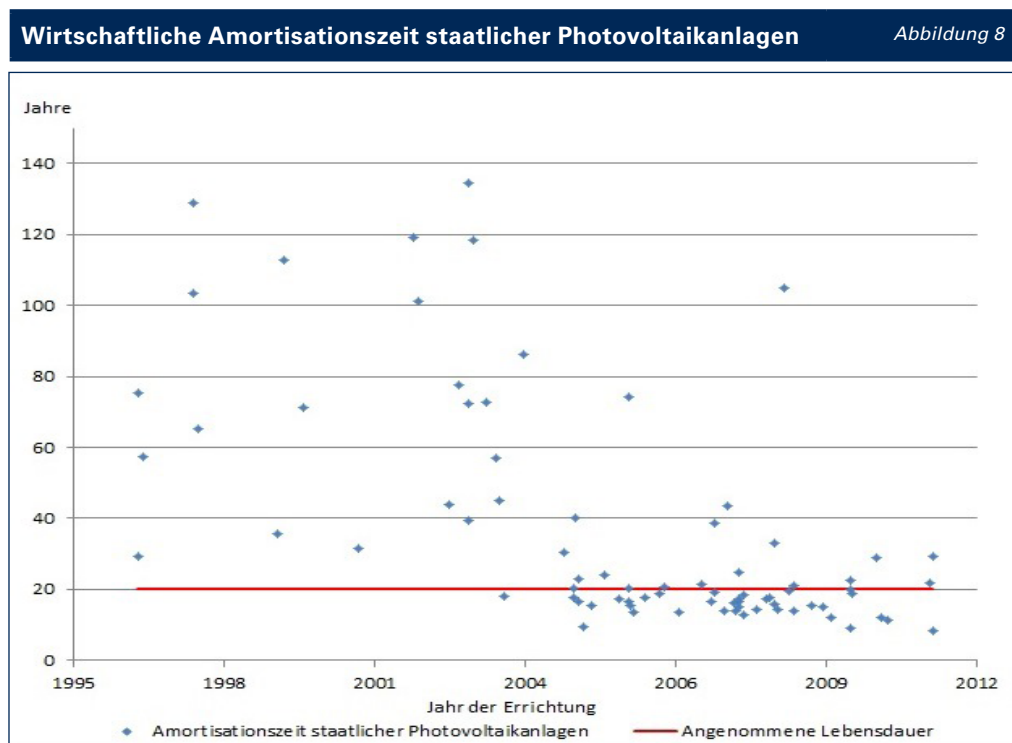
⁵¹ Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme ISE: Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland, 2012.

⁵² OBB: 6. Energiebericht der Bayerischen Staatlichen Hochbauverwaltung, 2011, S. 7.

⁵³ „Grid Parity“: Zustand gleicher Kosten („Parity“) für selbst erzeugten Strom bzw. für Strom aus dem Versorgungsnetz („Grid“).

Mit Einführung der Einspeisungsvergütung gemäß Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien in 2004 können die Anlagen wirtschaftlicher betrieben werden. Unter den heutigen Bedingungen (Stichwort „Grid Parity“) wird die wirtschaftliche Amortisation von Photovoltaikanlagen erreicht.

Das nachfolgende Diagramm zeigt die 81 Anlagen, deren Amortisationszeiten berechnet werden konnten.⁵⁴



12.4 Empfehlungen des ORH

12.4.1 Thermosolaranlagen

Aufgrund der Vielzahl der vorgefundenen Mängel regt der ORH an, bestehende Thermosolaranlagen zu optimieren und regelmäßig durch Sachkundige auf ihre ordnungsgemäße Funktion hin überprüfen zu lassen. Weiterhin hält der ORH insbesondere bei leistungsstärkeren Anlagen den Einbau von Wärmemengenzählern für unverzichtbar.

Auf neue Thermosolaranlagen sollte der Staat bei fehlender Wirtschaftlichkeit verzichten und stattdessen andere Möglichkeiten des Einsatzes erneuerbarer Energien prüfen. Sollte in besonderen Fällen die Errichtung neuer Thermosolaranlagen erwogen werden, sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unter Annahme von realistischen Kriterien wie Nutzungsdauer, Verteuerung der Energie usw. sowie genaue Ertragsprognosen durchzuführen.

⁵⁴ Zwei Anlagen, deren Amortisationszeit mehr als 140 Jahre beträgt, sind nicht dargestellt, um die Erkennbarkeit der restlichen Datenpunkte zu verbessern.

12.4.2 Photovoltaikanlagen

Bei der Planung von Photovoltaikanlagen sind unter möglichst realistischen Annahmen der maßgeblichen Parameter (geografische Lage, Ausrichtung, Beschattung usw.) einzelfallbezogene Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu erstellen. Es sollten zukünftig nur solche Anlagen verwirklicht werden, deren wirtschaftliche Amortisationszeit unter der erwarteten Nutzungsdauer von 20 Jahren liegt.

Hierzu sind optimale Aufstellbedingungen unerlässlich. Grundsätzlich sollten Standardmodule Verwendung finden. Auf Sonderlösungen, wie in Fenstern oder Dachverglasungen integrierte Module oder Photovoltaikanlagen als Sonnenschutz, sollte verzichtet werden.

12.5 Stellungnahme der Verwaltung

12.5.1 Thermosolaranlagen

Für die OBB sei die große Anzahl schlecht gewarteter solarthermischer Anlagen, falscher Nutzungsprognosen sowie anlagentechnischer Unzulänglichkeiten überraschend.

Die Nachrüstung fehlender Wärmemengenzähler sei bereits in die Wege geleitet. Fehlfunktionen und zu geringe Solarerträge der Thermosolaranlagen ließen auf eine mangelnde Wartung der Anlagen schließen, für die der Nutzer verantwortlich sei. Der Bauverwaltung obliege zwar grundsätzlich die Betriebsüberwachung nach RLBau,⁵⁵ aber sie nehme diese hauptsächlich durch die Beratung von Nutzern, Vorbereitung von Wartungsverträgen sowie durch elektronisches Energiemanagement wahr.

Ergänzend teilt die OBB mit, sie habe die Bauämter inzwischen um Überprüfung sämtlicher solarthermischer Anlagen gebeten. Den Rückmeldungen zufolge befänden sich die Anlagen wieder in einem betriebsbereiten Zustand. Außerdem seien die Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen nochmals nachdrücklich auf ihre Betriebs- und Wartungspflichten hingewiesen worden.

Die vom ORH ermittelten Wärmegestehungskosten seien mit 70 Ct/kWh deshalb so hoch ausgefallen, weil der ORH die festgestellten Mängel als persistent, also als während des größten Teils der Lebensdauer vorhanden, angenommen habe. Weiterhin seien 60 % der in staatlichen Liegenschaften installierten Kollektorflächen mindestens 14 Jahre und knapp 75 % der installierten Kollektorflächen mindestens 10 Jahre alt. Der ORH habe somit vorwiegend ältere Anlagen mit erhöhter Störanfälligkeit betrachtet.

⁵⁵ Gemeinsame Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern und des Staatsministeriums der Finanzen, Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben vom 25.05.2011 (AllIMBI 2011, 309).

Die Verwaltung stimme der Feststellung des ORH aber generell zu, dass auch bei funktionierenden solarthermischen Anlagen eine Wirtschaftlichkeit nach reinen Kostengesichtspunkten immer noch nicht zu erreichen sei.

12.5.2 Photovoltaikanlagen

Die Erzeugung des elektrischen Stroms mittels Photovoltaikanlagen sei grundsätzlich wirtschaftlicher als der Strombezug aus dem öffentlichen Netz, da die Grid Parity 2013 erreicht worden sei. Neue Photovoltaikanlagen würden deshalb so konzipiert, dass die damit produzierte Strommenge vollständig selbst verbraucht werde.

Im Übrigen dürften bei speziellen Formen von Photovoltaikanlagen mit hohen spezifischen Kosten, also z. B. solchen mit fassadenintegrierten oder als Sonnenschutz dienenden Photozellen, die Beschaffungskosten nicht alleine bewertet werden. Vielmehr müsse eine Gesamtbetrachtung erfolgen, bei der auch die eingesparten Aufwendungen für die Fassadenverkleidung oder den Sonnenschutz berücksichtigt würden.

Grundsätzlich werde die Verwaltung bei zukünftigen Projekten die Erfahrungen mit den bereits realisierten Anlagen (in Sonderbauform) und die Anregungen des ORH berücksichtigen.

12.5.3 Vollzug des Landtagsbeschlusses

Der zukunftsweisende Landtagsbeschluss vom 11.10.1995⁵⁶ gebe die Gegebenheiten der regenerativen Energien, insbesondere im Hinblick auf die Energiewende und die Vorbildfunktion des Staates, noch immer gut wieder. Er solle daher unverändert bestehen bleiben.

12.6 Abschließende Bemerkung des ORH

Die von der Verwaltung genannten Zahlen zum Alter der Thermosolaranlagen stimmen mit den bei der Prüfung des ORH vorliegenden und nachgerechneten Daten nicht überein. Diesen zufolge waren nur 42 % der untersuchten Kollektorflächen älter als 10 Jahre. Unabhängig von altersbedingten Verschleißerscheinungen und damit verbundenen Ertragsminderungen müssen die Anforderungen an Funktion und wirtschaftlichen Betrieb während der gesamten angenommenen Nutzungsdauer von 20 Jahren erfüllt werden. Die errechneten Wärmegestehungskosten von 70 Ct/kWh basieren auf der Summe der bei den 34 messbaren Anlagen seit Inbetriebnahme aufgezeichneten Wärmemengen. Selbst wenn ab heute alle untersuchten staatlichen Anlagen einwandfrei arbeiten würden, wäre eine Wirtschaftlichkeit nicht zu erreichen.

Der ORH stimmt daher mit der Verwaltung überein, dass Thermosolaranlagen bei staatlichen Gebäuden insbesondere wegen des geringen Warmwasserverbrauchs im Regelfall unwirtschaftlich sind.

⁵⁶ LT-Drucksache 13/2835.



Das EEWärmeG sieht einen Mindestanteil für den Einsatz erneuerbarer Energien bei Neubauten und grundlegend renovierten Gebäuden vor. Es lässt dem Bauherrn dabei Raum für eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen. Bei der Auswahl hat der Staat nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Photovoltaikanlagen lassen bei entsprechender Planung und Ausführung grundsätzlich eine Wirtschaftlichkeit erwarten. Dies gilt nicht bei Sonderkonstruktionen. Bei den untersuchten Photovoltaikanlagen an Fassaden oder Sonnenschutzeinrichtungen konnte der ORH auch bei Gegenrechnung der eingesparten Kosten der Fassade oder des Sonnenschutzes keine Wirtschaftlichkeit feststellen.

Nachdem heute beim Einsatz erneuerbarer Energien eine Vielzahl an Möglichkeiten zur Verfügung steht, regt der ORH an, den Landtagsbeschluss vom 11.10.1995⁵⁷ so fortzuschreiben, dass künftig beim Einsatz regenerativer Energien das Gebot der Wirtschaftlichkeit gem. Art. 7 BayHO zu beachten ist.

⁵⁷ LT-Drucksache 13/2835.





STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND VERKEHR

13 **Unzureichendes Raumklima im Dienstleistungszentrum des Finanzamts München** (Kap. 06 05 Tit. 710 23 und Kap. 06 05 Tit. 519 01)

Im Dienstleistungszentrum des Finanzamts München wird in den Sommermonaten auch zehn Jahre nach der Bauübergabe noch kein zufriedenstellendes Raumklima erreicht. Ursächlich sind die grundsätzlichen Probleme bei Glasfassaden, ein nicht hinreichend genutzter Sonnenschutz sowie eine unzureichende Funktion der Lüftungsanlage. Die Nachbesserungen erzielten nicht den gewünschten Erfolg.

Der ORH fordert, die Verantwortlichkeiten für die Mehrkosten aufzuklären und die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.

Gerade bei Gebäuden mit Glasfassade müssen Architektur und Haustechnik vom Entwurf bis zum Betrieb ganzheitlich betrachtet werden.

Der ORH untersuchte 2006 bei einer Querschnittsprüfung von staatlichen Gebäuden mit hohem Glasanteil in der Fassade u. a. den Bau des Dienstleistungszentrums des Finanzamts München. Dabei stellte er fest, dass die Lüftungsanlage nicht zufriedenstellend funktionierte. Bauverwaltung und Nutzer sanierten daraufhin die Anlage. 2012 führte der ORH eine Folgeprüfung durch. Der Prüfungsschriftwechsel wurde sowohl mit der Obersten Baubehörde als auch mit der Finanzverwaltung geführt.

13.1 **Ausgangslage**

Der Neubau für das Dienstleistungszentrum des Finanzamts München wurde von der staatlichen Bauverwaltung errichtet und 2003 an den Nutzer übergeben. In dem zentral auf dem Grundstück gelegenen Gebäude ist neben einer Tiefgarage und einer Kantine das Dienstleistungszentrum untergebracht. Wegen seiner Funktion als erste Anlauf- und Informationsstelle des Finanzamts wurde der Bau repräsentativ, die Fassade weitgehend transparent - also mit hohem Glasanteil - ausgeführt.



Gebäude mit hohem Glasanteil in der Fassade sind in Planung, Bau und Betrieb aufwendiger und teurer als Fassaden in konventioneller Bauweise.⁵⁸ Sie erfordern aufwendige betriebstechnische Anlagen, z. B. zur maschinellen Be- und Entlüftung und zur Kälteerzeugung. In der Regel sind sowohl ein äußerer Sonnenschutz als auch ein innerer Blendenschutz notwendig. Insbesondere der Sonnenschutz wird durch den Nutzer häufig nicht sachgerecht betrieben.

Dies trifft auch auf das Gebäude des Dienstleistungszentrums zu. Die Glasfassade war ein wesentlicher Grund für die Kostenentwicklung von zunächst vorgegebenen 2,6 Mio. € auf 7,87 Mio. € in der genehmigten Haushaltsunterlage-Bau und schließlich Gesamtkosten von 9,97 Mio. € einschließlich dreier Nachträge.

Der ORH hatte 2006 bei der Querschnittsuntersuchung von insgesamt 20 Einzelfassaden die jeweils spezifischen Fassadenkosten abhängig von ihrem Glasanteil bestimmt.⁵⁹ Die Spanne aller Objekte reichte von 300 €/m² für einfache Lochfassaden bis 1.800 €/m² für aufwendige Fassadenkonstruktionen mit hohem Technikanteil. Für das Dienstleistungszentrum des Finanzamts München wurden damals Fassadenkosten von 1.030 €/m² ermittelt. Durch die nachträglichen Arbeiten an der Lüftungsanlage, die vor allem den thermischen Belastungen durch die Glasfassade geschuldet waren, stiegen die spezifischen Fassadenkosten des Dienstleistungszentrums preisbereinigt auf 1.583 €/m² (vgl. Abbildung 10).

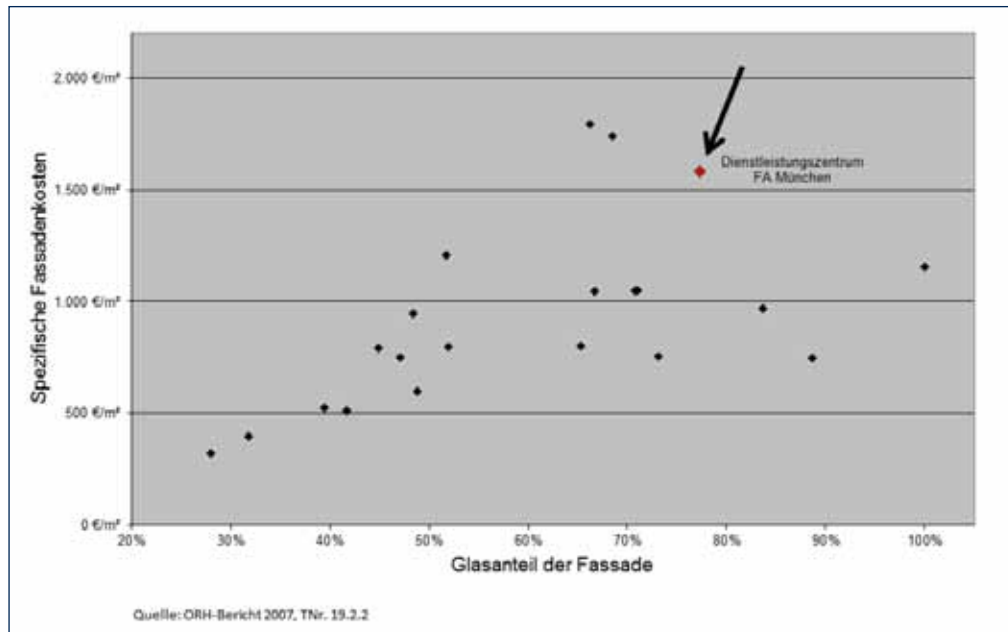
⁵⁸ ORH-Bericht 2007 TNr. 19.

⁵⁹ Erfasst wurden die Kostengruppen 300 und 400, soweit diese die Fassade und die wegen der Fassade notwendigen haustechnischen Anlagen betrafen.



Spezifische Fassadenkosten nach Glasanteil an der Fassadenfläche

Abbildung 10



13.2 Feststellungen

Bei der Folgeprüfung im Jahre 2012 stellte der ORH fest, dass die Arbeitsplatzqualität des Dienstleistungszentrums nach wie vor eingeschränkt ist. Trotz Nachbesserungen klagten Besucher und Beschäftigte über stickige Luft, Zuglufterscheinungen und zu hohe Raumtemperaturen. Das Finanzamt befürchtet gesundheitliche Beeinträchtigungen der Bürger und Mitarbeiter.

13.2.1 Sonnenschutz nicht aktiviert

Bei der Planung des Gebäudes wurde die konsequente Verwendung des Sonnenschutzes vorausgesetzt. Nur so lässt sich die gewünschte Raumtemperatur auch im Sommer erreichen.

Tatsächlich wurde der Sonnenschutz auch bei voller Einstrahlung von den Beschäftigten nicht oder nur teilweise (als Blendschutz) benutzt. Die vollautomatische Steuerung war - bis auf einen automatischen Windwächter, der Schäden bei Starkwind verhindert - deaktiviert, weil der Sonnenschutz die Räume zu sehr verdunkelte.



Die Überhitzung des Großraums ist hauptsächlich auf die unzureichende manuelle Bedienung der Sonnenschutzanlage zurückzuführen. Dieses Nutzerverhalten hat den Strahlungseintrag in das Gebäude um bis zu 280 % erhöht. Eine vorsichtige Schätzung des ORH ergab eine zusätzlich erforderliche Kälteleistung von 15 kW, wenn der äußere Sonnenschutz allein auf der Südseite nicht verwendet wird.

13.2.2 Erneuerung der Lüftungsanlage aufgrund unzureichender Funktion

Die mit dem Gebäude errichtete Lüftungsanlage für das Dienstleistungszentrum kostete ursprünglich 60.400 € zuzüglich Baunebenkosten.

Bereits kurz nach Fertigstellung fielen bei den haustechnischen Anlagen erhebliche Defizite auf. Lüftungs-, Heizungs-, Kälte- und die zugehörigen Mess-, Steuer- und Regelungsanlagen wurden zwar für sich betrachtet fertiggestellt, ihre Funktion und ihr Zusammenwirken wurde aber im Zuge der Inbetriebnahme nicht mehr optimiert. Eine gleichmäßige Luftverteilung im Raum funktionierte nicht.

Bis ins Jahr 2009 versuchte das Bauamt, die bestehende Anlage zu ertüchtigen. Da die Sanierungsarbeiten kein befriedigendes Ergebnis brachten, wurde ein Ingenieurbüro mit Planungsleistungen zur Reparatur und Optimierung der Lüftungsanlage beauftragt. Ergebnis war eine im Juni 2009 vorgelegte Machbarkeitsstudie. Die darin vorgeschlagenen Maßnahmen sollten für zuträgliche Temperaturen im Sommer sorgen. Bei gleich-



bleibendem Außenluftvolumenstrom sollte der Gesamtluftvolumenstrom im Raum von 9.700 m³/h auf 18.000 m³/h fast verdoppelt und die Leistung der Kältemaschine von 22,8 kW auf 73 kW mehr als verdreifacht werden. Berücksichtigt wurde dabei auch, dass sich nicht, wie ursprünglich geplant 100, sondern in Spitzenzeiten bis zu 300 Personen gleichzeitig im Raum befinden. Dafür sollten die bestehenden Lüftungskanäle umgebaut bzw. erweitert sowie neue Zuluftauslässe errichtet werden. Die Kosten hierfür wurden auf 387.000 € geschätzt. Unberücksichtigt blieb bei der Machbarkeitsstudie allerdings der unzureichende Einsatz des Sonnenschutzes.

Die Arbeiten wurden von August 2009 bis Dezember 2009 ausgeführt. Es traten allerdings weiterhin Probleme mit der Luftqualität auf. Die Nachbesserungsarbeiten an der weitgehend erneuerten Lüftungsanlage waren bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des ORH (September 2012) noch nicht abgeschlossen. Für den Umbau und die vorhergehenden Sanierungsversuche entstanden Kosten in Höhe von 648.000 €, die zusätzlich zu den Kosten der Großen Baumaßnahme aus Bauunterhaltungsmitteln finanziert wurden.

Trotz der sich über Jahre hinziehenden Arbeiten konnte bis zum Sommer 2013 keine einwandfreie Funktion der Lüftungsanlage erreicht werden. Die Besucher und Beschäftigten beschwerten sich weiterhin über stickige Luft und Zugluft. Ein Rauchversuch zur Strömungssimulation im Gebäude im September 2013 hat die noch immer unzureichende Funktion der Lüftungsanlage erneut bestätigt.

13.2.3 Mangelhafte Leistung des Ingenieurbüros

Das Ingenieurbüro, das die Machbarkeitsstudie erstellt hatte (vgl. TNr. 13.2.2), erhielt vom Bauamt zur Umsetzung der Studie einen weiteren Planungsauftrag über den Neubau der Lüftungsanlage. Der Vertrag umfasste die komplette Vor- und Entwurfsplanung sowie die Überwachung der Bauausführung inkl. 30 % Umbauschlag. Die Machbarkeitsstudie und die anschließende Planung und Ausführung der Arbeiten führten nicht zu dem gewünschten Erfolg.

Die bei der Machbarkeitsstudie erbrachten Planungsleistungen wurden beim Folgeauftrag nicht honorarmindernd berücksichtigt. Einbehalte oder Abzüge vom Honorar aufgrund mangelhafter Leistungserfüllung erfolgten bis zur Prüfung des ORH nicht.

13.3 Würdigung des ORH

Das Dienstleistungszentrum erhielt eine der teuersten Fassaden aller vom ORH im Jahr 2006 untersuchten Gebäude.⁶⁰ Glasfassaden erfordern regelmäßig die Installation von Sonnen- bzw. Blendschutzanlagen. Deren konsequente Anwendung ist zwar Voraussetzung für den sommerlichen Wärmeschutz, führt aber in der Praxis, so auch hier, zu Schwierigkeiten. Deshalb wurde versucht, die Wärme durch Verbesserungen bei der Lüftungsanlage abzuführen. Die mehrmaligen Sanierungsversuche und der Umbau der

⁶⁰ Vgl. Abbildung 10.

Lüftungsanlage kosteten den Freistaat zusätzlich 648.000 €. Die Probleme mit der Zugluft bestanden dennoch fort.

Insgesamt gelang es selbst nach einer Betriebszeit des Gebäudes von 10 Jahren nicht, im Sommerbetrieb zuträgliche Raumbedingungen herbeizuführen; Besucher und Beschäftigte mussten weiter ein schlechtes Raumklima erdulden. Außer den erheblichen Mehrkosten für die Sanierungsversuche entstand auch ein erhöhter Betriebsaufwand für das Gebäude. Dieser Fall zeigt, dass Architektur und Haustechnik bereits bei der Vor- und Entwurfsplanung ganzheitlich betrachtet werden müssen.

Ingenieurverträge sind Werkverträge. Das planende Ingenieurbüro schuldet ein fertiges, funktionsfähiges Werk. Wird diese Leistung nicht erbracht, sind Schadensersatzansprüche zu prüfen und vertragliche Mängelansprüche geltend zu machen. Die Leistungen des Ingenieurbüros waren nicht zufriedenstellend. Die Planungsleistungen der Machbarkeitsstudie hätten beim Folgeauftrag angerechnet werden müssen. Künftig ist darauf zu achten, dass den Planern nur einwandfrei nachgewiesene Leistungen vergütet werden.

13.4 Stellungnahme der Verwaltung

Finanzministerium und Oberste Baubehörde teilen mit, der automatische Sonnenschutz sei im Nachgang zur erneuten Prüfung des ORH wieder in Betrieb genommen worden.

Unabhängig davon begründet die Bauverwaltung den Umbau der Lüftungsanlagen und die Erhöhung der mechanischen Kälteleistung damit, dass sie die Raumluftqualität wegen des Nutzerverhaltens auch ohne konsequenten Sonnenschutz durch eine deutlich höhere abzuführende Kühllast verbessern wollte. Zudem sei in der Planung von einer Frequentierung des Raumes mit gleichzeitig 100 Personen ausgegangen worden. Aktuell seien es bis zu 300 Personen. Die Anforderungen an die Haustechnik seien dadurch grundlegend geändert gewesen.

Durch verschiedene Maßnahmen an der Funktionalität des Sonnenschutzes und der Lüftungsanlage habe eine wesentliche Verbesserung der Luftqualität erreicht werden können.

Im Übrigen sei das Dienstleistungszentrum ein Pilotprojekt in der Steuerverwaltung gewesen. Nachträgliche Anpassungen seien erfahrungsgemäß immer kostspieliger und technisch aufwendiger. Die Höhe der lt. ORH unnötig ausgegebenen Mittel sei nicht eindeutig ermittelbar.

Die Bauverwaltung untersuche derzeit, inwieweit und in welcher Höhe ein Schaden aufgrund mangelhafter Planung entstanden sei und ob dem Ingenieurbüro weitere Mängel anzurechnen seien.

Die hohen spezifischen Kosten der Fassade rührten von dem Wunsch des Bauherrn her,



ein repräsentatives Gebäude zu errichten. Ein Vergleich mit Bürofassaden sei nur bedingt möglich. Die Bauverwaltung sei sich der Problematik von Glasfassaden jedoch bewusst und werde bei zukünftigen Bauvorhaben die Empfehlungen des ORH aus dem Jahresbericht 2007⁶¹ beachten.

13.5 Abschließende Bemerkung des ORH

Auch ein repräsentatives Gebäude muss den Ansprüchen der Mitarbeiter und Besucher gerecht werden. Der Neubau des Servicezentrums zeigt, dass bei Gebäuden mit Glasfassaden nicht nur höhere spezifische Kosten der Fassaden und der Gebäude selbst entstehen, sondern auch der Gebäudebetrieb schwieriger und kostenintensiver wird.

Die zunehmende Komplexität der Anlagen erfordert dabei nicht nur eine gut abgestimmte Planung, sondern insbesondere auch eine sorgfältige Einregulierung unter Beteiligung des Nutzers. Dies gilt besonders bei Gebäuden mit Glasfassaden, da dort wegen der intensiveren Sonneneinstrahlung meist Sonnenschutz, mechanische Lüftung und Kälteerzeugung notwendig werden. Die funktionsgerechte Inbetriebnahme eines Gebäudes bzw. die Ertüchtigung und Optimierung der technischen Anlagen gehören zur Errichtung eines Gebäudes und nicht zum Bauunterhalt.


Die Nachbesserungen mit Zusatzkosten von 648.000 € haben die Probleme beim Dienstleistungszentrum nicht gelöst. Der ORH fordert, die Verantwortlichkeiten für die Mehrkosten aufzuklären und die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.

Der ORH weist nochmals darauf hin, dass staatliche Gebäude mit Glasfassaden in Architektur und Haustechnik vom Entwurf bis zum Betrieb ganzheitlich betrachtet werden müssen und nur gebaut werden dürfen, wenn sich dies als wirtschaftlich erweist.

⁶¹ ORH-Bericht 2007 TNr. 19.3.

14 Erholung für Feuerwehrangehörige haushaltsrechtlich korrekt regeln

(Kap. 03 23)

 **Eine staatliche Liegenschaft in Bayerisch Gmain wird ohne schriftlichen Vertrag einem gewerblich tätigen Verein unentgeltlich zur Nutzung überlassen. Dieser betreibt dort ein Feuerwehrerholungsheim.**

Für Bau- und Unterhaltsmaßnahmen wurden 4,7 Mio. € Haushaltsmittel in den Jahren 2002 bis 2009 aufgewendet. Allein für die Baumaßnahme „Verlegung der Geschäftsstelle“ wurden über 2 Mio. € ohne die notwendige Zustimmung des Landtags ausgegeben.

Der ORH fordert, einen angemessenen Pachtzins zu vereinbaren. Anstelle eines Pachtvertrags sind auch andere Lösungen denkbar, wie die Veräußerung oder eine Rückübereignung der Immobilie an den Landesfeuerwehrverband.

Der ORH hat 2011/2012 die staatlichen Leistungen für das Feuerwehrerholungsheim Bayerisch Gmain geprüft und hierbei insbesondere untersucht, ob die bei einer vorangegangenen Prüfung im Jahre 2001 festgestellten Mängel ausgeräumt wurden.

14.1 Ausgangslage

14.1.1 Allgemeines

Der Freistaat ist Eigentümer des sog. „Feuerwehrerholungsheims Bayerisch Gmain“, das in der gleichnamigen Gemeinde liegt. Das Areal umfasst eine Fläche von 35.000 m².

Das Hauptgrundstück (19.800 m²) ist bebaut mit einem Haupthaus, das Gästezimmer und ein Restaurant aufweist, drei mehrgeschossigen Gästehäusern, einer separaten Schwimmhalle und einem Nebengebäude. Daneben gibt es u. a. einen Gästeparkplatz und eine unbebaute Grünfläche (8.360 m²).

Der Neuwert der Anlage beträgt nach den Versicherungen, die der Nutzer abgeschlossen hat, mindestens 14,5 Mio. €.



Abbildung 12

Areal des Feuerwehr-
erholungsheims Bayerisch
Gmain



14.1.2 Eigentumsverhältnisse

Eigentümer des Feuerwehrerholungsheims in Bayerisch Gmain waren zunächst ab 1925 der „Verein für die Errichtung eines Genesungs- und Invalidenheims bayerischer Feuerwehrleute“ und ab 1934 der „Bayerische Landesfeuerwehrverband e. V.“, die jeweils auch das Erholungsheim betrieben.

Mit Auflösung des Bayerischen Landesfeuerwehrverbandes e. V. im Jahr 1939 wurde gleichzeitig bestimmt, dass das Vermögen des Verbandes zweckgebunden für das Feuerlöschwesen auf das Land Bayern übergeht.⁶² Die Verwaltung und Bewirtschaftung des Feuerwehrerholungsheims wird seither durch das Innenministerium wahrgenommen. Der Betrieb des Heims ist seit 1948 dem „Verein Bayerisches Feuerwehrerholungsheim e. V.“ überlassen.

14.1.3 Rechnungsprüfung im Jahr 2001

Im Jahr 2001 rügte die Rechnungsprüfung u. a., dass eine schriftliche Vereinbarung über die Nutzungsüberlassung der staatseigenen Immobilie fehlt und ein Pachtzins nicht erhoben wird.

Daraufhin ließ das Finanzministerium im Jahr 2003 die ortsübliche und angemessene Geschäftsraummierte ermitteln. Danach wären 220.000 € jährlich für das gesamte Anwesen zuzüglich 8 % des Restaurantumsatzes als Entgelt angemessen. Das Innenministerium wurde gebeten, auf dieser Grundlage kurzfristig einen Pachtvertrag mit dem Verein

⁶² § 16 der Dritten Durchführungsverordnung zum Gesetz über das Feuerlöschwesen (Organisation der Freiwilligen Feuerwehren) vom 24.10.1939 (RGBl. I S. 2096).

abzuschließen. Dies lehnte der Verein strikt ab. Nach Mitteilung des Innenministeriums vom 04.08.2006 sollte daher die unentgeltliche Nutzungsüberlassung zumindest für die Jahre 2007 und 2008 noch beibehalten werden.

Die Immobilien Freistaat Bayern (IMBY) teilte dem Innenministerium am 03.07.2009 mit, sie werde zuständigkeitshalber einen Entwurf eines Pachtvertrags mit dem Nutzer des Feuerwehrholungsheims ausarbeiten. Vier Tage später, am 07.07.2009, wurde die IMBY durch das Finanzministerium angewiesen, entsprechende Verhandlungen nicht weiterzuverfolgen.

14.2 Feststellungen

14.2.1 Unentgeltliche Nutzungsüberlassung und fehlende schriftliche Vereinbarung

Die Prüfung 2012 ergab, dass weder ein Pachtvertrag abgeschlossen wurde noch Einnahmen aus der Überlassung der staatseigenen Immobilie an den Verein erzielt wurden.

Ausweislich der Haushaltsrechnungen wurden für Maßnahmen auf dem Areal des Feuerwehrholungsheims in den Jahren 2002 bis 2009 4,7 Mio. € verausgabt. Neben Bauunterhaltsmaßnahmen führte der Freistaat auch weitere Baumaßnahmen, die der Nutzer anregte, durch. Eine Regelung zur Kostentragung durch den Nutzer besteht nicht.

Eine Ausnahmeregelung durch den Haushaltsgesetzgeber für eine Nutzungsüberlassung unter Wert oder unentgeltliche Überlassung liegt nicht vor.

14.2.2 Nutzung der staatseigenen Immobilie

Der Verein bezeichnet sich in seiner Satzung als gemeinnützig, eine steuerliche Anerkennung der Gemeinnützigkeit ist aber nicht erfolgt. Der Verein verpachtet die ihm unentgeltlich überlassene Immobilie gegen Entgelt und unterliegt mit den gewerblichen Einkünften der Gewerbesteuer.

Der Verein hat durch die Nutzung der staatseigenen Immobilie nicht unerhebliche eigene Vermögenswerte schaffen können, u. a. zwei Frühstückspensionen in Bayerisch Gmain, die er über das Feuerwehrholungsheim gemeinsam touristisch vermarktet und verwaltet.

Im Verwaltungsrat des Vereins ist lt. Vereinssatzung auch ein Vertreter des Innenministeriums tätig. Ausweislich der geprüften Akten waren die Mitarbeiter des zuständigen Sachgebiets des Innenministeriums intensiv in die Aufgaben und Tätigkeiten des Vereins eingebunden.



14.2.3 Baumaßnahme „Verlegung der Geschäftsstelle“

In den Jahren 2008 und 2009 wurde die Baumaßnahme „Verlegung der Geschäftsstelle“ vom Staatlichen Bauamt Traunstein durchgeführt. Als Teil dieser Maßnahme musste auch die Trafostation an einen anderen Standort verlagert werden. Es erfolgten u. a. auch der Einbau eines abgeschlossenen Treppenhauses aus Brandschutzgründen, eines Aufzugs sowie die Einrichtung eines Servicebereichs mit Rezeption.

14.2.4 Planung und Durchführung der Baumaßnahme

Die vom Verein gewünschte Verlegung der Geschäftsstelle wurde erstmals 2003 von der Verwaltung aufgegriffen. Eine grobe Kostenkalkulation wies 250.000 € aus. Für das Innenministerium war zunächst allenfalls die Durchführung einer sparsamen Lösung, verteilt über mehrere Jahre, denkbar.

Das Staatliche Bauamt Traunstein ermittelte anschließend Gesamtkosten von 471.000 €, erarbeitete eine mit allen Beteiligten abgestimmte Planung und holte noch 2003 eine Baugenehmigung ein. Die geplante Baumaßnahme wurde jedoch erst wieder im Januar 2007 weiterverfolgt, da, so das Innenministerium, „in der Zwischenzeit der Nutzer neue Vorstellungen zur Gestaltung der Geschäftsstelle vorgebracht hatte“.

Die daraufhin neu erstellte Kostenermittlung von April 2007 ergab unter Einbeziehung weiterer Maßnahmen Gesamtkosten von 1.314.500 €. Der Verein sagte damals eine Kostenbeteiligung von 605.500 € zu. Eine ordnungsgemäße Vereinbarung über die Kostentragung konnte das Ministerium auch auf mehrfache Nachfrage nicht vorlegen. In den Akten fand sich ein Schreiben des Staatlichen Bauamts Traunstein vom 03.04.2007, in dem ausgeführt wird, dass die über die ermittelte Kostensumme hinausgehenden Kosten nach jeweiliger Beauftragung zwischen Innenministerium und Verein getragen werden.

Das Innenministerium verwies hierzu im Schriftwechsel mit dem ORH auf die Sitzungsniederschrift einer Verwaltungsratssitzung des Vereins vom 22.07.2008. Diese „belege“ die Zusicherung an den Verein, dass die Mehrkosten vom Innenministerium getragen würden. Die angesprochene Passage der Niederschrift lautet wie folgt:

„Biergarten/Außenanlagen

(Der Vertreter des Innenministeriums) stellt fest, das IM könne für den Biergarten keine 60.000,- € zur Verfügung stellen, er meine hier könne man im Zuge der Außenanlagen mit 25.000,- € rechnen. Die Baukosten laufen dem Bauamt davon. Bei Gesprächen mit den beiden Staatssekretären (...) wurde von diesen bestätigt, dass die Mehrkosten vom IM getragen werden. Diese Kostenerhöhungen treffen den Verein also nicht.“

An den nachfolgenden Kostensteigerungen beteiligte sich der Verein nicht.

In einem Schreiben des Staatlichen Bauamts Traunstein vom 26.08.2009, d. h. kurz vor Abschluss der Arbeiten, wurde erläutert, dass für die Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen am Feuerwehrerholungsheim bereits Anordnungen von 2,4 Mio. € erteilt worden seien und weitere 470.000 € benötigt würden.

Eine Gesamtkostenaufstellung konnte das Innenministerium auch auf Nachfrage zunächst nicht vorlegen, weil das Bauamt u. a. nicht zwischen Bauunterhalt und Kosten der Baumaßnahme unterschieden hatte.

Im April 2013 teilte das Innenministerium mit, dass die Gesamtkosten für die Baumaßnahme nach den Aufzeichnungen des Staatlichen Bauamts Traunstein 2.380.222,96 € betragen hätten und sich die Gemeinde Bayerisch Gmain mit 40.000 € an den Kosten zur Verlegung der Trafostation beteiligt habe.

14.2.5 Haushaltsrechtliche Abwicklung der Baumaßnahme

Ausgaben für Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von mehr als 1 Mio. € sind einzeln zu veranschlagen.⁶³ Ein entsprechender Bautitel ist im Haushaltsplan auszubringen. Darüber hinaus sind für diese sog. „Großen Baumaßnahmen“ spezielle Verfahrensvorschriften für Planung und Bau zu beachten. Dies ist bei der vorliegenden Baumaßnahme nicht erfolgt.

Die Kosten der beabsichtigten Maßnahmen wurden in den Erläuterungen der Haushaltspläne zu niedrig angesetzt. Es lagen bereits höhere detaillierte Kostenschätzungen vor.

Trotz unzureichender Veranschlagung im Titel des Feuerwehrerholungsheims standen die für die Maßnahme benötigten Haushaltsmittel gleichwohl zur Verfügung. Über einen in der Höhe unbegrenzten Deckungsvermerk mit der Haushaltsstelle für die kommunale Feuerwehrförderung konnten Haushaltsmittel für Maßnahmen am Feuerwehrerholungsheim Bayerisch Gmain jederzeit verwaltungsseitig „umgeschichtet“ werden.

Von dieser Möglichkeit, weitere Mittel über den Deckungsvermerk aus den Mitteln der kommunalen Feuerwehrförderung zu erhalten, wurde ab 2007 zunehmend Gebrauch gemacht. Wurden 2007 auf diesem Wege 110.000 € „umgeschichtet“, so waren dies 2008 bereits 247.000 € und 2009 dann 641.000 €.

Der Deckungsvermerk ist im Haushaltsplan 2013/2014 nicht mehr ausgebracht worden.

⁶³ VV Nr. 1.2 zu Art. 24 BayHO.



14.3 Würdigung des ORH

14.3.1 Fehlender Pachtvertrag

Gemäß Art. 34 Abs. 1 BayHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Die notwendigen Voraussetzungen dafür sind z. B. durch einen Pachtvertrag zu schaffen.⁶⁴ Üblicherweise wird in einem solchen Vertrag auch die Kostentragung von Bau- und Unterhaltsmaßnahmen geregelt.

Die Überlassung des staatseigenen Grundstücks hätte nur gegen Zahlung einer ortsüblichen Pacht erfolgen dürfen.⁶⁵ Diese wurde bereits 2003 ermittelt, ohne in der Folge einen Pachtvertrag abzuschließen. Daher sind seitdem über 2,4 Mio. € an Pachteinahmen nicht erhoben worden.

Der ORH hält für die Vertragsverhandlungen die Zuständigkeit der IMBY für geboten. Insbesondere sieht er die Nähe der mit der Bewirtschaftung beauftragten Beschäftigten des Innenministeriums zum Nutzer kritisch. Diese sollen nicht für Vertragspartner tätig werden, weil dadurch die Gefahr eines Interessenkonflikts bestehen kann.⁶⁶

14.3.2 Budgetrecht des Landtags

Es ist ausschließlich Sache des Landtags, über Baumaßnahmen, deren Gesamtkosten 1 Mio. € übersteigen, zu entscheiden.

Bei der Baumaßnahme „Verlegung der Geschäftsstelle“ sind Bestimmungen der Haushaltsordnung missachtet worden. Neben der unvollständigen und unzutreffenden Veranschlagung der Haushaltsmittel für die Baumaßnahme wurde auch gegen den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts verstoßen. Die Verwaltung ist ihrer Pflicht, den Landtag zutreffend und vollständig zu informieren, nicht nachgekommen.

Durch eine ordnungsgemäße Planung, Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme (Art. 24 BayHO) hätten im gesamten Projektablauf erhebliche Mittel eingespart werden können.

14.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Innenministerium teilt mit, dass es die Überlassung rechtsverbindlich regeln wolle.

Für den Nachtragshaushalt 2014 sei inzwischen ein Haushaltsvermerk zur Absicherung der unentgeltlichen Überlassung der staatlichen Liegenschaft an den Verein Feuerwehrrholungsheim Bayerisch Gmain angemeldet worden. Zudem würden ab dem Nachtragshaushalt 2014 die Ausgaben für das Feuerwehrrholungsheim entsprechend der Systematik des Gruppierungsplans eingruppiert und veranschlagt werden. Die Entscheidung hierüber liege beim Haushaltsgesetzgeber.

⁶⁴ VV Nr. 3.1 zu Art. 34 BayHO.

⁶⁵ Art. 63 Abs. 5 i. V. m. Abs. 3 BayHO und VV Nr. 9.1 zu Art. 64 BayHO.

⁶⁶ Nr. 2 der Anlage 1 der Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung vom 13.04.2004 – KorruR – (AllIMBI 2004, 87) i. V. m. § 16 der Vergabeverordnung.

Wenn der Landtag die Weiterführung der unentgeltlichen Überlassung gebilligt habe, würden auf der Grundlage des Haushaltsvermerks die Einzelheiten in einer Überlassungsvereinbarung rechtsverbindlich geregelt werden. Die einzelnen durchgeführten Baumaßnahmen seien entsprechend der Veranschlagung im Haushaltsplan abgewickelt worden; eine Vorlage an den Landtag sei nicht notwendig gewesen. Gleichwohl wird eingeräumt, dass es sicher richtig gewesen wäre, die Baumaßnahmen als Große Baumaßnahme abzuwickeln. Die Durchführung einer Großen Baumaßnahme auf Basis einer Haushaltsunterlage-Bau mit Kostenberechnung und anschließender Ausführungsplanung hätte hier möglicherweise mehr planerische Kostensicherheit gewährleisten können.

Künftig werde konsequent zwischen Bauunterhalt, Kleiner Baumaßnahme und Großer Baumaßnahme unterschieden.

Die finanzielle Beteiligung des Vereins an den Kosten der Baumaßnahme sei mit einem Festbetrag vereinbart worden; eine Beteiligung des Vereins an Kostenerhöhungen sei nicht vereinbart worden. Es wird weiter ausgeführt, dass das finanzielle Engagement des Freistaates für das Feuerwehrrholungsheim Bayerisch Gmain einen wesentlichen Beitrag leiste, dass die Erholung im Feuerwehrrholungsheim durch niedrige Preise erschwinglich bleibe. Es sei damit sichtbares Zeichen der staatlichen Anerkennung und Wertschätzung für das ehrenamtliche Engagement der bayerischen Feuerwehrdienstleistenden.

Nach § 2 Nr. 2 der Vereinssatzung verfolge der Verein Feuerwehrrholungsheim Bayerisch Gmain nur gemeinnützige Zwecke; anfallende Gewinne dürften vom Verein nur für den satzungsmäßigen Zweck - Feuerwehrlern und deren Angehörigen die Möglichkeit zur Erholungsfürsorge zu geben - verwendet werden. Alle Vermögenswerte, die der Verein erwirtschaftete, kämen wieder den bayerischen Feuerwehrdienstleistenden zugute, wie z. B. die beiden Frühstückspensionen, mit denen ebenfalls kostengünstige Ferienmöglichkeiten für Feuerwehrdienstleistende angeboten würden.

Es wird ferner mitgeteilt, dass Übereinstimmung mit dem Finanzministerium bestehe, dass die Bewirtschaftung der Liegenschaft weiterhin beim Innenministerium liegen solle. Die Verwaltung der Liegenschaft solle jedoch durch die IMBY erfolgen. Damit würden auch die Vertragsverhandlungen mit dem Verein Feuerwehrrholungsheim Bayerisch Gmain von der IMBY wahrgenommen.

Zur Trennung der Interessensphären werde das Innenministerium künftig nicht mehr im Verwaltungsrat des Vereins Feuerwehrrholungsheim Bayerisch Gmain vertreten sein.

14.5 Abschließende Wertung des ORH

Der ORH nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass das Innenministerium künftig eine ordnungsgemäße Abwicklung von Baumaßnahmen im Zusammenhang mit dem Feuer-



wehrerholungsheim zugesagt hat, dass - entgegen der früheren Haltung - nunmehr auf eine Mitwirkung in dem „Verein Bayerisches Feuerwehrrholungsheim e. V.“ verzichtet wird und die Vertragsverhandlungen durch die IMBY erfolgen sollen.

Der ORH hält weiterhin an seiner Auffassung fest, dass die Unterrichtung des Landtags über die Baumaßnahmen nicht zutreffend erfolgt ist.

Er hält es für erforderlich, entsprechend Art. 63 Abs. 5 i. V. m. Abs. 3 BayHO einen schriftlichen Vertrag mit Vereinbarung eines ortsüblichen und angemessenen Pachtzinses abzuschließen. Die Pachteinnahmen sind in voller Höhe dem allgemeinen Staatshaushalt zuzuführen.

Den vom Innenministerium angedachten Haushaltsvermerk über eine unentgeltliche Überlassung der Immobilie an den Verein hält der ORH aus grundsätzlichen Erwägungen für keine sachgerechte Lösung. Gemäß Art. 15 BayHO sind die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen (Bruttoprinzip). Nur so kann die erforderliche Wahrheit und Klarheit des Haushalts gewährleistet werden. Im Übrigen wäre die seitens des Innenministeriums angedachte unentgeltliche Überlassung mittels Haushaltsvermerk eine Dauersubvention einer gewerblichen Tätigkeit zu lasten des allgemeinen Haushalts. Weiter sind dabei zusätzlich vergaberechtliche Fragestellungen (z. B. Ausschreibung, Gleichbehandlung aller Bieter nach § 97 Abs. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) zu beachten.

Sofern für den Betreiber des Feuerwehrrholungsheims ein außergewöhnlicher Finanzierungsbedarf entsteht, könnten hierfür Mittel als Zuwendung aus dem zweckgebundenen Feuerschutzsteueraufkommen ausgereicht werden. Zum Stand 31.12.2012 sind hier über 61 Mio. € zweckgebundene Ausgabereste aufgelaufen. Die grundlegende Förderentscheidung ist jedoch nicht Aufgabe der Verwaltung, sondern des Haushaltsgesetzgebers.

Der ORH verkennt nicht die besondere Zweckbindung der Liegenschaft beim Übergang der Immobilie auf das Land Bayern und die Bedeutung des Feuerwehresens für den Freistaat. Der ORH regt daher an, anstelle eines Pachtvertrags auch andere Lösungen zu prüfen. In diese Überlegungen sollten sowohl eine Rücküberweisung an den 1993 wiedergegründeten Landesfeuerwehrverband als auch eine Veräußerung der nicht für originäre staatliche Aufgaben benötigten Immobilie einbezogen werden. Damit würden derzeit staatlich wahrgenommene Aufgaben abgebaut und insgesamt ein höheres Kostenbewusstsein aller Beteiligten gefördert werden.

$$(f+g)'(x)$$

\equiv

$$\lim_{h \rightarrow 0} \frac{[f(x+h)+g(x+h)] - [f(x)+g(x)]}{h}$$

$$\equiv \lim_{h \rightarrow 0} \frac{f(x+h) - f(x)}{h} + \lim_{h \rightarrow 0} \frac{g(x+h) - g(x)}{h}$$



STAATSMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND KULTUS, WISSENSCHAFT UND KUNST

15 Erwachsenenbildung: Förderung ohne Kontrolle

(Kap. 05 05 Tit. 684 81)

Die Träger der Erwachsenenbildung auf Landesebene erfüllen in mehrfacher Hinsicht nicht die Voraussetzungen für die staatliche Anerkennung und Förderung nach dem Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung. Zudem meldeten sie Veranstaltungen Dritter, Ausflugsfahrten und gesellige Zusammenkünfte zu Unrecht für die Landesstatistik und erhöhten so ihren Anteil an der staatlichen Förderung.

Der ORH hält es für dringend erforderlich, die Grundstruktur der Förderung zu überarbeiten. Die zu Unrecht erhaltenen Zuschüsse sind zurückzufordern. Durch geeignete Kontrollen muss das Kultusministerium sicherstellen, dass der angestrebte Förderzweck erreicht wird.

Der ORH hat sich in der Vergangenheit wiederholt mit der Förderung der Erwachsenenbildung durch das Kultusministerium befasst.⁶⁷ Nunmehr hat er mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg für die Jahre 2008/2009 bis 2011 die institutionelle Förderung bei den vier staatlich anerkannten Trägern der Erwachsenenbildung auf Landesebene in Bayern geprüft. Der ORH hat untersucht, ob die Voraussetzungen für die staatliche Anerkennung und Förderung nach dem Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung (EbFöG) vorgelegen haben und ob die Ziele der staatlichen Förderung erreicht worden sind. Dabei wurden auch das Förderverfahren und die Verwendung der staatlichen Mittel untersucht.

15.1 Ausgangslage

Kennzeichnend für die Erwachsenenbildung ist eine Vielzahl und Vielfalt von Trägern. Das Spektrum reicht von betrieblicher Weiterbildung über kommerzielle Anbieter, Einrichtungen der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der Kirchen und der Parteien, Volkshochschulen und Fachschulen bis zur Weiterbildung an Berufsschulen und Hochschulen.

Ein Teil dieser Träger wird nach dem EbFöG institutionell gefördert. Aufgabe dieser Träger ist es, die formalrechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für den Betrieb von Einrichtungen der Erwachsenenbildung zu schaffen. Die Einrichtungen der Erwachsenenbildung sollen in beständiger Arbeit Bildungsveranstaltungen planen und sie in vorwiegend unmittelbarem Kontakt zwischen Lehrenden und Lernenden selbst durchführen (Art. 3 Abs. 2 EbFöG). Ziel der Förderung ist es, im ganzen Land leistungsfähige Einrichtungen mit einem breitgefächerten Bildungsangebot zur Verfügung zu stellen (Art. 2 EbFöG).

⁶⁷ ORH-Bericht 1984 TNr. 22: „Förderung der Erwachsenenbildung“; ORH-Bericht 1991 TNr. 27: „Förderung der Erwachsenenbildung“; ORH-Bericht 2009 TNr. 20: „Mängel bei der ESF-Förderung von Volkshochschulen“; ORH-Bericht 2011 TNr. 16: „Ohne Not am Landtag vorbei“.

Diese Träger und Einrichtungen der Erwachsenenbildung finanzieren ihre Arbeit im Wesentlichen durch Teilnehmergebühren, Zuschüsse der Kommunen und ihrer jeweiligen Dachorganisationen sowie zu einem untergeordneten Anteil durch staatliche Leistungen. Das Kultusministerium förderte auf der Grundlage des EbFöG von 1974 die vier geprüften Träger im Jahr 2011 mit rd. 1,5 Mio. €.

Die Höhe der Förderung bemisst sich nach den an das Statistische Landesamt gemeldeten förderfähigen Bildungsleistungen. Die Bildungsleistungen bemessen sich nach Teilnehmerdoppelstunden. Die Teilnehmerdoppelstunden sind das Produkt aus der Anzahl der Doppelstunden (2 x 45 Minuten) und der Teilnehmerzahl der jeweiligen Veranstaltung.

15.2 Feststellungen und Bewertungen durch den ORH

15.2.1 Förderfähigkeit der Träger und Einrichtungen

Für die staatliche Anerkennung und Förderung müssen die Träger in mindestens fünf bayerischen Regierungsbezirken Einrichtungen der Erwachsenenbildung betreiben (Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 4 EbFöG). Die Erfüllung dieser Forderung ist Grundvoraussetzung für die staatliche Anerkennung und Förderung.

Die Träger müssen zudem nach Art. 2, 3 Abs. 1, 10 Abs. 2 EbFöG u. a.

- mit ihren Einrichtungen ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke verfolgen,
- ein breitgefächertes Bildungsangebot zur Verfügung stellen,
- ihre Finanzen und Arbeitsergebnisse offenlegen,
- ihre Einrichtungen für jedermann öffnen sowie
- einen Mindestarbeitsumfang sicherstellen.⁶⁸

Bei drei Trägern hat die Prüfung ergeben, dass die vor Ort tätigen Einrichtungen nicht in mindestens fünf Regierungsbezirken die Anforderungen des EbFöG erfüllten. Es gab beispielsweise keine Organisations- und Stellenpläne sowie keinen eigenen Haushalt für die Erwachsenenbildung. Auch eine organisatorische Abgrenzung der Erwachsenenbildung von sonstigen Aufgaben (z. B. Arbeitsvermittlung, IT-Dienstleistungen, Zeitarbeit, Unternehmensberatung, Catering) erfolgte nicht.

Nur ein Träger war in mindestens fünf Regierungsbezirken tätig. Nach den von diesem Träger gemeldeten Statistikzahlen für 2009 erfüllten allerdings 65 von 77 Einrichtungen

⁶⁸ 10.000 Teilnehmerdoppelstunden, 4.000 Doppelstunden, 800 Teilnehmer, 24 Wochen Kontinuität der Arbeit, 3 Themenbereiche der Erwachsenenbildung.



den gesetzlich geforderten Mindestarbeitsumfang nicht. Die Zahl der gehaltenen Doppelstunden, die Zahl der Teilnehmer oder die Teilnehmerdoppelstunden waren zu niedrig.

Zudem verfolgten zwei von vier Trägern nicht ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke. Ein Träger verfügte über konzernartige Unternehmensstrukturen. Er bildete die Dachorganisation für 23 mit ihm verbundene Bildungsunternehmen sowie Personal- und Sozialdienstleister an Standorten im In- und Ausland. Die Bilanzsumme lag bei 156 Mio. €. Der Jahresgewinn betrug 15 Mio. €.

Ein anderer Träger war an verschiedenen gewinnorientierten Tochterunternehmen beteiligt. Deren Geschäftsfelder erstreckten sich auf IT-Dienstleistungen, Buchführung, Steuer- und Unternehmensberatung, Touristik, Verkehr und Technik.

Bewertung durch den ORH

Die geprüften Träger haben die Voraussetzungen für die staatliche Anerkennung und Förderung in mehrfacher Hinsicht nicht erfüllt (keine eigenen Einrichtungen in fünf Regierungsbezirken, nicht ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke, kein Mindestarbeitsumfang). Gleichwohl hat das Kultusministerium im Prüfungszeitraum jedes Jahr die institutionelle Förderung ausgereicht.

Das Ziel der staatlichen Förderung, im ganzen Land leistungsfähige Einrichtungen der Erwachsenenbildung mit einem breitgefächerten Bildungsangebot zur Verfügung zu stellen, wurde nicht erreicht. Die historisch gewachsenen Strukturen der staatlich anerkannten Träger sind hierfür nicht geeignet. Diese begünstigen Mitnahmeeffekte.

Der ORH hält ein Mindestmaß an organisatorischen Strukturen für notwendig. Die Aufgaben der Erwachsenenbildung sind deshalb an den jeweiligen Standorten in einer eigenen Organisationseinheit (Einrichtung) zusammenzufassen, die

- von den übrigen Einrichtungen und Geschäftsbereichen am Standort getrennt ist,
- über eigenes pädagogisches Personal und Verwaltungspersonal verfügt und
- einen eigenen Haushalt mit getrennter Buchführung und Rechnungslegung besitzt.

15.2.2 Förderfähigkeit von Veranstaltungen

Die Förderung nach dem EbFöG setzt voraus, dass die Einrichtungen in der Erwachsenenbildung ausschließlich Bildungsaufgaben erfüllen, mithin eine eigene pädagogische Leistung erbringen (Art. 3 Abs. 2 EbFöG). Bei Studienfahrten können die Zeiten angerechnet werden, in der tatsächlich Unterricht oder Lehrveranstaltungen

stattfinden.⁶⁹ Nicht in die Statistik aufzunehmen sind Ausflugsfahrten, Betriebsausflüge, Verkaufsfahrten, Wanderungen u. Ä.⁷⁰

- Drei Träger meldeten zu über 90 % Veranstaltungen Dritter, die ihrerseits nicht alle Voraussetzungen für eine Einrichtung im Sinne des EbFöG erfüllten. Die Veranstaltungen wurden ohne eigene pädagogische Leistung der geförderten Träger erbracht.

Darunter waren auch Veranstaltungen mit verbandsorganisatorischen und verbandsinternen Aufgaben, wie z. B. Gremiensitzungen zur Vorbereitung von Aktionen und Kampagnen.

- Alle Träger meldeten darüber hinaus eigene Veranstaltungen als förderfähige Bildungsleistungen für die Landesstatistik. Bei einem Bildungswerk befanden sich auch Veranstaltungen eines kommerziellen Touristik-Anbieters darunter.

Ein wesentlicher Teil der gemeldeten Veranstaltungen eines Trägers bestand aus Ausflugsfahrten, wie insbesondere Sommerbusfahrten, Rundgängen und Fahrten mit Advents-Sonderzügen. Zudem wurden 125 mehrtägige Fahrten im Jahr 2009 als Studienreisen gemeldet, die nach den allgemeinen Ausführungen des Touristikunternehmens des Trägers in „ferne Länder“, „interessante Metropolen“, „zu schönen Wanderzielen“ oder „erholsamen Wellness- und Kurorten“ führten. Entsprechend führten diese Studienreisen die Teilnehmer u. a. nach La Palma, Marokko, Mexico, Madeira, Zypern, Andalusien, Hawaii, Florida, Indonesien, Namibia, China, Westkanada und in die Südsee sowie „Paradiese im Atlantik“.

Nach dem Veranstaltungskalender eines Trägers fanden zur Faschingszeit insgesamt 14 Veranstaltungen zu den Themen „Fasching, Karneval etc.“ statt. Ein Träger meldete Zusammenkünfte zum Fisch- und Schlachtschüsseessen, Biergartenbesuche und Grillfeste.

Bewertung durch den ORH

Die Veranstaltungen Dritter hätten mangels eigener pädagogischer Leistung nicht in die Landesstatistik als förderfähige Bildungsleistungen gemeldet werden dürfen. Zudem fehlten den gemeldeten Eigenveranstaltungen der Träger nach Auffassung des ORH häufig die pädagogischen Inhalte. Somit waren die Voraussetzungen nach Art. 3 Abs. 2 und Art. 21 Satz 1 EbFöG nicht erfüllt.

Die von den Trägern gemeldeten Studienreisen unterschieden sich nicht von vergleichbaren Urlaubsreisen gewerblicher Veranstalter. Ein pädagogisches Konzept bzw. eine pädagogische Leistung der Einrichtung war nicht erkennbar. Nach Auffassung des ORH sollten Studienreisen nicht mehr bei der Verteilung der staatlichen Zuschüsse berücksichtigt werden, da die Unterscheidung zur nichtförderfähigen Ausflugsfahrt bzw. Urlaubsreise in der Praxis kaum möglich ist. Gleichfalls nicht förderfähig sind Ver-

⁶⁹ Abschn. I Nr. 2 der Erläuterungen zur Landesstatistik der Erwachsenenbildung (UKWKMS vom 17.08.1992 Gz. VIII-S-1720-3/109751, geändert durch UKWKMS vom 26.10.1994 Gz. VIII/8-S-1720-3/10177).

⁷⁰ Nr. 2 der ergänzenden Hinweise zu den Erläuterungen zur Landesstatistik der Erwachsenenbildung (UKWKMS vom 17.08.1992 a.a.O.).



staltungen, die der Unterhaltung und Geselligkeit dienen.⁷¹ Die letztgenannten Zusammenkünfte sind deshalb zu Unrecht in die Statistik eingegangen. Deshalb wurden überhöhte Zuschüsse an die Träger ausbezahlt. Zu Unrecht gewährte Zuschüsse sind zurückzufordern.

15.2.3 Verteilung und Verwendung der Zuschüsse

Zwei Träger leiteten teilweise die ihnen bewilligten staatlichen Zuschüsse an Dritte weiter, die ebenfalls nicht alle Voraussetzungen für eine Einrichtung im Sinne des EbFöG erfüllen. Bei einem Träger waren dies 70 % der ihm gewährten staatlichen Zuschüsse.

Beschäftigte mehrerer Träger erhielten z. T. erheblich höhere Vergütungen als vergleichbare staatliche Bedienstete. Mehrfach gewährten die Träger Vortragshonorare, die deutlich höher lagen als der Maximalbetrag der Lehrvergütungen bei staatlichen Hochschulen.

Die vorgelegten Verwendungsnachweise waren z. T. unvollständig und enthielten Angaben, die nicht nachvollziehbar waren. Die Jahresüberschüsse eines Trägers überstiegen mit 2 Mio. € die bewilligten Zuschüsse eines Jahres um mehr als das Fünffache. Wie diese Überschüsse zustande kamen und wie sie verwendet wurden, konnte der Träger nicht erklären. Das Kultusministerium ging in der Verwendungsnachweisprüfung hierauf nicht ein.

Bewertung durch den ORH

Die staatlich anerkannten Träger durften

- ▶ staatliche Gelder nur an ihre Einrichtungen weiterleiten,⁷²
- ▶ ihre Beschäftigten nicht besser bezahlen als vergleichbare staatliche Bedienstete⁷³ sowie keine überhöhten Vortragshonorare gewähren.

Aus Sicht des ORH hat es das Kultusministerium versäumt, das nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung notwendige Mindestmaß an Kontrolle zu gewährleisten.

15.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium teilt grundsätzlich die Auffassung des ORH. Es sehe aufgrund der inzwischen bestehenden Grundstrukturen sowie nach durchgeführter bzw. geplanter Anhörung der Träger bei der derzeitigen Gesetzeslage die Voraussetzungen für eine Anerkennung der vier Träger der Erwachsenenbildung auf Landesebene als derzeit nicht mehr gegeben an.

⁷¹ Nr. 1 der ergänzenden Hinweise zu den Erläuterungen zur Landesstatistik der Erwachsenenbildung (UKWKMS vom 17.08.1992 a.a.O.).

⁷² Art. 7 Abs. 1, 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 EbFöG i. V. m. Erläuterung Nr. 18 zu VV Nr. 12 zu Art. 44 BayHO.

⁷³ Nr. 1.3 ANBest-I.

Diese Einschätzung teile auch ein Träger selbst. Dieser habe nach eigenen Angaben bereits Reformmaßnahmen eingeleitet.

Das Kultusministerium legt Wert auf die Feststellung, dass die Träger der Erwachsenenbildung auf Landesebene ihre eigenen, dem Kultusministerium zugesicherten internen Kontrollmechanismen nicht eingehalten hätten.

Das Kultusministerium werde Rückforderungen für die vergangenen Jahre prüfen. Es habe bereits bei einem Träger die für das Jahr 2012 vorgesehene Förderung einbehalten. Wegen der im Raum stehenden Rücknahme der staatlichen Anerkennung habe das Kultusministerium den vier staatlich anerkannten Trägern der Erwachsenenbildung auf Landesebene für das Jahr 2013 noch keine Bewilligungen erteilt. Auch Abschlagszahlungen seien seit Vorliegen der vier Prüfungsmitteilungen des ORH nicht geleistet worden.

Nach Auffassung des Kultusministeriums komme den aufgeworfenen Fragen teilweise grundsätzliche Bedeutung zu. Es habe daher eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, in der aufgrund der Feststellungen des ORH die Grundstrukturen der Förderung nach dem EbFöG überarbeitet würden.

15.4 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH hält die eingeleiteten Schritte zur Überarbeitung der Förderstrukturen und zur Rückforderung zu Unrecht geleisteter staatlicher Zuschüsse für dringend notwendig. Die staatliche Förderung ist aus Sicht des ORH so zu gestalten, dass die Ziele erreicht und Mitnahmeeffekte verhindert werden. Es ist erforderlich, die Ausführungsvorschriften zum EbFöG hinsichtlich der förderfähigen Veranstaltungen und das Meldeverfahren für die Landesstatistik konkreter zu fassen und klare Abgrenzungen vorzunehmen.

Durch geeignete Kontrollen des Kultusministeriums und bei den Trägern ist sicherzustellen, dass nur förderfähige Veranstaltungen für die Landesstatistik gemeldet und die Zuschüsse von den Trägern zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet werden.

Die internen Kontrollmechanismen der Träger entbinden das Kultusministerium nicht von einer eigenständigen Prüfung.



16 Förderung von Kinder- und Jugendtheatern

(Kap. 15 05 TG 73)

Die einschlägigen Fördertatbestände für Kinder- und Jugendtheater sollten klar gefasst und beachtet werden.

Die Voraussetzungen für eine staatliche Förderung des Münchner Theaters für Kinder liegen nicht mehr vor. Daher sollte diese Förderung - ggf. nach einer Übergangszeit - eingestellt werden.

Der ORH hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth in den Jahren 2010 bis 2013 die Verwendung der staatlichen Förderung bei sechs Kinder- und Jugendtheatern geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war die Einhaltung der Förderkriterien sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung.

16.1 Ausgangslage

Der Freistaat fördert mit jährlich 65 Mio. € nichtstaatliche Theater und sonstige Einrichtungen auf dem Gebiet der darstellenden Kunst; darunter sind 14 reine Kinder- und Jugendtheater in privater Trägerschaft. Für diese 14 Theater wurden im Haushalt jährlich 1 Mio. € an Fördermitteln bereitgestellt.

Der ORH hat folgende sechs Kinder- und Jugendtheater geprüft, auf die insgesamt 75 % der Fördermittel entfielen:

➤ Junges Theater Augsburg	Fördersumme	65.000 €
➤ Münchner Theater für Kinder	Fördersumme	370.000 €
➤ Theater Pfütze Nürnberg	Fördersumme	105.000 €
➤ Theater Mumpitz Nürnberg	Fördersumme	80.000 €
➤ Junges Landestheater Bayern	Fördersumme	103.000 €
➤ Chapeau Claque Bamberg	Fördersumme	20.000 €

Die Förderung von Kinder- und Jugendtheatern dient der Erfüllung eines bildungspolitischen Auftrags und der Heranführung von Kindern und Jugendlichen an das Theater. Die Vergabe der Fördermittel erfolgt nach den allgemeinen Fördergrundsätzen für die nichtstaatlichen Theater.

Nach diesen Fördergrundsätzen⁷⁴ waren u. a. folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- **Kommunale Förderung:** Die staatliche Förderung kommt i. d. R. nur dann in Betracht, wenn die örtlich zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften die Einrichtung angemessen fördern und der Zuschussbedarf deren Leistungsfähigkeit übersteigt.

⁷⁴ StMBW: Grundsätze für die Förderung nichtstaatlicher Theater (Stand: 10.10.2013), http://www.stmwfk.bayern.de/fileadmin/user_upload/PDF/Kunst/theaterfoederung-grundsaeetze.pdf (abgerufen am 23.02.2014).

- ▶ Professioneller Betrieb: Bei ganzjährigem Spielbetrieb sollen mindestens 100 Theater Vorstellungen in Eigenproduktion und vier Neuproduktionen (seit 2012 zwei Theaterproduktionen für Theater in privater Trägerschaft und eine Neuproduktion für Kinder- und Jugendtheater) durchgeführt werden.
- ▶ Eigenes Ensemble: Neben dem festangestellten ständigen Personal werden überwiegend künstlerische Mitglieder auf der Basis von zumindest produktionsbezogenen Stückverträgen mit Sozialversicherungspflicht beschäftigt.
- ▶ Besondere überregionale Bedeutung: Grundsätzlich keine Förderung von Bühnen mit Sitz in München, es sei denn, dass diese einen überwiegenden Anteil des Spielbetriebs außerhalb Münchens bestreiten.
- ▶ Mehrjähriger (mindestens fünfjähriger) erfolgreicher Betrieb.

Im Einzelfall können Ausnahmen von einzelnen Fördervoraussetzungen zugelassen werden, wenn dies wegen der überregionalen Bedeutung und der einzigartigen speziellen Schwerpunktsetzung vertretbar erscheint.

16.2 Feststellungen

16.2.1 Einhaltung der Fördergrundsätze

16.2.1.1 Kommunale Förderung

Außer dem Theater für Kinder in München erhalten alle Theater eine kommunale Förderung. Die Landeshauptstadt München lehnt dies mit der Begründung ab, dass sie ein eigenes Kinder- und Jugendtheater (Schauburg) betreibe. Bis in die 1990er-Jahre hatte die Landeshauptstadt München einen jährlich unterschiedlichen Zuschuss geleistet. Im Jahr 2008 hat die Stadt dem Theater letztmals eine einmalige Förderung von rd. 60.000 € für Investitionen im Brandschutzbereich und notwendige Personalmittel während der Umbauzeit gewährt. Obwohl die angemessene Förderung durch die Sitzkommune grundsätzliche Voraussetzung für die Förderung durch den Freistaat ist, wird das Münchner Theater für Kinder seit Jahren sehr hoch allein vom Freistaat bezuschusst.

Bei der Finanzierung der Theater Pfütze und Mumpitz in Nürnberg ist noch auf eine Besonderheit hinzuweisen: Das Staatstheater Nürnberg bietet kein eigenes Kinder- und Jugendtheater im Schauspielbereich an; es gibt zwischen dem Staatstheater und den beiden Theatern eine Kooperationsvereinbarung, um „hochwertiges Kindertheater für Nürnberg und die Region sicherzustellen“. Dabei verpflichten sich beide Theater, pro Spielzeit - ergänzend zu ihrem sonstigen Programm - abwechselnd je eine Neuproduktion und Wiederaufnahme in Kooperation mit dem Staatstheater zu realisieren. Als Gegenleistung erhalten sie dafür eine feste Grundfinanzierung und zusätzlich verbleiben die aus den Vorstellungen erzielten Einnahmen bei den Häusern.



16.2.1.2 Anzahl der Vorstellungen und Neuproduktionen

Alle Kinder- und Jugendtheater boten im Prüfungszeitraum mindestens 100 Vorstellungen an. Die bis 2012 geltende Vorgabe, mindestens vier Neuproduktionen pro Spielzeit zu erbringen, konnten die Theater nicht oder nur durch weitere kleinere mobile Produktionen erfüllen. Durch die ab 2012 gültige Reduzierung auf eine eigene Neuproduktion für Kinder- und Jugendtheater dürfte sich dieses Problem in der Zukunft nicht mehr stellen.

Die gegenüber den (bis 2012 geltenden) Fördergrundsätzen unzureichende Anzahl an Neuproduktionen glichen alle Theater mit Ausnahme des Münchner Theaters durch theaterpädagogische Arbeit aus. Hierzu zählen Begleitmaterial für Kindergärten/ Schulen, Workshops, Informationsveranstaltungen für Lehrer, die Erarbeitung von Klassenstücken oder fremdsprachige Stücke. Das Theater Chapeau Claque hat z. B. im Jahr 2012 280 theaterpädagogische Veranstaltungen angeboten.

16.2.1.3 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Das Münchner Theater für Kinder hat im Jahr 2009 keine und in den Jahren 2010 und 2011 nur eine Neuproduktion pro Spielzeit auf die Bühne gebracht. In den Zuschussanträgen an das Wissenschaftsministerium wurden demgegenüber bis zu elf Neuinszenierungen pro Spielzeit angekündigt. Ein derartiger Wegfall von Neuproduktionen verändert den Finanzierungsbedarf eines Theaters erheblich.

Bei allen untersuchten Bühnen konnte vom ORH die Buchführung nur mit erheblichem Zeitaufwand mit dem Verwendungsnachweis abgeglichen werden. Dabei wurde festgestellt, dass in allen Fällen Beträge ausgewiesen wurden, die nicht dem Theaterbetrieb zuzurechnen und damit nicht zuwendungsfähig waren (Ausgaben für sonstige Veranstaltungen oder Projekte, Abschreibungen, private Ausgaben u. a.). Da die Kostenansätze lt. Zuwendungsbescheid dennoch eingehalten wurden, ergaben sich keine Rückforderungstatbestände.

Beim Münchner Theater für Kinder wurden gravierende Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung festgestellt. Aufgrund der vorhandenen Belege, Übertragungsfehler in der Buchhaltung und Abweichungen zwischen dem tatsächlichen Zahlenmaterial und Angaben in den Verwendungsnachweisen konnte keine geordnete und nachvollziehbare Buchführung attestiert werden.

Das Theater hatte im Prüfungszeitraum zudem Verbindlichkeiten in beträchtlicher Höhe. Rund die Hälfte davon entfallen auf Rückstände für Sozialabgaben. Die Ergebnisse des Spielbetriebs waren in den letzten Jahren stetig rückläufig.⁷⁵

⁷⁵ Besucherzahlen ausgehend von verkauften Tickets: 2009: 66.479; 2010: 65.325; 2011: 57.847; Anzahl der Vorstellungen: 2009: 471; 2010: 473; 2011: 417; davon Gastspiele: 2009: 30; 2010: 32; 2011: 25.

16.3 Würdigung

Das Wissenschaftsministerium muss in den Verwendungsnachweisen auf die Abgrenzung von nicht theaterspezifischen Einnahmen und Ausgaben achten.

Das Wissenschaftsministerium hat die Zahl der erforderlichen Neuproduktionen abgesenkt und zum Ausgleich dafür theaterpädagogische Angebote als zulässig erachtet. Diese Praxis sollte in den Fördergrundsätzen verankert werden.

Der ORH hat erhebliche Zweifel, ob aufgrund der Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Münchner Theaters für Kinder eine zweckentsprechende Verwendung der staatlichen Mittel gewährleistet ist. Im Übrigen ist der Einsatz von staatlichen Mitteln nach Auffassung des ORH nicht mit dem Umstand vereinbar, dass der Zuwendungsempfänger seinen Zahlungsverpflichtungen für Sozialabgaben nicht ordnungsgemäß nachkommt.

Das Wissenschaftsministerium begründet seine Förderung - trotz seit vielen Jahren fehlender kommunaler Zuschüsse - mit der Überregionalität des Theaters. Aufgrund des Rückgangs von Vorstellungen, Gastspielen und Besucherzahlen erfüllt das Theater das Kriterium „Überregionalität“ allerdings zunehmend nicht mehr. Dadurch entfällt auch die Grundlage für eine Ausnahme in diesem Einzelfall.

16.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wissenschaftsministerium stimmt dem ORH zu, dass auf eine klare Trennung der Ausgaben in den Verwendungsnachweisen zu achten sei; allerdings seien auch die Gesamtausgaben durchaus von Interesse, um sich ein Bild von der wirtschaftlichen Gesamtsituation des Theaterbetriebs zu machen.

Das Wissenschaftsministerium werde den Hinweis, das Angebot von theaterpädagogischen Veranstaltungen verpflichtend in den Fördergrundsätzen zu verankern, bei der nächsten Überarbeitung der Fördergrundsätze aufgreifen.

Das Wissenschaftsministerium stimmt dem ORH zu, dass die Förderung durch die Sitzkommune wegen des Grundsatzes der Subsidiarität der staatlichen Förderung unabdingbare Voraussetzung für eine Förderung durch den Freistaat sei. Die Ausnahmeregelung für das Münchner Theater für Kinder sei zumindest in der Vergangenheit gerechtfertigt gewesen, weil viele Kinder aus dem Umland die Vorstellungen besuchten und das Theater zudem zahlreiche Gastspiele im Umland durchgeführt habe. Hinzu käme, dass in den vergangenen Jahren kein ausreichendes Angebot für Kinder im Vorschulalter bestanden habe. Dies habe sich mittlerweile durch ein erweitertes Angebot der städtischen Bühne „Schauburg“, aber auch durch die Angebote der Münchner Staatstheater grundlegend gewandelt.



Zumindest für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren sollte gleichwohl beim Theater für Kinder die Förderung fortgesetzt werden. Damit solle dem Theater die Möglichkeit gegeben werden, durch Umstrukturierungsmaßnahmen auch ohne staatliche Förderung, dafür aber mit kommunalen und privaten Zuwendungen den Betrieb aufrechtzuerhalten.

Das Münchner Theater für Kinder hat in einer ergänzenden Stellungnahme auf Folgendes hingewiesen:

Zukünftig werde eine kommunale Förderung angestrebt. Die Angebote des Münchner Theaters für Kinder und der Schauburg würden sich gut ergänzen. Deshalb plane das Theater, die unkoordiniert praktizierte Arbeitsteilung zwischen den beiden Theatern zu verbessern. Es strebe daher eine Kooperationsvereinbarung zwischen beiden Häusern an. Zudem solle im Jahr 2014 das Theater in eine neue Trägerschaft überführt und ein Förderverein gegründet werden, um die kommunale Förderung zu erleichtern und private Zuwendungen besser zu akquirieren.

Das Theater führt aus, dass es in der Vergangenheit zu buchungstechnischen Problemen und Fehlern gekommen sei. Ab jetzt werde das Theater auf kaufmännischer Seite fachmännisch unterstützt und die Buchhaltung in professionelle Hände überführt. Aufgrund der buchhalterischen Probleme seien die Überfälligkeit von Sozialabgaben und andere Verbindlichkeiten lange unentdeckt geblieben. Derzeit würden keine Sozialabgaben mehr ausstehen. Auch die übrigen Außenstände und Verbindlichkeiten seien vollständig beglichen oder zumindest stark reduziert worden.

Da die kaufmännische Seite unter Kontrolle sei, werde man sich künftig wieder mehr der inhaltlichen Seite widmen können. Man sei auch überzeugt, dass das Theater nach wie vor überregional beliebt sei. Künftig werde daher die Herkunft der Besucher statistisch erfasst.

Zum theaterpädagogischen Angebot merkt das Theater an, dass bislang kein Bedarf an zusätzlichem pädagogischem Lehrmaterial zugetragen worden sei. Das Theater werde aber bei den Lehrkräften der Schulklassen den Bedarf abfragen.

16.5 Schlussbemerkung des ORH

Die einschlägigen Fördertatbestände für Kinder- und Jugendtheater sollten klar gefasst und auch beachtet werden.

Der ORH nimmt die beim Theater für Kinder erreichten und beabsichtigten Verbesserungen zur Kenntnis. Gleichwohl ist der ORH, in Übereinstimmung mit dem Wissenschaftsministerium, der Auffassung, dass die bisherige Ausnahmeregelung nicht mehr gerechtfertigt ist. Die Förderung des Theaters für Kinder liegt in der Entscheidung der Stadt München. Die staatliche Förderung sollte - ggf. nach einer Übergangszeit - eingestellt werden.





STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN, FÜR LANDESENTWICKLUNG UND HEIMAT

17 **Nochmals: Steuererklärungen großer Personengesellschaften durchgängig elektronisch bearbeiten**

(Kap. 06 05)

Die Finanzämter müssen die Steuererklärungen von Personengesellschaften mit vielen Beteiligten durchgängig elektronisch bearbeiten können. Die derzeitige manuelle Bearbeitung ist aufwendig, umständlich und fehleranfällig.

Der ORH hat dies bereits 2009 festgestellt und dringend Abhilfe gefordert. Ein funktionierendes IT-Verfahren, wie vom Finanzministerium für 2012 dem Landtag gegenüber angekündigt, steht immer noch nicht zur Verfügung.

Der ORH hat 2013 bei elf Finanzämtern die Bearbeitungsweise bei Medienfonds und anderen großen Personengesellschaften geprüft. Eine ähnliche Prüfung hatte bereits 2009 stattgefunden.

17.1 **Allgemeines**

Medienfonds und andere Personengesellschaften haben z. T. tausende Beteiligte. Der Gewinn oder Verlust sowie weitere Besteuerungsgrundlagen müssen jedes Jahr vom Finanzamt am Sitz der Gesellschaft rechtsverbindlich festgestellt und auf die Beteiligten verteilt werden. Die Wohnsitzfinanzämter der Gesellschafter erhalten Mitteilungen und verwerten diese bei deren Einkommensteuer. Gewinnanteile werden versteuert, Verlustanteile reduzieren andere positive Einkünfte.

17.2 **Prüfungsfeststellungen**

17.2.1 **Fiskalische Bedeutung**

Bei den bayerischen Finanzämtern sind 5.000 Gesellschaften mit mehr als zehn Beteiligten erfasst. Insgesamt haben diese 1,2 Mio. Gesellschafter. Bei diesen Großgesellschaften sind pro Veranlagungszeitraum oft mehrere Bescheidverfahren abzuwickeln. Erstbescheide sind nach Betriebsprüfungen oder nach Einsprüchen zu ändern. Häufig kommt es auch zu Aussetzungen der Vollziehung. In jedem Verfahren sind eigene Bescheide und Mitteilungen für jeden Beteiligten zu erstellen. Jährlich fallen mehr als zwei Millionen Papiermitteilungen an.

Die größte Gesellschaft zum Beispiel hat 24.500 Beteiligte. Allein mit der Erfassung der Stammdaten dieses Falls wäre eine Vollzeitkraft rechnerisch 153 Arbeitstage, also mehr als ein halbes Jahr beschäftigt. Für den Ausdruck der Mitteilungen eines einzigen Gewinnfeststellungsvorgangs werden 49 handelsübliche Packungen Druckerpapier (jeweils 500 Blatt) benötigt.

Abbildung 13

*Mitteilungen eines Jahres
der größten Fondsgesellschaft*



Im Jahr 2010 erzielten die Gesellschaften mit mehr als zehn Beteiligten 3,1 Mrd. € Gewinne und 662 Mio. € Verluste, die steuerlich zu berücksichtigen sind. Bei vorsichtiger Schätzung mit durchschnittlich 20 % Einkommensteuer der Gesellschafter liegt die steuerliche Auswirkung der rechtsverbindlich festzustellenden Beträge bei jährlich 750 Mio. €.

Das Finanzamt München verwaltet 100 Medienfonds. Bei 34 dieser Fonds mit zusammen 43.000 Beteiligten sind insgesamt 1,8 Mrd. € Gewinne oder Verluste von der Vollziehung ausgesetzt. Die einkommensteuerliche Bedeutung dieser Aussetzungen liegt geschätzt bei mindestens 360 Mio. €.



17.2.2 Derzeitige Verwaltungspraxis und Defizite

17.2.2.1 Erklärungsabgabe

Personengesellschaften müssen gem. § 181 Abs. 2a AO die jährliche Erklärung zur Feststellung und Aufteilung der Gewinne oder Verluste ab 2011 elektronisch abgeben. Derzeit ist es den Finanzämtern jedoch technisch nicht möglich, Daten für Gesellschaften mit mehr als zehn Beteiligten elektronisch anzunehmen. Die Erklärungen der größeren Fälle müssen deshalb nach wie vor in Papierform eingereicht werden.

17.2.2.2 Erstellung der Bescheide und Mitteilungen

Es ist Aufgabe des für die Gesellschaft zuständigen Finanzamts, im Rahmen der Gewinn- oder Verlustfeststellung die Mitteilungen an die Finanzämter der Gesellschafter zu erstellen. Bei großen Gesellschaften erfordert dies hohen Arbeits- und Zeitaufwand. Es kommt regelmäßig zu Verzögerungen. Einzelne Firmen stellen deshalb den Finanzämtern die Mitteilungen bereits ausgedruckt zur Verfügung. Nur wenn das Finanzamt diese ohne genaue Prüfung und ohne Abweichung übernimmt, kann der Fall zügig abgewickelt werden.

Besonders aufwendig sind Fälle, bei denen das Finanzamt Änderungen vornimmt oder die Mitteilungen selbst erstellen muss. Dies ist noch immer mit umfangreichem Erfassungs- und Eingabeaufwand verbunden.

Als Folge dieses Verfahrens bestehen erhebliche Vollzugsrückstände. So waren bei einer Fondsgruppe, die keine Mitteilungen zur Verfügung stellt, zehn Einzelgesellschaften mit zusammen mehr als 40.000 Beteiligten z. T. ab 2007 noch nicht veranlagt. Für die Jahre 2007 bis 2010 waren bei der Firmengruppe 155.000 fällige Mitteilungen nicht erstellt. In einem anderen Fall mit über tausend Beteiligten kam es zu einer zweijährigen Verzögerung, weil Änderungen vorzunehmen waren und alle Stamm- und Individualdaten einzeln eingegeben werden mussten.

17.2.2.3 Mitteilungsauswertung

Die Mitteilungen an die Finanzämter der Gesellschafter ergehen bisher ausnahmslos in Papierform. Bei der Übermittlung und Auswertung kommt es leicht zu Fehlern. Besteuerungsgrundlagen werden entweder nicht oder falsch übernommen und führen zu unzutreffenden Steuerfestsetzungen. Dies gilt besonders bei Fällen mit vielen Einzelbeteiligungen oder Auslandssachverhalten. Steuerausfälle entstehen, weil Auswertungsfehler, die zu einer zu niedrigen Steuer führen, nicht mehr erkannt und korrigiert werden. Steuererhöhende Fehler führen dagegen i. d. R. zu Einsprüchen und werden bereinigt.

17.2.3 Prüfung 2009 des ORH

Der ORH hat sich mit dem Thema bereits 2009 befasst und das umständliche und unwirtschaftliche Verfahren kritisiert.⁷⁶ Die parlamentarische Behandlung wurde 2011 gegenüber dem Landtag mit der Ankündigung des Finanzministeriums abgeschlossen, ab 2012 stünde ein komfortables IT-Verfahren mit verschiedenen Funktionalitäten flächendeckend zur Verfügung.⁷⁷ Sowohl die Probleme mit der Erklärungsabgabe als auch die Probleme bei der Durchführung der Veranlagungsarbeiten wären dann gelöst. Die Finanzämter wären dann auch nicht mehr von der Mitwirkung der Gesellschaften und deren Steuerberater abhängig.

Nach Feststellung des ORH wurde diese Ankündigung nicht eingehalten.

17.3 Würdigung des ORH

In den vergangenen vier Jahren seit der ORH-Prüfung 2009 wurden keine wesentlichen Fortschritte erzielt.

Eine wirksame IT-Unterstützung ist gerade bei Groß- und Massenfällen unentbehrlich. Die Abwicklung dieser Fälle über Papier führt zu Mehraufwand und Fehlern, die durch IT-Einsatz erheblich reduziert werden könnten.

Alle notwendigen Daten müssen elektronisch beim Finanzamt angenommen und ohne zusätzliche Erfassungsarbeiten geprüft und verarbeitet werden können. Soweit Änderungen durch das Finanzamt notwendig sind, müssen diese mit geringem Aufwand automatisiert möglich sein. Die Mitteilungen an die Finanzämter der Gesellschafter sollten ebenfalls nicht mehr in ausgedruckter Form, sondern elektronisch versandt werden.

Ziel muss ein durchgängiger elektronischer Workflow von der Erklärungsabgabe der Gesellschaften über deren Veranlagung bis zur Auswertung der Mitteilungen bei den Beteiligten sein.

17.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Steuerverwaltung räumt ein, dass die IT-Unterstützung beim Besteuerungsverfahren der großen Personengesellschaften nicht zufriedenstellend ist. Unabhängig von der Optimierung werde die Verwaltung großer Fälle mit tausenden Beteiligten aber immer einen hohen Personalaufwand erfordern.

Zunächst sei geplant, die Möglichkeit der elektronischen Erklärungsabgabe und -annahme auf 50 bis 100 Beteiligte auszuweiten. Vorher müsse aber der Stammdatenabgleich flächendeckend funktionieren. Der Einsatz des hierfür notwendigen sog. FEIN-Managers⁷⁸ habe sich immer wieder verzögert. Auch bei der sachlichen Bearbeitung von Fällen mit vielen Beteiligten seien Verbesserungen realisiert worden, sodass nun eine Abwicklung unabhängig von der Unterstützung durch die Beraterseite möglich sei.

⁷⁶ ORH-Bericht 2009 TNr. 24.

⁷⁷ FMS vom 29.10.2010 (35-H 3045 - 039 - 42 249/10).

⁷⁸ FEIN: Verfahren zur Feststellung der Einkünfte.



Der durchgängige elektronische Workflow ohne Medienbrüche von der Abgabe der Feststellungserklärung bis zur Auswertung der Mitteilungen beim einzelnen Gesellschafter sei geplant. Erste Funktionalitäten sollen ab 2015 zur Verfügung stehen.

17.5 Schlussbemerkung des ORH

Die erneute Ankündigung des Finanzministeriums, erst in den nächsten Jahren elektronische Erklärungen von Gesellschaften mit bis zu 100 Beteiligten zu ermöglichen, ist unzureichend.

Die Steuerverwaltung muss nunmehr rasch die technischen Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Finanzämter die Erklärungen gerade auch größerer Gesellschaften durchgängig elektronisch bearbeiten können.

18 Umgang mit dem Risikomanagement bei der Arbeitnehmerveranlagung mangelhaft

(Kap. 06 05)

Bei der Arbeitnehmerveranlagung werden 44 % der Fälle mit Hinweisen des maschinellen Risikomanagementsystems mangelhaft bearbeitet. Jährliche Steuerausfälle in zweistelliger Millionenhöhe sind die Folge. Die Bearbeitung der Risikohinweise muss verbessert werden.

Der ORH hat 2012/2013 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach und Augsburg bei sechs Finanzämtern die Umsetzung des Risikomanagements in der Veranlagungspraxis bei der Arbeitnehmerveranlagung geprüft.

18.1 Ausgangslage

Bereits seit mehreren Jahren ist für die Arbeitnehmerveranlagung ein von mehreren Ländern gemeinsam entwickeltes maschinelles Risikomanagementsystem flächendeckend im Einsatz. Die Daten aus den Einkommensteuererklärungen durchlaufen dabei einen elektronischen Risikofilter mit einer Vielzahl von regelmäßig evaluierten Kriterien für mögliche Fehler. Erkennt das System darin Risiken, gibt es entsprechende Hinweise aus. Die vom System erkannten Risiken sind von den Mitarbeitern der Finanzämter verlässlich und in guter Qualität zu bearbeiten.

Folgende Ziele werden mit dem maschinellen Risikomanagement verfolgt:

- Konzentration der Bearbeitung auf risikoreiche Fälle und Sachverhalte,
- gleichmäßige Rechtsanwendung durch einheitliche Risikokriterien,
- Erhöhung des Steueraufkommens und

- bessere Arbeitsqualität durch Standardisierung der Arbeitsabläufe.

Daneben ermittelt die Steuerverwaltung Kennzahlen zur Qualität der Bearbeitung.

18.2 Prüfungsfeststellungen

18.2.1 Bearbeitungsqualität bei Risikohinweisen

Der ORH zog aus dem Veranlagungszeitraum 2010 eine Stichprobe der Risikohinweise und prüfte 1.500 Fälle mit höheren Erstattungsbeträgen. In insgesamt 44 % der Fälle wurde festgestellt, dass Risikohinweise ohne die erforderlichen Ermittlungen bzw. unzutreffend bearbeitet worden waren. Die Bearbeiter entschieden von Fall zu Fall, ob und in welchem Umfang sie den Hinweisen nachgehen wollten. Soweit erforderliche Ermittlungen nicht vorgenommen wurden, ergaben sich Ausfallrisiken von 1 Mio. €. Die unzutreffende Bearbeitung führte zu Steuerausfällen von 340.000 €. Eine auf der Zufallsstichprobe des ORH basierende Hochrechnung ergab landesweite Steuerausfälle von jährlich 18 Mio. €.

In mehr als der Hälfte der überprüften Fälle war das Zeichnungsrecht wegen der Bedeutung der Fälle dem Sachgebietsleiter vorbehalten. In 46 % davon waren Bearbeitungsmängel festzustellen.

18.2.2 Controlling der Bearbeitungsqualität

Erkenntnisse über die Bearbeitungsqualität versucht die Steuerverwaltung mithilfe eines internen Controllings zu gewinnen. Es ermittelt Kennzahlen z. B. zur Abweichungsquote, also den Anteil der Fälle, in denen Bearbeiter Angaben in den Steuererklärungen änderten, oder zum Mehrergebnis je Abweichung. Damit soll die Entwicklung im Vergleich zu den Vorjahren abgeschätzt werden. Daneben sollen Erkenntnisse über Leistungsunterschiede zwischen Finanzämtern oder Arbeitseinheiten gewonnen werden. Der ORH stellte fest, dass diese Qualitätskennzahlen aus dem Controlling der Arbeitnehmerveranlagung seit 2010 rückläufig waren. Die Abweichungsquote sank von 20,3 % in 2009 auf 15,6 % in 2012. Die aus den Änderungen der Bearbeiter resultierenden Mehrsteuern gingen bayernweit von 222 auf 165 Mio. € zurück. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass im Controlling nicht alle Abweichungen und Mehr- bzw. Minderergebnisse erfasst wurden. Korrekturen von Schreibfehlern oder offenbaren Unrichtigkeiten und Änderungen aufgrund von Abgleichen mit vorliegenden elektronischen Daten wurden beispielsweise nicht berücksichtigt, auch wenn sie durch einen Risikohinweis angeregt worden waren.

Die Ursachen für den Rückgang der Qualitätskennzahlen untersuchte die Steuerverwaltung bisher nicht empirisch und differenziert auf Ebene einzelner Sachverhalte und Risikohinweise. Das Datenmaterial wurde nicht zusammengeführt und systematisch ausgewertet, ein entsprechendes Analysewerkzeug fehlte.



18.3 Würdigung des ORH

18.3.1 Bearbeitungsqualität steigern

Die festgestellte Beanstandungsquote von 44 % ist deutlich zu hoch. Die ausgegebenen Risikohinweise müssen zuverlässig, qualitativ gut und zumindest Fälle mit höheren Steuerrisiken intensiv geprüft werden, damit die Ziele des maschinellen Risikomanagements erreicht werden. Werden Risikohinweise nicht oder fehlerhaft bearbeitet, kann dies über mehrere Veranlagungszeiträume zu hohen Steuerausfällen führen. Der ORH hält daher eine deutliche Qualitätssteigerung für dringend notwendig.

Der ORH fordert, dass die Sachgebietsleiter ihre Verantwortung in der Qualitätssicherung im maschinellen Risikomanagement stärker wahrnehmen und die Bearbeitung der Risikohinweise besser überwachen.

18.3.2 Qualitätscontrolling verbessern

Das Controlling der Bearbeitungsqualität erfordert eine genauere, differenziertere Analyse der Mehr- und Minderergebnisse als bisher. Die Evaluation der Risikoregeln allein reicht nicht aus. Die Entwicklung der Abweichungen sollte auch auf der Ebene einzelner Risikosachverhalte vergleichend untersucht werden. Dies würde Unterschiede transparenter machen und zeigen, wo die Schwerpunkte im Qualitäts- und Risikomanagement im Sinne einer Best Practice zu setzen sind und die Bearbeitungsqualität konkret verbessert werden muss.

18.3.3 Weitere Empfehlungen zur Qualitätssicherung

Darüber hinaus empfiehlt der ORH u. a. folgende Maßnahmen:

- ▶ Elektronische Abarbeitung der Risikohinweise und Checklisten für einen besseren Workflow und eine maschinell verwertbare Dokumentation des Prüfungsergebnisses.
- ▶ Automatische Übernahme elektronisch übermittelter Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge bei der Steuerfestsetzung.
- ▶ Bearbeitung der Steuerfälle mit Auslandsbezug durch besonders geschulte Mitarbeiter.
- ▶ Bearbeitung von Risikohinweisen als Schwerpunkt bei Geschäftsprüfungen durch das Landesamt für Steuern.

18.4 Stellungnahme der Verwaltung

Auch die Finanzverwaltung hält die festgestellten Fehlerquoten bei der Bearbeitung der Risikohinweise für zu hoch, sogar für „alarmierend“ zu hoch in den Fällen mit Zeichnungsvorbehalt des Sachgebietsleiters.

Das Landesamt für Steuern ergreife seit 2011 vielfältige Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität (Informationsveranstaltungen, Geschäftsprüfungen, Schulung der Sachgebietsleiter). Darüber hinaus werde eine stärkere Sensibilisierung der Sachgebietsleiter angestrebt.

Ein professionelles Qualitätscontrolling und eine genauere Evaluation der Risikoregeln würden angestrebt. Dafür seien eine differenziertere Datenbasis und geeignete Analyserwerkzeuge notwendig. Die Qualitätskennzahlen aus dem Controlling könnten nur sehr eingeschränkt als Indikator für die Wirksamkeit des Risikomanagementsystems herangezogen werden.

Die vom ORH vorgeschlagenen Maßnahmen würden geprüft, einige seien bereits in der Umsetzung. Zum Teil sei aber nur eine mittel- bis langfristige und stufenweise Realisierung möglich. Das Landesamt für Steuern habe verschiedene alternative Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung entwickelt.

18.5 Schlussbemerkung des ORH

Die Bearbeitungsqualität der im maschinellen Risikomanagement erkannten Risiken muss deutlich verbessert werden. Angesichts der Steuerausfälle ist es dringend erforderlich, die Mitarbeiter und Sachgebietsleiter hierfür stärker zu sensibilisieren, das Qualitätscontrolling zu intensivieren und die vorgeschlagenen Maßnahmen zügig umzusetzen.



19 Erbschaft- und Schenkungsteuer zügiger festsetzen

(Kap. 06 05)

Von der Entstehung der Erbschaft- und Schenkungsteuer bis zur erstmaligen Festsetzung vergehen im Durchschnitt bei der Erbschaftsteuer 18, bei der Schenkungsteuer 36 Monate. Dies dauert zu lange. Durch ineffiziente Arbeitsabläufe werden Festsetzungen später durchgeführt als möglich. Dem Freistaat entstehen deshalb jährlich Zinsnachteile in Millionenhöhe.

Der ORH fordert eine zeitnähere Festsetzung der Erbschaft- und Schenkungsteuer.

Der ORH hat 2012 und 2013 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach und Augsburg die Arbeitsweise der an den Finanzämtern Amberg, Eggenfelden, Hof, Kaufbeuren, Lohr am Main und Nördlingen zentralisierten Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen geprüft. Dabei hat er bei der Erbschaftsteuer 47.599 und bei der Schenkungsteuer 43.432 Fälle ausgewertet.

19.1 Ausgangslage

In Deutschland wird alljährlich Vermögen bis zu 250 Mrd. € - mit steigender Tendenz - vererbt.

Grundsätzlich unterliegen alle Erwerbe von Todes wegen und alle Schenkungen unter Lebenden der Besteuerung. Jedem Erwerber steht ein persönlicher Freibetrag zu, der ebenso wie der Steuersatz vom Grad der Verwandtschaft abhängig ist:

Freibeträge und Steuersätze		Tabelle 28
	Freibetrag	Steuersatz von ... bis ...
Ehegatten/Lebenspartner	500.000 €	7 - 30 %
Kinder und Stiefkinder	400.000 €	15 - 43 %
Enkel	200.000 €	7 - 30 %
Geschwister, Neffen und Nichten	20.000 €	15 - 43 %
Nicht Verwandte	20.000 €	30 - 50 %

Daneben gibt es Steuerfreistellungen bei der Übertragung von Grundbesitz und von Betriebsvermögen.

Sämtliche für eine Erbschaft- oder Schenkungsteuerfestsetzung notwendigen Unterlagen (Sterbefallanzeigen, Bankanzeigen, Mitteilungen der Nachlassgerichte, notarielle Urkunden) werden den Finanzämtern in Papierform übermittelt. Diese Daten sind von den Finanzämtern in das eigens entwickelte IT-System AUSTER⁷⁹ zu übernehmen.

⁷⁹ Automationsunterstützung für die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen.

Die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen entscheiden unter Berücksichtigung des erworbenen Vermögens und der persönlichen Freibeträge, ob sie Erbschaftsteuererklärungen anfordern. Für die Wertfeststellungen von Grundbesitz und Betriebsvermögen haben die Steuerpflichtigen zusätzliche Erklärungen bei den zuständigen (Lage- bzw. Betriebsstätten-)Finanzämtern einzureichen, die die Werte in einem gesonderten Verfahren feststellen. Danach ist für jeden einzelnen Erwerber eine eigene Festsetzung der Erbschaft- oder Schenkungsteuer durchzuführen. Bei Großfällen⁸⁰ bestehen Anweisungen, sie zeitnah zu bearbeiten. Eine Verzinsung fälliger Steueransprüche ist nicht vorgesehen.

Das Aufkommen aus bayerischen Erbschaft- und Schenkungsteuerfällen steht dem Freistaat zu. Es entwickelte sich in den letzten Jahren wie folgt:

Aufkommen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer (Mio. €)				<i>Tabelle 29</i>
	2009	2010	2011	2012
Erbschaft- und Schenkungsteuer	988,8	940,0	846,7	996,1

19.2 Prüfungsfeststellungen

19.2.1 Bearbeitungsdauer

Die Auswertung des ORH ergab folgende durchschnittliche Zeitdauer zwischen Entstehung und erstmaliger Festsetzung der Steuer:

Durchschnittliche Zeitdauer pro Fall (Tage)				<i>Tabelle 30</i>
	2009	2010	2011	2012
Erbfälle	500	542	546	570
Schenkungen	992	1.167	1.100	1.097

Bei Erbschaften dauerte es durchschnittlich 18, bei Schenkungen 36 Monate, bis die Steuern festgesetzt wurden. Für Großfälle bei der Erbschaftsteuer hat der ORH eine Zeitdauer von durchschnittlich 24 Monaten festgestellt.

Bei einer zügigeren Festsetzung könnten Erbschaft- und Schenkungsteuern früher vereinnahmt werden. Bereits eine Beschleunigung um einen Monat hätte im Prüfungszeitraum die angefallenen Fremdfinanzierungskosten des Freistaates rechnerisch⁸¹ um jährlich 3 Mio. € vermindert.

19.2.2 Ursachen der verzögerten Bearbeitung

Die Überprüfung von 639 Festsetzungen ergab folgende wesentliche Ursachen für die Verzögerung der Arbeitsabläufe:

⁸⁰ Vorgänge mit einem Reinwert von mehr als 2,5 Mio. €.

⁸¹ Bei einem Zinssatz von 3,6 % p. a.



- Die Standesämter übermittelten alle Sterbefallanzeigen in Papierform. Die gemeldeten Daten lagen dort in elektronischer Form vor. Bei den Erbschaftsteuerstellen mussten sämtliche Vorgänge erneut in das IT-System eingepflegt werden.
- In Erbfällen würdigten die Erbschaftsteuerstellen unabhängig vom Umfang des Vermögens die eingegangenen Unterlagen grundsätzlich erstmals sechs Monate nach dem Todesfall. Dagegen lagen die Bankdaten i. d. R. nach drei Monaten vor. Hierbei bezogen sie Informationen des Wohnsitzfinanzamts des Erblassers, die dort vorlagen, nicht ein.
- Schenkungsvorgänge wurden den Finanzämtern oft erst bekannt, wenn bei einem späteren Erbfall Vorschenkungen erklärt wurden. Das Auswerten von Urkunden mit schenkungsteuerrelevanten Sachverhalten gestaltete sich häufig schwierig und zeitaufwendig. Die Bearbeitung wurde deshalb vielfach zugunsten der Erbvorgänge zurückgestellt.
- Die Finanzämter forderten die Erklärungen zur Wertfeststellung regelmäßig erheblich zeitlich verzögert an. Durch das Warten auf die Feststellungsbescheide wurde weitere Zeit verloren.
- Eine konsequente vorgezogene Veranlagung von Großfällen konnte weder bei Erbschaft- noch bei Schenkungsteuervorgängen festgestellt werden.
- Festsetzungen mit vorläufigen Werten erfolgten nur selten.

19.3 Würdigung und Anregungen des ORH

Die festgestellten Bearbeitungszeiten sieht der ORH als zu lange an und hält eine deutlich kürzere Zeitspanne bis zur erstmaligen Steuerfestsetzung für erforderlich.

19.3.1 Rationalisierung vorantreiben

Die Sterbefallanzeigen sollten nicht mehr in Papierform, sondern elektronisch übermittelt werden, da die erneute Eingabe die Mitarbeiter in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen unnötig belastet.

19.3.2 Zugriff auf entscheidungserhebliche Daten ermöglichen

Die Entscheidung, ob in Erbfällen eine Steuererklärung anzufordern ist, könnte effizienter getroffen werden, wenn die Höhe des vererbten Vermögens überschlägig bekannt wäre. Erkenntnisse dazu liegen dem Wohnsitzfinanzamt des Erblassers vor. Die Erbschaftsteuerstellen müssten Einsicht in die Grunddaten der Wohnsitzfinanzämter nehmen können.

19.3.3 Arbeitsabläufe besser strukturieren

Die Anforderung zusätzlicher Erklärungen und das Warten auf die gesonderten Feststellungsbescheide zum Wert von Grundbesitz oder Betriebsvermögen führen zu erheblichen Verzögerungen. Die Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuerstellen sollten dafür Sorge tragen, dass das gesonderte Verfahren so rasch wie möglich in die Wege geleitet wird.

19.3.4 Großfälle

Bei Großfällen sollten die Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuerstellen entsprechend den Verwaltungsanweisungen nachdrücklich zu einer vorrangigen Bearbeitung angehalten werden. Insbesondere Fälle mit höheren Steuerbeträgen sind alsbald nach Bekanntwerden des Steuerfalls vorläufig festzusetzen.

19.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium trägt vor, die Übermittlung der Sterbefallanzeigen in elektronischer Form werde auf Bundesebene geprüft. Da mit einer baldigen Realisierung nicht zu rechnen sei, beabsichtige Bayern ein eigenes Verfahren einzusetzen.

Der Vorschlag, den zentralisierten Erbschaftsteuerstellen einen Zugriff auf die Daten der Wohnsitzfinanzämter einzuräumen, werde geprüft.

Die Finanzämter seien angewiesen, die Steuerfestsetzung alsbald nach Kenntnis des Steuerfalls vorzunehmen. Angesichts der aktuellen Personalsituation und zusätzlicher Aufgaben könne aber eine vorgezogene Bearbeitung nur in gewichtigen Einzelfällen erwartet werden.

19.5 Schlussbemerkung des ORH

Eine zügige Veranlagung der Erbschaft- und Schenkungsteuer erfordert, dass alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft und Informationsquellen genutzt werden. Der Arbeitsablauf sollte effizienter gestaltet und die elektronische Datenübermittlung besser genutzt werden. Dem Freistaat entstehen andernfalls Zinsnachteile in Millionenhöhe.



20 Veräußerungsgewinne besser prüfen

(Kap. 06 05)

Die Feststellungen der Finanzämter bei Betriebsveräußerungen und insbesondere bei Entnahmen von Grundstücken sind häufig fehlerhaft und dauern zu lange. Dies hat erhebliche steuerliche Auswirkungen.

Der ORH hat 2013 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg bei sechs Finanzämtern in 278 Fällen die Besteuerung der Veräußerungsgewinne geprüft.

20.1 Ausgangslage

Gewinne, die bei der Veräußerung von Betrieben erzielt werden (Veräußerungsgewinne), sind einkommensteuerpflichtig. Als Veräußerung gilt auch die Aufgabe eines Betriebs. Auch wenn Wirtschaftsgüter des Betriebsvermögens in das Privatvermögen überführt werden, ist ihr Verkehrswert festzustellen. Dies ist der Wert, den ein fremder Dritter dafür bezahlen würde. Der Verkehrswert abzüglich des Buchwerts gilt als Veräußerungsgewinn und unterliegt der Einkommensteuer und ggf. der Umsatzsteuer.

Beispiel: Ein Unternehmer erwirbt im Januar 1986 ein Büro oder eine Praxis zu eigenen betrieblichen Zwecken für 300.000 €. In den 25 Jahren von 1986 bis 2010 konnten jährlich 3 % von 300.000 €, gleich 9.000 € steuermindernd abgeschrieben werden. Der Buchwert zum 31.12.2010 beträgt 75.000 €. Im Januar 2011 beendet der Unternehmer seine betriebliche Tätigkeit. Die Räume nutzt er nur noch privat. Ein fremder Dritter würde 350.000 € dafür bezahlen. Der Unternehmer hat in 2011 unter Aufdeckung der stillen Reserven einen Gewinn in Höhe von 275.000 € zu versteuern (350.000 € abzüglich 75.000 €).

Für die Jahre 2009 bis 2011 wurden landesweit bei 40.000 Betrieben (ohne juristische Personen) 3 Mrd. € Veräußerungsgewinne der Besteuerung unterworfen. Bei jedem achten Betrieb betrug der Gewinn über 100.000 €. Auf diese 5.000 Betriebe entfielen 77 % der Gewinne, zusammen 2,3 Mrd. €.

20.2 Prüfungsfeststellungen

20.2.1 Fehlerquote

Die vom ORH geprüften 278 Steuerfestsetzungen mit veranlagten Veräußerungsgewinnen ab 100.000 € ergaben zusammen 164 Mio. € Veräußerungsgewinne. Dabei wurden in jedem dritten Fall Mängel bei der Bearbeitung festgestellt, was zu geschätzten Steuerausfällen von 3 Mio. € führte.

20.2.2 Zinsnachteile

Bei 142 von 278 Fällen (51 %) war festzustellen, dass die Steuer oder zumindest eine Steuer-Vorauszahlung frühzeitiger hätte festgesetzt werden können. Der ORH berechnete hierfür einen Zinsnachteil von 1 Mio. €. ⁸²

20.2.3 Mängel bei der Gewinnermittlung

Insbesondere bei Entnahmen konnten die richtigen steuerlichen Feststellungen häufig nicht getroffen werden, da die Sachverhalte nicht zu Ende ermittelt waren oder nötige Unterlagen wie Verträge oder Wertermittlungen fehlten. Zum Teil wurden Angaben der Steuerpflichtigen ungeprüft übernommen. Beispielsweise wurde die erklärte Aufteilung von Kaufpreisen zwischen steuerpflichtigem Betriebsvermögen und nicht steuerpflichtigem Privatvermögen unverändert übernommen. Ein Finanzamt beanstandete für fast alle entnommenen landwirtschaftlichen Gebäude trotz unterschiedlicher Situationen einen einheitlich erklärten geringen Wert nicht.

In Fällen, in denen durch das Finanzamt Gutachten zur Wertermittlung angefordert wurden, konnten deutliche Abweichungen zwischen dem erklärten und dem tatsächlichen Entnahmewert festgestellt werden. Allerdings wurden diese Gutachten nur selten eingeholt.

Gerade bei der Wertermittlung von Grundstücken und landwirtschaftlichen Anwesen waren Defizite erkennbar. In den Fällen, in denen beispielsweise amtliche landwirtschaftliche Sachverständige oder Mitarbeiter der betriebsnahen Veranlagung beigezogen wurden, konnten regelmäßig höhere Entnahmewerte der Besteuerung zugrunde gelegt werden, als in der Erklärung angegeben. Ähnliches gilt für die Einschaltung der bei den Finanzämtern eingerichteten zentralen Fachstellen zur Grundstückswertermittlung. Aus Kapazitätsgründen konnten jedoch nicht alle gewünschten Fälle unterstützt werden. Zum Teil meldeten einzelne Finanzämter auch keine Fälle mehr an die Fachstelle, weil die Bearbeitungszeit in Einzelfällen länger als 20 Monate dauerte. Die Einschaltung der Fachstellen führte zu teilweise deutlichen Mehrergebnissen, in einem Einzelfall zu 1,1 Mio. € Mehrsteuern.

Die Entnahme von Kraftfahrzeugen wurde regelmäßig mit dem Buchwert oder mit einem niedrigeren Wert angesetzt. Entnahmewerte bezogen sich auf spätere Stichtage, in Einzelfällen bis zu zwei Jahre nach der tatsächlichen Entnahme. Kunstgegenstände wurden (z. B. in einer Zahnarztpraxis) ohne Beanstandung und ohne Rückfragen des Finanzamts zu einem geringen Buchwert entnommen, obwohl die Werke der Künstler in internationalen Auktionen zu hohen Preisen gehandelt wurden.

Die Entnahme von einzelnen Wirtschaftsgütern unterliegt ggf. der Umsatzsteuer. Da die Veräußerung bzw. Aufgabe häufig außerhalb der laufenden Buchführung erfolgte, war nicht immer sichergestellt, dass die Entnahmen automatisch der Umsatzsteuer unterworfen wurden. Die Finanzämter haben nicht in allen Fällen die Versteuerung nachgeholt.

⁸² Bei einem einheitlichen Zinssatz von 3,6 % p. a.



20.3 Würdigung des ORH

Die vom ORH festgestellte Fehlerquote ist zu hoch. Dadurch entstehen dem Staat erhebliche Steuerausfälle. Ferner führen verspätete Festsetzungen zu Zinsnachteilen.

Für die materiell richtige Bearbeitung der Veräußerungsgewinne ist es unabdingbar, dass die vertraglichen Unterlagen und Wertermittlungen vollständig vorliegen und dann auch zutreffend ausgewertet werden.

Immobilien sollten verstärkt mithilfe der zentralen Fachstellen für Grundstückswertermittlung oder sonstiger Experten bewertet werden.

Auch die Werte von Kraftfahrzeugen und Kunstgegenständen sollten gründlicher ermittelt werden. Die ungeprüfte Übernahme von erklärten Veräußerungsgewinnen muss abgestellt werden.

Die umsatzsteuerlichen Auswirkungen bei Entnahmen wurden nicht immer vollständig hinterfragt oder erfasst. Die umsatzsteuerliche Würdigung der Sachverhalte sollte künftig mehr Beachtung finden.

20.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Landesamt für Steuern stimmt dem ORH zu, dass für eine Qualitätssteigerung vor allem das Vorliegen aller vertraglichen Unterlagen und die Ermittlung der Entnahmewerte unentbehrlich sind.

Die Auffassung, dass die Bearbeiter zeitnahe Unterstützung bei der Ermittlung der Entnahmewerte erhalten sollen, wird geteilt. Das Problem der langen Bearbeitungsdauer bei den Fachstellen für Grundstückswertermittlung trotz einer hohen Zahl von Erledigungen sei bereits erkannt worden. Maßnahmen, um Rückstände zu reduzieren und die künftige Bearbeitungszeit zu verkürzen, würden derzeit erörtert.


Im Bereich der Umsatzsteuer seien weitere Maßnahmen zur Sensibilisierung der Bearbeiter in den Finanzämtern geplant. Bei der Erstellung der geplanten Beratungshilfe bzw. der Checkliste zu den Veräußerungsgewinnen sollen auch Hinweise zur Umsatzsteuer aufgenommen werden.

20.5 Schlussbemerkung des ORH

Betriebsveräußerungen und -aufgaben sind Vorgänge mit erheblichen steuerlichen Auswirkungen. Das Finanzministerium muss durch organisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass die erklärten Werte gründlicher geprüft und die Bearbeitungszeiten der Fachstellen für Grundstückswertermittlung verkürzt werden.

21 **Mitteinsatz bei staatlichen Wohnungsgesellschaften besser steuern**

(Kap. 13 03 Tit. 862 01 und Kap. 13 05 Anlage D)

 **Der Staat ist Alleingeschafter bei zwei Wohnungsgesellschaften. Die Gesellschaft in Nürnberg hat erhebliche finanzielle Reserven und investiert auf dem freien Wohnungsmarkt. Die Gesellschaft in München kann dagegen der staatlichen Aufgabe zum Bau von Wohnungen für Staatsbedienstete wegen fehlender finanzieller Mittel nur unzureichend nachkommen.**

Die freie Liquidität der Nürnberger Gesellschaft sollte für den dringend erforderlichen Bau von Wohnungen in München eingesetzt werden.

Der ORH hat 2011 und 2012 die Beteiligung des Staates an den beiden Wohnungsgesellschaften Siedlungswerk Nürnberg GmbH (SWN) und Stadibau Gesellschaft für den Staatsbedienstetenwohnungsbau in Bayern mbH (Stadibau) geprüft. Der Staat ist bei beiden Unternehmen alleiniger Geschafter.

21.1 **Ausgangslage**

21.1.1 **Siedlungswerk Nürnberg GmbH**

Gegenstand des Unternehmens ist die Verwaltung und Betreuung von Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen. Außerdem unterstützt die SWN den Freistaat bei den Aufgaben der staatlichen Wohnungsfürsorge. Die Beteiligung des Freistaates an der Gesellschaft ist historisch bedingt und geht bis ins Jahr 1919 zurück.

Der Tätigkeitsschwerpunkt des Unternehmens liegt im Großraum Nürnberg. Der Wohnungsbestand betrug zum 31.12.2012 insgesamt 7.241 Wohneinheiten. Knapp 2/3 dieses Bestandes werden frei vermietet, 335 Wohnungen sind an Staatsbedienstete vermietet. Daneben verwaltet die SWN im Rahmen eines Pachtvertrages noch einige hundert Wohnungen des Staates in Franken und der Oberpfalz.⁸³

21.1.2 **Stadibau Gesellschaft für den Staatsbedienstetenwohnungsbau in Bayern mbH**

Gegenstand des Unternehmens ist die Unterstützung des Freistaats bei der staatlichen Wohnungsfürsorge. Die Gesellschaft wurde Ende 1974 gegründet, um zum Zwecke der Personalgewinnung im Großraum München preisgünstige Wohnungen für Staatsbedienstete zu errichten und zu vermieten. Zuvor erfolgte die Wohnungsfürsorge durch den Erwerb zeitlich befristeter Belegungsrechte bei privaten Investoren.

Inzwischen konzentrieren sich die Aktivitäten der staatlichen Wohnungsfürsorge fast ausschließlich auf den Ballungsraum München. Die Stadibau ist hierfür das wesentliche Instrument. Zum 31.12.2012 betrug ihr Wohnungsbestand 5.756 Wohnungen.

⁸³ Vgl. hierzu auch ORH-Bericht 2008 TNr. 18.



Daneben verwaltete sie noch 1.548 vom Staat gepachtete Wohnungen, die z. T. ebenfalls der Wohnungsfürsorge zur Verfügung stehen.

21.2 Feststellungen

21.2.1 Siedlungswerk Nürnberg GmbH

Der Bau von Wohnungen für Staatsbedienstete im Raum Nürnberg wurde seit 2001 mangels Nachfrage eingestellt, die zuständige Wohnungsfürsorgestelle für öffentlich Bedienstete in Ansbach 2010 aufgelöst.

Die SWN erzielt nicht zuletzt aufgrund der Altersstruktur ihres Immobilienbesitzes und der damit verbundenen fortschreitenden Entschuldung regelmäßig hohe Jahresüberschüsse. Da letztmals 2004 ausgeschüttet wurde, verfügt die Gesellschaft über hohe liquide Mittel. Im Aufsichtsrat der Gesellschaft wurde deshalb u. a. über eine Nutzung von Mitteln in einer Größenordnung von 25 Mio. € zugunsten des Staatshaushalts diskutiert. Alle Vorschläge wurden verworfen und auch vom Freistaat als Gesellschafter nicht weiter verfolgt. Stattdessen will die Gesellschaft künftig ihre Finanzkraft auch weiterhin im freien Wohnungsbau sowie in geringem Umfang als Bauträger für Eigentumswohnungen und Reihenhäuser einsetzen. So gab das Finanzministerium im Juli 2013 den Baubeginn von weiteren 125 freien Mietwohnungen einschließlich gewerblicher Einheiten in Nürnberg für 2014 bekannt.

21.2.2 Stadibau Gesellschaft für den Staatsbedienstetenwohnungsbau in Bayern mbH

Nach einer Bedarfsanalyse des Finanzministeriums aus dem Jahr 2008 sollen von 2011 bis 2015 insgesamt 350 Staatsbedienstetenwohnungen im Ballungsraum München gebaut werden. Damit will der Freistaat angesichts der angespannten Wohnungsmarktsituation in München auch für junge Beschäftigte mit Familien als Arbeitgeber attraktiv bleiben. Derzeit sind davon 72 Wohnungen fertiggestellt, weitere 100 im Bau und rd. 20 in konkreter Planung.

Die Eigenkapitalausstattung der Stadibau liegt erheblich unter dem Branchendurchschnitt. Sie ist deshalb bei ihrer Bautätigkeit auf Mittel aus dem Staatshaushalt angewiesen. Die hierfür bereitgestellten Wohnungsfürsorgedarlehen sind in den letzten zehn Jahren allerdings stark gekürzt worden. Während diese Mittel von 2001 bis 2004 noch über 20 Mio. € jährlich betragen, lagen sie 2011 nur noch bei knapp 3 Mio. € und 2012 sogar nur noch bei 225 000 €. Darüber hinaus muss die Stadibau sog. Eigenkapitalersatzdarlehen des Staates in Höhe von 85 Mio. € mit 4 % und damit erheblich über den aktuellen Kapitalmarktsätzen verzinsen. Mangels finanzieller Mittel konnte sie ein 2011 von der Stadt München angebotenes und auch vom Finanzministerium für gut geeignet befundenes Grundstück für den Bau von 80 Wohnungen nicht erwerben.

21.3 Würdigung des ORH

21.3.1 Siedlungswerk Nürnberg GmbH

Die SWN nimmt nur in ganz beschränktem Umfang Aufgaben der Wohnungsfürsorge wahr. Sie hat im Raum Nürnberg einen großen Bestand an frei belegbaren Wohnungen. Das Finanzministerium will diesen Bestand auch dazu nutzen, um eine steigende Nachfrage als Folge von Behördenverlagerungen zu decken. Der ORH sieht deshalb mittelfristig keinen Bedarf für Neubauten von Staatsbedienstetenwohnungen durch die SWN. Die Betätigung auf dem freien Wohnungsmarkt ist keine staatliche Aufgabe im Sinne von Art. 65 BayHO.

Die SWN sollte sich deshalb künftig im Wesentlichen auf die Verwaltung ihres Wohnungsbestandes sowie der vom Staat gepachteten Wohnungen beschränken, anstatt mit Neubaumaßnahmen im freien Wohnungsbau oder dem Bau von Eigentumswohnungen mit der gewerblichen Wirtschaft in Konkurrenz zu treten.



21.3.2 Stadibau Gesellschaft für den Staatsbedienstetenwohnungsbau in Bayern mbH

Die Stadibau ist als Instrument der staatlichen Wohnungsfürsorge ausschließlich im staatlichen Interesse tätig. Allerdings wird die Zielsetzung, 350 Wohnungen bis 2015 zu errichten, angesichts der fehlenden Mittel verfehlt werden.



Aufgrund der Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt und dem zunehmenden Wegfall staatlicher Belegungsrechte wird der Bedarf an günstigen Wohnungen für Staatsbedienstete im Großraum München in naher Zukunft stark ansteigen. Der ORH hält deshalb eine Fortschreibung der Bedarfsanalyse des Finanzministeriums aus dem Jahr 2008 für dringend notwendig. Der zu erwartende Bedarf an günstigen Wohnungen kann nur durch eine planmäßige und kontinuierliche Bautätigkeit gedeckt werden.

21.3.3 Übergreifende Betrachtung

Beide staatlichen Beteiligungen dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Die bestehende Konstellation hält der ORH für nicht akzeptabel: Während eine Gesellschaft hohe finanzielle Reserven aufweist und sich damit in nichtstaatlichen Bereichen betätigt, kann die andere Gesellschaft ihre staatliche Aufgabe mangels finanzieller Mittel nicht erfüllen. Zur Finanzierung dringend benötigter neuer Wohnungen in München könnte ohne Belastung des Staatshaushalts die hohe Liquidität der SWN herangezogen werden.

Ein Kapitaltransfer könnte beispielsweise durch eine unmittelbare kapitalmäßige Beteiligung der SWN an der Stadibau im Rahmen einer Kapitalerhöhung erfolgen. Denkbar wäre auch eine Fusion beider Gesellschaften oder eine Holdinglösung. Der einfachste und schnellste Weg wäre allerdings, dass die SWN selbst als Bauträger im Großraum München auftritt.

21.4 Stellungnahme der Verwaltung

Nach Ansicht des Finanzministeriums sei der Neubau von Staatsbedienstetenwohnungen nicht an fehlenden Mitteln gescheitert. Diese würden immer dann im Haushaltsentwurf vorgesehen, wenn sich eine Planung bis zur notwendigen Veranschlagungsreife konkretisiert habe. So sei im aktuellen Doppelhaushalt 2013/2014 für ein Bauvorhaben eine Verpflichtungsermächtigung über 5 Mio. € ausgebracht worden. Der Erwerb eines Baugrundstücks von der Stadt München sei letztlich daran gescheitert, dass das von der Landeshauptstadt präferierte und zeitlich eng befristete Modell für die Stadibau zu Mieten geführt hätte, die aus Sicht der Wohnungsfürsorge nicht akzeptabel gewesen wären. Im Übrigen sei die staatliche Liegenschaftsverwaltung seit mehreren Jahren mit der Stadt München in Verhandlungen über den Tausch von Grundstücken für Zwecke der Wohnungsfürsorge. Hintergrund sei, dass die Landeshauptstadt an grundsätzlich geeigneten Flächen des Staates eigenen Gemeinbedarf angemeldet habe.

Der Wohnungsbestand der SWN erfordere regelmäßig Investitionen in die Instandsetzung und Modernisierung, für die im Rahmen der Liquidität ausreichend Vorsorge getroffen werden müsse. Von den danach verbleibenden Mitteln könnte am Standort München einmalig der Bau von 100 Wohnungen auf einem staatlichen Grundstück finanziert werden. In diesem Zusammenhang seien Anfang 2013 auch Überlegungen konkretisiert worden, wonach die SWN mit Eigenmitteln im Münchner Norden Staatsbedienstetenwohnungen errichten sollte. Allerdings habe die Stadt München die erforder-

derliche Grundstücksfläche nicht für einen Tausch freigegeben. Die Verhandlungen hierüber dauerten an.

Die vom ORH ebenfalls angesprochenen gesellschaftsrechtlichen Modelle für einen Kapitaltransfer seien bereits 2003 intensiv geprüft und u. a. aus steuer- sowie gesellschaftsrechtlichen Einschränkungen verworfen worden.

21.5 Abschließende Bewertung des ORH

Das Finanzministerium stellt in seiner Stellungnahme die Notwendigkeit für den Bau weiterer Staatsbedienstetenwohnungen im Großraum München nicht infrage. Faktisch ist die Bautätigkeit jedoch weit unter den selbst gesteckten Zielvorgaben geblieben. Dieses Versäumnis kann nach Auffassung des ORH nicht mit Problemen in einzelnen Grundstücksangelegenheiten gerechtfertigt werden.

Die Anregung des ORH, zur Finanzierung neuer Wohnungen in München die Liquiditätsreserven der SWN einzusetzen, hat das Ministerium immerhin inzwischen in seine Überlegungen einbezogen. Der danach mögliche Bau von 100 Wohnungen wäre bereits ein signifikanter Beitrag zur Deckung des Bedarfs in München. Hierzu ist festzustellen, dass mit dem 2013 gefassten Beschluss zur Errichtung weiterer Mietwohnungen für den freien Markt in Nürnberg bereits Liquiditätsreserven in zweistelliger Millionenhöhe gebunden sind. Im Übrigen werden jedoch aufgrund der hohen Jahresüberschüsse der SWN, in denen die notwendigen Instandsetzungs- und Modernisierungskosten bereits berücksichtigt sind, laufend neue Liquiditätsreserven gebildet, die für staatliche Zwecke nutzbar gemacht werden könnten.

Der ORH bleibt daher bei seiner Empfehlung, zur Deckung des Wohnungsbedarfs weitere Staatsbedienstetenwohnungen im Großraum München errichten zu lassen und dafür die freie Liquidität der Schwestergesellschaft SWN einzusetzen. Er hält auch daran fest, dass Neubaumaßnahmen der SWN für den freien Wohnungsmarkt keine staatliche Aufgabe sind und zudem erhebliche Risiken bergen.







STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ

22 Intransparentes Förderverfahren bei Gartenschauen

(Kap. 12 04 Tit. 883 73, Kap. 08 03 Tit. 683 58)

Die Vergabe von Gartenschauen ist intransparent.

Durch die zwingende Verknüpfung der Förderung mit der Vergabe und dem Abschluss eines Gesellschaftsvertrages wird Wettbewerb ausgeschlossen. Das Verfahren muss auf eine neue Grundlage gestellt werden.

Der ORH hat von 2007 bis 2013 gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Bayreuth und Würzburg die Förderung von acht Landesgartenschauen und Regionalgartenschauen aus 2001 bis 2008 geprüft.

Darüber hinaus ist bei acht weiter zurückliegenden Maßnahmen untersucht worden, inwieweit diese sich hinsichtlich Funktion und Nutzung nachhaltig entwickelt haben. Des Weiteren wurden im Jahr 2011 Zuwendungen aus dem Bereich des Landwirtschaftsministeriums an die Gesellschaft zur Förderung der bayerischen Landesgartenschauen mbH (FöG) geprüft.

22.1 Ausgangslage

Kommunen führen in Bayern seit 1980 Landesgartenschauen (LGS) und seit 1995 Regionalgartenschauen („Natur in der Stadt“) jährlich im Wechsel durch. Als Mitveranstalter und Partner der Kommunen tritt die FöG auf. Deren Gesellschafter sind drei Interessenverbände aus dem Bereich des Gartenbaus.

Für Investitionen in vorbildliche, dauerhafte Grün- und Erholungsanlagen im Rahmen einer Gartenschau erhält die Kommune aus dem Landeshaushalt bis zu 3,6 Mio. €. In einigen Fällen wurden zusätzlich EU-Mittel gewährt. Für die Förderung gelten die Förderrichtlinien für Wanderwege, Unterkunftshäuser und Gartenschauen. Diese werden durch Vollzugshinweise konkretisiert.

22.2 Verfahren zur Vergabe einer Gartenschau

Interessierte Kommunen reichen ihre Bewerbung zunächst bei der FöG ein. Für das Auswahlverfahren gelten die von der FöG aufgestellten Ziele und Grundsätze zur Durchführung von Landesgartenschauen.⁸⁴

⁸⁴ FöG: Ziele und Grundsätze zur Durchführung von Landesgartenschauen bzw. Gartenschauen „Natur in der Stadt“, http://www.landesgartenschau.de/fileadmin/user_upload/pdf/2013-11-19_Ziele_LGS_und_NiS_final.pdf (abgerufen am 23.02.2014).

Die endgültige Auswahlentscheidung trifft ein Vergabeausschuss, der sich aus Vertretern der FöG, des Umwelt- und des Landwirtschaftsministeriums zusammensetzt.

Nach dem Zuschlag wird die Planung durch einen Realisierungswettbewerb konkretisiert. Danach ist der Förderantrag bei der örtlich zuständigen Regierung einzureichen, die seit 2006 auch die Fördermittel bewilligt.⁸⁵ Dabei hat sie die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune zu beachten.⁸⁶

In allen geprüften Fällen erhielt die vom Vergabeausschuss ausgewählte Kommune die Förderung.

22.2.1 Feststellungen

Die fachlich-inhaltlichen Kriterien der FöG für die Vergabe einer Gartenschau sind übergeordneter und beschreibender Natur (Beispiele: „Stimmigkeit des Konzeptes“, „Art und Qualität der zu schaffenden Strukturen“). Sie werden nicht konkretisiert oder gewichtet. Objektivierbare Bewertungen und aussagekräftige Vergleiche verschiedener Bewerbungen sind damit nicht möglich.

Es ist nicht geregelt, ob die Entscheidungskompetenz für die Vergabe der Gartenschauen im Vergabeausschuss aufseiten der Ministerien oder aufseiten der FöG liegt.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune wird nicht transparent und detailliert in die Vergabeentscheidung einbezogen. Auch bei der nachfolgenden Förderentscheidung erhielt eine Kommune die Zuwendung für eine Gartenschau, obwohl sie nicht die notwendige finanzielle Leistungsfähigkeit besaß.

Nachnutzungskonzepte und Folgekosten werden bei der Vergabe einer Gartenschau nicht umfassend berücksichtigt. So erfüllten Teilbereiche länger zurückliegender Gartenschauen langfristig ihren Zweck nicht mehr und mussten teilweise umgestaltet werden. Die dauerhafte intensive Pflege einzelner Gartenschaulemente verursachte z. T. erhebliche Kosten und wurde infolgedessen eingestellt. Auch bei der Planung neuer Gartenschauen wurden Folgekosten nicht hinreichend berücksichtigt. Eine Kommune zahlt beispielsweise für ihr Gartenschaugelände jährlich rd. 120.000 € Pacht an Dritte.

22.2.2 Würdigung und Empfehlung des ORH

Im Verfahren zur Vergabe einer Gartenschau ist nicht erkennbar, wie letztlich die Entscheidung zustande kommt und ob der Staat seine Interessen gegenüber der FöG und ihren Gesellschaftern wahren kann. Um die Wirtschaftlichkeit einer Gartenschau beurteilen zu können, sind nachvollziehbare Entscheidungsprozesse unter Berücksichtigung staatlicher Förderziele notwendig.⁸⁷ Die Kriterien für die Vergabe sollten konkretisiert und allgemein zugänglich gemacht werden.

⁸⁵ Bis 2006 war das Ministerium die Bewilligungsbehörde.

⁸⁶ Nr. 1.2 VVK (Anlage 3 zu den VV zu Art. 44 BayHO).

⁸⁷ ORH-Bericht 2006 TNr. 15.



Eine Kommune, die den Zuschlag vom Vergabeausschuss erhalten hat, kann grundsätzlich davon ausgehen, dass sie auch eine Förderung erhält. Beide Entscheidungen dürfen nicht unabhängig voneinander betrachtet werden. Sie bilden eine Einheit und haben für den Staat erhebliche finanzielle Folgen.

Die Entscheidung über Zuschlag und Förderung hat die Verwaltung zu treffen. Dabei sind der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune und der späteren Nutzung des Geländes besonderes Gewicht beizumessen. In einem Pflege- und Entwicklungskonzept sollte klar zum Ausdruck kommen, welche Art von Nutzung in den einzelnen Geländeteilen anzustreben ist, welche Zielgruppe erreicht werden soll und welche Folgekosten daraus resultieren.⁸⁸

Der ORH ist der Auffassung, dass eine Förderung nur ausgereicht werden darf, wenn die Kommune ausreichend leistungsfähig ist und alle fachlichen Kriterien erfüllt.

22.2.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Umweltministerium vertritt die Auffassung, dass das Bewerbungs- und Zuschlagsverfahren klar und transparent geregelt sei. Mit den Bewerbungen für eine Gartenschau seien Unterlagen einzureichen u. a. zur Finanzkraft einer Kommune, zur langfristigen Nutzung, zu zukünftigen Unterhaltskosten und zu den Besitzverhältnissen. Die Bewerbungen würden anhand einer Checkliste, die detaillierte Kriterien enthält, beurteilt. Zuletzt entschieden die Mitglieder des Vergabeausschusses einstimmig. Finanzschwache Kommunen würden nicht per se ausgeklammert, da es Ziel der Staatsregierung sei, Fördermittel gezielt in strukturschwache Regionen lenken zu können. Darüber hinaus werde der Freistaat erheblich entlastet, da Kosten und personelle Aufwendungen ausschließlich durch die FöG getragen würden.

22.2.4 Bemerkung des ORH

Der ORH bleibt bei seiner Einschätzung, dass das Bewerbungs- und Zuschlagsverfahren nicht transparent ist. Dass der Vergabeausschuss einstimmig zu entscheiden hat, ist weder in den „Zielen und Grundsätzen“ noch in den Förderrichtlinien verbindlich festgelegt. Die Entscheidung über den Zuschlag und die Förderung sollte in der Hand der Verwaltung liegen.

Der ORH ist weiterhin der Ansicht, dass wichtige Entscheidungskriterien nicht ausreichend einbezogen werden. Diese sollten daher konkretisiert sowie deren Gewichtung offengelegt werden.

Auch bei der Förderung in strukturschwachen Regionen muss stärker darauf geachtet werden, dass die Kommune die notwendige Leistungsfähigkeit zur Durchführung der Maßnahme besitzt.⁸⁹

⁸⁸ Auch in anderen Ländern müssen bereits vor dem Zuschlag für eine Gartenschau Konzepte zur Nachnutzung vorgelegt und deren Folgekosten kalkuliert werden, z. B. in Schleswig-Holstein, Hessen, Thüringen und Baden-Württemberg.

⁸⁹ Nr. 1.2 VVK (Anlage 3 zu den VV zu Art. 44 BayHO).

Kosten und personelle Aufwendungen werden zwar von der FöG getragen. Diese finanziert sich aber ausschließlich zulasten der Kommunen.

22.3 Durchführungsverträge

Der Zuschlag für eine Gartenschau wird erst dann wirksam, wenn die Kommune mit der FöG einen entsprechenden Gesellschaftsvertrag (als Durchführungs GmbH) abschließt. Die Kommune verpflichtet sich durch diesen Vertrag, für die Tätigkeit der FöG Kostenersatz mit festen Tagessätzen zu leisten und Reisekosten zu erstatten. Außerdem muss von allen Einnahmen der Gartenschau (Eintrittsgelder, Mieten, Pachten, sonstige Verkäufe) ein bestimmter Prozentsatz an die FöG abgeführt werden.

22.3.1 Feststellungen

Die FöG finanziert sich ausschließlich aus Einnahmen der Gartenschauen. Die Gesellschafter der FöG beteiligen sich nicht an der Finanzierung, obwohl mit Gartenschauen auch das Ziel verfolgt wird, „dem bayerischen Gartenbau die Möglichkeit zu geben, seine (...) Beiträge in der Stadt vorzustellen“.⁹⁰

Die FöG erhält für ihre Tätigkeit von der Kommune Tagessätze zuzüglich Reisekosten, Anteile aus dem Kartenverkauf und teilweise Aufwandsentschädigungen. Ein Nachweis für die in Rechnung gestellte Vergütung wird nur für die vereinbarten Tagessätze, nicht aber für den Anteil an den Eintrittsgeldern geführt. Der Aufwand der FöG war daher für den ORH bei seiner Prüfung nicht ausreichend nachvollziehbar.

22.3.2 Würdigung und Empfehlung des ORH

Eine Preisfindung über den Markt kann nicht stattfinden, weil der Abschluss eines Gesellschaftsvertrages mit der FöG verpflichtend ist. Nach Ansicht des ORH kann damit die Kommune, die die Förderung erhält, keinen Wettbewerb um die wirtschaftlichste Leistung herstellen. Er fordert daher, dass die Verknüpfung von Zuschlag, Abschluss des Gesellschaftsvertrages und Förderung aufgelöst wird.

22.3.3 Stellungnahme der Verwaltung

Nach Auffassung des Umweltministeriums gereicht die Zusammenarbeit mit der gemeinnützigen FöG den Kommunen zum Vorteil. Sie bringe Kompetenz und Fachwissen ein. Die den Städten in Rechnung gestellte Vergütung werde detailliert nachgewiesen. Gewinne würden für Betriebskosten oder Rücklagen verwendet.

Auch der FöG wurde Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Die vorgebrachten Argumente finden sich im Wesentlichen in der Stellungnahme des Ministeriums wieder.

⁹⁰ FöG: Ziele und Grundsätze zur Durchführung von Landesgartenschauen bzw. Gartenschauen „Natur in der Stadt“, http://www.landesgartenschau.de/fileadmin/user_upload/pdf/2013-11-19_Ziele_LGS_und_NiS_final.pdf (abgerufen am 23.02.2014).



22.3.4 Bemerkung des ORH

Der ORH bezweifelt nicht, dass die FöG Kompetenz und Fachwissen einbringt. Die Verwaltung hat sich aber zu dem Vorwurf der durch den Staat begründeten Monopolstellung der FöG nicht geäußert. Der ORH hält daran fest, dass die Verknüpfung von Zuschlag, Abschluss des Gesellschaftsvertrages und Förderung aufzulösen ist. Die zwangsläufige Verpflichtung der FöG gewährleistet nicht, dass Gartenschauen wirtschaftlich durchgeführt werden können.

22.4 Förderverfahren

22.4.1 Feststellungen

Bei den geprüften Gartenschauen wurden folgende Verstöße gegen die Förderbestimmungen festgestellt:

- ▶ Die Umgestaltung und der Umbau bereits vorhandener Grünflächen und Anlagen stehen im Widerspruch zu den Grundsätzen und Zielen zur Durchführung von Gartenschauen. Diese Maßnahmen sind nicht förderfähig.
- ▶ Anlagen und Anlagenteile, die der Gewinnerzielung dienen, sind ebenfalls nicht förderfähig.
- ▶ Einzelne Maßnahmen wurden zusätzlich aus Mitteln des Umweltfonds und des Straßenbaus gefördert; dies stellt eine unzulässige Mehrfachförderung dar.
- ▶ Pläne wurden geändert und Maßnahmen beauftragt, ohne dass die notwendige Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn vorlag.
- ▶ Vergabevorschriften wurden nicht eingehalten.
- ▶ Geförderte Anlagen müssen der Allgemeinheit auf Dauer uneingeschränkt zugänglich sein. Diese Auflage wurde nicht immer beachtet. So waren geförderte Mustergärten für die Öffentlichkeit nicht mehr zugänglich, weil sie nach Ende der LGS verpachtet wurden. Teilflächen eines Gartenschaugeländes sollen in einen Bebauungsplan einbezogen und bebaut werden. In einem weiteren geprüften Fall existierte bereits ein Stadtratsbeschluss, auf dem geförderten Gelände Wohnbebauung zu errichten. Erst aufgrund der Prüfung des ORH wurde der Beschluss rückgängig gemacht.

Die Verwaltung hat die Verstöße gegen geltendes Förder- bzw. Vergaberecht weder im Bewilligungsverfahren noch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise erkannt.

In zwei Fällen konnte die vom ORH vorgesehene Prüfung noch nicht begonnen werden, weil die Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Regierung seit August 2012 bzw. Mai 2012 andauert. Die Verwaltung verstößt damit gegen ihre eigenen Vorschriften, nach denen unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises mögliche Erstattungsansprüche zu prüfen sind und insgesamt „auf eine schnelle Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise“ zu achten ist.⁹¹ Das Ministerium empfiehlt den Regierungen, die Verwendungsnachweisprüfung an eine Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberaterkanzlei zu vergeben. Die Kosten hierfür sind derzeit nicht bekannt.

22.4.2 Würdigung und Empfehlung des ORH

Bei der Planung und Durchführung der Gartenschauen sind die Förderrichtlinien und die Vergabevorschriften einzuhalten. Bei Verstößen ist über die Rückforderung nicht zweckentsprechend eingesetzter Mittel zu entscheiden.

Aus Sicht des ORH zeigt sich, dass die Abwicklung der Förderverfahren im Zusammenspiel von Regierungen und Umweltministerium verbessert werden muss. Auch bei der Gartenschauförderung hat das Umweltministerium einen einheitlichen Fördervollzug sicherzustellen. Dazu sollte es die Regierungen koordinierend und beratend unterstützen.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise ist Bestandteil des Förderverfahrens und sollte effizienter Weise stets von der Bewilligungsstelle durchgeführt werden.⁹² Zusätzlich mindern die Kosten für die Erledigung durch Externe den Sachhaushalt der Verwaltung.

Der Landtag hat mehrfach durch Beschlüsse deutlich gemacht, dass die Prüfung der Verwendungsnachweise bei Projekten mit hohen Kosten zu intensivieren und zeitnah durchzuführen ist.⁹³ Dieser Vorgabe kommt die Verwaltung nicht nach.

22.4.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Umweltministerium weist darauf hin, dass es sich hier um Einzelfeststellungen des ORH handele, die i. d. R. auf die Komplexität einer Gartenschau als städtebauliches und grünplanerisches Großprojekt zurückzuführen seien. Eine systematische Missachtung von Förderbestimmungen liege nicht vor. Einzelne, tatsächlich aufgetretene Verstöße gegen Fördervorgaben würden vom Umweltministerium verfolgt. Es habe seit 2011 umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung des Förderverfahrens getroffen, wie die Erstellung detaillierter Vollzugshinweise und die Durchführung von Dienstbesprechungen mit den Bewilligungsbehörden. Neue Richtlinien würden derzeit erarbeitet.

⁹¹ VV Nr. 11.1 zu Art. 44 BayHO und Hinweise Nr. 17 zu VV Nr. 11.1.

⁹² ORH-Bericht 2008 TNr. 15.

⁹³ Vgl. Beschlüsse des Landtags vom 19.03.1986 (LT-Drucksache 10/9680), vom 03.06.2008 (LT-Drucksache 15/10871), vom 08.05.2012 (LT-Drucksache 16/12471) und vom 04.06.2013 (LT-Drucksache 16/16954).



22.4.4 Bemerkung des ORH

Der ORH sieht die vom Umweltministerium eingeleiteten Schritte zur Verbesserung des Förderverfahrens, bekräftigt aber die Forderung nach Sicherstellung eines einheitlichen und zeitnahen Fördervollzugs entsprechend der Rechtslage.

22.5 Abschließende Bemerkung des ORH

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass Entscheidungs- und Durchführungsprozesse bei den Gartenschauen optimiert werden müssen. Die zwingende Verknüpfung von Vergabe- und Förderentscheidung mit dem Abschluss eines Gesellschaftsvertrages mit der FöG macht das Verfahren undurchsichtig und verhindert einen Wettbewerb.

Das Umweltministerium als Oberste Landesbehörde ist aufgefordert, die nachgeordneten Behörden bei komplexen Förderverfahren zu unterstützen und zu beraten, um Verstöße gegen Förder- und Vergaberecht zu verhindern.

Der ORH hält eine aufgeteilte Bearbeitung von Bewilligung der Förderung und Prüfung des Verwendungsnachweises für nicht sachgerecht. Die Prüfung des Verwendungsnachweises ist originäre Aufgabe der Verwaltung.

Vom Großen Kollegium des ORH am 04.02.2014 beschlossen.

A handwritten signature in black ink, reading "Fischer-Heidberger". The script is cursive and somewhat stylized, with the first letter 'F' being particularly large and the 'Heidberger' part written in a more fluid, connected style.

Dr. Heinz Fischer-Heidberger

Präsident



Bildnachweise

- S. 57 ORH
- S. 59 ORH
- S. 64 Shutterstock.com / Jordi C
- S. 66 ORH
- S. 68 ORH
- S. 72 Luftbild © Bayerisches Vermessungsverwaltung, 436/13 (Überarbeitung durch ORH)
- S. 80 Shutterstock.com / Tomas Skopal
- S. 92 ORH
- S. 94 ORH
- S. 110 ORH
- S. 114 Shutterstock.com / Robcartorres

IMPRESSUM

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

Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: (089) 2 86 26-0
Telefax: (089) 2 86 26-277

www.orh.bayern.de