



JAHRESBERICHT 2015



JAHRESBERICHT 2015



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 2013	10
2 Entwicklung des Gesamthaushalts	20
3 Steueraufkommen und Steuereinnahmen	23
4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen	25
5 Personalausgaben und Entwicklung der Stellen	26
6 Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	28
7 Investitionen	30
8 Rücklagen und Sondervermögen	31
9 Verschuldung	33
10 Staatsbürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung für die BayernLB	35
11 Entwicklungen bei der BayernLB	42
III. Einzelplanbemerkungen	
12 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)	47
13 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)	48
14 Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr - Allgemeine Innere Verwaltung (Einzelplan 03A)	49
15 Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr - Staatsbauverwaltung (Einzelplan 03B)	51
16 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)	52
17 Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 05 - Bildung und Kultus)	54
18 Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Einzelplan 06)	55
19 Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (Einzelplan 07)	56
20 Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 08)	58
21 Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (Einzelplan 10)	60
22 Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)	61
23 Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)	62
24 Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)	63
25 Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 15 - Wissenschaft und Kunst)	65

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

IV. Einzelne Prüfungsergebnisse

STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND VERKEHR

- 26 Wirksamere Überwachung des Schwerlastverkehrs durch die Verkehrspolizei 71

STAATSMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND KULTUS, WISSENSCHAFT UND KUNST

- 27 Organisation und Personalwirtschaft bei der Akademie für Lehrerfortbildung und Personalführung in Dillingen sind unzureichend 79
- 28 Neubau des Museums Brandhorst 84
- 29 Entwicklung des Deutschen Herzzentrums München 91

STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN, FÜR LANDESENTWICKLUNG UND HEIMAT

- 30 Ungeklärte Differenzen zwischen angemeldeter und bescheinigter Lohnsteuer in Millionenhöhe 97
- 31 Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung mangelhaft geprüft 100
- 32 Veräußerungsgewinne ermitteln und besteuern 104
- 33 Einsprüche gegen Steuerbescheide: Altlasten beseitigen 107
- 34 Personalausstattung und Aufbau der Finanzgerichte 111
- 35 Teilung der Versorgungslasten - alle Ansprüche zeitnah geltend machen 120
- 36 Ressourceneinsatz der Bayerischen Schlösserverwaltung weiter intransparent - Wirtschaftlichkeit nicht sichergestellt 122

STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

- 37 Hopfenzüchtung und -forschung durch den Staat 131

STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, FAMILIE UND INTEGRATION

- 38 Förderung von Kindertagesstätten vereinfachen 137



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
Epl.	Einzelplan
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden
FMS	Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
IT	Informationstechnologie
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
KMS	Schreiben des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst
LT	Bayerischer Landtag
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
OGr.	Obergruppe
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
TG	Titelgruppe
Tit.	Titel (Haushaltsstelle)
TNr.	Textnummer
VZK	Vollzeitkraft

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 gemäß 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 nicht die Träger der Sozialversicherung und die Kommunen.

Der vorliegende Bericht enthält entsprechend Art. 97 BayHO Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Staatsregierung durch den Landtag 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 2013. Der Bericht enthält einleitend im Abschnitt I das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2013. Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2013 sind im Abschnitt II TNr. 1 dargestellt. Die TNrn. 2 bis 8 befassen sich mit den haushaltswirtschaftlichen Daten. Unter TNr. 9 wird auf die Verschuldung, unter TNr. 10 auf die Staatsbürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung für die BayernLB eingegangen. TNr. 11 enthält Ausführungen zu den Entwicklungen bei der BayernLB.

Um den Informationsgehalt zu erhöhen, enthält der Jahresbericht im Abschnitt III erstmals Ausführungen zu den Einzelplänen des Bayerischen Landtags, der Staatskanzlei, aller Ressorts und des ORH. Diese Einzelplanbemerkungen beschreiben den jeweiligen Aufgabenbereich. Sie bieten einen kurzen Überblick über die wesentlichen Zahlen der Haushaltsrechnung 2013, die Entwicklung und die größeren Veränderungen des jeweiligen Einzelplans. Die Umressortierungen durch die Änderung der Geschäftsverteilung der Staatsregierung im Oktober 2013 sind in der Haushaltsrechnung 2013 noch nicht berücksichtigt.

Einzelne Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts finden sich im Abschnitt IV.

Dem Landtag, der Staatskanzlei und den Staatsministerien 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 2013 insgesamt geordnet.**

II. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltsrechnung 2013

- Die Haushaltsrechnung 2013 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 29.09.2014¹ dem Landtag und dem Obersten Rechnungshof die Haushaltsrechnung 2013 vorgelegt.² Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2013/2014 vom 18.12.2012³ in der Fassung des Haushaltsänderungsgesetzes 2013/2014 (Bildungsfinanzierungsgesetz) vom 07.05.2013⁴ 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 2013 wurden am 28.04.2014 abgeschlossen. Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis.⁵ Für das Jahr 2013 weisen die Haushaltsrechnung und ebenso die Bücher folgende Beträge aus:

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2013 (€)		Tabelle 1
Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2013		
Ist-Einnahmen		49.964.516.435,02
Ist-Ausgaben		- 49.742.126.897,36
1. Kassenmäßiges Jahresergebnis		222.389.537,66
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2012 übertragenen Reste		
Einnahmereste	5.299.378.251,07	
Ausgabereste	- 4.274.990.639,51	
2. Saldo der Vorjahresreste	1.024.387.611,56	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2014 übertragenen Reste		
Einnahmereste	5.637.461.657,17	
Ausgabereste	- 4.835.463.583,27	
3. Saldo der neuen Reste	801.998.073,90	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		- 222.389.537,66
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		0,00

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2013 ausgeglichen. Ein abzuwickelnder Überschuss oder Fehlbetrag im Sinne des Art. 25 BayHO ist nicht entstanden.

¹ LT-Drucksache 17/3371; ergänzt um Berichtigung mit FMS vom 31.10.2014.

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

³ GVBl. 2012 S. 686.

⁴ GVBl. 2013 S. 252.

⁵ Art. 83 Nr. 2 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 2013 (Mio. €)				<i>Tabelle 2</i>
Haupt-/Obergruppen		Soll	Ist	Veränderung Soll/Ist
Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben sowie EU-Eigenmittel	36.280,4	37.623,2	+ 1.342,8
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	3.104,7	3.793,4	+ 688,7
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.572,3	6.250,2	+ 677,9
31-32	Schuldaufnahmen (Kreditmarkt und Bund)	- 999,9	- 1.660,9	- 661,1
33-34	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.256,7	1.273,7	+ 17,0
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	2.403,2	2.523,4	+ 120,2
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen ¹	- 30,0	0,0	+ 30,0
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	112,9	161,5	+ 48,5
	Summe	47.700,5	49.964,5	+ 2.264,0
Ausgaben				
4	Personalausgaben	19.383,0	19.027,9	- 355,1
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2.728,9	2.828,7	+ 99,8
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	1.054,1	1.016,0	- 38,1
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	18.274,3	18.638,6	+ 364,3
7	Baumaßnahmen	1.183,9	1.273,6	+ 89,7
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.820,3	4.023,5	- 796,8
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	470,8	2.770,0	+ 2.299,2
97	Globale Mehr- und Minderausgaben ¹	- 327,7	0,0	+ 327,7
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	112,9	163,9	+ 50,9
	Summe	47.700,5	49.742,1	+ 2.041,6

¹ Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind an dieser Stelle nicht ausgewiesen. Sie sind bei globalen Mehr- und Mindereinnahmen bzw. -ausgaben rechnungsmäßig bei den Titeln der jeweiligen Hauptgruppe nachzuweisen.

Im Jahr 2013 entwickelten sich die Einnahmen - wie bereits in den vergangenen drei Jahren - deutlich besser als geplant. Zu den Veränderungen siehe die Ausführungen in den nachfolgenden TNrn. 3 bis 7.



Die günstige Einnahmesituation wirkte sich positiv auf die Haushaltssicherungsrücklage aus: Ihr sollten nach dem Haushaltsplan per Saldo 1.685,2 Mio. € entnommen werden. Letztlich konnten ihr aber im Haushaltsvollzug 619,4 Mio. € zugeführt werden (vgl. TNr. 8.1).

Die Minderausgabe bei den Investitionen (HGr. 8) resultiert aus noch nicht abfinanzierten Projekten. Zudem wurden die Ansätze im Haushaltsänderungsgesetz 2013/2014 um rd. 280 Mio. € erhöht. Folglich stiegen die Ausgabereste weiter 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 2013 in das Haushaltsjahr 2014 zugestimmt:

Ausgabereste (Mio. €)		<i>Tabelle 3</i>		
	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Allgemeiner Haushalt	3.758,8	4.444,1	+ 685,3	+ 18,2%
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 07, 13 08, 13 12 - 13 17)	101,0	86,4	- 14,6	- 14,5%
Programm "Zukunft Bayern 2020" und Klimaprogramm Bayern 2020 (Kap. 13 30, 13 31)	211,6	131,0	- 80,6	- 38,1%
Programm "Bayern 2020 plus" und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 - 13 44)	203,5	174,0	- 29,5	- 14,5%
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	0,1	0,0	- 0,1	- 100,0%
Summe	4.275,0	4.835,5	+ 560,5	+ 13,1%

⁶ Art. 45 und 19 BayHO.

Die Ausgabereste verteilen sich folgendermaßen auf die verschiedenen Ausgabearten:

Ausgabereste nach Ausgabearten (Mio. €)				
	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalausgaben (HGr. 4)	416,5	526,4	+ 109,9	+ 26,4%
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 - 54)	711,1	719,9	+ 8,8	+ 1,2%
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56 - 59)	85,0	65,0	- 20,0	- 23,5%
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	714,5	750,4	+ 35,9	+ 5,0%
Baumaßnahmen (HGr. 7)	417,5	434,4	+ 16,9	+ 4,0%
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81 - 82)	231,3	238,2	+ 6,9	+ 3,0%
Investitionsförderungsmaßnahmen (OGr. 83 - 89)	1.698,4	2.099,9	+ 401,5	+ 23,6%
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	0,6	1,2	+ 0,6	+ 109,4%
Summe	4.275,0	4.835,5	+ 560,5	+ 13,1%

Tabelle 4

Mehr als 100 Mio. € betragen die Ausgabereste 2013 in folgenden Fällen:

- ▶ Schienenpersonennahverkehr (Kap. 07 07) 428,1 Mio. €
- ▶ Leistungen nach dem BayÖPNVG (Kap. 13 10 TG 81) 323,9 Mio. €
- ▶ TU München - Sonstige Ausgaben zulasten Mittel Dritter
(Kap. 15 12 Tit. 547 41) 164,7 Mio. €
- ▶ Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger
(Kap. 15 06 TG 86) 161,7 Mio. €
- ▶ Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze für Kinder
unter drei Jahren (Kap. 10 07 Tit. 883 01) 119,3 Mio. €
- ▶ Förderung der Errichtung von Krankenhäusern,
der Wiederbeschaffung mittelfristiger Anlagegüter
und des Ergänzungsbedarfs (Kap. 13 10 TG 71) 103,4 Mio. €

Um über 40 Mio. € haben sich 2013 die Ausgabereste in folgenden Fällen erhöht:

- ▶ Der Ausgabereest bei den Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur **Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren** gemäß den Konditionen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuung 2008 - 2014“ (Kap. 10 07 Tit. 883 01) erhöhte sich von 9,5 um 109,8 auf



119,3 Mio. €. Nach den Angaben der Verwaltung würden die Ausgaberechte zur Abfinanzierung bereits bewilligter Investitionsmaßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden benötigt.

- ▶ Beim Programm zur **Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger** (Kap. 15 06 TG 86) erhöhte sich der Ausgaberechte von 93,3 um 68,4 auf 161,7 Mio. €. Die Verwaltung gab an, der Ausgaberechte werde für Maßnahmen zur Bewältigung der steigenden Studierendenzahlen benötigt.
- ▶ Nach dem Gesetz über den **öffentlichen Personennahverkehr** gewährt der Freistaat den Aufgabenträgern Finanzhilfen (Kap. 13 10 TG 81). 2013 erhöhte sich der Ausgaberechte weiter um 47,9 auf 323,9 Mio. €. Nach Darstellung der Verwaltung werde der Ausgaberechte, soweit die Mittel nicht durch Bewilligungen bereits gebunden seien, für die Finanzierung anstehender bzw. bereits laufender Großprojekte benötigt (Erdinger Ringschluss, zweite S-Bahn-Stammstrecke München, weiterer Ausbau S- und U-Bahnnetz Nürnberg, U-Bahn-Verlängerung nach Martinsried bei München, große Teile der Verkehrsdrehscheibe Augsburg, neue Straßenbahnlinie in Würzburg).
- ▶ Für Maßnahmen zur Umsetzung des Operationellen Programms für das Ziel „**Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung**“ (Kap. 10 05 TG 60) erhöhten sich 2013 die Ausgaberechte von 15,2 um 40,4 auf 55,6 Mio. €. Die zweckgebundenen Zuweisungen aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) konnten nicht vollständig ausgereicht werden. Nach Darstellung der Verwaltung werde der Ausgaberechte dringend zur weiteren Programmabwicklung benötigt.

Bei den **Baumaßnahmen der Anlage S** erhöhten sich Ende 2013 die Ausgaberechte um 35,1 auf 299,5 Mio. € (Vorjahr 264,4 Mio. €). Diese Ausgaberechte seien - so die Verwaltung - durch bereits vergebene oder noch nicht abgerechnete Leistungen gebunden.

Die Übertragung der Ausgaberechte war insgesamt nicht zu beanstanden. Allerdings haben sich die Ausgaberechte 2013 um 560,5 Mio. € auf 4,8 Mrd. € erneut erhöht. Der ORH sieht in dieser Entwicklung ein Indiz dafür, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht immer ausreichend Rechnung getragen wird.

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 2014 übertragen:

Einnahmereste (Mio. €)				
<i>Tabelle 5</i>				
	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Kreditermächtigungen	4.783,3	5.246,1	+ 462,8	+ 9,7%
Andere Einnahmereste				
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 07, 13 08, 13 12 - 13 17)	101,0	86,4	- 14,6	- 14,5%
Programm "Zukunft Bayern 2020" und Klimaprogramm Bayern 2020 (Kap. 13 30, 13 31)	211,6	131,0	- 80,7	- 38,1%
Programm "Bayern 2020 plus" und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 - 13 44)	203,5	174,0	- 29,5	- 14,5%
Summe	5.299,4	5.637,5	+ 338,1	+ 6,4%

Die Kreditermächtigungen stiegen per Saldo um 462,8 Mio. € an. Sie ergeben sich aus der Differenz von aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen von 660,9 Mio. € und nicht mehr benötigten Kreditermächtigungen von 198,1 Mio. € (s. TNr. 1.3).

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 Ausgaberreste gebildet (vgl. Tabellen 3 und 5).

Die Übertragung der Einnahmereste von insgesamt 5.637,5 Mio. € war zulässig, da diese zur Deckung der Ausgaberreste (4.835,5 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2013 sowie der Vorjahre (802,0 Mio. €)⁸ benötigt wurden.⁹

⁷ Art. 18 Abs. 3 BayHO und Art. 2 HG 2013/2014.

⁸ Summe aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (222,4 Mio. €) und dem Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2012 übernommenen Reste (- 1.024,4 Mio. €) - vgl. Tabelle 1 Nr. 3.

⁹ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2013/2014.

1.3 Kreditermächtigungen

Der Landtag hat in Art. 18 Abs. 3 BayHO i. V. m. Art. 2 HG 2013/2014 bestimmt, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen und diese Kreditermächtigungen übertragen darf. Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigungen 2013 (Mio. €)		<i>Tabelle 6</i>
Kreditermächtigungen für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2013/2014)		0,0
Übertragene Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2012		
<i>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2012¹</i>	<i>1.292,5</i>	
<i>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen²</i>	<i>3.490,8</i>	4.783,3
Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2013/2014)		3.216,9
Kürzung der Kreditermächtigung um die Nettotilgung (Art. 2 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 HG 2012/2013 i. d. F. d. § 1 Nr. 2 Bildungsförderungsgesetz)		- 1.000,0
Kreditermächtigungen 2013		7.000,2
Davon ab: Kreditaufnahme im Jahr 2013		- 1.556,0
Einzug alter, zum Abgleich der Haushaltsrechnung nicht mehr benötigter Kreditermächtigungen		- 198,1
Verbleibende Kreditermächtigungen		5.246,1
Davon ab: Übertragene Kreditermächtigungen auf das Jahr 2014		
<i>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2013¹</i>	<i>1.094,4</i>	
<i>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen³</i>	<i>4.151,7</i>	- 5.246,1
Rest		0,0

¹ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2013/2014 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".

³ Art. 8 Abs. 3 HG 2013/2014 ermächtigt zur Übertragung "in die folgenden Haushaltsjahre".

Seit dem Haushalt 2008¹⁰ können nicht beanspruchte Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden. Das Finanzministerium tilgte 2013 auslaufende Kredite in Höhe von 3.216,9 Mio. € und benötigte zu deren Anschlussfinanzierung infolge der hohen Steuereinnahmen nur Kredite von 1.556,0 Mio. €. Eine Milliarde Euro wurde dauerhaft getilgt. Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich von 3.490,8 auf 4.151,7 Mio. € (+ 660,9 Mio. €).

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

1.4 Haushaltsüberschreitungen

Das Finanzministerium muss einwilligen, wenn Ausgaben erfolgen sollen, für die keine Haushaltstitel vorgesehen sind, 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.

Haushaltsüberschreitungen (Mio. €)			Tabelle 7
	2012	2013	Veränderung 2012/2013
Überplanmäßige Ausgaben	250,1	146,2	- 103,9
Außerplanmäßige Ausgaben	4,1	224,4	+ 220,3
Vorgriffe ¹	11,1	12,6	+ 1,5
Summe	265,3	383,2	+ 118,0

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

Die Haushaltsüberschreitungen betragen 0,8 % des Haushaltsvolumens (Vorjahr: 0,6 %). Wesentliche Gründe hierfür waren die Hochwasserhilfe und die gestiegenen Asylbewerberzahlen.

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

2013 wurden in 14 Fällen über- und außerplanmäßige Ausgaben von 5 Mio. € und mehr geleistet. Dabei handelte es sich in 9 Fällen mit insgesamt 224,9 Mio. € um Ausgaben der Hochwasserhilfe.¹¹ Diese Ausgaben wurden aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes erstattet. In den übrigen 5 Fällen mussten Rechtsansprüche erfüllt werden. So fiel z. B. bei den Leistungen an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern eine überplanmäßige Ausgabe von 45,8 Mio. € an.

Ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz war folglich nicht erforderlich. Die Unterrichtung des Landtags bei Haushaltsüberschreitungen von mehr als 250.000 € ist bis auf wenige Ausnahmen erfolgt.

¹¹ Darunter eine überplanmäßige Ausgabe.



1.5 Globale Minderausgaben

Globale Minderausgaben sind im Haushaltsplan negativ veranschlagte Ausgaben, die im Haushaltsvollzug auszugleichen sind. Sie stellen eine Ausnahme vom Einzelveranschlagungsprinzip dar.

Im Haushaltsplan 2013 war bei Kap. 13 03 Tit. 972 01 eine „Minderausgabe aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungsmaßnahmen in sämtlichen Einzelplänen“ von 272 Mio. € veranschlagt. Diese wurde über die haushaltsgesetzliche Sperre gem. Art. 4 HG 2013/2014 ordnungsgemäß erbracht.

Weitere globale Minderausgaben von 55,7 Mio. € waren in den Einzelplänen veranschlagt. In der Haushaltsrechnung wurde deren Erbringung mit 25,7 Mio. € nachgewiesen. Der verbleibenden Minderausgabe von 30,0 Mio. € (Wegfall der zweckgebundenen Studienbeiträge)¹² stand mittelbar eine gleich hohe Mindereinnahme gegenüber.¹³

1.6 Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

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

Die in der Haushaltsrechnung 2013 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Haushaltsrechnung wird mit einem geprüften und freigegebenen IT-Verfahren aus den gebuchten Einnahmen und Ausgaben erstellt.

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.

Der Innen- und der Wissenschaftsminister haben in den Haushaltsrechnungen 2013 über die Einzelpläne 03A und 15 die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsführung nur eingeschränkt bestätigt. Gründe hierfür waren die vom Polizeipräsidium München angezeigten Unregelmäßigkeiten bzw. der von der Hochschule für angewandte Wissenschaften München angezeigte Verdacht einer unzulässigen Vorgehensweise. Disziplinar- und strafrechtliche Ermittlungen wurden in beiden Fällen eingeleitet.

¹² Kap. 15 06 Tit. 972 01.

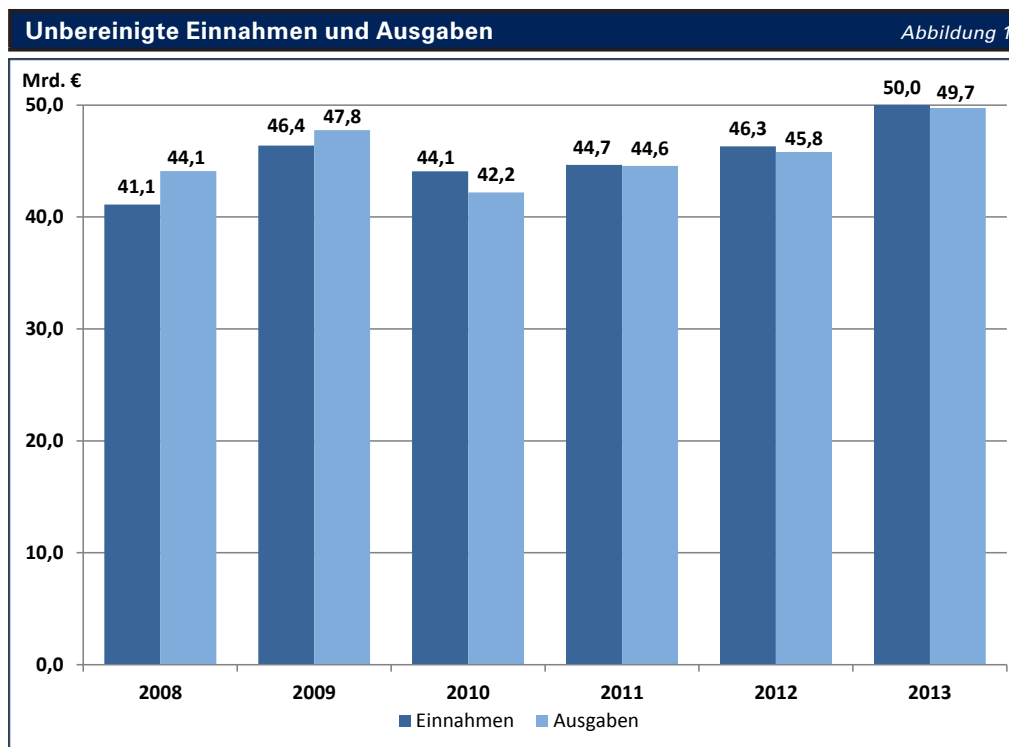
¹³ Kap. 15 06 Tit. 372 01.

2 Entwicklung des Gesamthaushalts

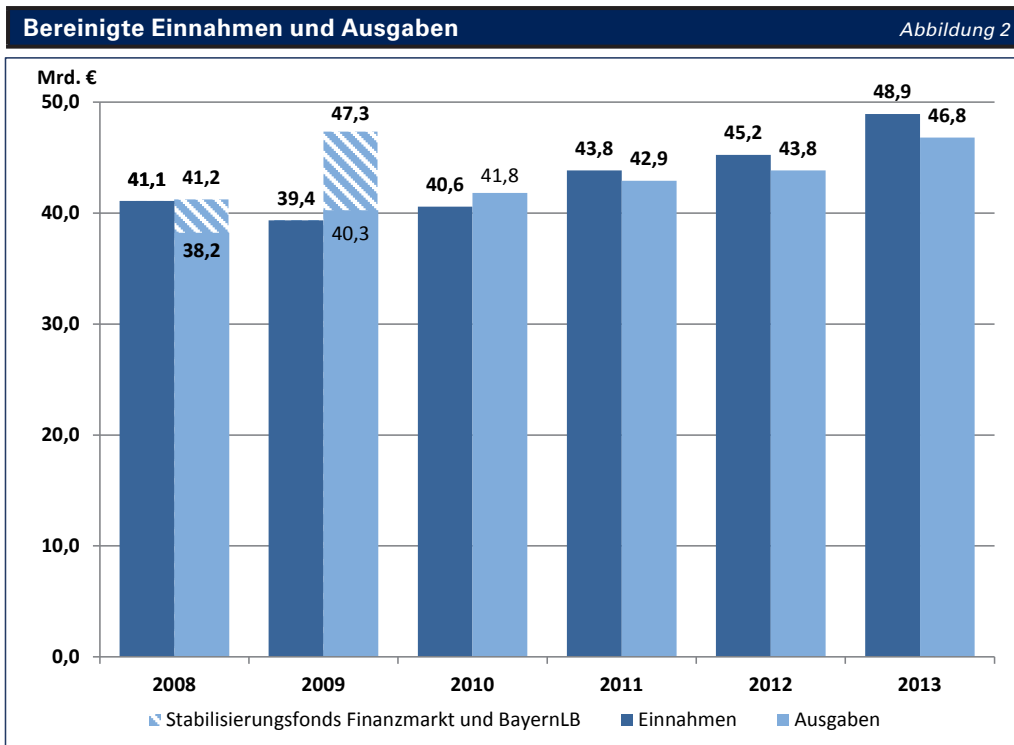
➤ **Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen standen den Einnahmen von 48.940,5 Mio. € (+ 8,2 %) Ausgaben von 46.808,3 Mio. € (+ 6,8 %) gegenüber. Dies ergab einen positiven Finanzierungssaldo von 2.132,3 Mio. €.**

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 (vgl. Tabelle 2 - Istbeträge der OGr. 31, 32, 35, 38, 91 und 98). Für eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben werden sie um diese Positionen bereinigt (sog. bundeseinheitliches Berechnungsschema).



Die bereinigten Einnahmen¹⁴ sind 2013 gegenüber dem Vorjahr um 8,2 % gestiegen. Dies spiegelt im Wesentlichen die anhaltend günstige Entwicklung der Steuereinnahmen wider. Die bereinigten Ausgaben¹⁴ haben um 6,8 % zugenommen.

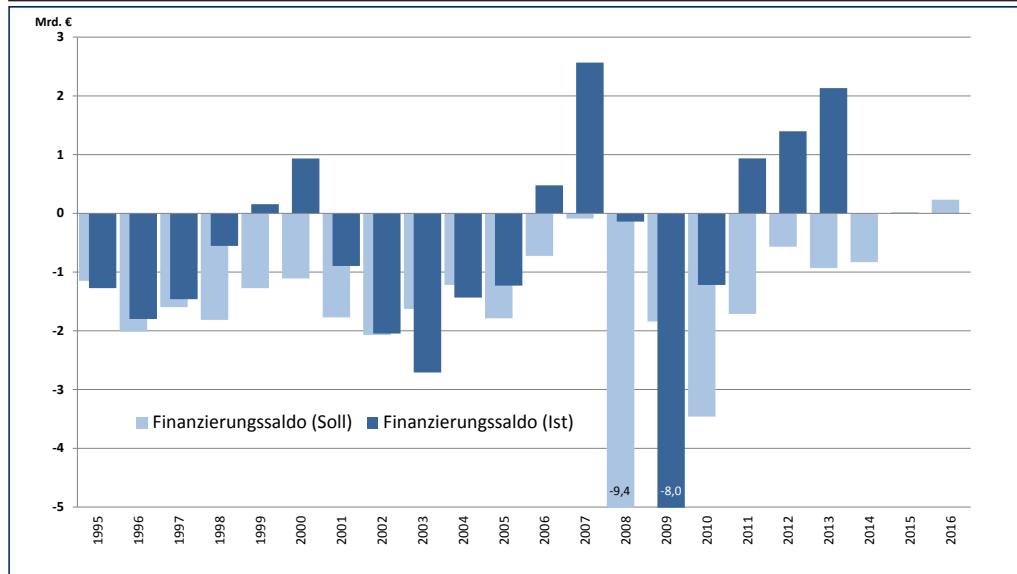
2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

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

Finanzierungssaldo (Mio. €)		Tabelle 8
Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)
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
2013	- 932,4	2.132,3

Der Finanzierungssaldo nach dem Haushaltssoll 2013 verbesserte sich im Haushaltsvollzug um 3,1 Mrd. €. Verantwortlich hierfür waren hauptsächlich die günstige Entwicklung der Steuereinnahmen und die außerplanmäßige Claw-back-Zahlung der BayernLB (vgl. TNr. 11.2) von 451,2 Mio. €.

¹⁴ Einschließlich Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60).



Die Entwicklung des Finanzierungssaldos zeigt, dass der Haushalt bis einschließlich 2014 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.

Die Abbildung zeigt auch, dass im Haushaltsvollzug (dunkelblaue Balken) in einigen Jahren letztlich ein positiver Finanzierungssaldo entstanden ist. 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 bis 2013).

Der ORH hat in seinem Jahresbericht 2014 gefordert, sich künftig nicht auf unerwartete Einnahmeverbesserungen zu verlassen, sondern insbesondere in konjunkturell guten Jahren mit einem positiven Finanzierungssaldo zu planen. Dem haben Staatsregierung und Landtag Rechnung getragen, obwohl während der Aufstellung des Haushalts die Prognose der Steuereinnahmen 2015/2016 um 800 Mio. € abgesenkt wurde.

Der Doppelhaushalt 2015/2016¹⁵ sieht erstmals seit der Haushaltsreform 1971¹⁶ einen positiven Finanzierungssaldo vor.

¹⁵ HG 2015/2016 vom 17.12.2014 (GVBl. S. 511 ff.).

¹⁶ BayHO vom 08.12.1971.

3 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen sind 2013 um 2.331,6 Mio. € (+ 6,6 %) angestiegen, 2014 erhöhten sie sich um weitere 2.090,1 Mio. € (+ 5,6 %).

3.1 Steueraufkommen

Das Steueraufkommen in Bayern resultiert aus

- Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder und
- Landessteuern.

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

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio. €)			Tabelle 9
Steuerarten	2012	2013	2014
Gemeinschaftsteuern			
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	33.733,1	35.482,0	37.622,2
Veranlagte Einkommensteuer	7.598,7	9.219,7	9.765,8
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	5.054,7	4.459,3	4.269,0
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.787,1	1.676,2	1.577,9
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	2.727,0	4.097,0	4.945,0
Umsatzsteuer	20.771,7	22.860,8	24.790,6
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.138,2	2.944,3	2.979,7
Gewerbsteuerumlage	1.492,8	1.515,8	1.588,2
Summe	76.303,3	82.255,1	87.538,3
Landessteuern			
Vermögensteuer	- 0,1	0,1	- 1,2
Erbschaftsteuer	996,1	1.077,6	1.357,3
Grunderwerbsteuer	1.252,3	1.346,9	1.425,2
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettsteuer	188,9	244,5	243,9
Feuerschutzsteuer	65,4	69,0	70,6
Biersteuer	150,6	147,1	155,0
Summe	2.653,2	2.885,2	3.250,7
Gesamt	78.956,4	85.140,3	90.789,0

Das Steueraufkommen 2013 ist gegenüber dem Vorjahr um 6.183,9 Mio. € (+ 7,8 %) und 2014 nochmals um 5.648,7 Mio. € (+ 6,6 %) angestiegen.

3.2 Steuereinnahmen

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

Die Steuereinnahmen des Freistaates haben sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Steuereinnahmen (Mio. €)								Tabelle 10
Steuerarten	2012	2013	Veränderung 2012/2013		2014	Veränderung 2013/2014		
Gemeinschaftsteuern								
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	12.028,3	12.746,5	+ 718,2	+ 6,0%	13.663,7	+ 917,2	+ 7,2%	
Veranlagte Einkommensteuer	3.229,4	3.918,4	+ 689,0	+ 21,3%	4.150,4	+ 232,0	+ 5,9%	
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2.319,9	2.101,6	- 218,3	- 9,4%	1.951,6	- 150,0	- 7,1%	
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	786,3	737,5	- 48,8	- 6,2%	712,8	- 24,7	- 3,3%	
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	1.359,7	2.048,5	+ 688,8	+ 50,7%	2.472,5	+ 424,0	+ 20,7%	
Umsatzsteuer	8.543,2	8.989,8	+ 446,6	+ 5,2%	9.223,3	+ 233,5	+ 2,6%	
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.138,2	2.944,3	- 193,9	- 6,2%	2.979,7	+ 35,4	+ 1,2%	
Gewerbsteuerumlage	1.179,3	1.197,4	+ 18,1	+ 1,5%	1.254,4	+ 57,0	+ 4,8%	
Summe	32.584,3	34.684,0	+2.099,7	+ 6,4%	36.408,5	+ 1.724,5	+ 5,0%	
Landessteuern								
Vermögensteuer	- 0,1	0,1	+ 0,2	-	- 1,2	- 1,3	-	
Erbschaftsteuer	996,1	1.077,6	+ 81,5	+ 8,2%	1.357,3	+ 279,7	+ 26,0%	
Grunderwerbsteuer	1.252,3	1.346,9	+ 94,6	+ 7,6%	1.425,2	+ 78,3	+ 5,8%	
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettsteuer	188,9	244,5	+ 55,6	+ 29,4%	243,9	- 0,6	- 0,2%	
Feuerschutzsteuer	65,4	69,0	+ 3,6	+ 5,5%	70,6	+ 1,6	+ 2,3%	
Biersteuer	150,6	147,1	- 3,5	- 2,3%	155,0	+ 7,9	+ 5,4%	
Summe	2.653,2	2.885,2	+ 232,0	+ 8,7%	3.250,7	+ 365,5	+ 12,7%	
Gesamt	35.237,5	37.569,1	+2.331,6	+ 6,6%	39.659,2	+ 2.090,1	+ 5,6%	

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2013 gegenüber dem Vorjahr um 2.331,6 Mio. € (+ 6,6 %) und 2014 um weitere 2.090,1 Mio. € (+ 5,6 %) angestiegen.


4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen


Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (HGr. 1) erhöhten sich gegenüber 2012 insgesamt um 494,7 Mio. € (+ 15,0 %) auf 3.793,4 Mio. €.

Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen (Mio. €)				<i>Tabelle 11</i>	
	2012	2013	Veränderung 2012/2013		
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen)	1.948,6	1.988,9	+ 40,3	+ 2,1%	
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mieten und Pachten, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien)	622,3	1.077,7	+ 455,4	+ 73,2%	
Zinseinnahmen	103,9	72,6	- 31,3	- 30,1%	
Darlehensrückflüsse	244,4	271,0	+ 26,6	+ 10,9%	
Sonstige	379,5	383,2	+ 3,7	+ 1,0%	
Summe	3.298,7	3.793,4	+ 494,7	+ 15,0%	

Die Steigerung gegenüber dem Vorjahr gründet im Wesentlichen in der Claw-back-Zahlung der BayernLB von 451,2 Mio. €. Die Darlehensrückflüsse schwanken naturgemäß je nach Laufzeit.

5 Personalausgaben und Entwicklung der Stellen

 Die Personalausgaben sind gegenüber 2012 um 945,1 Mio. € (+ 5,2 %) auf insgesamt 19.027,9 Mio. € angestiegen.

5.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)				Tabelle 12	
	2012	2013	Veränderung zum Vorjahr		
Bezüge der Beamten und Richter ¹	8.971,6	9.450,0	+ 478,4	+ 5,3%	
Arbeitnehmer- und Beschäftigungsentgelte	3.670,6	3.779,7	+ 109,1	+ 3,0%	
Versorgungsbezüge ¹	3.907,2	4.161,4	+ 254,2	+ 6,5%	
Beihilfen und Fürsorgeleistungen ²	581,2	589,4	+ 8,2	+ 1,4%	
Beihilfen für Versorgungsempfänger	729,4	762,0	+ 32,6	+ 4,5%	
Sonstige Personalausgaben	150,2	210,6	+ 60,4	+ 40,2%	
Zuführung zur Versorgungsrücklage	72,6	74,8	+ 2,2	+ 3,1%	
Summe	18.082,8	19.027,9	+ 945,1	+ 5,2%	

¹ Ohne Zuführung an Versorgungsrücklage.

² Ohne Versorgungsempfänger.

Die Steigerung der Ausgaben für die aktiv Beschäftigten um 587,5 Mio. € (+ 4,6 %) gegenüber 2012 ist auf neu ausgebrachte Stellen und Stellenhebungen sowie auf Besoldungs- und Tariferhöhungen zurückzuführen. Die überproportionale Zunahme der Versorgungsausgaben beruht auf dem Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger. Diese Ausgaben werden sich auch weiterhin erhöhen, weil die Zahl der Versorgungsempfänger noch bis zum Jahr 2035 ansteigen wird.¹⁷

5.2 Entwicklung der Stellen

Die Stellenentwicklung seit dem Jahr 2008 stellt sich für den gesamten Staatshaushalt sowie in den Bereichen allgemeinbildende Schulen, bei den Hochschulen (Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften - ohne Universitätsklinika sowie Kunst- und Musikhochschulen), Polizei, in den Finanzämtern und im Justizvollzug per Saldo wie folgt dar:

¹⁷ Vgl. StMF: Versorgungsbericht des Freistaates Bayern (August 2007), Abschnitt C III.

Stellenentwicklung ¹					Tabelle 13	
	2008	2010	2012	2013	Veränderung 2008 - 2013	
Stellen gesamt²	262.959	273.079	278.625	281.984	+ 19.025	+ 7,2%
Davon						
Schulen Kap. (05 12 - 05 21, ohne Kap. 05 20)	95.176	102.606	106.121	107.388	+ 12.212	+ 12,8%
Hochschulen	27.810	28.636	31.876	33.384	+ 5.574	+ 20,0%
Polizei (Kap. 03 17 - 03 21)	37.574	38.304	39.104	39.666	+ 2.092	+ 5,6%
Finanzämter (Kap. 06 05)	16.969	17.311	17.193	17.596	+ 627	+ 3,7%
Justizvollzug (Kap. 04 05)	5.282	5.491	5.497	5.650	+ 369	+ 7,0%
Übrige Verwaltung	80.148	80.732	78.834	78.299	- 1.849	- 2,3%

¹ Gegliedert nach Kapiteln des Haushaltsplans und nicht - wie im ORH-Bericht 2014 TNr. 5.2 - nach Funktionsbereichen.

² Enthalten sind Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (2013: 6.117 Stellen) sowie Stellen für Referendare (2013: 16.386 Stellen).

Nach dem haushaltsgesetzlich vorgegebenen Stellenabbau (Art. 6 b HG) wurden im Zeitraum von 2008 bis 2012 rd. 2.900 Stellen abgebaut.¹⁸ Trotz des haushaltsgesetzlichen Stellenabbaus haben sich die Stellen an den allgemeinbildenden Schulen um rd. 12.200 (+ 12,8 %), die der Hochschulen (Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften - ohne Universitätsklinik sowie Kunst- und Musikhochschulen) um rd. 5.600 (+ 20,0 %), die der Polizei um rd. 2.100 (+ 5,6 %), die der Finanzämter um rd. 600 (+ 3,7 %) und die für den Justizvollzugsdienst um rd. 300 (+ 7,0 %) erhöht. Die Stellenzahl der übrigen Verwaltung ging um rd. 1.800 Stellen (- 2,3 %) zurück. Die Übersicht zeigt, dass sich die Zahl der Stellen seit dem Jahr 2008 im Ergebnis um rd. 19.000 (+ 7,2 %) erhöht hat.

5.3 Tatsächliche Besetzung der Stellen

Der ORH hat die Besetzung der im Stellenplan 2013 ausgewiesenen Stellen in den in Tabelle 13 dargestellten Bereichen geprüft. Bezogen auf das Jahr 2013 lag die Quote der nicht besetzten Stellen bei 4,9 % mit einer geringen Schwankungsbreite zwischen den ausgewählten Bereichen und innerhalb des Jahresverlaufs. Mögliche Gründe hierfür sind u. a. die derzeit geltende dreimonatige Wiederbesetzungssperre (Art. 6 Abs. 2 HG), die Einstellung von Lehrern zu Beginn eines Schul- bzw. Schulhalbjahres, feste jährliche Einstellungszeitpunkte (z. B. bei Steueranwärttern), Sperre von Stellen im Hinblick auf haushaltsgesetzliche Verpflichtungen zum Stellenabbau,¹⁹ zeitferne Wiederbesetzung mit geeigneten Bewerbern, familienpolitische Beurlaubungen und Gewährung von Altersteilzeiten im Blockmodell.

Der ORH hat im Jahresbericht 2012 gesondert auf die Personalsituation in der Steuerverwaltung hingewiesen.²⁰ Im Jahr 2014 stellt sie sich wie folgt dar: Für die Finanzämter (Kap. 06 05) waren 17.982 Stellen ausgewiesen, davon 1.274 Stellen für die Ausbildung

¹⁸ Die für das Jahr 2013 beschlossene Einsparung von 550 Stellen wird im Doppelhaushalt 2015/2016 dargestellt.

¹⁹ Art. 6 b Abs. 1 HG 2013/2014.

²⁰ ORH-Bericht 2012 TNr. 12.


von Anwärtern (Nachwuchskräfte). Im Hinblick auf den hohen Bedarf an Nachwuchskräften in der Steuerverwaltung wurden zum 01.10.2014 insgesamt 2.064 Anwärter ausgebildet. Daher wurden neben den Stellen für die Nachwuchskräfte auch 790 Stellen der Finanzämter in Anspruch genommen, die in der Folge dort weniger zur Verfügung standen.

5.4 Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds

Zum 01.01.2013 gingen die Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds²¹ auf den Bayerischen Pensionsfonds²² über. Im Jahr 2013 wurden dem neuen Sondervermögen 101,4 Mio. € zugeführt. Zum 31.12.2013 betrug das Vermögen im Bayerischen Pensionsfonds 1.858,0 Mio. €. Bis 2030 sind diesem Sondervermögen jährlich 100 Mio. € aus dem Staatshaushalt zuzuführen.²³

Das Finanzministerium hat den in Art. 7 Abs. 4 BayVersRückIG für den Beginn jeder Legislaturperiode vorgesehenen Bericht über die Entwicklung der Beamtenversorgung dem Landtag noch nicht vorgelegt.²⁴

6 Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)

 **2013 wurden für Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen (HGr. 6) 18.638,6 Mio. € verausgabt. Dies sind 1.519,1 Mio. € (+ 8,9 %) mehr als im Vorjahr.**

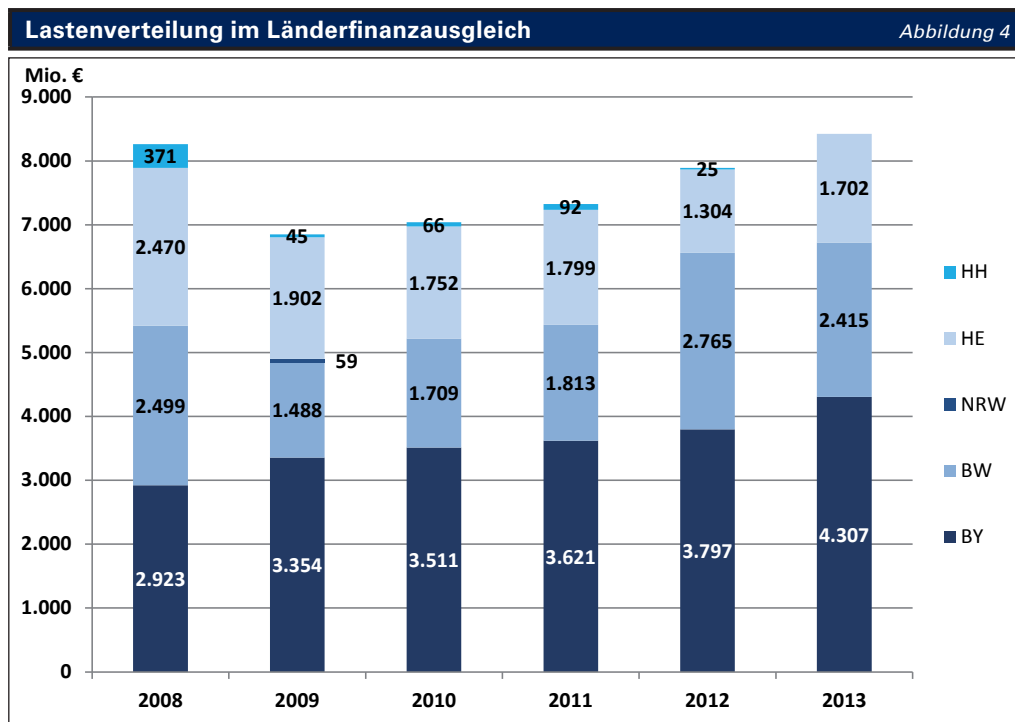
Der größte Einzelposten ist regelmäßig die Zahlung Bayerns in den **Länderfinanzausgleich** (Kap. 13 03). Dieser betrug 2013 4.006,9 Mio. € (Vorjahr: 3.798,3 Mio. €). Er umfasst eine weitere vorläufige Abrechnung 2011, die Schlussrechnung 2012 sowie die Abschlagszahlungen 2013 und ist um 208,6 Mio. € angestiegen. Nach der vom Bund erstellten Endabrechnung beträgt der Ausgleichsbetrag 2013 für Bayern 4.307 Mio. €. Der bayerische Anteil umfasste 2009 bis 2012 mehr als 48 % und 2013 mehr als 51 % des gesamten Ausgleichsvolumens. 2008 betrug der bayerische Anteil noch 35 %.

²¹ Stand der Sondervermögen zum 31.12.2012: Versorgungsrücklage 1.406 Mio. €, Versorgungsfonds 270,5 Mio. €.

²² Gesetz über die Bildung von Versorgungsrücklagen im Freistaat Bayern (BayVersRückG) vom 11.12.2012, GVBl. 2012, S. 613.

²³ Art. 6 Abs. 1 BayVersRückG.

²⁴ Stand: 13.01.2015.



Weitere wesentliche Veränderungen bei den Zuwendungen und Zuschüssen sind:

Die Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (Kap. 13 10) betragen 6.020,6 Mio. € im Jahr 2013 (Vorjahr: 5.652,2 Mio. €). Der Anstieg um 368,4 Mio. € oder 6,5 % beruht im Wesentlichen auf dem Anteil der kommunalen Ebene am gestiegenen Steueraufkommen.

Die Erstattungen an die Gemeinden für Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Kap. 10 03 Tit. 633 02) haben um 232,3 auf 450,5 Mio. € zugenommen. Es handelt sich um einen durchlaufenden Bundeszuschuss (Kap. 10 03 Tit. 231 04); der Bundesanteil an den Kosten der Gemeinden hat sich aufgrund des Gesetzes zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen von 45 auf 75 % erhöht.

Einmalig fielen 2013 Ausgaben für die Hochwasserhilfe an. Diese beliefen sich auf insgesamt 247,4 Mio. €, wovon 193,6 Mio. € als Zuweisungen und Zuschüsse ausbezahlt wurden. Diese Ausgaben wurden aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes erstattet.

Für die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sowie für die Beitragsentlastung der Eltern wurden 1.184,3 Mio. € (Vorjahr 991,0 Mio. €) an die Gemeinden und Gemeindeverbände verausgabt (Kap. 10 07 TG 88 - 91). Die Steigerung um 193,3 Mio. € betrifft im Wesentlichen die laufende Betriebskostenförderung (+ 87,9 Mio. €), den Ausbaufaktor für Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren (+ 41,9 Mio. €) und die Beitragsentlastung der Eltern (+ 63,2 Mio. €).

7 Investitionen

 Die Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) sind 2013 gegenüber dem Vorjahr um 400,3 auf 5.297,1 Mio. € angestiegen.

Investitionsausgaben (Mio. €)				
	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Baumaßnahmen	1.241,4	1.273,6	+ 32,1	+ 2,6%
Erwerb von Sachen	386,1	365,7	- 20,4	- 5,3%
Investitionsförderung	3.269,3	3.657,8	+ 388,5	+ 11,9%
Summe	4.896,8	5.297,1	+ 400,3	+ 8,2%

Tabelle 14

Der Zuwachs bei den Investitionsausgaben 2013 ist hauptsächlich auf die aus der nachstehenden Tabelle ersichtlichen Mehrausgaben bei Investitionsförderungsmaßnahmen zurückzuführen.

Größere Veränderungen bei der Investitionsförderung (Mio. €)				
	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Investitionsförderung an Gemeinden nach dem FAG, Krankenhausfinanzierungsgesetz, BayÖPNVG	1.518,1	1.665,4	+ 147,3	+ 9,7%
Investitionsförderung zur Kinderbetreuung	164,8	290,9	+ 126,0	+ 76,5%
Sonderprogramm zur schnelleren Abfinanzierung im Bereich der staatlichen Förderung von Baumaßnahmen von Kommunen oder Dritten	71,0	147,5	+ 76,5	+ 107,8%
Landesmittel zur Wohnraum- und Studentenwohnraumförderung	67,3	113,6	+ 46,3	+ 68,8%
Zuschüsse für Investitionen an das Klinikum der Universität München	27,9	50,0	+ 22,1	+ 79,3%
Allgemeine Wirtschaftsförderung	23,2	37,1	+ 13,9	+ 59,9%
Investitionsförderung aus dem Programm „Zukunft Bayern 2020“ (nur Abwicklung von Ausgaberesten)	37,0	19,8	- 17,2	- 46,5%

Tabelle 15

8 Rücklagen und Sondervermögen


Ende 2013 betrug die Haushaltssicherungsrücklage nahezu 4,5 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. €)				
	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	3.861,4	4.480,8	+ 619,4	+ 16,0%
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	240,9	132,7	- 108,2	- 44,9%
Sonderrücklagen „ersparte Haushaltsmittel“	230,7	226,8	- 3,9	- 1,7%
Bayer. Pensionsfonds (ehem. Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds) ¹	1.676,2	1.858,0	+ 181,7	+ 10,8%
Sonstige Sondervermögen	139,5	144,8	+ 5,3	+ 3,8%
Summe	6.148,7	6.843,1	+ 694,4	+ 11,3%

Tabelle 16

¹ Anteil des Freistaates Bayern am Sondervermögen.

Mit der **Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** werden Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften abgesichert. Sie besteht aus Überschüssen vergangener Haushalte. Der positiv verlaufende Haushaltsvollzug 2013 ermöglichte eine Zuführung von 619,4 Mio. €.

Bis 2014 wurden aus dieser Rücklage mit jährlich 29 Mio. € auch die Fonds der „Offensive Zukunft Bayern“ (z. B. Kulturfonds, Naturschutzfonds, Altlastensanierungsfonds, Arbeitsmarkt- und Sozialfonds) finanziert. Diese Fonds sollten eigentlich durch einen zweckgebundenen Anteil der Dividendenausschüttung der BayernLB finanziert werden, was wegen deren wirtschaftlicher Lage nicht möglich war (Kap. 13 60 Tit. 351 02 und 981 02). Entsprechend einer Anregung des ORH im Jahresbericht 2014 werden die Ausgaben für Zwecke der Fonds ab 2015 im Einzelplan des jeweils zuständigen Geschäftsbereichs veranschlagt und im Rahmen des allgemeinen Haushalts finanziert.

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. Für diese Zwecke wurden 2013 108,2 Mio. € ausgegeben.

Die **Sonderrücklagen „ersparte Haushaltsmittel“** wurden im Zusammenhang mit der Verwendung von Privatisierungserlösen für die Zukunftsprogramme „Offensive Zukunft Bayern“, „Bayern 2020 plus“, „Nord- und Ost-Bayern-Programm“ sowie „Strukturprogramm Nürnberg-Fürth“ geschaffen. Aus Privatisierungserlösen werden z. T. grundstockkonforme Maßnahmen finanziert, für die im laufenden Haushalt bereits Mittel eingeplant waren. Die so frei gewordenen Mittel (2013: 56,5 Mio. €) wurden der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ zugeführt. Aus dieser Rücklage werden nicht grundstockkonforme Maßnahmen im Rahmen der o. g. Zukunftsprogramme finanziert (2013: 60,4 Mio. €).

Ab 2013 wurden die ehemalige Versorgungsrücklage und der ehemalige Versorgungsfonds zum **Bayerischen Pensionsfonds** zusammengefasst. Er dient der Mitfinanzierung künftiger Versorgungslasten des Staates sowie der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (vgl. TNr. 5.4).

Unter **sonstige Sondervermögen**²⁵ 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 sowie kleinere Fonds und Stiftungen bei den Universitäten.


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 Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG). Nach § 13 Abs. 2 FMStFG 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 ausgebracht.

²⁵ Details s. Haushaltsrechnung des Freistaates Bayern, Einzelpläne 03A, 08, 12, 13 und 15, jeweils Anlage II. Nicht mit aufgenommen wurde der Sicherungsfonds nach dem Bayerischen Hochschulgesetz, weil es sich um Sondervermögen der Hochschulen handelt.

9 Verschuldung

 Nach einer Schuldentilgung von 1 Mrd. € und einer Erhöhung der aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen um 660,9 Mio. € lagen die valuierten Schulden am Kreditmarkt am 31.12.2013 bei 26,4 Mrd. €. Werden die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen in Anspruch genommen, können sich die Staatsschulden auf 30,6 Mrd. € erhöhen.

9.1 Schuldenstand und Zinsen

Von 2008 bis 2013 haben sich der Schuldenstand des Freistaates und die Zinszahlungen wie folgt entwickelt:

Staatsschulden am Jahresende (Mio. €)						Tabelle 17
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Allgemeiner Haushalt						
- Kreditmarktschulden	20.609,9	19.106,7	19.258,9	19.076,6	18.074,9	16.414,0
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	1.955,8	3.459,0	3.306,8	3.489,1	3.490,8	4.151,7
Summe	22.565,7	22.565,7	22.565,7	22.565,7	21.565,7	20.565,7
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kreditmarktschulden)						
	1.507,0	8.460,8	10.000,0	10.000,0	10.000,0	10.000,0
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	24.072,7	31.026,5	32.565,7	32.565,7	31.565,7	30.565,7
davon Kreditmarktschulden	22.116,9	27.567,5	29.258,9	29.076,6	28.074,9	26.414,0
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	1.484,9	1.404,4	1.329,6	1.215,4	1.149,3	1.084,3

Zinsausgaben (Mio. €)						Tabelle 18
Zinsausgaben an	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A. Kreditmarkt						
1. Allgemeiner Haushalt ¹	930,6	826,3	757,0	725,4	688,1	607,1
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,2	61,8	281,2	342,2	346,8	341,0
Zwischensumme	930,8	888,1	1.038,2	1.067,6	1.034,9	948,1
B. Bund	8,5	8,5	8,1	7,5	7,2	6,7
Summe	939,3	896,6	1.046,3	1.075,1	1.042,1	954,8

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

Bei den **Schulden am Kreditmarkt** handelt es sich um Schuldscheindarlehen, Landesschatzanweisungen und Rahmenkredite. 2013 umfassten die Rahmenkredite 805,0 Mio. €. Diese werden nur bei Bedarf zur kurzfristigen Liquiditätsbeschaffung in Anspruch genommen. 2013 war dies infolge der guten Liquidität nur sehr selten und nur in geringer Höhe notwendig. Der ORH stuft das Schuldenportfolio des Freistaates aufgrund seiner konservativen und langfristigen Struktur als risikoarm gegenüber Zinsänderungen ein.

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

Vorübergehend nicht benötigte liquide Bestände der Rücklagen und Sondervermögen wurden gem. Art. 8 Abs. 3 HG 2013/2014 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.

Der ORH hat in seinem Jahresbericht 2014 gefordert, sich bei der Haushaltsplanung nicht auf eine günstige Entwicklung im Haushaltsvollzug zu verlassen. Ein langfristiger Schuldenabbau könne nur gelingen, wenn schon bei der Haushaltsaufstellung die Ausgaben unter den Einnahmen liegen.

Staatsregierung und Landtag haben diese Anregung im Doppelhaushalt 2015/2016²⁶ aufgegriffen: Der Haushaltsplan sieht erstmals einen positiven Finanzierungssaldo vor (vgl. TNr. 2.2). Zudem ist die Ausgabensteigerung auf 3 % jährlich gedeckelt. Dies sind wichtige Eckpunkte, um die Verschuldung abzubauen.

Wie schon 2012 wurde 2013 der Schuldenstand um 1,0 Mrd. € verringert. Aufgrund der günstigen Entwicklung der Einnahmen musste - anders als zunächst geplant - die Haushaltssicherungsrücklage per Saldo nicht reduziert werden.

²⁶ Vgl. Fußnote 15.

Trotz der prognostizierten steigenden Steuereinnahmen²⁷ sind bei den allgemeinen Haushaltsschulden (Kap. 13 06) sowohl 2014²⁸ als auch für den Doppelhaushalt 2015/2016²⁹ nur rd. 0,5 Mrd. € jährlich zur Tilgung vorgesehen. Der ORH fordert, künftig einen angemessenen Anteil von Steuermehreinnahmen zur Schuldentilgung einzuplanen.

10 Staatsbürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung für die BayernLB

Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen des Freistaates sind 2013 um 100 Mio. € auf 11,6 Mrd. € zurückgegangen. Der freie Ermächtigungsrahmen liegt bei über 3,9 Mrd. €. Der Freistaat sollte sein Bürgschafts- und Garantievolumen deutlich reduzieren.

Staatsbürgschaften werden nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern (BÜG) vom Finanzministerium zulasten des Freistaates vergeben. Daneben reicht die LfA 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) verminderte sich 2013 im Vergleich zum Vorjahr leicht um 100 Mio. € und belief sich einschließlich der in den TNrn. 10.2, 10.3 und 10.4 dargestellten Garantien auf 11,6 Mrd. €. Hiervon waren 1,625 Mrd. € für die Garantie gegenüber der BayernLB als Verpflichtungsermächtigung im Haushalt ausgebracht (TNr. 10.3). Daneben bestand nach dem BÜG noch ein freier Ermächtigungsrahmen von über 3,9 Mrd. €. Aus der Ausfallbürgschaft von 3,0 Mrd. € gem. Art. 3 Zweckvermögensgesetz (TNr. 10.3) ist ein Betrag von 846,2 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

²⁷ Vgl. Ergebnis der 145. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom November 2014.

²⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 3 Nr. 2 HG 2013/2014.

²⁹ Vgl. Fußnote 15.

errechnete für Ende 2013 einen Haftungsbetrag von 3.171,2 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 98,1 Mio. €. Zugesagt, jedoch noch nicht ausgereicht, wurden darüber hinaus weitere Bürgschaften von 259,2 Mio. €. Daraus ergibt sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 3.946,5 Mio. €.

Staatsbürgschaften (Bestand am 31.12.2013)						<i>Tabelle 19</i>
Bereich	Anzahl	Kredit-	Haftungs-	Anrech-	Ermächti-	
		betrag	betrag	nungs-	gungs-	
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	
Gewerbliche Wirtschaft	1	37,1	13,4	79,7	2.250,0	
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	1	1,5	1,2	0,0	50,0	
Wohnungswesen	64.711	4.153,5	3.155,4	18,3	5.000,0	
Land- und Forstwirtschaft	0	0,0	0,0	0,0	25,0	
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	96	1,2	1,2	0,1	150,0	
Summe	64.809	4.193,3	3.171,2	98,1	7.475,0	

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft erzielte der Freistaat Regresseinnahmen von 0,5 Mio. €.

Im Bereich Wohnungswesen erkannte der Freistaat Ausfälle in 41 Einzelfällen an. Die Schadenssumme belief sich auf 0,7 Mio. €. Aus der Verfolgung von Regressansprüchen wurden im Bereich Wohnungswesen 0,2 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 31.12.2013)			
Bürgschaftsprogramme	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungs- betrag
		Mio. €	Mio. €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	1.548	383,5	264,4
Exportgarantie	2	0,5	0,3
Exportgarantie (Konsortial)	111	32,8	14,0
Haftungsfreistellungen	15.193	1.116,0	715,3
Haftungsmäßige Unterbeteiligung	163	803,8	230,7
Inlandsaval	57	1,0	0,6
Inlandsaval (Konsortial)	194	77,3	21,6
Rückbürgschaften für Kleinbürgschaft Bayerische Bürgschaftsbank (BBB)	14	0,5	0,3
Rückbürgschaften zugunsten anderer Länder (Banken und Nichtbanken)	9	15,8	3,3
Sonstige LfA-Bürgschaften und Garantien (Banken u. Nichtbanken)	5	87,9	4,3
Vorfinanz. Auslandsauftrag (Konsortial)	15	6,6	3,3
Vorfinanz. Inlandsauftrag (Konsortial)	41	21,5	10,8
Vorfinanz. Inlandsauftrag	2	0,6	0,3
BBP ¹ -Garantie für Innovationsfälle	1	0,5	0,2
BBP ¹ -Garantie für Verlängerungsfälle	30	11,4	4,4
BBP ¹ -Garantie für Wachstumsfälle (Banken und Nichtbanken)	32	44,8	17,5
Bürgschaft des Bayerischen Bankenfonds	3	0,2	0,1
Bürgschaft für mittelständische Unternehmen	1	1,5	1,2
Garantien gegenüber Nichtbanken	15	23,2	4,6
Summe	17.436	2.629,4	1.297,2

¹ Bayerisches Bürgschaftsprogramm (BBP).

Der Haftungsbetrag aus den Bürgschaften der LfA belief sich auf 1.297,2 Mio. €. Dieser Haftungsbetrag wurde durch Rückgarantien um 84,2 Mio. € vermindert.

Darüber hinaus hat die LfA die Erfüllungsübernahme bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien erklärt, die der Freistaat gegenüber der Bayerischen Garantiesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) und der Bürgschaftsbank Bayern GmbH (BBB) übernommen hat. Dabei handelte es sich insgesamt um 608 Rückgarantien gegenüber der BGG über 219 Mio. € und 1.913 Fälle gegenüber der BBB über 458 Mio. € mit einem Haftungsbetrag von zusammen 138,6 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 2008³⁰ 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 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 Ausfallerwartung in einem mittleren Ausfallszenario von 2,825 Mrd. €. Nach Abzug des Selbstbehalts der BayernLB wären vom Freistaat 1,625 Mrd. € zu tragen. Nachdem davon ausgegangen wurde, dass der Freistaat in dieser Höhe voraussichtlich in Anspruch genommen werden würde, wurde gem. Art. 38 BayHO eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung im Haushalt ausgebracht. In Höhe der restlichen 3,175 Mrd. € übernahm das Finanzministerium gem. § 1 Nr. 3 b des 2. NHG 2008 eine Garantie zugunsten der BayernLB.

Inzwischen hat die BayernLB am 28.10.2014 das ABS-Portfolio veräußert (s. TNr. 11.2). Dabei wurde die Verpflichtungsermächtigung mit 1,092 Mrd. € in Anspruch genommen. Die Garantie des Freistaates für Verluste aus dem ABS-Portfolio wurde infolge der Veräußerung aufgehoben.

- ▶ 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 3,0 Mrd. € übernommen. Die Ausfallbürgschaft valutierte zum 31.12.2013 mit 2.153,8 Mio. €.

10.4 Sonstige Garantien und Gewährleistungen

Daneben bestanden Ende 2013 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.³¹
- ▶ Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen gem. § 13 Abs. 5 Atomgesetz bis zu insgesamt 18,9 Mio. €.³²

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

³¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982.

³² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.



- ▶ Garantieerklärung des Bundes gem. § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorge-Verordnung für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. von 1,75 Mio. €. Der Anteil des Freistaates beläuft sich auf 24.339 €. ³³
- ▶ 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. €. ³⁴
- ▶ Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung mit einer Haftung von bis zu 40,9 Mio. €. ³⁵
- ▶ Übernahme einer Ausfallbürgschaft von 4,66 Mio. € zugunsten der gsb Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH zur Absicherung einer Fremdkapitalaufnahme bis zu 20 Mio. €. ³⁶
- ▶ Patronatserklärung von 13,59 Mio. € gegenüber dem Eisenbahnbundesamt für die Hafan Nürnberg-Roth GmbH für eventuelle Rückzahlungen aus der Gewährung von Förder- und Darlehensmitteln. ³⁷
- ▶ Übernahme einer selbstschuldnerischen Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Staatsbad Kur-GmbH Bad Reichenhall für die Darlehen des Unternehmens bis zu 3,23 Mio. €. ³⁸
- ▶ 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. €. ³⁹ Nach Auskunft des Finanzministeriums ist mit einer Inanspruchnahme frühestens im Jahr 2016 zu rechnen.
- ▶ 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). ⁴⁰ Die Valutierung zum 31.12.2013 betrug 55,6 Mio. €. Aus der hälftigen Übertragung des im Jahr 2010 nicht ausgeschöpften Ermächtigungsrahmens in das Jahr 2011 valutierten zusätzlich 4,08 Mio. €. ⁴¹
- ▶ Patronatserklärung für das Bayerische Hauptmünzamt bis zur Höhe von 2 Mio. €, um evtl. Zahlungsverpflichtungen aus der Inanspruchnahme von Avalkrediten für

³³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

³⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

³⁵ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996.

³⁶ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2005/2006.

³⁷ 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.

³⁸ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2005/2006.

³⁹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2007/2008.

⁴⁰ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 10 HG 2009/2010 i. d. F. des NHG 2010.

⁴¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 5 HG 2011/2012.

die Erbringung von Garantien im Rahmen der Teilnahme an Ausschreibungen nachkommen zu können.⁴² Die Valutierung zum 31.12.2013 lag bei 437.973 €.

- ▶ 80 v. H.-Ausfallbürgschaft zugunsten der Messe München GmbH zur Absicherung notwendiger Fremdkapitalaufnahme von höchstens 45 Mio. € bis einschließlich 31.12.2019.⁴³ 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. € bis einschließlich 31.12.2024.⁴⁴ 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. €.⁴⁵ Die Valutierung zum 31.12.2013 lag bei 8 Mio. €.
- ▶ Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Landeskraftwerke GmbH in Höhe von 200.000 €.⁴⁶
- ▶ Kapitaldienstgarantie/Wiedereinsatzgarantie im Rahmen der Ausschreibung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr für das Projekt „Ringzug West/NBS“ bis zu einem Betrag von 200 Mio. €.⁴⁷ Die Garantie wurde bislang nicht in Anspruch genommen.

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 01-6). 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

⁴² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2011/2012.

⁴³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2011/2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

⁴⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 12 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

⁴⁵ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 14 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012.

⁴⁶ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.

⁴⁷ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 17 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2013/2014.



ermöglichen, wurde am 17.07.2001 mit der EU-Kommission die Abschaffung der Gewährträgerhaftung mit gewissen Übergangsfristen vereinbart.⁴⁸

10.6.1 BayernLB - Kernbank

Für die der Gewährträgerhaftung unterliegenden Verbindlichkeiten der BayernLB haften der Freistaat und der Sparkassenverband Bayern als Gesamtschuldner. Im Innenverhältnis sind die Kapitalanteile zum Zeitpunkt der Begründung der Verbindlichkeiten maßgebend, also beide Anteilseigner zu je 50 %.

Die durch die Gewährträgerhaftung gesicherten Verbindlichkeiten der BayernLB - Kernbank betragen zum 31.12.2013 insgesamt 33,9 Mrd. € (31.12.2012: 43,7 Mrd. €). Bis 2015 wird diese voraussichtlich bis auf 1,6 Mrd. € abgebaut sein.

10.6.2 BayernLabo

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

Zum 31.12.2013 beliefen sich die Verbindlichkeiten unter Gewährträgerhaftung auf insgesamt 15,2 Mrd. € (31.12.2012: 14,5 Mrd. €).

10.6.3 Versorgungsverpflichtungen

Die Versorgungsverpflichtungen unterliegen ebenfalls einer Gewährträgerhaftung. Zum 31.12.2013 wiesen die Versorgungsverpflichtungen folgende Stände auf:


- BayernLB (Bank Inland) 1.840 Mio. €
- BayernLabo 147 Mio. €

Mit der Übertragung der LBS-Anteile an den Sparkassenverband Bayern zum 31.12.2012 wurde der Freistaat im Innenverhältnis von weiteren Verpflichtungen unter der Gewährträgerhaftung von 198 Mio. € freigestellt.

Die Versorgungsverpflichtungen werden sich bis 2020 voraussichtlich auf insgesamt 2.745 Mio. € erhöhen.

⁴⁸ Schreiben der EU-Kommission vom 27.03.2002 C (2002) 1286.

11 Entwicklungen bei der BayernLB

 Die EU-Kommission hat die vom Freistaat durchgeführten finanziellen Stützungsmaßnahmen bei der BayernLB als staatliche Beihilfen gewürdigt.⁴⁹ In 2014 wurden weitere von der EU auferlegte Verpflichtungen umgesetzt. Damit konnten Risiken für den Haushalt reduziert 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.⁵⁰ Dabei hat der ORH für die aufgenommenen Kredite von 10 Mrd. € einen Tilgungsplan gefordert.

Der ORH berichtet nachfolgend über aktuelle Entwicklungen:

11.2 ABS-Portfolio

Eine der Stützungsmaßnahmen des Freistaates war die Übernahme einer Garantie für das ABS-Portfolio von bis zu 4,8 Mrd. €. Die Garantie diente dazu, das ABS-Portfolio bis zur vollständigen Veräußerung abzusichern und Verluste der BayernLB über den vereinbarten Selbstbehalt von 1,2 Mrd. € hinaus bis zu einem Höchstbetrag von 6 Mrd. € auszugleichen.

Dafür musste die BayernLB nach der EU-Beihilfeentscheidung von 2012 einen Claw-back von insgesamt 1.960 Mio. € und ab 2010 eine jährliche Garantiegebühr von 80 Mio. € entrichten. Der Claw-back stellt die Rückzahlung des Betrages dar, um den die Absicherung des ABS-Portfolios durch den Freistaat die beihilferechtlich zulässige Höhe überstieg.

⁴⁹ Beihilfeentscheidung der Europäischen Kommission vom 25.07.2012 i. d. F. v. 05.02.2013; ORH-Bericht 2014 TNr. 11.

⁵⁰ ORH-Bericht 2009 TNrn. 12 und 21, ORH-Bericht 2010 TNr. 23 und ORH-Bericht 2014 TNr. 11.



Am 28.10.2014 hat die BayernLB dieses ABS-Portfolio veräußert. Hieraus entstanden folgende Verpflichtungen:

a) für die BayernLB

- ▶ Garantiegebühren 2014 von 80 Mio. € an den Freistaat
- ▶ Claw-back-Restzahlung von 1,03 Mrd. € an den Freistaat

b) für den Freistaat

- ▶ Verlustausgleich für die vertraglich übernommene Garantie in Höhe von 1,092 Mrd. €

Für die Übernahme der Garantie für das ABS-Portfolio (19.12.2008) hat der Freistaat von der BayernLB Zahlungen (Garantiegebühren und Claw-back) von 2,385 Mrd. € erhalten. Demgegenüber stehen Ausgaben für den Verlustausgleich in Höhe von 1,092 Mrd. €. Per Saldo hat der Freistaat Einnahmen von insgesamt 1,293 Mrd. € erzielt.

Zu berücksichtigen ist dabei aber auch: Der BayernLB ist aus dem Engagement des ABS-Portfolios allein für den Selbstbehalt der Bank von 1,2 Mrd. € und für die Zahlungen an den Freistaat für den Claw-back und die Garantiegebühren von 2,4 Mrd. € ein Verlust von 3,6 Mrd. € entstanden. An diesem ist der Freistaat als Mehrheitseigentümer mittelbar über die BayernLB Holding AG beteiligt.

11.3 Rückzahlung der Stillen Beteiligung von 3,0 Mrd. €

Eine weitere Auflage der EU-Kommission in der EU-Beihilfeentscheidung war die Rückzahlung der Stillen Einlage des Freistaates von 3,0 Mrd. € durch die BayernLB. Hierfür waren im 2. Nachtragshaushaltsplan 2014⁵¹ Einnahmen aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB von 395 Mio. € vorgesehen. Am 19.12.2014 hat die BayernLB eine Zahlung im Rahmen des Rückzahlungsplans der EU von 700 Mio. € an den Freistaat vorgenommen. Im Doppelhaushalt 2015/2016 wurde festgelegt, dass Rückzahlungen aus der Stillen Einlage zur Schuldentilgung im Kap. 13 60 verwendet werden sollen. Damit wurde einem Anliegen des ORH entsprochen.

11.4 Veräußerung der MKB Bank

Die BayernLB hat mit dem Verkauf der MKB Bank an den ungarischen Staat einen wichtigen, von der EU vorgegebenen Anteilsverkauf im Rahmen der zugesagten Restrukturierung umgesetzt.

⁵¹ 2. NHG 2014 vom 23.05.2014, GVBl. S. 190.

Bei dieser seit 1994 bestehenden, anfangs profitablen Beteiligung verschärfte sich ab dem Eintritt der Finanzkrise im Jahr 2008 die Situation. In einem schwierigen politischen, regulatorischen und wirtschaftlichen Umfeld blieben nicht nur Gewinnausschüttungen der MKB an die BayernLB aus, es waren zudem umfangreiche Kapitalmaßnahmen erforderlich. Beim Verkauf der Beteiligung in 2014 wurden 55 Mio. € Erlös erzielt.

Insgesamt verursachte das Engagement bei der MKB Bank einen Verlust von 2,1 Mrd. €.

11.5 Risiken aus der ehemaligen Beteiligung an der Hypo Group Alpe Adria (HGAA)

Die Hypo Alpe Adria Bank International AG weigert sich unter Berufung auf das österreichische Eigenkapitalersatzgesetz, fällige Forderungen der BayernLB von 2,4 Mrd. € zu begleichen. Zudem hat Österreich ein Sondergesetz beschlossen, nach dem ein Teil dieser Kreditforderungen der BayernLB von 0,8 Mrd. € als erloschen gelten und der Restbetrag von 1,6 Mrd. € bis 2019 zwangsgestundet wird.

Zur Durchsetzung der Forderungen der BayernLB sind mehrere Verfahren vor deutschen und österreichischen Gerichten rechtshängig. Darüber hinaus hat die BayernLB Individualantrag beim Österreichischen Verfassungsgerichtshof (vergleichbar mit der Verfassungsbeschwerde in Deutschland) gegen das Sondergesetz gestellt.

Die Ergebnisse dieser Verfahren haben große Bedeutung für die Vermögens- und Finanzlage sowie für die Eigenmittelausstattung der BayernLB.



III. EINZELPLANBEMERKUNGEN

12 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)

Einzelplan 01			Tabelle 21	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	110,8	109,3	- 1,5	- 1,4 %
Ist-Einnahmen	0,4	0,5	+ 0,1	+ 25,0 %
Verpflichtungsermächtigungen	2,0	2,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	8,2	7,7	- 0,5	- 6,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	255	271	+ 16	+ 6,3 %

Der Bayerische Landtag ist die gesetzgebende Gewalt in Bayern und entscheidet über den Haushaltsplan. Er wählt den Ministerpräsidenten, wirkt bei der Bildung der Staatsregierung mit und kontrolliert deren Arbeit. In der 16. Legislaturperiode (2008 - 2013) setzte sich der Landtag einschließlich Überhang- und Ausgleichsmandaten aus 187 Abgeordneten zusammen, die fünf Fraktionen angehörten. Das Landtagsamt mit 271 Planstellen übernimmt Verwaltungsaufgaben für den Bayerischen Landtag.

Die Ausgaben für den Geschäftsbereich des Bayerischen Landtags beliefen sich 2013 auf 109,3 Mio. €. Dies entsprach 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Der Einzelplan 01 wies als einziger Einzelplan einen Ausgabenrückgang aus. Dieser betrug 1,4 % im Vergleich zum Vorjahr. Dies beruhte insbesondere auf rückläufigen Ausgaben für Baumaßnahmen. Die Maßnahmen wurden mittlerweile abgeschlossen. Im Jahr 2013 wurden 6,7 Mio. € für Bauplanung, Bau, Sanierung und Ausstattung von Gebäuden des Landtags aufgewendet. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Bauausgaben insgesamt um 3,3 Mio. € (- 32,5 %) zurückgegangen.

Die Personalausgaben 2013 betrugen insgesamt 69,2 Mio. €. Das entsprach 63,3 % der gesamten Ausgaben. Darin enthalten waren die Aufwendungen für die Mitglieder des Landtags und deren Beschäftigte mit 39,1 Mio. €.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (mit Ausnahme für Investitionen) beliefen sich auf 21,7 Mio. €. Der größte Anteil mit 15,3 Mio. € entfiel auf Zuschüsse an die Fraktionen nach dem Bayerischen Fraktionsgesetz. Die Parteien erhielten 2,3 Mio. € nach dem Parteiengesetz und dem Landeswahlgesetz. Für die Einführung von Jugend- und Erwachsenengruppen in die Parlamentsarbeit wurden 769.000 € aufgewendet.

Im Einzelplan 01 werden auch die Einnahmen und Ausgaben für die Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz gem. Art. 29 Abs. 4 Bayerisches Datenschutzgesetz veranschlagt. Im Haushaltsjahr 2013 beliefen sich deren Ausgaben auf 1,9 Mio. €. Die Geschäftsstelle verfügte über 31 Planstellen.

1,5 Mio. € der übertragenen Ausgabereste entstanden bei den Baumaßnahmen, die in der Anlage S ausgewiesen sind. Zudem wurden Ausgabemittel für Sachinvestitionen in Höhe von 1 Mio. € sowie für eine unvorhergesehene Sanierungsmaßnahme der Heizungstechnik in Höhe von 0,5 Mio. € übertragen.

13 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)

Einzelplan 02		Tabelle 22		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	73,6	79,4	+ 5,8	+ 7,9 %
Ist-Einnahmen	1,3	1,1	- 0,2	- 15,4 %
Verpflichtungsermächtigungen	38,6	30,1	- 8,5	- 22,0 %
Ausgabereste	11,1	8,3	- 2,8	- 25,2 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	394	393	- 1	- 0,3 %

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung noch nicht.

Die Staatskanzlei unterstützt den Ministerpräsidenten und die Staatsregierung bei der Durchführung der verfassungsmäßigen Aufgaben gem. Art. 52 BV. In den Aufgabenkreis der Staatskanzlei fällt insbesondere, die Tätigkeiten der Staatsministerien zu koordinieren, die Beziehungen zum Bund, zu den anderen Ländern und zu Regierungen auswärtiger Staaten zu pflegen und zu fördern sowie repräsentative Verpflichtungen wahrzunehmen und die Öffentlichkeitsarbeit.

Die Ausgaben im Einzelplan 02 beliefen sich 2013 auf knapp 80 Mio. €. Dies entsprach 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Auf die Personalausgaben für die 393 Stellen entfielen knapp 40 %. Für Zuweisungen, Zuschüsse und Investitionen wurden 42 % der Ausgaben verwendet.

Die Ausgaben sind 2013 im Vergleich zum Vorjahr insgesamt um 7,9 % gestiegen. Eine Ausgabensteigerung zeigt sich insbesondere im Bereich der Film- und Medienförderung. So wurde die zunächst bis Ende 2012 befristete Förderung lokaler und regionaler Fernsehangebote in Bayern um vier Jahre verlängert.⁵² Die Ausgaben hierfür verdoppelten sich im Jahr 2013 auf insgesamt 9 Mio. €. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Filmstandorts Bayern wurde zudem die Förderung internationaler Filmproduktionen mit einem Volumen in Höhe von 3 Mio. € eingerichtet. Im Zuge der Neugliederung der Geschäftsbereiche der Ressorts im Oktober 2013 wurden diese beiden Förderbereiche dem Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie übertragen.⁵³

⁵² Vgl. ORH-Bericht 2011 TNr. 27.

⁵³ Verordnung über die Geschäftsverteilung der Staatsregierung (StRGVV) vom 28.01.2014.



Die Ausgaben für repräsentative Verpflichtungen der Staatsregierung verringerten sich im Jahr 2013 um 45 % auf 2,3 Mio. €. Ebenfalls war ein Rückgang der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit von 2,2 auf 1,4 Mio. € (- 36,2 %) zu verzeichnen.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) gingen im Jahr 2013 von 0,4 um 0,1 auf 0,3 Mio. € zurück.

Der Staatskanzlei ist zudem die Staatsministerin für Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen zugeordnet. Die Ausgaben der Vertretung des Freistaates bei der Europäischen Union in Brüssel betragen 2013 1,2 Mio. €. Für Europaangelegenheiten und regionale Beziehungen wurden knapp 2 Mio. € ausgegeben. Darin enthalten waren auch die Kosten der Vertretung des Freistaates in Québec.

Für die in das Jahr 2014 verschobenen Baumaßnahmen sowie für die Brandschutzsanie rung bei der Vertretung des Freistaates beim Bund in Berlin wurden Ausgabere ste in Höhe von knapp 1,2 Mio. € übertragen. Im Bereich der Film- und Medienpreis förderung sind ebenfalls Ausgabere ste entstanden, weil ein Großteil der Mittel für bereits bewil ligte Projekte erst in 2014 kassenwirksam wurde.

14 Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr - Allgemeine Innere Verwaltung (Einzelplan 03A)

Einzelplan 03A		Tabelle 23		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	3.570,6	3.760,3	+ 189,7	+ 5,3 %
Ist-Einnahmen	491,1	523,1	+ 32,0	+ 6,5 %
Verpflichtungsermächtigungen	477,4	443,4	- 34,0	- 7,1 %
Ausgabere ste	311,4	352,8	+ 41,4	+ 13,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	50.702	51.105	+ 403	+ 0,8 %

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung noch nicht.

Der Aufgabenbereich der Allgemeinen Inneren Verwaltung umfasst im Wesentlichen die Regierungen und Landratsämter, die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Landes anwaltschaft, das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, das Landesamt für Daten schutzaufsicht, die Versorgungskammer, das Landesamt für Verfassungsschutz, die Feuerwehrschulen und die gesamte Polizei. Im Zuge der neuen Geschäftsverteilung der Ressorts im Oktober 2013 ging auch die Zuständigkeit für den Verkehr und den Sport (mit Ausnahme des Schulsports) auf das Innenministerium über.

Das Ausgabevolumen des Einzelplans 03A von 3,8 Mrd. € entsprach 7,6 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Mit 3,0 Mrd. € entfiel der Großteil der Ausgaben auf den Bereich Polizei. Auf die Innere Verwaltung entfielen 0,7 Mrd. €.

Die Personalausgaben beliefen sich 2013 auf 82,8 % der Ausgaben. Der Anstieg der Personalausgaben lag insbesondere in der bereits im Doppelhaushalt 2009/2010 beschlossenen Stellenmehrung bei der Polizei begründet. Die Polizei erhielt für die folgenden zwei Haushaltsjahre jeweils 500 zusätzliche Stellen.

Eine größere Ausgabensteigerung fand sich bei der Errichtung und dem Betrieb des Digitalfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in Bayern, bei der Förderung der Erstausrüstung mit Digitalfunk-Endgeräten (zzgl. Zubehör) und nutzerseitigen Kosten bei nichtstaatlichen BOS.⁵⁴ Bedingt durch zeitliche Verzögerungen im Projektverlauf waren hier hohe Ausgabereste aufgelaufen, die ab dem Haushaltsjahr 2013 laufend für den Aufbau des Digitalfunks verwendet wurden. Dennoch verblieben 2012 und 2013 noch 71,5 bzw. 72,8 Mio. € an Ausgaberesten für den Aufbau und den Betrieb des Digitalfunks.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) stiegen im Jahr 2013 von 118,3 um 16,9 auf 135,2 Mio. € (+ 14,2 %).

Hohe Ausgabereste sind seit Jahren bei den Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Fahrzeug- und Gerätebeschaffungen und Ähnlichem zu verzeichnen. Sie stiegen von 61,7 Mio. € in 2012 auf 74,3 Mio. € in 2013.

Die Ausgabereste für Zuschüsse für die erstmaligen Investitionskosten (Technik) der 26 Integrierten Leitstellen und einer Lehrleitstelle, einschließlich der baulichen Anpassungen und Neubauinvestitionen im Bereich der Feuerwehr, verblieben mit 7,3 Mio. € auf hohem Niveau.

Die Ausgabereste für Zuschüsse zur Erstausrüstung der kommunalen Feuerwehren, des Rettungsdienstes und der im Katastrophenschutz mitwirkenden Hilfsorganisationen mit Endgeräten für den Digitalfunk stiegen von 5 Mio. € im Jahr 2012 auf 24,1 Mio. € in 2013. Diese Zuschüsse werden aus dem allgemeinen Staatshaushalt und nicht, auch nicht teilweise, aus dem zweckgebundenen Aufkommen der Feuerschutzsteuer finanziert.⁵⁵

Der Fonds zur Förderung des Katastrophenschutzes ist ein staatliches Sondervermögen. Er finanziert sich aus Beiträgen der kreisfreien Gemeinden, der Landkreise und des Staates und hat 2013 Rücklagen von knapp 5 Mio. €.

Bei den Einnahmen war der stärkste Rückgang mit 5 Mio. € im Bereich der Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgelder festzustellen. Hier sanken die Einnahmen von 122,3 Mio. € im Jahr 2012 auf 117,3 Mio. € im Jahr 2013. Ursächlich hierfür war die Einführung der neuen digitalen Verkehrsmesstechnik, in deren Zuge bestehende Anlagen

⁵⁴ Vgl. ORH-Bericht 2013 TNr. 13.

⁵⁵ Vgl. ORH-Bericht 2013 TNr. 13.2.1.

ausgetauscht und teilweise deinstalliert werden mussten. Die Implementierung der technischen Großgeräte und die Schulung der betroffenen Mitarbeiter nahmen eine gewisse Zeit in Anspruch. Dies führte zu einem Rückgang der polizeilich festgestellten Beanstandungen.

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

Einzelplan 03B		Tabelle 24		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	1.315,3	1.384,5	+ 69,2	+ 5,3 %
Ist-Einnahmen	456,2	457,7	+ 1,5	+ 0,3 %
Verpflichtungsermächtigungen	777,6	799,6	+ 22,0	+ 2,8 %
Ausgabereste	72,8	98,8	+ 26,0	+ 35,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	10.654	10.474	- 180	- 1,7 %

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung noch nicht.

Zum Aufgabenbereich der Staatsbauverwaltung gehören der staatliche Hochbau, der Straßen- und Brückenbau, das Wohnungswesen und die Städtebauförderung sowie ab Oktober 2013 der Verkehr.

Die Hochbauverwaltung plant, baut und erhält die Gebäude des Freistaates, des Bundes und weiterer Bauherren, wie z. B. Kirchen und Stiftungen. Dies sind über 25.000 Gebäude auf 5.000 Liegenschaften in Bayern. Die Bauverwaltung führt die „Großen Baumaßnahmen“ des Freistaates mit Gesamtkosten über 1.000.000 € im Einzelfall durch. Diese sind im Haushaltsplan in der Anlage S (Sonderausweis der Staatlichen Hochbaumaßnahmen) des jeweiligen Ressorts enthalten. Die Gesamtausgaben von Bund und Land für Hochbauprojekte betragen 1,6 Mrd. €.

Die Straßenbauverwaltung plant, baut und unterhält neben den Staatsstraßen (13.600 km) auch die Bundesfernstraßen für den Bund (2.500 km Bundesautobahnen und 6.300 km Bundesstraßen) sowie Kreisstraßen in verschiedenen Landkreisen (3.100 km). Die Gesamtausgaben von Bund und Land für Autobahnen, Bundesstraßen und Staatsstraßen beliefen sich auf 1,9 Mrd. €.

Die Ausgaben der Staatsbauverwaltung betragen 2013 2,8 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 32,1 % der Ausgaben entfielen auf Personal. 24,9 % der Ausgaben betrafen Baumaßnahmen. Die Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) stiegen im Jahr 2013 von 333,5 um 10,7 auf 344,2 Mio. € (+ 3,2 %). Im Wesentlichen sind dies der Um- und Ausbau der Staatsstraßen und die Bestandserhaltung der Straßen und Brücken. Der

der dritte große Teil der Ausgaben mit 21,9 % betraf Investitionsförderungsmaßnahmen in der Wohnraum- und Städtebauförderung.

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

Bei den Ausgaberesten handelte es sich größtenteils (74,1 Mio. €) um zweckgebundene Mittel zur Wohnraumförderung. Dies waren Kompensationsmittel des Bundes (vgl. TNr. 1.2.1) und Zuschüsse des Landes für die Wohnraumförderung aus Rückflüssen von Wohnungsbaudarlehen des Freistaates nach dem Gesetz über die Verwendung von Rückflüssen. Im Bereich der Städtebauförderung wurden weitere 8,9 Mio. € als Ausgabereste übertragen, um bereits durch Bescheid bewilligte Maßnahmen abfinanzieren zu können.

16 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)

Einzelplan 04		Tabelle 25		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	1.901,4	2.001,6	+ 100,2	+ 5,3 %
Ist-Einnahmen	881,5	939,1	+ 57,6	+ 6,5 %
Verpflichtungsermächtigungen	151,0	142,6	- 8,4	- 5,6 %
Ausgabereste	51,8	62,5	+ 10,7	+ 20,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	22.266	22.602	+ 336	+ 1,5 %

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung noch nicht.

Der Geschäftsbereich des Justizministeriums umfasst insbesondere die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Strafrechtspflege, den Justizvollzug, die Angelegenheiten der Rechtsanwälte und das Notariatswesen. Mit der Neugliederung der Geschäftsbereiche der Bayerischen Staatsregierung wurde die Zuständigkeit für den Verbraucherschutz zum 10.10.2013 weitgehend dem Umweltministerium übertragen.

Zum Geschäftsbereich des Justizministeriums gehören insbesondere 3 Oberlandesgerichte, 3 Generalstaatsanwaltschaften, 22 Landgerichte, 22 Staatsanwaltschaften, 73 Amtsgerichte und 36 Justizvollzugsanstalten mit 6 angeschlossenen Jugendarrestanstalten. Beim Oberlandesgericht München ist der Bayerische Verfassungsgerichtshof angesiedelt.

Die Ausgaben des Einzelplans beliefen sich 2013 auf 4,0 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 64 % der Ausgaben des Einzelplans entfielen auf Personalausgaben. Im



NHG 2012 wurden 140 neue Planstellen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften für das Sicherheitskonzept Justiz und 145 neue Planstellen bei den Justizvollzugsanstalten zur Umsetzung eines freiheitsorientierten und therapiegerichteten Gesamtkonzepts der Sicherungsverwahrung und zum Ausbau der Sozialtherapie ausgebracht.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) stiegen im Jahr 2013 von 73,6 um 16,5 auf 90,1 Mio. € (+ 22,4 %).

Die drei größten Einzelbaumaßnahmen waren der Neubau der Justizvollzugsanstalt Augsburg (22,9 Mio. €) sowie die Erweiterung und Instandsetzung der Justizvollzugsanstalten Straubing (13,1 Mio. €) und Regensburg (6,7 Mio. €).

Die drei höchsten Ausgabesteigerungen bei den Auslagen in Rechtssachen ergaben sich bei den Vergütungen für Sachverständige. Sie stiegen um 5,8 % auf 150,2 Mio. €. Die Vergütungen und Aufwandsentschädigungen an Vormünder und Betreuer mittelloser Mündel sowie Betreuer erhöhten sich um 6,7 % auf 110,4 Mio. € und die Entschädigungen der gerichtlich bestellten Verteidiger und der in Strafsachen beigeordneten Rechtsanwälte um 13,8 % auf 28,7 Mio. €.

Eine Besonderheit des Einzelplans 04 war der hohe Anteil an Einnahmen. Mit 940 Mio. € erreichten sie damit fast die Hälfte der Ausgaben. Ein wichtiger Bestandteil der Einnahmen waren dabei die Gebühren, die bei Zivilprozessen und vor allem durch die Verfahren der Grundbuchämter und Nachlassgerichte anfielen. Daneben fielen die Einnahmen aus Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgeldern ins Gewicht. Durch Großverfahren ergaben sich in den letzten Jahren, insbesondere bei den Geldstrafen, starke Schwankungen im Jahresvergleich.

Die Ausgabereste betrafen zu einem großen Anteil kleine Baumaßnahmen, insbesondere für Gerichtsgebäude und Justizvollzugsanstalten.

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

Einzelplan 05			<i>Tabelle 26</i>	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	9.781,9	10.323,4	+ 541,5	+ 5,5 %
Ist-Einnahmen	65,2	75,8	+ 10,6	+ 16,3 %
Verpflichtungsermächtigungen	35,6	33,1	- 2,5	- 7,0 %
Ausgabereste	93,9	121,8	+ 27,9	+ 29,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	107.439	108.702	+ 1.263	+ 1,2 %

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung noch nicht.

Zu den Aufgaben im Einzelplan 05 gehören insbesondere das Schul- und Bildungswesen, das außerschulische Bildungswesen (Erwachsenenbildung) sowie die Religions- und Kirchenangelegenheiten.

Im Zuge der neuen Geschäftsverteilung der Ressorts im Oktober 2013 ging die Zuständigkeit für den Einzelplan 05 vom Staatsministerium für Unterricht und Kultus auf das neu errichtete Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst über.

Die Ausgaben beliefen sich 2013 auf 10,3 Mrd. €. Das entsprach 20,8 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber dem Jahr 2012 ergab sich eine Ausgabensteigerung von 541,5 Mio. € oder 5,5 %.

79,7 % der Ausgaben entfielen auf Personal.

Die Stellen nahmen im Jahr 2013 um 1.263 auf 108.702 zu. Die Stellenmehrungen im Einzelplan 05 beruhten in erster Linie auf der Rücknahme der 42-Stundenwoche, Verbesserungen in allen Schulbereichen sowie der Erhöhung der Stellen für Lehramtsanwärter/ Studienreferendare.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) gingen im Jahr 2013 von 24,6 um 1,2 auf 23,4 Mio. € (- 5,1 %) zurück.

Hohe Ausgabereste gab es insbesondere bei den Ganztagschulen, bei EDV-Vorhaben und Bauverpflichtungen an kirchlichen Gebäuden.

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

Einzelplan 06		Tabelle 27		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	1.815,7	1.919,4	+ 103,7	+ 5,7 %
Ist-Einnahmen	472,3	493,0	+ 20,7	+ 4,4 %
Verpflichtungsermächtigungen	89,2	112,1	+ 22,9	+ 25,7 %
Ausgabereise	115,2	135,6	+ 20,4	+ 17,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	25.985	26.324	+ 339	+ 1,3 %

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung noch nicht.

Zum Geschäftsbereich des Finanzministeriums zählen die Steuer-, Finanz- und Vermesungsverwaltung. Die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen (vgl. TNr. 36) und das Bayerische Hauptmünzamt gehören neben den Finanzgerichten ebenfalls zum Ressort. Zudem sind die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege mit sechs Fachbereichen (Allgemeine Innere Verwaltung, Polizei, Rechtspflege, Archiv- und Bibliothekswesen, Finanzwesen und Sozialverwaltung) sowie die Landesfinanzschule Bayern beim Finanzministerium angesiedelt. Mit der Änderung der Geschäftsverteilung der Ressorts zum 10.10.2013 wurde die Landesentwicklung einschließlich des Ausbaus der digitalen Infrastruktur (Breitbandausbau) dem Finanzministerium zugeordnet.

Das Finanzministerium koordiniert die Planung und den Vollzug des Staatshaushalts, verwaltet das Vermögen des Freistaates und ist für das öffentliche Dienstrecht sowie die strategische Steuerung der IT in Bayern zuständig.

Das Haushaltsvolumen des Einzelplans 06 umfasste 1,9 Mrd. € und betrug damit 3,9 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Allerdings werden die Steuereinnahmen, der Länderfinanzausgleich, der kommunale Finanzausgleich, der Schuldendienst, der Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB sowie die Entnahmen und Zuführungen im Zusammenhang mit dem staatlichen Sondervermögen im Einzelplan 13 nachgewiesen (vgl. TNrn. 3, 6, 8, 9, 10, 11 und 24).

Der größte Anteil der Ausgaben entfiel mit 1,5 Mrd. € (78,7 %) auf Personalausgaben für 26.324 Stellen.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) stiegen im Jahr 2013 von 32,3 um 7,4 auf 39,7 Mio. € (+ 23,0 %). Allein im Bereich der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen wurden für Bau-, Instandsetzungs-, Sanierungs- und Restaurierungsmaßnahmen 21,9 Mio. € verausgabt (+ 46,9 %).

Im Jahr 2013 konnte die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen bei den Einnahmen aus Eintrittsgeldern ein Plus von 2,6 Mio. € (11,2 %) auf 26,1 Mio. € verzeichnen.

Die Vermessungsämter erwirtschafteten Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Entgelten in Höhe von 93,6 Mio. €. Von Nutzern der Amtlichen Geobasisdaten (insbesondere Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem ALKIS® mit Digitaler Flurkarte) wurden zudem Gebühren von 12,5 Mio. € eingenommen.

Im Geschäftsbereich des Finanzministeriums sind allein bei den Baumaßnahmen in der Anlage S Ausgabereste von 69,8 Mio. € entstanden. Hiervon entfielen auf die staatliche Schlösser- und Seenverwaltung 28,5 Mio. € und auf die Finanzämter 28,0 Mio. €.

Im allgemeinen Haushalt wurden Ausgabereste in Höhe von 65,8 Mio. € übertragen. Auch hier entstand der größte Teil bei der staatlichen Schlösser- und Seenverwaltung und den Finanzämtern. Von den Ausgaberesten des Landesamtes für Finanzen in Höhe von 13,8 Mio. € entfielen allein 8,3 Mio. € auf die Kosten der Datenverarbeitung (TG 99).

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

Einzelplan 07		Tabelle 28		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	1.750,9	1.871,0	+ 120,1	+ 6,9 %
Ist-Einnahmen	1.317,2	1.365,7	+ 48,5	+ 3,7 %
Verpflichtungsermächtigungen	3.893,2	7.920,6	+ 4.027,4	+ 103,4 %
Ausgabereste	674,2	804,3	+ 130,1	+ 19,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	859	874	+ 15	+ 1,7 %

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung noch nicht.

Das Wirtschaftsministerium war oberste Landesbehörde auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Landesentwicklung, des Verkehrswesens und der Technologie. Mit der Änderung der Geschäftsverteilung der Ressorts zum 10.10.2013 wurde die Landesentwicklung dem Finanzministerium und das Verkehrswesen dem Innenministerium zugeordnet. Neu zum Wirtschaftsministerium kam der Bereich Film und Medien. Darüber hinaus wurden die Zuständigkeiten für die Energiepolitik sowie die Forschung außerhalb der Hochschulen im Wirtschaftsministerium gebündelt.

2013 entfielen 3,8 % der gesamten Ausgaben des Freistaates auf den Einzelplan 07.



Mit 71 % stellten Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) die größte Ausgabengruppe dar. Darin enthalten waren u. a. die Ausgaben für den Schienenpersonennahverkehr mit knapp 982 Mio. €; dies entsprach einem Anteil von 52 % der Ausgaben. Auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen entfielen 20 %.

Eine Besonderheit des Einzelplans ist der vergleichsweise geringe Anteil an Personalkosten mit 3,9 % der Ausgaben. Neben den Stellen des Ministeriums ist diesem Geschäftsbereich lediglich die Eichverwaltung mit 266 Stellen zugeordnet.

Von der Ausgabensteigerung um 120 Mio. € entfielen 45 Mio. € auf den Schienenpersonennahverkehr. Weitere 27,5 Mio. € der Steigerung waren auf eine Mittelverstärkung im Bereich der Regionalen Wirtschaftsförderung an private Unternehmen zurückzuführen. Die Fördermittel für die Bereiche Forschung und Entwicklung sowie Technologie wurden ebenfalls aufgestockt.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) stiegen im Jahr 2013 von 1,6 um 2,1 auf 3,7 Mio. € (+ 132,8 %).

Die Einnahmen von 1,4 Mrd. € stammten größtenteils aus Zuweisungen des Bundes und aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Etwa 80 % entfielen auf die Zuweisungen des Bundes nach dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs.

Die Verpflichtungsermächtigungen (7,9 Mrd. €) entfielen fast vollständig auf Leistungen an die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH (7,6 Mrd. €). Damit werden Ausgleichszahlungen an Eisenbahnverkehrsunternehmen gewährleistet, um den Schienenpersonennahverkehr über förmliche Ausschreibungen zu bestellen. Die Höhe des Ansatzes ist bedingt durch die lange Laufzeit der Verkehrsverträge und verteilt sich auf Haushaltsjahre bis über 2020 hinaus. Die hohe Differenz zwischen den Jahren 2012 und 2013 ergab sich durch die neue Berücksichtigung langfristiger Verträge und basierte auf aktualisierten Daten.

Mehr als die Hälfte (428,1 Mio. €) der übertragenen Ausgabereste betraf den Schienenpersonennahverkehr (vgl. TNr. 1.2.1), davon 130,9 Mio. € Investitionen und Beschaffungen von Fahrzeugen durch Kommunen und private Verkehrsunternehmen. Im Bereich der Wirtschaftsförderung wurden Ausgabereste insbesondere bei der Technologieförderung (88,4 Mio. €) und den gemeinsam finanzierten Forschungseinrichtungen (79,9 Mio. €) übertragen. Diese resultierten überwiegend aus der verzögerten Abwicklung bewilligter Projekte im Rahmen von „Aufbruch Bayern“ sowie der im Nachtragshaushalt 2012 neu aufgelegten Energie- und Demografieprogramme. Von den übertragenen Resten in der Regionalförderung (86,7 Mio. €) entfielen 54,4 Mio. € auf die nunmehr vom Finanzministerium wahrgenommene Förderung zum Aufbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen.

Einzelplan 08			Tabelle 29	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	1.202,6	1.236,3	+ 33,7	+ 2,8 %
Ist-Einnahmen	382,6	465,7	+ 83,1	+ 21,7 %
Verpflichtungsermächtigungen	399,4	397,3	- 2,1	- 0,5 %
Ausgabereste	104,7	140,2	+ 35,5	+ 33,9 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	7.211	7.062	- 149	- 2,1 %

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung noch nicht.

Das Ministerium ist zuständig für Angelegenheiten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft sowie der ländlichen Entwicklung. Die Haushaltsmittel werden im Wesentlichen für land- und forstwirtschaftliche Fördermaßnahmen eingesetzt.

Die Ausgaben beliefen sich 2013 auf 2,5 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 43 % der Ausgaben entfielen auf Personalausgaben (528,5 Mio. €).

Weitere 31 % der Ausgaben (385,8 Mio. €) wurden für Zuweisungen und Zuschüsse geleistet. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Zuschüsse an Private (z. B. Zuwendungen nach dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).

16 % der Ausgaben (201,0 Mio. €) wurden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufgewendet. Diese betrafen zu einem großen Teil Zuschüsse an Private im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie Maßnahmen der Dorferneuerung, Flurneuordnung und Leader.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) gingen im Jahr 2013 von 19,6 um 7,2 auf 12,4 Mio. € (- 37,0 %) zurück.

Von den Einnahmen entfielen 15 % (70,0 Mio. €) auf die Gewinnablieferung der Bayerischen Staatsforsten.

Weitere 52 % (241,7 Mio. €) betrafen Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen, davon vom Bund 86,7 Mio. € und von der EU 155,0 Mio. €.

Darüber hinaus waren 21 % (98,1 Mio. €) der Einnahmen den Zuweisungen für Investitionen vom Bund (58,1 Mio. €) und der EU (40,0 Mio. €) zuzurechnen.

Die außerplanmäßigen Ausgaben zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013 in Bayern



im Rahmen des Aufbauhilfefonds des Bundes betragen 35,3 Mio. €. In gleicher Höhe wurden Mehreinnahmen aus Zuweisungen aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes erzielt. Die weitere Steigerung der Einnahmen gegenüber 2012 resultierte insbesondere aus Zuweisungen der EU zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

Der Anstieg der Ausgabereiste um 35,5 Mio. € (+ 34 %) war größtenteils haushaltstechnisch begründet und auf vereinnahmte EU-Vorschüsse zurückzuführen.

Im Einzelnen sind die Haushaltsreste für folgende Zwecke vorgesehen:

- ▶ Entgelte für landespflegerische und landeskulturelle Leistungen:

Im Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm beträgt die Laufzeit der Maßnahmen fünf Jahre. Der Ausgabereist ist zur Abfinanzierung der eingegangenen Verpflichtungen und zur Bindung der EU-Mittel vorgesehen.

- ▶ Zuschüsse nach der VO (EG) Nr. 1698/2005 - einschl. Mittel aus Health-Check u. a. - EU-Mittel:

Bei dem Ausgabereist handelt es sich um zweckgebundene EU-Kofinanzierungsmittel aus dem Bereich des ELER-Fonds. Die im Landeshaushalt vereinnahmten Vorschüsse sind jährlich vorzutragen.

- ▶ Zuschüsse zur einzelbetrieblichen Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen:

Der Ausgabereist ist zur Abfinanzierung der im Jahr 2013 bewilligten Anträge vorgesehen.

Einzelplan 10			Tabelle 30	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	2.987,1	3.652,1	+ 665,0	+ 22,3 %
Ist-Einnahmen	816,8	1.118,3	+ 301,5	+ 36,9 %
Verpflichtungsermächtigungen	759,2	606,4	- 152,8	- 20,1 %
Ausgabereste	230,6	405,2	+ 174,6	+ 75,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	3.829	3.775	- 54	- 1,4 %

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung noch nicht.

Zum Geschäftsbereich des Ministeriums zählen im Wesentlichen das Zentrum Bayern, Familie und Soziales sowie die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit. Im Zuge der neuen Geschäftsverteilung der Ressorts im Oktober 2013 wurde der Pflegebereich ausgegliedert und gemeinsam mit dem Gesundheitsbereich in einem neuen Staatsministerium für Gesundheit und Pflege zusammengeführt.

Das Haushaltsvolumen betrug 2013 3,7 Mrd. €. Das entsprach 7,3 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Von den Gesamtausgaben entfielen 2,9 Mrd. € und damit 78 % auf Zuweisungen und Zuschüsse. Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten davon 2,4 Mrd. €.

Die Personalausgaben beliefen sich auf 248 Mio. € und machten 6,8 % der Gesamtausgaben aus.

Der Ausgabenschwerpunkt lag mit 1,2 Mrd. € weiterhin auf der Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege. Dies entsprach knapp einem Drittel der Gesamtausgaben. Die Ausgaben für diesen Bereich stiegen 2013 um 193 Mio. €. Darin enthalten waren die neu hinzugekommenen Ausgaben für die Beitragsentlastung der Eltern von Kindern im Vorschuljahr von 81 Mio. €.

Für Investitionsmaßnahmen zur Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen und in der Tagespflege (Investitionsprogramm Kinderbetreuung 2008 - 2014) wurden 288 Mio. € ausgegeben. Im Jahr 2013 flossen damit 124 Mio. € zusätzlich in den Krippenausbau.

Die Weiterleitung der Bundeszuweisungen für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung an die Gemeinden von 450 Mio. € stellte einen weiteren Ausgabeschwerpunkt dar. Für die Unterbringung psychisch kranker und hochgefährlicher Straftäter wurden 266 Mio. € an die Bezirke erstattet.



Aufgrund des Anstiegs der Asylbewerberzahlen haben sich die Unterbringungskosten von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern um 72 Mio. € (+ 47 %) auf 224 Mio. € erhöht.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) gingen im Jahr 2013 von 5,2 um 2,5 auf 2,7 Mio. € (- 47,8 %) zurück.

Den Ausgaben standen Einnahmen von 1,1 Mrd. € gegenüber. Davon wurden allein 821 Mio. € vom Bund und 76 Mio. € von der EU zweckgebunden zugewiesen. 95 Mio. € stammten aus dem Aufkommen an Ausgleichsabgaben von Arbeitgebern, die ihre Beschäftigungspflicht schwerbehinderter Menschen nicht erfüllten.

Die starke Zunahme der übertragenen Ausgabereste um 175 Mio. € (+ 76 %) auf 405 Mio. € war vor allem auf Verzögerungen bei der Abfinanzierung der Schaffung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen zurückzuführen.

22 Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)

Einzelplan 11		Tabelle 31		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	30,2	31,4	+ 1,2	+ 4,0 %
Ist-Einnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Verpflichtungsermächtigungen	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	0,9	0,8	- 0,1	- 11,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	314	311	- 3	- 1,1 %

Die Aufgaben des ORH sind in Art. 80 BV und in der BayHO geregelt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates, seiner Verwaltungen, Gerichte, Betriebe, Beteiligungen und Sondervermögen. Kraft Gesetzes sind noch weitere Einrichtungen seiner Prüfung unterworfen (z. B. Bayerischer Rundfunk, Bayerisches Rotes Kreuz).

Der ORH gliedert sich in vier Prüfungsabteilungen mit insgesamt 12 Prüfungsgebieten und in eine Präsidialabteilung. Zum Geschäftsbereich des ORH gehören die fünf Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Regensburg, Bayreuth, Ansbach, Würzburg und Augsburg. Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt München wurde zum 01.01.2008 aufgelöst und bis zum 31.12.2014 als Dienststelle München des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Augsburg weitergeführt.

2013 betrug der Anteil der Ausgaben des Einzelplans 11 weniger als 0,1 % an den Gesamtausgaben des Staates. Die Struktur des Einzelplans 11 ist im Vergleich zu anderen Einzelplänen aufgrund der besonderen Aufgabenstellung des ORH geprägt von einem sehr hohen Personalausgabenanteil von 94 % (29,5 Mio. €). Mittel für Hochbaumaßnahmen oder freiwillige Leistungen enthielt der Einzelplan 11 nicht.

Die Ausgabereste sind durch geplante, nicht abgeschlossene Bauunterhaltungsmaßnahmen und durch begonnene IT-Projekte entstanden.

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

23 Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)

Einzelplan 12		Tabelle 32		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	766,6	824,0	+ 57,4	+ 7,5 %
Ist-Einnahmen	141,4	173,2	+ 31,8	+ 22,5 %
Verpflichtungsermächtigungen	128,6	149,5	+ 20,9	+ 16,3 %
Ausgabereste	121,4	124,5	+ 3,1	+ 2,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	6.330	6.237	- 93	- 1,5 %

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung noch nicht.

Zu den Aufgaben des Umweltministeriums zählen vor allem die Wasserwirtschaft, der Naturschutz und die Landschaftspflege, der Klimaschutz, der Immissionsschutz sowie der Bodenschutz und die Abfallwirtschaft. Bis Oktober 2013 gehörte auch der Gesundheitsbereich zum Umweltministerium, seit Oktober neu hinzugekommen ist der Verbraucherschutz.

Die Ausgaben des Einzelplans beliefen sich 2013 auf 1,7 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Insgesamt entfielen 51,9 % der Ausgaben auf Personalausgaben.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) stiegen im Jahr 2013 von 125,1 um 20,3 auf 145,4 Mio. € (+ 16,2 %).

Die sächlichen Verwaltungsausgaben erhöhten sich im Haushaltsjahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um 18 Mio. €. Ein wesentlicher Anteil von 10,0 Mio. € war auf Ausgaben für die Vergabe von Ingenieurleistungen im Rahmen der Umsetzung der Europäischen Hochwassermanagement-Richtlinie zurückzuführen.



Die außerplanmäßigen Ausgaben für Maßnahmen im Rahmen des Sofortprogramms aufgrund des Hochwassers 2013 beliefen sich auf 41 Mio. €.

Durch Zuweisungen aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes für investive Maßnahmen im Rahmen des Sofortprogramms Hochwasser 2013 wurden außerplanmäßige Einnahmen in Höhe von 39,5 Mio. € verbucht.

Ausgabereste in Höhe von 17,5 Mio. € haben sich bei der „Verwendung der Abwasserabgabe“ ergeben. Das Aufkommen der Abwasserabgabe ist nach § 13 des Abwasserabgabengesetzes zweckgebunden für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen. Diese zweckgebundenen Ausgaben sind kraft Gesetzes (Art. 9 BayHO) übertragbar.

Bei den Ausgaben für Maßnahmen auf dem Gebiet „Luftreinhaltung, Schutz vor Lärm, Erschütterung und nichtionisierender Strahlung“ ergaben sich Ausgabereste in Höhe von 12,4 Mio. €. Diese sind gebunden für Maßnahmen zur Energiewende, zum Klimaschutz, für die Umsetzung des CO₂-Minderungsprogramms u. a.

24 Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)

Einzelplan 13		Tabelle 33		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	14.763,9	16.401,3	+ 1.637,4	+ 11,1 %
Ist-Einnahmen	39.316,2	42.246,9	+ 2.930,7	+ 7,5 %
Verpflichtungsermächtigungen	1.918,7	1.830,8	- 87,9	- 4,6 %
Ausgabereste	1.299,4	1.227,5	- 71,9	- 5,5 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	634	485	- 149	- 23,4 %

Der Haushalt der Allgemeinen Finanzverwaltung enthält hauptsächlich die Einnahmen und Ausgaben, die nicht einen bestimmten Verwaltungszweig, sondern die Gesamtheit der Staatsverwaltung betreffen. Er wird vom Finanzministerium bewirtschaftet.

Die wichtigsten Bereiche dieses Einzelplans sind die Steuereinnahmen, der Länderfinanzausgleich, der kommunale Finanzausgleich, der Schuldendienst, der Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB, die Beteiligungen sowie die Entnahmen und Zuführungen im Zusammenhang mit dem staatlichen Sondervermögen.⁵⁶ In diesen sieben

⁵⁶ Ausgenommen Forstgrundstock und Bayerischer Pensionsfonds.

Bereichen liegen auch die wesentlichen finanziellen Änderungen dieses Einzelplans. Nähere Ausführungen hierzu sowie zu den Personalausgaben finden sich im Abschnitt II (TNrn. 3, 5, 6, 8, 9, 10 und 11).

Das Ausgabevolumen des Einzelplans von 16,4 Mrd. € betrug 33 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Davon entfielen 0,7 % auf Personalausgaben.

Erhebliche Ausgabeänderungen fanden sich neben den Änderungen in den oben erwähnten sieben Bereichen auch in folgenden Fällen:

- ▶ Die Zuweisungen und Zuschüsse zur Milderung außergewöhnlicher Notstände durch Elementarereignisse stiegen 2013 infolge der Abwicklung der Hochwasserschäden vom Juni 2013 um 93 Mio. € an. Diese Ausgaben wurden vom Bund finanziert (s. Einnahmen 1. Spiegelstrich).
- ▶ Die Ausgaben aus dem Sonderprogramm zur schnelleren Abfinanzierung im Bereich der staatlichen Förderung von Baumaßnahmen von Kommunen oder Dritten wurden um 75 Mio. € gesteigert.
- ▶ Um 36 Mio. € erhöhten sich die Zuschüsse an kommunale, freigemeinnützige und private Krankenhäuser gem. Art. 11 des Bayerischen Krankenhausgesetzes.
- ▶ Die Ausgaben für den Bau von Schulen einschließlich der schulischen Sportanlagen erhöhten sich um 25 Mio. €.

Die Bauausgaben bei HGr. 7 in Höhe von 96,5 Mio. € (- 46,5 % im Vergleich zu 2012) blieben bei der vorstehenden Aufzählung unberücksichtigt. Bedingt durch Beginn, Fortschritt und Abschluss solcher Projekte bei den vielen einzeln veranschlagten Maßnahmen gibt es größere Schwankungen im Zeitverlauf.

Die Einnahmen des Einzelplans beliefen sich 2013 auf 42,2 Mrd. € oder 84,6 % der gesamten Einnahmen des Freistaates.

Neben den o. g. sieben Bereichen fanden sich in folgenden Fällen erhebliche Änderungen bei den Einnahmen:

- ▶ Zur Milderung außergewöhnlicher Notstände durch Elementarereignisse wurden außerplanmäßige Zuweisungen und Erstattungen des Bundes von 93 Mio. € vereinbart. Diese wurden noch im gleichen Jahr verausgabt (s. Ausgaben 1. Spiegelstrich).
- ▶ An Erstattungen sowie Zuschüssen zu den Versorgungsbezügen wurden 26 Mio. € mehr vereinnahmt (vgl. TNr. 35).

- 10 Mio. € mehr wurden infolge erhöhter Rückflüsse von Darlehen für „Junge und wachsende Familien“ vereinnahmt.
- Die Einnahmen aufgrund der Gewinnausschüttungen von Lotterieunternehmen sanken um 8 Mio. €. Ursächlich hierfür waren insbesondere die Anlaufkosten für die neu gegründete Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (Anstalt des öffentlichen Rechts).

Rund die Hälfte der übertragenen Ausgabereste entfiel auf den Bereich der allgemeinen Finanzausweisungen. Hierunter fielen insbesondere die Leistungen aufgrund des FAG, des Bayerischen Krankenhausgesetzes sowie des BayÖPNVG. Um die Kosten für eventuell ansteigende Zinsen auffangen zu können, wurden 65 Mio. € als Ausgabereist übertragen.

Weitere Ausführungen zu den wesentlichen Ausgabereisten finden sich im Abschnitt II (TNr. 1.2.1).

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

Einzelplan 15		Tabelle 34		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Ist-Ausgaben	5.736,0	6.148,1	+ 412,1	+ 7,2 %
Ist-Einnahmen	1.964,7	2.104,4	+ 139,7	+ 7,1 %
Verpflichtungsermächtigungen	528,5	443,4	- 85,1	- 16,1 %
Ausgabereiste	1.179,4	1.345,5	+ 166,1	+ 14,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2012	2013	Veränderung 2012/2013	
Personalsoll	41.754	43.368	+ 1.614	+ 3,9 %

Die Zahlen berücksichtigen die Umressortierung noch nicht.

Zu den Aufgaben im Einzelplan 15 gehören insbesondere das Hochschulwesen (einschl. Universitätsklinika) sowie die Förderung von Wissenschaft, Forschung und Kunst.

Mit der Errichtung des Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst im Oktober 2013 ging die Zuständigkeit des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst für den Einzelplan 15 auf das neu geschaffene Staatsministerium über.

Das Ausgabevolumen im Jahr 2013 lag bei 6,1 Mrd. €. Das entsprach 12,4 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber dem Jahr 2012 erhöhten sich die Ausgaben um 412 Mio. € oder 7,2 %.

Den größten Ausgabeblock bildeten die Personalausgaben mit 48 %. Sie erhöhten sich in 2013 gegenüber 2012 um 7,5 %.

Die Zahl der Stellen nahm in 2013 um 1.614 auf 43.368 zu. Das Wissenschaftsministerium wies darauf hin, dass der überwiegende Teil der zur Finanzierung dieser neuen Stellen erforderlichen Mittel durch Drittmittel gedeckt würde.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) stiegen im Jahr 2013 von 316,8 um 56,4 auf 373,2 Mio. € (+ 17,8 %).

Zur Ausgabensteigerung im Jahr 2013 trug das von der Staatsregierung beschlossene Bayerische Kulturkonzept mit einem Ausgabevolumen von insgesamt 50 Mio. € bei. Auf das Haushaltsjahr 2013 entfielen dabei 31,2 Mio. €, die im Wesentlichen für sog. Leuchtturmprojekte in allen Landesteilen vorgesehen waren. Darüber hinaus wurden in weiteren Fällen auch die „regulären“ Haushaltsansätze im kulturellen Bereich aufgestockt.

Nach dem Innovationsbündnis des Freistaates Bayern mit den Hochschulen (LT-Drucksache 16/16211 vom 26.03.2013) werden Ausgabereste grundsätzlich übertragen. Bei den Ausgaben aus Drittmitteln beliefen sich die Ausgabereste auf 774,8 Mio. € (2012: 38,5 Mio. €). Zudem entstanden hohe Ausgabereste beim Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger.





IV. EINZELNE PRÜFUNGSERGEBNISSE





STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND VERKEHR

26 **Wirksamere Überwachung des Schwerlastverkehrs durch die Verkehrspolizei** (Kap. 03 18)

Die Verkehrssicherheit und der Schutz der Straßen vor Schädigungen durch den Schwerlastverkehr können mit neuen Mitteln der Verkehrskontrolle verbessert werden. Der ORH fordert, der Verkehrspolizei das geeignete „Handwerkszeug“ für eine effektive Verkehrsüberwachung zur Verfügung zu stellen. So kann sie ihre personellen Ressourcen wirksamer einsetzen.

Der ORH hat 2013 und 2014 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Bayreuth, Ansbach und Regensburg die Organisation und den Dienstbetrieb der Verkehrspolizei geprüft.

26.1 **Ausgangslage**

2013 registrierte die Polizei in Bayern insgesamt 372.422 Verkehrsunfälle, bei welchen 680 Personen zu Tode kamen.⁵⁷ Die Verbesserung der Verkehrssicherheit ist mithin eine staatliche Aufgabe von sehr hohem Rang. Der Kontrolle des Güter- und Schwerlastverkehrs kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu, da gerade von ihm besonders schwerwiegende Gefahren ausgehen. Statistisch ist beinahe bei jedem vierten tödlichen Unfall ein Lkw beteiligt.

Die Verkehrspolizeidienststellen in Bayern nehmen auf den Autobahnen, Rastanlagen und Autohöfen sowohl verkehrspolizeiliche Aufgaben als auch allgemeinpolizeiliche Aufgaben der Kriminalitätsbekämpfung wahr. Hierzu gibt es in Bayern neben den 32 Verkehrspolizeiinspektionen (VPI) noch 11 nachgeordnete Autobahnpolizeistationen und -wachen. Auf den Bundes-, Staats- und Kommunalstraßen teilen sie sich mit den Polizeiinspektionen die Aufgaben. Auf den Autobahnen müssen die Dienststellen i. d. R. einen 24-Stunden-Schichtdienst aufrechterhalten.

In Bayern verlaufen rd. 2.500 km Autobahnen sowie rd. 23.000 km Bundes-, Staats- und Kreisstraßen. Die durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke⁵⁸ auf den Autobahnen erreichte 2012 in Bayern die Zahl von fast 47.000 Kraftfahrzeugen. An besonderen Verkehrsbrennpunkten werden z. T. aber Werte von weit über 100.000 Fahrzeugen gemessen. Von 2005 bis 2010 hat die Fahrleistung in sämtlichen Regierungsbezirken zugenommen. Die Personenverkehrsleistung ist von 2002 bis 2011 im motorisierten Individualverkehr um 4,1 % gestiegen. Der Güterverkehr, der in Bayern zu 72 % über die Straße abgewickelt wird, stieg in diesem Zeitraum um 31,3 % an.

⁵⁷ Im Jahr 2013 ist die Anzahl der bei Verkehrsunfällen Getöteten erstmals seit Jahrzehnten wieder gestiegen.

⁵⁸ Zahl der Kfz in beiden Richtungen, die in einem bestimmten Zeitraum (grundsätzlich ein Jahr) im Durchschnitt in 24 Stunden einen Zählpunkt auf einer Autobahn durchfahren.

Die Staatsregierung geht für die kommenden Jahre von einem weiterhin steigenden Verkehrsaufkommen insbesondere beim Güterverkehr aus. In diesem Bereich wird für die Jahre 2007 bis 2025 eine Steigerung um 31,4 % erwartet. Insgesamt wird die Wachstumsdynamik des Güterverkehrs erheblich größer sein als die des Personenverkehrs.

Eine Gesamtbetrachtung des Umfelds verkehrspolizeilicher Aufgaben zeigt, dass

- der Kraftfahrzeugbestand im Verhältnis zur Bevölkerung in den letzten Jahren stetig angewachsen ist,
- sich die Fahrleistung im Individualverkehr weiter erhöht,
- die Transportstrecken und -mengen im Güterverkehr stark ansteigen und
- sich die Zahl der Verkehrsunfälle stetig nach oben entwickelt.

26.2 Feststellungen

26.2.1 Personaleinsatz

Für die personelle Ausstattung der Verkehrspolizeidienststellen verwendet die Polizei eine Verteilungsberechnung (Sollstärkenberechnung). Als Berechnungsgrundlage dienen u. a. die erhobenen Unfallzahlen, Anzeigen, Verwarnungen und Stundenleistungen für Einsätze. Die hierfür verwendeten Daten stammen aus dem Jahr 1997. In der Zwischenzeit hat der Verkehr in Bayern zugenommen. Auch die Anzahl der zu überwachenden Fahrstrecken ist angestiegen. Beides wird bei der Bemessung des Personalsolls nicht berücksichtigt. Zudem wird auch nach dem derzeitigen Verteilungsschlüssel das Personalsoll, das auf 2.873 Beamte beziffert wird, nicht erreicht. Tatsächlich betrug die Iststärke zum 01.08.2013 nur 2.596 Beamte. Erhebungen des tatsächlich verfügbaren Personals haben z. T. deutliche Unterbesetzungen, bei einer Dienststelle bis zu 50 % unter der Sollstärke, ergeben.

26.2.2 Belastung der Verkehrsinfrastruktur

Freistaat und Bund investieren jährlich rd. 1,1 Mrd. € in den Ausbau und die Erhaltung der Autobahnen, Bundesstraßen und Staatsstraßen in Bayern.⁵⁹ Zudem wird der kommunale Straßenbau mit jährlich etwa 200 Mio. € gefördert. Darüber hinaus wenden auch die Kommunen erhebliche Mittel für den Unterhalt und den Straßenbau auf.

Viele Erhaltungsmaßnahmen gehen auf Straßenschädigungen durch den Schwerlastverkehr zurück. Dieser beansprucht die Verkehrsinfrastruktur nach dem sog. Vierte-Potenz-Gesetz⁶⁰ im Vergleich zum Personenverkehr überproportional stark. Das gilt insbesondere dann, wenn das zulässige Gesamtgewicht überschritten wird. Zum Schutz der Verkehrsinfrastruktur sind daher konsequente Kontrollen des Ladegewichts durch die Verkehrspolizei erforderlich.

⁵⁹ Vgl. hierzu auch ORH-Bericht 2004 TNr. 22 und ORH-Bericht 2010 TNr. 17.

⁶⁰ Danach steigt die Beanspruchung einer Straße mit der vierten Potenz in Abhängigkeit von der Achslast, d. h. ein Lkw beansprucht die Straße 100.000-mal stärker als ein Pkw.



26.2.3 Geringe Kontrolldichte

Der ORH hat bereits bei früheren Prüfungen festgestellt,⁶¹ dass viele Lkws überladen waren und damit überproportional die Straßen schädigten. Die Baubehörden, die um verstärkte polizeiliche Kontrollen baten, erhielten die Auskunft, dass aufgrund von Personalmangel kurzfristig keine Kontrollen durchgeführt werden könnten. Zudem hat der ORH bei den örtlichen Erhebungen bei mehreren Dienststellen eine unzureichende Ausstattung mit festen und mobilen Fahrzeugwaagen festgestellt. Dies stellt die Effektivität der Kontrollen grundsätzlich infrage. Zum Teil sind defekte Fahrzeugwaagen über Jahre nicht repariert worden.

Tatsächlich können die Kontrollgruppen angesichts des ständig wachsenden Gesamtverkehrsaufkommens nur einen sehr geringen Teil überprüfen. So weist etwa die Kontrollstatistik der Verkehrspolizeidienststellen des Präsidiums Oberbayern Süd im Schnitt eine Kontrolldichte von 55 Schwerlastfahrzeugen pro Tag aus.

Die Erfahrungen mit der Kontrollstelle (ASSET)⁶² an der Bundesautobahn A 8, einer mit täglich über 80.000 Kraftfahrzeugen, davon rd. 12.000 Lkws, meistbefahrenen Strecken in Deutschland, zeigen den Vorteil fester Anlagen. Die VPI Rosenheim betreibt hier eine Schwerverkehrs-Kontrollstelle mit Vorselektion, moderner Messtechnik und Wiegeeinrichtungen auf einem Autobahnparkplatz zwischen Bad Aibling und dem Irschenberg. Diese ist allerdings nur zeitweise besetzt. Die Beanstandungsquote von rd. 21 % aller geprüften Fahrzeuge belegt die Notwendigkeit fester Kontrollstellen.

26.2.4 Feste Kontrollstellen

Im österreichischen Bundesland Tirol, das wie Bayern ein Transitland ist, werden bereits seit dem Jahr 2000 die Überprüfungen an einer ausgebauten Kontrolleinrichtung durchgeführt. Diese Kontrollstelle in Kundl an der Inntalautobahn stellte in ihrer Art ein Novum im europäischen Fernstraßennetz dar. Die Gesamterrichtungskosten für die Anlage betragen 4,56 Mio. €. Mit dieser Anlage können täglich etwa 900 Lkws und damit 20 % des Schwerlastverkehrs überprüft werden. Die positiven Erfahrungen führten später zur Einrichtung weiterer Kontrollstellen. Zu deren Aufgaben gehören u. a. die Überprüfung der Fahrtüchtigkeit, des technischen Zustands der Fahrzeuge, die richtige Deklaration und Kennzeichnung von Gefahrguttransporten sowie die Einhaltung von Sozialvorschriften.

Mithilfe eines automatisierten Lichtzeichen-Ausleitesystems werden die Lkws zunächst auf einen Kontrollstreifen gelotst. Anschließend rollen sie über eine Fahrzeugwaage. Soweit eine nähere Untersuchung angezeigt erscheint, wird der Lkw an eine Rampe geführt. Die Rampe bietet den Vorteil, dass der Beamte unmittelbar mit dem Fahrer sprechen und gleichzeitig das Lkw-Führerhaus einsehen kann. Im Fortgang kann der Beamte eine erneute Wiegung mit einer geeichten Fahrzeugwaage vornehmen und alle weiteren notwendigen Kontrollmaßnahmen durchführen. Für den laufenden Betrieb einer Kontrollstelle reichen fünf Beamte aus.

⁶¹ ORH-Bericht 2013 TNr. 15: Überladene Transportfahrzeuge beanspruchen die Straßen übermäßig und erhöhen den künftigen Erhaltungsaufwand.

⁶² Schwerlastverkehr EU-Forschungsprojekt: **A**dvanced **S**afety and Driver **S**upport for **E**ssential Road **T**ransport.

Die Vorteile einer festen Kontrollstelle sind daher augenfällig, weil

- ▶ sie eine hohe Kontrolldichte des fließenden Schwerverkehrs mit geringem Personalaufwand ermöglicht,
- ▶ sie das manuelle „Herauswinken“, das insbesondere zur Nachtzeit und bei schlechter Witterung immer wieder zu gefährlichen Situationen führt, überflüssig macht,
- ▶ die Kontrollen witterungsunabhängig und zu unterschiedlichen Tages- und Nachtzeiten erfolgen können und
- ▶ der übrige Verkehr von dieser Verkehrsleitmaßnahme weitgehend unberührt bleibt.

26.2.5 Vermögensabschöpfung im Ordnungswidrigkeitsverfahren

Transportunternehmen nutzen aufgrund des starken Konkurrenzdrucks zunehmend jede Möglichkeit zur Kostensenkung. Dazu zählt teilweise auch das rechtswidrige Übergehen von Genehmigungen und Erlaubnissen, die Nichtbeachtung von Sozialvorschriften, die Missachtung zulässiger Maße und die Überladung der Frachtfahrzeuge mit dem Ziel, sich hierdurch einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Falls die Verkehrspolizei eine Überschreitung des zulässigen Gesamtgewichts des kontrollierten Fahrzeugs feststellt, kann dies mit einem Bußgeldbescheid (§ 17 OWiG) oder der Anordnung des Verfalls (§ 29a OWiG) geahndet werden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die gegen die Fahrer verhängten Bußgelder häufig nicht die Verursacher bzw. Nutznießer der rechtswidrigen Handlungen treffen. Durch die Anordnung des Verfalls können die aus der Ordnungswidrigkeit rechtswidrig erlangten Vorteile abgeschöpft werden.

Die Jahresstatistik der Zentralen Bußgeldstelle weist für die Jahre 2009 bis 2012 folgende Fallzahlen und abgeschöpfte Beträge aus:

Vermögensabschöpfung bei Verkehrsordnungswidrigkeiten			<i>Tab. 35</i>
Jahr	Anzahl der Fälle	Gesamtbetrag	
2009	24	134.576 €	
2010	60	166.493 €	
2011	132	165.634 €	
2012	320	372.780 €	

Die rechtlich mögliche Vermögensabschöpfung im Wege der Anordnung des Verfalls wird in Bayern zu selten angewendet.



Ein Vergleich mit Baden-Württemberg lässt erkennen, dass hier durchaus Steigerungsmöglichkeiten bestehen. Dort hat sich die Zahl der Verfahren von 71 im Jahr 2007 auf 994 im Jahr 2012 erhöht. Die Beträge aus der Vermögensabschöpfung sind binnen drei Jahren von 1,5 auf rd. 5 Mio. € im Jahr 2012 angestiegen.

26.2.6 Mobile Kartenzahlung

Die Verkehrspolizeidienststellen haben keine Möglichkeit zur bargeldlosen Geldanahme bei Verwarnungen oder Sicherheitsleistungen, obgleich dies eine Vielzahl von Vorteilen böte:

- In vielen Fällen könnten von der Staatsanwaltschaft/Polizei angemessene Sicherheitsleistungen angeordnet und ohne Rücksicht auf den gerade verfügbaren Bargeldbestand des Verkehrssünder in entsprechender Höhe auch erhoben werden.
- Auch die sehr zeitaufwendige Begleitung von Schuldern, die nicht über ausreichende Barmittel verfügen, zum nächstgelegenen Geldautomaten würde entfallen.

Die Erfahrungen in anderen Ländern⁶³ bzw. in anderen Bereichen der Staatsverwaltung⁶⁴ sind durchweg positiv.

26.3 Würdigung

Der ORH hält verstärkte Schwerverkehrskontrollen für unverzichtbar.

Er sieht eine Reihe von Möglichkeiten, die Arbeit der Verkehrspolizei wirksamer und gleichzeitig effizienter zu machen:

- Aufgrund der unterschiedlichen regionalen Verkehrs- und Bevölkerungsentwicklung ist es notwendig, die Sollstärken der bayerischen Verkehrspolizei neu zu berechnen. Grundlage dafür muss eine aktualisierte, den regionalen Erfordernissen entsprechende Verteilungsberechnung sein.
- Der bargeldlose Zahlungsverkehr hat viele Vorteile und sollte zeitnah eingeführt werden.
- Die Möglichkeit der Vermögensabschöpfung beim Transportunternehmen sollte in stärkerem Maße angewendet werden. Dies hätte eine höhere präventive Wirkung.
- Die Kontrolldichte insbesondere im Schwerlastverkehr muss erhöht werden, um einer übermäßigen Schädigung der Straßen vorzubeugen. Zur Steigerung der Kontrolldichte und damit der Verkehrssicherheit empfiehlt der ORH zu prüfen, ob die Konzepte stationärer Kontrollstellen benachbarter Länder auf Bayern übertragbar sind und ob solche Kontrollstellen hier eingerichtet werden können.⁶⁵ Die Erfahrungen des Bundeslandes Tirol zeigen, dass sich die Investitionen sowohl durch die

⁶³ Z. B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen.

⁶⁴ Staatstheater, Justiz, Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen.

⁶⁵ Neben Österreich betreibt auch die Schweizer Kantonspolizei stationäre Kontrollzentren.

verhängten Sanktionen als auch durch den geringeren Verschleiß der Straßen rechnen. Vor allem ist die präventive Wirkung im Hinblick auf die Verkehrssicherheit erheblich.

26.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Innenministerium erklärte in seiner Stellungnahme zum Bericht des ORH sein grundsätzliches Einverständnis, wies jedoch ergänzend darauf hin, dass von den insgesamt 372.422 Unfällen auf bayerischen Straßen im Jahr 2013 nur 13.661 von den Fahrern von Schwerverkehrsfahrzeugen (3,7 %) verursacht worden seien. Von den 630 Unfällen mit tödlichen Folgen entfielen 76 auf Schwerverkehrsfahrzeuge. Die Verursacherquote des Schwerverkehrs betrage 12,1 %. Auf Autobahnen, auf denen der Großteil des Schwerverkehrs abgewickelt würde, seien von 95 tödlichen Unfällen 26 (27,3 %) von Lkw- oder Busfahrern verursacht worden. Die Hauptunfallursachen für diese 26 Unfälle seien Abstandsverstöße, sonstige Fahrfehler und Geschwindigkeitsverstöße gewesen. Damit seien wie bei den übrigen Verkehrsteilnehmern auf der Autobahn auch im Bereich des Schwerverkehrs Abstands- und Geschwindigkeitsverstöße die Hauptunfallursachen für tödliche Verkehrsunfälle. Für die Feststellung dieser Verkehrsverstöße würden daher die Gerätschaften zur Geschwindigkeits- und Abstandsmessung ausreichen.

Auch das Innenministerium strebe mittelfristig die Errichtung vollautomatisierter Kontrollstellen nach dem Tiroler Vorbild an. An der Finanzierung müsse jedoch der Bund beteiligt werden.

Das Innenministerium betonte weiter, dass eine Neuausrichtung der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit unter dem Blickwinkel der Gewichtsüberschreitungen im Bereich des Schwerverkehrs eher weniger zielführend sei, um eine wesentliche Steigerung des Schutzes von Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer zu erreichen.

Der vom ORH angesprochene Schutz der Verkehrsinfrastruktur sei dabei zwar anders zu bewerten. Vorrangiges Ziel sei allerdings die Vermeidung schwerer Unfälle.

26.5 Schlussbemerkung

Der Ausbau und der Erhalt der Straßeninfrastruktur und deren Finanzierung sind Themen, die derzeit in der Öffentlichkeit, insbesondere unter dem Blickwinkel einer stärkeren Beteiligung der Nutzer (Maut) intensiv diskutiert werden. Wichtig erscheint es aber auch, den notwendigen Erhaltungsaufwand durch Prävention zu begrenzen und jedenfalls nicht unnötig stark ansteigen zu lassen. Dabei kann es in einem föderalen Bundesstaat nicht maßgeblich sein, dass der finanzielle Erhaltungsaufwand (Baulast) für Bundesautobahnen und -straßen vom Bund zu tragen ist. Insbesondere bei den vorgeschlagenen festen Kontrollstellen hält der ORH überdies ein möglichst länderübergreifendes Konzept der Standortwahl und der Zusammenarbeit für erforderlich, um möglichst effektiv vorzugehen.



Die Verkehrspolizei kann durch eine intensivere Überwachung des Schwerlastverkehrs einen wichtigen Beitrag zum Erhalt unserer Straßenverkehrsinfrastruktur leisten. Dies steht auch nicht im Widerspruch zu der vorrangigen Aufgabe der Polizei, Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer zu schützen, sondern läuft in der Zielsetzung und Ausgestaltung der polizeilichen Maßnahmen weitestgehend parallel. Die Stellungnahme des Innenministeriums macht in dieser grundsätzlichen Frage auch eine weitgehende Übereinstimmung mit der Einschätzung des ORH deutlich.





STAATSMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND KULTUS, WISSENSCHAFT UND KUNST

27 Organisation und Personalwirtschaft bei der Akademie für Lehrerfortbildung und Personalführung in Dillingen sind unzureichend

(Kap. 05 32)

Die Leitung der Akademie für Lehrerfortbildung und Personalführung (ALP) hatte keinen Überblick über den Einsatz ihrer Dozenten. Die hauptamtlichen Dozenten an der Akademie hielten selbst kaum Seminarstunden ab. Gleichzeitig wurden „großzügige“ - z. T. rechtswidrige - Regelungen zur Arbeitszeit erlassen und Arbeitszeiten ohne nähere Begründung anerkannt.

Der ORH fordert ein professionelles Planungs-, Steuerungs- und Dokumentationssystem für den Seminarbetrieb. Die Regelungen zur Arbeitszeit und die Arbeitszeitkonten sind schnellstmöglich zu korrigieren.

Das Ministerium muss sicherstellen, dass die organisatorischen Defizite bei der ALP beseitigt werden.

Der ORH hat 2013 mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach und Regensburg u. a. die Personalwirtschaft und die Organisation der ALP geprüft. Die Prüfung hat auch die Zeiterfassung über ein Zeitmanagementsystem und die abgeleistete tägliche Arbeitszeit im Rahmen der gleitenden Arbeitszeit umfasst.

27.1 Ausgangslage

Die ALP ist eine dem Kultusministerium nachgeordnete Behörde und übernimmt u. a. die Aufgabe der zentralen Fortbildung von Lehrern aller Schularten und aller Unterrichtsfächer (außer Sport und Religion) und von Führungskräften. Neben Konzeption, Organisation und Durchführung der Seminarangebote (Präsenz und online) nimmt die ALP auch eine koordinierende und steuernde Rolle hinsichtlich der anderen Ebenen der staatlichen Lehrerfortbildung wahr.

In der Errichtungsverordnung sind die Aufgaben der Akademie wie folgt geregelt:

- Aufgabe der Akademie ist es, Fortbildungsveranstaltungen für Lehrer aller Schulgattungen durchzuführen und dabei den steigenden fachlichen Anforderungen und der Weiterentwicklung des Schulwesens Rechnung zu tragen.⁶⁶
- Die Akademie ist für die Beratung und Fortbildung in Medienpädagogik und Medien-didaktik sowie in Informations- und Kommunikationstechnik in Bayern zuständig.⁶⁷

⁶⁶ § 2 Abs. 1 der Verordnung über die Errichtung der Akademie für Lehrerfortbildung in Dillingen vom 18.02.1971 - BayRS 2238-3-K - GVBI 1971, S. 107, zuletzt geändert durch Verordnung vom 14.12.2000, GVBI S. 973.

⁶⁷ § 2 Abs. 2 der Verordnung über die Errichtung der Akademie für Lehrerfortbildung in Dillingen (vgl. Fußnote 66).

An der ALP lehren hauptamtliche Dozenten (eigenes Personal) und externe Referenten. Die hauptamtlichen Dozenten der ALP sind nahezu ausschließlich ausgebildete Pädagogen. Als externe Referenten setzt die ALP überwiegend Schul- und Hochschullehrer ein. Über deren Einsatz in den Seminaren entscheidet i. d. R. der jeweilige hauptamtliche Dozent, ggf. unter Einbeziehung der Abteilungs- oder Akademieleitung. Der Bereich Bildung ist in fünf Bildungsabteilungen mit 39 Referaten untergliedert.

Die Seminarangebote der ALP umfassen auch wiederkehrende Kurse (z. B. Führungskräftefortbildung und Beratungslehrer), Aufträge des Kultusministeriums (z. B. Multiplikatorausbildungen zu speziellen Themen) und von Teilnehmern angeregte Kurse.

27.2 Feststellungen

27.2.1 Steuerung des Dozenteneinsatzes

Der Akademieleitung war unbekannt, inwieweit die hauptamtlichen Dozenten in den Lehrgangsbetrieb eingebunden waren, insbesondere welche Bildungsleistung sie selbst erbrachten und in welchem Umfang sie von externen Referenten unterstützt wurden.

Die ALP hat für ihren Seminarbetrieb kein adäquates Planungs- und Steuerungssystem eingerichtet. Eine Planung des Dozenteneinsatzes mit messbaren Vorgaben gab es nicht. Die ALP hat weder die zu haltenden Seminarstunden festgelegt noch die Seminarstunden erfasst, in denen die Dozenten im Seminar anwesend waren.

Der Leitung der ALP war auch nicht bekannt, ob und in welchem Umfang die Dozenten weitere Aufgaben außerhalb des eigentlichen Seminarunterrichts wahrgenommen haben (z. B. Gewinnen externer Dozenten für kurzfristige Sonderaufgaben oder das Erstellen von Konzepten im Auftrag des Kultusministeriums). Die ALP konnte daher zu wesentlichen Faktoren für den Einsatz und die Auslastung der hauptamtlichen Dozenten keine konkreten Angaben machen.

27.2.2 Lehrtätigkeit

Im Rahmen der Prüfung wurde die Lehrtätigkeit der Dozenten der Abteilungen I bis IV untersucht.⁶⁸ Hier waren 32 Dozenten (29 VZK) tätig. Wegen des fehlenden Überblicks der ALP hat die Rechnungsprüfung die Seminarprogramme für zwei Halbjahre (Februar 2012 bis Januar 2013)⁶⁹ hinsichtlich der durchgeführten Seminare ausgewertet. Insofern erfasst und bewertet wurde die reine Seminararbeit.

Die Auswertung der beiden Seminarprogramme hat ergeben, dass ein Dozent, bezogen auf ein Schuljahr mit 36 Schulwochen, durchschnittlich 3 Lehrgangswochenstunden selbst unterrichtet bzw. eröffnet oder abgeschlossen hat.⁷⁰ Dabei entspricht eine Seminarstunde 45 Minuten.

⁶⁸ Abteilung V ist wegen anderer Aufgaben nicht vergleichbar (Online-Seminare, Datenbanken).

⁶⁹ Nach dem Seminarturnus Halbjahre 82 und 83.

⁷⁰ 108 Seminarstunden / 36 Wochen = 3 Lehrgangswochenstunden.



Um dies zu verifizieren, wurden die Dozenten zusätzlich zum damals aktuellen Schulhalbjahr Februar bis Juli 2013⁷¹ befragt. Die Interviews bestätigten das Ergebnis der Auswertungen von 3 Lehrgangswochenstunden.⁷² Nach eigenen Angaben der Dozenten waren sie zusätzlich an durchschnittlich 11 Seminarstunden pro Woche bei Vorträgen der externen Referenten anwesend.

Ein hauptamtlicher Dozent war somit in einer Lehrgangswochen durchschnittlich 14 Seminarstunden im Seminar anwesend. Die einzelnen Werte unterschieden sich zwischen den Dozenten erheblich. Die Schwankungsbreite bei den selbst gehaltenen Seminarstunden lag zwischen 0 und 6 Stunden pro Lehrgangswochen, bei der Begleitung externer Referenten zwischen 6 und 16 Stunden pro Lehrgangswochen.

Den weit überwiegenden Teil der Seminarveranstaltungen haben bezahlte oder unentgeltliche externe Referenten abgedeckt. Allein der Einsatz der bezahlten externen Referenten betrug - bezogen auf Seminarwochenstunden - das 4,6-fache der hauptamtlichen Dozenten.

27.2.3 Arbeitszeit

An der ALP leisteten die Dozenten die tägliche Arbeitszeit im Rahmen der gleitenden Arbeitszeit mit einer Regelarbeitszeit von 40 Wochenstunden ab. Die Arbeitszeitverordnung sieht eine tägliche Höchstarbeitszeit von 10 Stunden innerhalb einer Rahmenzeit von täglich 14 Stunden vor.

Obwohl die Akademieleitung keinen Überblick über die konkrete Auslastung der hauptamtlichen Dozenten hatte, hat sie sehr „großzügige“, z. T. rechtswidrige Regelungen zur Arbeitszeiterfassung erlassen. Der ORH hat die Zeitkonten von 12 Dozenten im Kalenderjahr 2012 konkret untersucht; aus den Zeitaufschreibungen ergab sich:

- Die gesetzliche Höchstgrenze von 10 Stunden für die tägliche Arbeitszeit wurde häufig überschritten, bei einem Dozenten 71-mal und um bis zu 5 Stunden pro Arbeitstag.
- Es wurden Stunden außerhalb der bei der ALP praktizierten 14-stündigen Rahmenzeit (07:00 bis 21:00 Uhr) angerechnet.
- Die genannten Zeiten wurden ohne ausreichende Begründung anerkannt. Eine Dokumentation der konkreten Tätigkeit war nicht erforderlich. Die Dozenten mussten lediglich die Lehrgangsnummer als Antragsgrund angeben.
- Es wurden ohne hinreichende Rechtsgrundlage pauschale Zeitgutschriften für Lehrgänge gewährt (z. B. 8 Stunden pro Woche für Auswärtslehrgänge und 2 Stunden für Lehrgänge an der ALP). Damit sollte beispielsweise die Betreuung der Teilnehmer und Referenten abgegolten werden.

⁷¹ Halbjahr 84.

⁷² 55 Seminarstunden / 18 Wochen = 3 Lehrgangswochenstunden.

- ▶ Neben dem Arbeitszeitkonto wurde ein zweites Konto, das „Zeitkonto“ geführt, auf dem die pauschalen Zeitgutschriften gebucht wurden. Außerdem konnten 100 Stunden (im Jahr 2012 sogar über 100 Stunden), die sonst verfallen wären, vom Arbeitszeitkonto auf das Zeitkonto umgebucht werden. Für dieses Konto galt, anders als für das Arbeitszeitkonto, weder die Kappungsgrenze von 100 Stunden noch die Begrenzung der Gleittage auf 24 Arbeitstage pro Jahr.

Im Kalenderjahr 2012 wuchs das Zeitguthaben der Abteilungsleiter und der Dozenten um 1.653 Stunden auf 6.009 Stunden an; gleichzeitig erfolgte an 555 Tagen Arbeitszeitausgleich (Gleittage und sog. Zeitkontotage). Bis zum 31.03.2013 war das Guthaben um weitere 10 % auf 6.596 Stunden angestiegen. Ein Drittel der Dozenten hatte Arbeitszeitguthaben von 200 Stunden und mehr. Der höchste Einzelwert lag bei 793 Stunden. Allein dieses Drittel der 32 Dozenten hatte einen Zeitausgleichsanspruch von 470 Arbeitstagen. Dies entspricht 2,1 VZK.

Daneben hat die Rechnungsprüfung in weiteren geprüften Bereichen (z. B. Tarifbereich, Beherbergungsbetrieb, Publikationen, Vergaben) Feststellungen getroffen. Das Kultusministerium hat die Feststellungen des ORH weitgehend geteilt und die Empfehlungen bereits umgesetzt oder zumindest erste Maßnahmen ergriffen.

27.3 Würdigung

Die ALP benötigt ein professionelles Planungs-, Steuerungs- und Dokumentationssystem. Die Leitung der ALP muss konkret wissen, für welche Aufgaben und in welchem Umfang die hauptamtlichen Dozenten innerhalb und außerhalb des eigentlichen Seminarbetriebs ihre Arbeitszeit verwenden. Eine Lehrtätigkeit von durchschnittlich 3 Seminarwochenstunden ist nicht ausreichend.

In Zukunft muss der Einsatz der Dozenten transparent geplant, deren Lehrtätigkeit erhöht und ihre Auslastung sichergestellt werden, evtl. im Rahmen eines Lehrdeputats. Der Dozenteneinsatz muss dokumentiert werden.

Die Regelungen zur Arbeitszeit müssen überarbeitet und die Arbeitszeitkonten überprüft und ggf. korrigiert werden. Das Zeitkonto muss aufgelöst und die darauf erfassten derzeitigen Guthaben gestrichen werden, soweit sie entweder ohne Nachweis bzw. rechtswidrig gebucht wurden oder aufgrund der Kappungsgrenze verfallen wären.

27.4 Stellungnahme der Verwaltung

27.4.1 Steuerung des Dozenteneinsatzes

Das Kultusministerium stimmt dem ORH zu, dass es einer stärkeren Steuerung des Dozenteneinsatzes an der ALP bedarf. Es teilt nicht die Einschätzung des Akademiedirektors, dass die 14-tägigen Abteilungsleitersitzungen einen ausreichenden Informationsfluss zwischen der Akademieleitung und den einzelnen Referaten gewährleisten.



Die ALP verfüge nach eigenen Angaben durchaus über ein Steuerungssystem (z. B. Mitarbeitergespräche, Zielvereinbarungen, Planungssitzungen und halbjährliche Programmkonferenzen).

Die Leitung der ALP wisse, für welche Aufgaben und in welchem Umfang die Dozenten ihre Arbeitszeit verwenden würden und wer in welchem Umfang noch über freie Kapazitäten z. B. für Sonderaufgaben des Kultusministeriums verfüge. Ansonsten könnte die ALP nicht wie bisher den Sonderaufgaben für das Kultusministerium oder den kurzfristigen Zusatzveranstaltungen so gut nachkommen. Dies werde z. T. durch Umverteilung von Tätigkeiten auf Dozenten mit anderen inhaltlichen Schwerpunkten bewerkstelligt, was nicht ohne Kenntnis der bestehenden Auslastung ginge.

27.4.2 Lehrtätigkeit

Akademie und Kultusministerium weisen darauf hin, dass die Dozenten einen wesentlichen Teil ihrer Arbeitszeit auf die Auswahl geeigneter Referenten und den Kontakt zu diesen verwenden und dazu auch externe Veranstaltungen besuchen würden. Die Dozenten seien auch an der Erstellung von Konzepten im Auftrag des Kultusministeriums beteiligt. Konkrete Zahlen über die Arbeitsbelastung der einzelnen Dozenten lägen nicht vor.

Weiter habe das Kultusministerium die ALP bereits im Jahr 2011 angewiesen,⁷³ den Eigenanteil der Dozenten in den Kursen zu erhöhen.

Das Kultusministerium habe noch nicht entschieden, ob und wenn ja in welchem Umfang und in welchem Differenzierungsgrad ein Lehrdeputat das geeignete Instrument sei, um das gemeinsame Ziel einer stärkeren Steuerung des Einsatzes der Dozenten zu erreichen. Um ein differenzierteres Bild von den tatsächlichen Tätigkeiten der Dozenten zu erhalten, würden Dozenten aller Abteilungen seit September 2014 Zeitaufschreibungen über ihre Tätigkeiten innerhalb und außerhalb des Seminarbetriebs durchführen.

Die vom ORH geforderte Erfassung aller Aufgaben der ALP in einem Gesamtkonzept ist aus Sicht des Kultusministeriums nicht erforderlich, weil die Kernaufgaben der ALP durch die bestehende Errichtungsverordnung hinreichend beschrieben seien. Dabei hätten sich die Tätigkeiten der Dozenten und der Personalbedarf an den jeweiligen Schwerpunktsetzungen und den fachlich-inhaltlichen Entwicklungen der jeweils konkreten Aufgabenstellungen zu orientieren.

27.4.3 Arbeitszeit

Zur bisherigen Handhabung der Arbeitszeit hat das Kultusministerium dargelegt, dass sich nach einer grundsätzlichen Entscheidung über die zukünftige Form der Arbeitszeit für die Dozenten (Erfassung als Gleizeit oder Lehrdeputat) eine umfassende Überarbeitung der Regelungen anschließen solle. Erst wenn diese feststehe, würden in einem

⁷³ KMS vom 11.08.2011.

zweiten Schritt die nötigen Detailregelungen zur Arbeitszeit in einer neuen Dienstvereinbarung festgelegt werden können.

Das Kultusministerium habe die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ALP im Oktober 2014 über die wesentlichen Beanstandungen der Rechnungsprüfung im Hinblick auf Höchst- und Rahmenarbeitszeit informiert. Die ab 01.11.2014 und bis zum Abschluss einer neuen Dienstvereinbarung geltende Neuregelung betreffe auch pauschale Zeitgutschriften und Mehrarbeit/Überstunden.

27.5 **Schlussbemerkung**

Die Stellungnahme, insbesondere die Angaben der ALP, zeigen, dass die ALP ein ausgeprägtes Eigenleben führt.


Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass es dringend eines Gesamtkonzepts für ein professionelles Planungs-, Steuerungs- und Dokumentationssystem bedarf. Die vom Kultusministerium genannte Verordnung über die Errichtung der ALP kann ein solches nicht ersetzen.

Der Einsatz der Dozenten ist nachvollziehbar zu planen und zu dokumentieren. Die Lehrtätigkeit muss erhöht und die Dozentenauslastung sichergestellt werden.

Die Regelungen zur Arbeitszeit und die Arbeitszeitkonten sind schnellstmöglich zu korrigieren. Der ORH hält bei der ALP ein Arbeitszeitmodell für unerlässlich, das die Regelungen zur gesetzlichen bzw. tarifrechtlichen Arbeitszeit umsetzt.

Das Kultusministerium muss sicherstellen, dass die organisatorischen Defizite bei der ALP beseitigt werden.

28 **Neubau des Museums Brandhorst**

 **Bei Planung und Bau des Museums Brandhorst sind Mängel aufgetreten, die auch fünf Jahre nach der Eröffnung noch nicht behoben sind. Insbesondere funktioniert die teure Technik zur Steuerung des Tageslichts noch immer nicht zufriedenstellend. Der ORH fordert, auch angesichts der Erfahrungen bei anderen Museen, auf derart störanfällige Systeme zu verzichten.**

Der ORH hat den Neubau des Museums für die Sammlung Brandhorst zunächst im Jahr 2008 - während des Baus - und dann 2014 fünf Jahre nach der Eröffnung geprüft.



28.1 Ausgangslage

Nach einem Architektenwettbewerb für das Museumsareal an der Gabelsberger-/Türkenstraße wurde in den Jahren 1996 bis 2002 der 1. Bauabschnitt (BA) der Pinakothek der Moderne (PDM) in München errichtet. Ein 2. BA für die Graphische Sammlung und für weitere Räume der PDM sollte folgen. Für diesen waren 51,1 Mio. € im Haushalt vorgesehen.

Zur gleichen Zeit fanden Verhandlungen zwischen dem Freistaat, dem Kunstsammler Udo Brandhorst und der Stiftung Brandhorst statt. 1999 wurde vertraglich vereinbart, die Sammlung Brandhorst dem Freistaat als Dauerleihgabe zur Verfügung zu stellen bzw. diese teilweise zu übereignen. Im Gegenzug sollte der Freistaat u. a. dafür Sorge tragen, dass die Sammlung in einem Museumsgebäude einvernehmlich mit dem Stifter in der Nähe der Pinakotheken untergebracht wird. Der Plan, das Museum Brandhorst im Rahmen des 2. BA der PDM zusammen mit der Graphischen Sammlung zu errichten, wurde jedoch verworfen. Vielmehr sollte auf Drängen des Stifters auf einem benachbarten Grundstück mit einem besonders renommierten Architekten eine andere Lösung für den Neubau gefunden werden. Dazu lobte der Freistaat 2002 einen neuen Architektenwettbewerb aus, basierend auf den Erfahrungen beim Neubau der PDM mit der Vorgabe, ein Museum für 35 Mio. € zu errichten.

Die Oberste Baubehörde (OBB) setzte schließlich im März 2004 die Gesamtkosten bei einer Hauptnutzfläche von 5.318 m² auf 46 Mio. € fest. Der im Oktober 2007 von der OBB festgesetzte und vom Landtag genehmigte Nachtrag zur Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) schließt mit Gesamtkosten von 48,15 Mio. € für das Museum Brandhorst ab. Eine Schlussabrechnung der Baumaßnahme liegt noch nicht vor. Der derzeitige Ausgabenstand beträgt 46 Mio. €.

Die Baumaßnahme wird nach Aussage der Bauverwaltung innerhalb des genehmigten Kostenrahmens abgerechnet werden. Der HU-Bau wurde damit Genüge getan. Gegenüber den ursprünglich angenommenen Kosten von 35 Mio. € haben folgende Punkte zu höheren Kosten geführt:

- Die geänderte Grundstückswahl,
- die Entscheidung für ein Tageslichtmuseum,
- eine Flächenmehrung,
- Planungsänderungen und zusätzliche Wünsche,
- Beschleunigungs- und Winterbaumaßnahmen,

- › Mängel, Bauzeitverlängerungen, Terminverschiebungen und
- › indexbedingte Kostensteigerungen.

28.2 Feststellungen

28.2.1 Entscheidung für ein Tageslichtmuseum

Obwohl der Staatsgemäldesammlung bekannt war, dass bei der Alten Pinakothek, bei der Neuen Pinakothek und bei der PDM die Regelungstechnik für eine natürliche Tagesbelichtung nicht funktionierte (und auch heute noch nicht funktioniert), forderte sie in einer Baukommissionssitzung⁷⁴ in 2003 erneut ein Tageslichtmuseum:

„Bei den Münchner Museen der staatlichen Gemäldesammlungen gibt es eine sehr lange Tradition außerordentlich guter natürlicher Belichtung. Sie beginnt bei der alten Pinakothek und endet derzeit mit der Pinakothek der Moderne. Auch für den Neubau des Museums Brandhorst ist deshalb die beste Lösung gerade gut genug. Es müssen alle Anstrengungen unternommen werden, das Ziel einer natürlichen Belichtung der Ausstellungsräume zu erreichen.“

Das Museum Brandhorst wurde daher ebenfalls als Tageslichtmuseum errichtet. Auf eine Gegenüberstellung der Kosten mit einem Kunstlichtmuseum und eine Wirtschaftlichkeitsberechnung wurde verzichtet. Aufgrund der unterschiedlichen Verfügbarkeit des Tageslichts je nach Jahres- und Tageszeit ist eine Anlage zur Beeinflussung des Tageslichts erforderlich. Die Anlage muss zudem gewährleisten, dass die Schwankungen des Tageslichts weitgehend ausgeschlossen werden und das einfallende Licht⁷⁵ optimal verteilt wird. Hierfür sind aufwendige Konstruktionen mit erhöhten Herstellungskosten erforderlich, wie z. B. ein Glasdach und die sog. Lamellenanlage. Der Betrieb ist aufwendiger und verursacht zudem erhöhte Energiekosten: Im Winter muss eine Kondensatbildung an den Glasflächen u. a. durch Beheizung vermieden werden; im Sommer muss die einfallende Sonnenwärme durch einen erhöhten Luftwechsel wieder abgeführt werden. Auch die Unterhaltskosten sind überdurchschnittlich hoch (z. B. Wartung der Anlage und jährlich mehrmalige Reinigung des Glasdaches).

28.2.2 Steuerung des Tageslichts

Nach Eröffnung des Museums 2009 wurden bei der Regelung der natürlichen Belichtung Fehlfunktionen festgestellt:

- › Die Lamellen zur Beschattung werden über Stellmotoren geregelt. Diese Motoren laufen für die Regelung zu schnell. Dies führt zu einer Übersteuerung und zu einer fehlerhaften Anpassung der Verschattung und damit auch zu einer ungenügenden natürlichen Belichtung.

⁷⁴ 2. Sitzung der Projektkommission am 22.05.2003.

⁷⁵ Physikalisch exakt: Der Lichtstrom.



- Die Sensoren zur Messung der Beleuchtungsstärke bewerten das Tages- und Kunstlicht unterschiedlich und erkennen die Lage der zu steuernden Lamellen nicht. Außerdem schaltet sich die Kunstlichtsteuerung auch dann ein, wenn genügend Tageslicht zur Verfügung steht.
- Eine Feineinstellung der Lamellen in den Erdgeschossräumen mit Seitenlichteintrag ist aufgrund der Konstruktion der Antriebe nicht möglich. Unerwünschte Licht- und Schattenschlieren an den Wänden dieser Ausstellungsräume könnten nur durch andere oder zusätzliche Diffusoren beseitigt werden. Dadurch würde aber die Tageslichtausbeute sinken.
- Die Lamellen in den Oberlichträumen verursachen konstruktionsbedingt störende, flatternde Geräusche.

Zur Beseitigung der Fehlfunktionen wurde zwischenzeitlich bei zwei Räumen im Obergeschoss die Steuerung ertüchtigt. Diese Ertüchtigung soll auch bei den anderen Räumen erfolgen. Die geschätzten Mehrkosten hierfür beziffert die Verwaltung auf etwa 330.000 €. Für die Räume im Erdgeschoss lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch kein zufriedenstellendes Lösungskonzept vor.

28.2.3 Bauteilaktivierung

Zum Schutz der Ausstellungsstücke müssen in einem Museum besondere klimatische Anforderungen eingehalten werden. Die Bauteilaktivierung (BTA) soll eine gleichmäßige Temperatur und Feuchte bei möglichst geringem Energieverbrauch sicherstellen. Die Grundidee liegt darin, das Raumklima nicht nur über die Zuluft, sondern auch zu einem Teil über die Raumflächen zu regeln. Hierfür wurden Wand- und Bodenflächen mit Rohrleitungen versehen, die mit temperiertem Wasser durchspült werden.

Durch die regelungstechnische Vorgabe, die BTA 2 Grad unter der Raumsolltemperatur zu betreiben, kommt es allerdings grundsätzlich zu einem erhöhten Energieverbrauch, weil die BTA kühlt und die Lüftung gleichzeitig heizt. Dies wurde schon in einem Gutachten⁷⁶ zur HU-Bau festgestellt. Nach einer Aufstellung der Bauverwaltung lagen die durchschnittlichen Energiekosten von 2009 bis 2011 mindestens 21 % über den planerischen Angaben in der HU-Bau. Die prognostizierte Energiekosteneinsparung gegenüber einer herkömmlichen Klimatisierung mit einer reinen Klimaanlage wurde nicht erreicht.

Der ORH stellte zudem fest, dass zu Beginn der Prüfung nach Inbetriebnahme des Museums die BTA zum größten Teil nicht in Betrieb war. Eine anschließende Überprüfung des planenden Ingenieurbüros ergab, dass von 41 BTA-Kreisen nur 3 bestimmungsgemäß in Funktion und von rd. 600 Kleinstellantrieben knapp 100 defekt waren. Nach Behebung der Mängel wurden bei erneuter Begehung wieder defekte Kleinstellantriebe festgestellt. Derartige Ausfälle waren und sind jedoch für den Betreiber aufgrund der Anlagenkonstellation durch zu geringe Einbindung in die Gebäudeleittechnik nicht erkennbar. Auch sind bereits erste Leckagen aufgetreten; die betroffenen BTA-Kreise wurden stillgelegt.

⁷⁶ „Vor allem nachts, wenn die Last der Personen sowie die Sonnenenergie nicht auftreten, kühlt die BTA, während die Zuluft die Raumluft zum Halten der Vorgabe erwärmt.“

28.2.4 Planung, Ausschreibung und Ausführung

Bei verschiedenen Gewerken wurden Mängel festgestellt, wie z. B. gerissene Plattenbeläge, schlecht verlegte Holzböden, verschmutzte Lichtdecken, Undichtigkeiten des Glasdachs oder korrodierte Rohrleitungen.

Bei 40 Bauaufträgen sind 255 Nachträge angefallen. Wesentliche Ursachen waren unausgereifte Planungen und Ausschreibungen sowie Ausführungsmängel. Die Leistungen wurden in den Leistungsverzeichnissen unzureichend oder unvollständig beschrieben. Zum Teil wurden Ausschreibungen - um vermeintliche Kostensicherheit zu erhalten - sehr früh durchgeführt, obwohl noch keine Planungssicherheit bestand. Es gab Koordinierungsdefizite bei den Gewerken, gestörte Bauabläufe und enge Terminvorgaben ohne Zwänge. Mängelrügen erfolgten oftmals erst sehr spät, z. B. wenn Leistungen bereits fertig erstellt waren. Bei der Bauabnahme wurden allein beim Rohbau rd. 800 Mängel gelistet.

28.3 Würdigung

Der ORH ist der Auffassung, dass viele der genannten Mängel durch eine sorgfältigere Planung und Bauleitung seitens der eingeschalteten Büros hätten vermieden werden können. Bei einzelnen Gewerken hätte aufgrund der erkennbar gravierend mangelhaften Leistung eine Abnahme nicht erfolgen dürfen.

Etliche Mängel, z. B. an den Bodenbelägen, sind bis heute nicht behoben. Eine Beseitigung dieser Mängel ist z. T. gar nicht möglich oder zumindest nicht, ohne den Betrieb des Museums erheblich zu stören.

Die BTA zeigte sich im Betrieb energieaufwendig und konservatorisch nachteilig. Das Ziel, ein besonders energiesparendes Museum zu errichten, wurde nicht erreicht. Der ORH hat der Bauverwaltung zur Verbesserung vorgeschlagen, die BTA ohne Abweichung von der Raumtemperatur und mit gleitender Sollwertvorgabe zu betreiben. Dies würde den konservatorischen Vorgaben für die ausgestellten Kunstobjekte näherkommen und zu einem deutlich geringeren Energieverbrauch beitragen.

Auch fünf Jahre nach der Eröffnung des Museums funktioniert die Tageslichtsteuerung noch nicht ordnungsgemäß. Die Komplexität des Gesamtsystems Tages- und Kunstlichtsteuerung hat sich als nur schwer beherrschbar erwiesen. Für die Ertüchtigung der Anlage fällt ein erheblicher finanzieller und auch personeller Mehraufwand an; u. U. muss der Nutzer auch funktionelle Einbußen der Anlage in Kauf nehmen.

Der ORH schätzt die Mehrkosten für den zusätzlichen umbauten Raum, die Glasflächen, die Einbruchs- und Durchbruchsüberwachung der verglasten Flächen, den Mehraufwand für Kühlung und Kondensatvermeidung sowie die aufwendige Verschattungs- und Regelungstechnik auf rd. 5,3 Mio. €. Dies entspricht Mehrkosten von 1.600 €/m²



Ausstellungsfläche bei der Errichtung, zuzüglich der späteren Instandhaltungs- und Betriebskosten. Die Nutzung des Tageslichts wird niemals zur Wirtschaftlichkeit beitragen. Die aus künstlerischer Sicht gewünschte „Lebendigkeit des Tageslichts“ kann die meiste Zeit nicht wahrgenommen werden, weil die strengen konservatorischen Anforderungen es notwendig machen, die Kunstgegenstände vor zu hohen Beleuchtungsstärken zu schützen. Die Schwankungen des Tageslichts werden deshalb weggeregelt. Der ORH fordert, künftig auf den Bau von teuren Tageslichtmuseen mit derart komplizierter Technik zu verzichten.

28.4 Stellungnahme der Verwaltung und sonstiger Beteiligter

Zu den Feststellungen des ORH nahmen die OBB, das Wissenschaftsministerium, das verantwortliche Architekturbüro und die Stiftung Brandhorst Stellung.

Das Ministerium, die Stiftung Brandhorst und der Architekt des Museums weisen darauf hin, dass es sich bei der Errichtung des Museums für die Sammlung Brandhorst um eine Erfolgsgeschichte handele. Ob ein Museum mit Kunstlicht oder mit Tageslicht ausgestattet werden soll, könne sich nach Meinung des Kunstministeriums nicht allein am Kostenkriterium orientieren. Das Architekturbüro weist darauf hin, dass es aufgrund der Vorgabe, ein Tageslichtmuseum zu bauen, nicht darauf ankomme, welche Kosten der Bau eines Kunstlichtmuseums verursache. Maßgeblich zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sei vielmehr ein Vergleich mit anderen Tageslichtmuseen. Hinsichtlich der festgestellten Mängel führt die Bauverwaltung aus, dass die Tageslichtsteuerung im Obergeschoss grundsätzlich betriebsfähig sei. Im Erdgeschoss seien dagegen noch Anstrengungen erforderlich. Beispielsweise müssten bei den Seitenlichtanlagen die vorhandenen Antriebe erneuert werden. Dies sei aber sehr schwierig, weil geeignete Antriebe erst entwickelt werden müssten. Eine Markteinführung stehe noch aus.

Die Bauverwaltung weist darauf hin, dass einer Auftragssumme von 40,8 Mio. € Nachträge in Höhe von 2,9 Mio. € gegenüberstehen. Der Anteil der Nachträge sei mit 7,1 % üblich. Dass bei der Bauabnahme 800 Mängel gelistet worden seien, zeige, dass die Bauleitung gewissenhaft gearbeitet habe.

Die Bauverwaltung ist der Auffassung, dass die Anlage zur Bauteilaktivierung „bis heute absolut dicht“ sei. Die Herausnahme einzelner Kreise sei vernachlässigbar und beeinträchtigt nicht die Funktion. Der Anlagenbetriebspunkt, bei dem sich die BTA im „Kühlbetrieb“ befinde und zeitgleich die Lüftungsanlage Wärmeenergie in den Raum einbringe, sei prinzipiell richtig und notwendig. Zwischenzeitlich seien einzelne Hinweise des ORH aufgegriffen und entsprechende Reparatur- und Anpassungsarbeiten durchgeführt worden. Weitere Anpassungen der Anlage seien nicht notwendig. Das oberste Ziel der Entwurfsplanung sei die Minimierung der Energieverbräuche bei Einhaltung der Klimakonstanz gewesen. Die Einhaltung der engen Toleranzwerte für Raumtemperatur und relative Feuchte bei möglichst einfachem Anlagenaufbau und leichter Regelbarkeit der Anlagen sei auch ein Ziel gewesen. Durch die Kombination von Raumlufttech-

nischen Anlagen und BTA könnten die Technikflächen reduziert und der Aufwand an Investitions- und Betriebskosten minimiert werden. Die BTA sei nach den Ergebnissen einer Simulationsberechnung ausgelegt. Die um 20 % gegenüber der Prognose höheren tatsächlichen Energieverbräuche rührten von der Betriebsweise des Gebäudes her, die von der Planung abweiche.

Zu den vom ORH festgestellten Mängeln teilt die Bauverwaltung mit, dass die Mängel im Rohbau beseitigt worden seien. Es seien lediglich optische Beeinträchtigungen verblieben, die sich im untergeordneten Bereich bewegten. Bei den übrigen Gewerken bewege sich die Anzahl der Mängel im üblichen Rahmen.

28.5 Schlussbemerkung

Wie schon beim Bau der PDM sind auch beim Museum Brandhorst Mängel im Bereich der Planung und Ausführung aufgetreten.

Durch eine sorgfältigere Planung und konsequentere Bauüberwachung hätten viele Nachträge vermieden, Baumängel nicht nur aufgedeckt, sondern zum großen Teil bereits in ihrer Entstehung verhindert werden können.

Die Regulierung der natürlichen Belichtung der Ausstellungsräume und die Minimierung der Energieverbräuche werden bislang trotz der höheren Kosten nicht erreicht. Diese Mängel sind baldmöglichst zu beheben.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit nach Art. 7 BayHO gilt auch für den Bau und den Betrieb von Museen. Deshalb fordert der ORH auch angesichts der Erfahrungen bei anderen Museen⁷⁷ und der hohen Kosten, zukünftig auf besonders störanfällige Systeme wie die Tageslichtsteuerung zu verzichten.

⁷⁷ ORH 2002: Bericht über die Ursachen der Kostensteigerungen beim Neubau der Pinakothek der Moderne in München (www.orh.bayern.de).



29 Entwicklung des Deutschen Herzzentrums München

(Kap. 15 30)

Die wirtschaftliche Lage des Deutschen Herzzentrums München (DHM) hat sich seit 2007 erheblich verschlechtert. Der ORH hält es für notwendig, die Struktur des DHM weiterzuentwickeln. Das Wissenschaftsministerium ist gefordert, die Kooperation des DHM und des Klinikums rechts der Isar (MRI) voranzutreiben.

Der ORH hat 2012/2013 das Deutsche Herzzentrum München geprüft. Neben der Haushalts- und Wirtschaftsführung wurde auch die Struktur und Organisation näher betrachtet.

29.1 Ausgangslage

29.1.1 Stellung und Aufgaben des DHM

Das DHM wurde 1974 als nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts in der Organisationsform eines Betriebs gewerblicher Art des Freistaates gegründet. Die Wirtschaftsführung erfolgt nach den Grundsätzen kaufmännischer Buchführung.

Das DHM nimmt unter den Krankenhäusern in Bayern eine Sonderstellung ein:

- Es ist als Fachkrankenhaus für Herz- und Kreislauferkrankungen in den Krankenhausplan des Freistaates aufgenommen und wird nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Bayerischen Krankenhausgesetz gefördert.
- Es führt eigene Forschung durch und ist im Rahmen einer Kooperation mit der Technischen Universität München (TUM) in Forschung und Lehre eingebunden.
- Die drei Klinikdirektoren (Herzchirurgie, Kardiologie, Kinderkardiologie) des DHM sind zugleich Lehrstuhlinhaber an der Medizinischen Fakultät der TUM.

29.1.2 Bisherige Überlegungen zur Struktur des DHM aus Politik und Wissenschaft

Der **Wissenschaftsrat**⁷⁸ hat in seiner Stellungnahme zur weiteren Entwicklung der Medizinischen Einrichtungen der TUM vom 27.01.2006⁷⁹ in folgenden Punkten Kritik geübt:

- fehlende vertragliche Vereinbarung über eine gesicherte Zusammenarbeit zwischen dem MRI und dem DHM,
- wegen der haushaltsrechtlichen Trennung beider Kliniken sei es den Wissenschaftlern des DHM erschwert, an den Anreizinstrumenten⁸⁰ des MRI zu partizipieren.

⁷⁸ Vgl. zur Zusammensetzung und zu den Aufgaben des Wissenschaftsrates www.wissenschaftsrat.de.

⁷⁹ www.wissenschaftsrat.de, Drs. 7061-06.

⁸⁰ Leistungsbezogene Verteilung von Forschungsmitteln an Universitätsklinika.

Abschließend empfahl der Wissenschaftsrat zunächst eine Übernahme der Verwaltung des DHM durch das MRI mit dem Ziel, das Herzzentrum in das Universitätsklinikum zu integrieren.

Der **Lenkungsausschuss Hochschulmedizin München**⁸¹ sprach sich in seinem Abschlussbericht vom Januar 2006 ebenfalls für eine Integration des DHM in den Verbund des MRI aus.

Sowohl der Wissenschaftsrat als auch der Lenkungsausschuss Hochschulmedizin München sahen die Finanzierung des DHM als nicht dauerhaft gesichert an.

Der **Ministerrat** ist in seiner Sitzung vom 14.11.2006 zunächst der Empfehlung des Lenkungsausschusses gefolgt und hat den zuständigen Wissenschaftsminister mit dem Vollzug beauftragt. In der Ministerratssitzung vom 25.09.2007 wurde dieser Beschluss jedoch ausgesetzt. Zunächst sollten in einem Gutachten die Vor- und Nachteile einer formalen Privatisierung des DHM bewertet werden.

Der **Landtag** hat am 11.12.2007⁸² beschlossen, dass sich die Staatsregierung für eine eigenständige und unabhängige Rechtsform des DHM aussprechen und dem Landtag berichten solle.

In den folgenden Jahren wurden die Empfehlungen des Wissenschaftsrats und des Lenkungsausschusses zu einer Integration des DHM in den Verbund des MRI und die Überlegungen zu einer eigenständigen Rechtsform des DHM nicht weiter verfolgt.

Am 18.11.2009 wurde die Kooperationsfestlegung zwischen dem DHM und der TUM aus dem Jahr 1995 durch einen Vertrag konkretisiert, der nun auch das MRI einbezieht. Der Wissenschaftsminister hat darüber am 07.03.2012 im Kabinett und anschließend dem Landtag abschließend berichtet.

29.2 Feststellungen

29.2.1 Wirtschaftliche Entwicklung

Das DHM erwirtschaftet hauptsächlich Erlöse aus Krankenhausleistungen und erhält vom Freistaat zweckgebundene Zuschüsse für Forschung und Lehre sowie für Investitionen. Die Betriebsüberschüsse sind an den Freistaat abzuführen.

Die Jahresüberschüsse bzw. Fehlbeträge lt. Gewinn- und Verlustrechnung und die Abführungen an den Freistaat haben sich wie folgt entwickelt:

⁸¹ Der Lenkungsausschuss Hochschulmedizin München beruht auf einem Beschluss der Aufsichtsräte des Klinikums der Universität München der LMU und des MRI der TUM unter Leitung des damaligen Wissenschaftsministers und hat die Aufgabe der Planung der zukünftigen Struktur der Hochschulmedizin in München.

⁸² LT-Drucksache 15/9553.



Entwicklung und Verwendung der Jahresüberschüsse (Mio. €)							
	2007	2008	2009	2010 ¹	2011	2012	2013
Jahresüberschuss	6,6	4,2	3,3	2,0	2,5	-0,8	0,6
Abgeführter Überschuss	10,9	6,6	4,2	2,5	0,0	2,0	0,0
Zuführung Eigenkapital	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	2,5	0,0
Zuschüsse für Forschung und Lehre	4,4	3,5	3,5	3,5	2,5	2,6	2,7

Tabelle 36

¹ Die Summe des abgeführten Überschusses und der Zuführung zum Eigenkapital 2010 entspricht dem Jahresüberschuss des Vorjahres.

Die Jahresüberschüsse der Geschäftsjahre bis 2008 wurden jeweils im Folgejahr vollständig an den Freistaat abgeführt. Zur Vermeidung von Kreditaufnahmen wurden die Jahresüberschüsse der Folgejahre nur teilweise, mit Zeitverzögerung oder gar nicht abgeführt. Im Geschäftsjahr 2012 ist ein Fehlbetrag entstanden.

Bis 2009 überstiegen die Jahresüberschüsse des Vorjahres die Zuschüsse für Forschung und Lehre. Ab 2010 lagen die Abführungen unter den erhaltenen Zuschüssen.

29.2.2 Umsetzung des Kooperationsvertrags

Der Kooperationsvertrag vom 18.11.2009 gibt einen Rahmen für die Zusammenarbeit von DHM und MRI vor. Die wirtschaftliche und finanzielle Eigenständigkeit der Institutionen soll gewahrt bleiben, die Kooperation in Forschung und Lehre ausgebaut werden. Durch eine engere Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich sollen Synergien erreicht werden.

Details über die künftige Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Krankenversorgung und der Forschung und Lehre sind im Vertrag nicht enthalten. Die Berufungen der Klinikdirektoren als Kernaufgabe der TUM sollen einer einvernehmlichen strategischen Ausrichtung folgen. Weiter wurde festgelegt, einen Koordinierungsausschuss zu gründen, der mindestens jährlich Sitzungen abhält. Dieser Ausschuss soll u. a. eine integrierte Forschungsstrategie erarbeiten, die jährlich fortgeschrieben wird, und Impulse zur Weiterentwicklung der Kooperation abstimmen.

Ein Ausbau der Kooperation in Forschung und Lehre mit dem Ziel, Synergien zu erreichen, konnte seit Abschluss des Kooperationsvertrags nicht festgestellt werden. Stattdessen wurde die bisherige Personalunion bei der Leitung der Kardiologie an DHM und MRI aufgegeben. Zum 01.10.2012 wurden die Lehrstühle für Kardiologie und Kinderkardiologie an der TUM mit Sitz am DHM neu besetzt. Mit der Leitung der Kardiologie am MRI wurde erstmals ein zusätzlicher Chefarzt eigens betraut.

29.3 Würdigung

Die wirtschaftliche Entwicklung des DHM in den letzten Jahren ist gekennzeichnet von

rückläufigen Deckungsbeiträgen im Bereich der Krankenversorgung. Ursächlich hierfür sind:

- ▶ sinkende Fallzahlen in einem kompetitiven Umfeld der Kardiologie und Herzchirurgie und
- ▶ rückläufige Einnahmen durch den Umstieg vom hausinternen Basisfallwert auf den deutlich niedrigeren landeseinheitlichen Basisfallwert (Konvergenzverluste im DRG-System⁸³).

Eine Trendumkehr ist derzeit nicht ersichtlich. Die bisher als „Besondere Einrichtung“⁸⁴ hoch vergüteten Leistungen der Klinik für Kinderkardiologie wurden 2014 in das weit geringer dotierte DRG-System überführt. Ein Erlösausgleich wurde von den Kostenträgern nach 2-jähriger Konvergenzphase letztmalig für 2013 geleistet. Mit weiteren Erlöseinbußen ist zu rechnen.

Eine finanzielle Kompensation der Einbußen durch Kostenreduzierung erscheint unter den derzeitigen Strukturen eher unwahrscheinlich, zumal durch die geplante Ausweitung der Pflegebereiche⁸⁵ und den künftigen Forschungsneubau zusätzliche Betriebskosten entstehen werden.

Die Sonderstellung des DHM als forschendes Plankrankenhaus muss neu bewertet werden. Das DHM wird mittelfristig nicht mehr in der Lage sein, Jahresüberschüsse an den Staatshaushalt abzuführen. Der Freistaat wird dauerhaft Zuschüsse für Forschung und Lehre leisten müssen ohne rechnerische Refinanzierung aus vereinnahmten Betriebsüberschüssen.

Wie die letzten Jahre gezeigt haben, stellt die deutlich schlechtere wirtschaftliche Situation auch ein Risiko für die Liquidität des DHM dar.

Die Struktur und Organisation des DHM müssen aus diesen Gründen weiterentwickelt werden. Insbesondere muss darauf geachtet werden, dass am DHM und am MRI keine Doppelstrukturen in der Kardiologie aufgebaut werden. Die Gefahr einer solchen Entwicklung sieht der ORH in erhöhtem Maße, nachdem seit 01.10.2012 die Kardiologischen Kliniken an DHM und MRI nicht mehr wie bisher in Personalunion geleitet werden.

Der Kooperationsvertrag vom 18.11.2009 sollte nach Ansicht des ORH konkretisiert werden. Mögliche Synergieeffekte in Forschung und Lehre, aber auch in der Verwaltung und Infrastruktur müssen konsequent genutzt werden. Die Zusammenarbeit muss weiter ausgebaut werden.

29.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wissenschaftsministerium bestätigt, dass die im Vergleich zu 2007 veränderte wirtschaftliche Lage zu einer Änderung der Gesamtsituation geführt habe.

⁸³ Vergütung nach diagnosebezogenen Fallgruppen („Diagnosis Related Groups“).

⁸⁴ Sonderentgelt außerhalb des DRG-Vergütungssystems nach § 6 Abs. 1 Krankenhausentgeltgesetz.

⁸⁵ Errichtung einer interdisziplinären Pflegestation mit 29 Betten.



Aus Sicht des Wissenschaftsministeriums werden die 2006 von Wissenschaftsrat und Lenkungsgruppe Hochschulmedizin befürchteten Finanzierungsprobleme - wenn auch mit einigen Jahren Verspätung - zunehmen. Gründe hierfür seien die Einführung der Fallpauschalen, die Überführung der Kinderkardiologie in das allgemeine DRG-System und der unwirtschaftliche Betrieb z. B. in der Verwaltung aufgrund der überschaubaren Größe des DHM. Allerdings scheinen ausgeglichene Ergebnisse durchaus möglich zu sein. So sei der einmalige Jahresfehlbetrag in 2012 bereits in 2013 durch ein leicht positives Jahresergebnis abgelöst worden.

Dieser problematischen wirtschaftlichen Perspektive des DHM müsse begegnet werden. Die Überlegungen zur künftigen Struktur des DHM bewegen sich im Spannungsfeld der Empfehlungen des Wissenschaftsrats und des Lenkungsausschusses Hochschulmedizin München sowie des Landtagspetitums und seien beeinflusst von wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und förderrechtlichen Gegebenheiten.

Der wirtschaftliche Erfolg des DHM müsse dauerhaft sichergestellt sein.

Überlegungen zur Privatisierung stünden nicht mehr im Fokus. Das Sozial- bzw. Gesundheitsministerium habe in diesem Zusammenhang wiederholt darauf hingewiesen, dass die Eigenständigkeit des DHM unberührt bleiben müsse, um seinen Status als Plankrankenhaus aufrechtzuerhalten.

Ernsthaft geprüft werden könne jedoch ein näheres Heranrücken des DHM an das MRI und eine engere Zusammenarbeit insbesondere in der Verwaltung. So ließen sich Synergien vor allem im Bereich Infrastruktur- und Dienstleistungskosten nutzen. Ein solcher Prozess sei jedoch nur mittelfristig umsetzbar.

Im Übrigen seien schon Erfolge im Zuge des Kooperationsvertrags vom 18.11.2009 zu verzeichnen, wie z. B. bei der strategischen Ausrichtung der Berufungen in Kardiologie und Kinderkardiologie sowie der Einwerbung von Drittmitteln.

29.5 Schlussbemerkung

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung hält es der ORH für notwendig, die Struktur des DHM weiterzuentwickeln.

Um die Finanzierungssituation des DHM zu verbessern, muss insbesondere die Kooperation mit dem MRI konkreter ausgestaltet werden. Dabei sind Doppelstrukturen zu vermeiden. Dazu muss insbesondere auch das MRI seinen Beitrag leisten. Das Wissenschaftsministerium ist gefordert, die Kooperation der Beteiligten zügig voranzutreiben. Ziel muss sein, eine dauerhafte Belastung des Haushalts zu vermeiden.



100 EURO

0,00
408,33

1,50
0,00
408,33

1,50
0,00

408,33
1,50

0,00
409,83

0,00
409,83

0,00
409,83

0,00
409,83

0,00
409,83

0,00
408,33

0,00
409,83

0,00
409,83

0,00
409,83



STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN, FÜR LANDESENTWICKLUNG UND HEIMAT

30 Ungeklärte Differenzen zwischen angemeldeter und bescheinigter Lohnsteuer in Millionenhöhe

(Kap. 13 01)

Zwischen den von Arbeitgebern beim Finanzamt angemeldeten Lohnsteuern und den ihren Arbeitnehmern bescheinigten Beträgen gibt es Differenzen. Die derzeitige Bearbeitung dieser Fälle ist völlig unzureichend. Dies kann zu Steuerausfällen in Millionenhöhe führen.

Der ORH hat 2013/2014 in einer Querschnittsuntersuchung beim Landesamt für Steuern (LfSt) und sechs Finanzämtern das Verfahren Lohnsteuer-Abgleich für 2008 bis 2011 untersucht. Der Lohnsteuer-Abgleich ist ein Verfahren, bei dem speziell geprüft wird, ob die Lohnsteuer-Anmeldungen mit den Bescheinigungen übereinstimmen.

Die Prüfung erstreckte sich auf den Verfahrensablauf, die Aufarbeitung der entsprechenden Daten durch das LfSt sowie die Qualität der Bearbeitung der Differenzfälle bei den Finanzämtern.

30.1 Ausgangslage

Das Lohnsteuer-Aufkommen 2013 der bayerischen Finanzkassen betrug 35,5 Mrd. €. Dies entsprach einem Anteil von 41,6 % am gesamten Steueraufkommen in Bayern im Jahr 2013 (vgl. TNr. 3.1).

Die Lohnsteuer wird an der „Quelle“ bei den Arbeitgebern entrichtet. Sie haben die Steuer zu berechnen, beim Finanzamt anzumelden und abzuführen. Die Arbeitnehmer erhalten hierüber eine Bescheinigung. Die bescheinigten Lohnsteuerbeträge werden regelmäßig vom Finanzamt bei der Ermittlung der Steuerlast angerechnet. Hat ein Arbeitgeber auf den Lohnsteuer-Bescheinigungen seiner Arbeitnehmer höhere Lohnsteuerbeträge ausgewiesen als er angemeldet hat (Differenzfälle), kann dies dazu führen, dass den Arbeitnehmern bei deren Einkommensteuer-Veranlagungen zu hohe Lohnsteuerbeträge angerechnet werden. Steuerausfälle sind die Folge.

Ab 2004 sind Arbeitgeber grundsätzlich verpflichtet, die Lohnsteuer-Bescheinigungen elektronisch an die Finanzverwaltung zu übersenden. Seit 2005 müssen Arbeitgeber auch die Lohnsteuer-Anmeldungen dem Finanzamt auf elektronischem Weg übermitteln.

Bundesweit wird im Rahmen von KONSENS⁸⁶ das Verfahren Lohnsteuer-Abgleich entwickelt. Dieses ist aber noch nicht in vollem Umfang einsetzbar.

⁸⁶ Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.

Die Differenzfälle in Bayern seit 2008 haben sich wie folgt entwickelt:

Differenzfälle				<i>Tabelle 37</i>
	2008	2009	2010	2011
Anzahl	50.800	31.600	28.100	26.600

30.2 Feststellungen

30.2.1 Prüfung der Differenzfälle durch das LfSt

Die Differenzfälle der Jahre 2008 und 2010 wurden vom LfSt und den Finanzämtern in Bayern nicht ausgewertet.

Die Differenzfälle, bei denen mehr Lohnsteuer bescheinigt als angemeldet worden war, wurden vom LfSt für die Jahre 2009 und 2011 zwar volumenmäßig erhoben, aber nicht geprüft. 2009 waren dies 5.892 Fälle mit einer Differenzsumme von 322 Mio. €, 2011 5.235 Fälle mit einer Differenzsumme von 484 Mio. €.

Die Differenzfälle, bei denen vom Arbeitgeber zwar Lohnsteuer bescheinigt, aber überhaupt keine Lohnsteuer angemeldet worden war, wurden für die Jahre 2009 und 2011 vom LfSt an die Finanzämter zur Bearbeitung weitergeleitet. 2009 waren dies 3.559 Fälle mit einer Differenzsumme von 462 Mio. €, 2011 1.845 Fälle mit einer Differenzsumme von 238 Mio. €.

Zur Auswertung übermittelte das LfSt Excel-Listen mit diesen Differenzfällen per E-Mail an die Finanzämter. Diese wurden aufgefordert, die Differenzen aufzuklären, in Rückmeldelisten den Grund der Differenz bzw. ein evtl. Mehrergebnis zu vermerken und die Listen an das LfSt zurückzusenden. Hinweise, wie bei einzelnen Sachverhalten zu verfahren ist bzw. welche Ermittlungen angestellt werden sollen, waren in den Anschreiben nicht enthalten.

30.2.2 Rückmeldelisten

Die Rückmeldelisten für die Jahre 2009 und 2011 enthielten eine erhebliche Anzahl un bearbeiteter oder nicht abschließend bearbeiteter Fälle. Für 2009 lagen von 20 % der Finanzämter keine Rückmeldungen vor, für 2011 sogar von 44 % der Finanzämter.

Eine Vielzahl von Differenzfällen entsteht z. B., wenn Anmeldung und Bescheinigung bei unterschiedlichen Finanzämtern erfolgen. Eine Überprüfung, ob die Differenz tatsächlich ausschließlich hierauf beruhte, wurde nur in Ausnahmefällen durchgeführt.

Eine belastbare Aussage darüber, welche Risiken die Finanzämter erkannt und welche Ergebnisse sie erzielt haben, ist deshalb nicht möglich.



30.2.3 Excel-Anwenderoberfläche

Die Fertigstellung einer bundesweiten KONSENS-Lösung wird noch geraume Zeit in Anspruch nehmen. Eine länderübergreifende Arbeitsgruppe Lohnsteuer-Abgleich hat eine Excel-Anwenderoberfläche als technische Übergangslösung entwickelt, um die Daten der Differenzfälle maschinell aufzubereiten und bearbeiten zu können. Die Anwenderoberfläche soll u. a. eine elektronische Einspeisung der Daten, die Weiterleitung an die Finanzämter und dort eine elektronische Bearbeitung der Daten ermöglichen. Die Finanzämter können so die Differenzfälle nach Steuernummern oder verschiedenen Risikokriterien ordnen.

Die Anwenderoberfläche wurde in Nordrhein-Westfalen (NRW) 2011 pilotiert und ist dort seit 2012 im flächendeckenden Einsatz. In NRW konnten damit die Jahre 2007 bis 2011 ausgewertet werden. Nach Feststellungen des Rechnungsprüfungsamts des Bundesrechnungshofs wurden z. B. in NRW in zwei Fällen Lohnsteuer-Bescheinigungen in Höhe von 51 Mio. € fingiert und in Schleswig-Holstein Sachverhalte aufgedeckt, in denen über 37 Mio. € bescheinigt, aber nicht angemeldet wurden. In Bayern befindet sich diese Anwenderoberfläche bei drei Ämtern im Piloteinsatz. Ein flächendeckender Einsatz ist in Bayern bisher nicht erfolgt und auch nicht geplant.

30.3 Würdigung

Die derzeitige Bearbeitung der Differenzfälle ist völlig unzureichend. Selbst Differenzfälle mit hohem Risikopotenzial wurden trotz bestehender Ermittlungsmöglichkeiten bzw. beschaffbarer Daten gar nicht ausgewertet. Eine risikoorientierte Bearbeitung und eine gezielte Steuerung von Prüfungen sind bisher nicht möglich.

Zur Vermeidung von Steuerausfällen empfiehlt der ORH, die einsetzbare Excel-Anwenderoberfläche in Bayern zu nutzen.

30.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das LfSt macht hinsichtlich der nicht ausgewerteten Jahre im Wesentlichen geltend, eine Auswertung sei zunächst wegen technischer Schwierigkeiten nicht erfolgt. Von einer nachträglichen Auswertung sei wegen der Arbeitsbelastung der Finanzämter abgesehen worden.

Die von der Arbeitsgruppe Lohnsteuer-Abgleich entwickelte Benutzeroberfläche sei in Bayern u. a. wegen der Vielzahl der Finanzämter und dem damit verbundenen Verteilungsproblem nicht einsetzbar. Das LfSt setze sich dafür ein, eine benutzerfreundliche Oberfläche im Rahmen der KONSENS-Lösung zu erreichen. Eine Reihe von Verfahrensänderungen sei beabsichtigt, die die Auswertung der Differenzfälle erleichtern und verbessern sollen. Insbesondere sollen Anleitungen, Bearbeitungshinweise und ein verbessertes Rückmeldeverfahren entwickelt und den Finanzämtern zur Verfügung gestellt werden.

Das Finanzministerium trägt vor, in vielen Fällen seien die Abweichungen wegen vielfältiger Gründe ohne Mehrergebnis aufklärbar gewesen. Das Risikopotenzial sei im Vergleich zu anderen Lohnsteuerfällen nicht wesentlich erhöht. Die Anzahl der Differenzfälle sei durch Anschreiben an die Arbeitgeber verringert und der Datenbestand dadurch verbessert worden.

Von einer vollständigen Abarbeitung der Differenzfälle werde auch deshalb abgesehen, da Bescheinigungen und Anmeldungen aus anderen Ländern erforderlich seien, aber wegen datenschutzrechtlicher Gründe noch nicht von allen Ländern zur Verfügung gestellt würden.


Die in NRW entwickelte Excel-Oberfläche sei für einen Einsatz in Bayern über die Pilotierung hinaus nicht geeignet. Mit einer für Bayern aufbereiteten anderen Excel-Lösung könnten für 2013 deutlich mehr Differenzfälle bearbeitet werden.

30.5 **Schlussbemerkung**

Prüfungsergebnisse aus dem Lohnsteuer-Abgleich aus anderen Ländern in Millionenhöhe belegen das hohe Risikopotenzial der Differenzfälle. Auch wenn es risikofreie Fälle gibt, darf auf die Auswertung in einzelnen Jahren bzw. für einzelne Fallgestaltungen nicht verzichtet werden.

Den Finanzämtern muss bis zur Einführung einer KONSENS-Lösung ein geeignetes IT-Verfahren für den Lohnsteuer-Abgleich zügig zur Verfügung gestellt werden. Nur so lassen sich die Differenzfälle effizient und vollständig bearbeiten. Das erhebliche Steuerausfallrisiko darf nicht länger in Kauf genommen werden.

31 **Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung mangelhaft geprüft**

 **Bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung werden Hinweise aus dem Risikomanagementsystem unzureichend bearbeitet. Daher kommt es zu erheblichen Steuerausfällen. Vor allem im Erstjahr müssen die Besteuerungsgrundlagen umfassend ermittelt werden.**

Der ORH hat 2013/2014 bei sechs Finanzämtern die Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung untersucht.⁸⁷ Schwerpunkt dieser Prüfung war die Qualität der Bearbeitung von Risikohinweisen des maschinellen Risikomanagementsystems.

31.1 **Ausgangslage**

Jährlich werden in Bayern bei rd. 1 Million Einkommensteuer-Fällen Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung erklärt. Nach den Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit ist dies die zweithäufigste Einkunftsart.

⁸⁷ Eine ähnliche Prüfung hatte bereits 2005/2006 stattgefunden, ORH-Bericht 2006 TNr. 24.



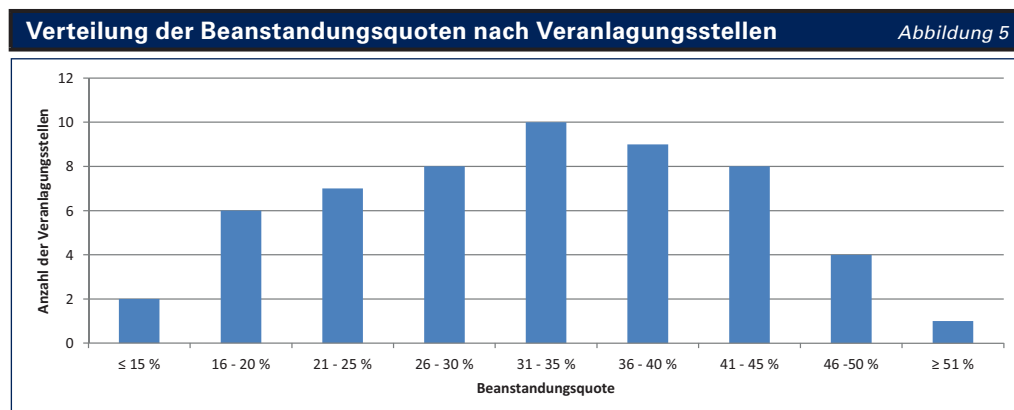
Seit 2012 wird bei der Veranlagung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung in den Finanzämtern ein maschinelles Risikomanagementsystem (RMS) eingesetzt. Bei erstmals erklärten Objekten liefert das RMS den Hinweis, diese Einkünfte vollumfänglich zu prüfen. In den Jahren danach entscheidet ein Risikofilter anhand bestimmter Kriterien, ob einzelne Sachverhalte zur Prüfung ausgewählt werden. Nur diese Risikohinweise sind dann zu bearbeiten, dies allerdings verlässlich und in guter Qualität.⁸⁸ Die entsprechenden Daten legt das RMS im Folgejahr als geprüft zugrunde.

31.2 Feststellungen

Der ORH zog eine Stichprobe von 1.485 Fällen mit Risikohinweisen. Diese umfasste sowohl erstmals erklärte Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung als auch laufende Fälle. Der ORH beanstandete jeden dritten Fall; davon betraf etwa ein Drittel Rechtsfehler, in zwei Dritteln waren erforderliche Ermittlungen nicht vorgenommen worden. Viele Fehler wirkten sich auf die folgenden Veranlagungszeiträume aus.

Zur Unterstützung stand den Bearbeitern eine Checkliste für Erstobjekte mit Prüfungsschwerpunkten zur Verfügung, die allerdings bei keinem der geprüften Objekte eingesetzt wurde.

Die Beanstandungsquoten bei den 55 Veranlagungsstellen reichten von 13 bis 56 %. Innerhalb der einzelnen Finanzämter gab es erhebliche Bandbreiten.



Die häufigsten Fehlerursachen waren:

31.2.1 Einnahmen nicht geprüft

Das Mietniveau ist in Bayern und auch innerhalb der einzelnen Finanzamtsbezirke sehr unterschiedlich. Insbesondere in München variieren die Mieten abhängig vom Stadtteil und von der Lage sowie von den sehr unterschiedlichen Wohnungsstandards deutlich. In den Akten der Finanzämter befand sich oftmals kein Mietvertrag, aus dem sich die vereinnahmten Mieten und Umlagen ergeben hätten. Teilweise war nicht einmal die Wohnfläche ersichtlich. So konnten die Finanzämter nicht prüfen, ob die Mieteinnahmen und vereinnahmten Umlagen zutreffend erklärt worden waren.

⁸⁸ Dienstanweisung Organisation für den Veranlagungsbereich (DA-Org) vom 01.01.2011 TNr. 4.6.2.2 (Risikobehaftete Fälle).

31.2.2 Gebäudeabschreibungen zu hoch

Der Kaufpreis einer Immobilie umfasst i. d. R. das Gebäude und den Grund und Boden. Wohnimmobilien können grundsätzlich über 50 Jahre abgeschrieben werden. Abschreibungsfähig sind nur die Kosten für das Gebäude. Bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Abschreibung muss der Wert für den Grund und Boden ausgeschieden werden. Wird dieser zu niedrig angesetzt, kann dies zu überhöhten Abschreibungen und damit zu langjährigen Steuerausfällen führen.

Die Bodenpreise unterscheiden sich in Bayern erheblich. So wurden für München Bodenrichtwerte⁸⁹ zum 31.12.2012 von etwa 700 €/m² bis 80.000 €/m² festgestellt. Die Werte haben sich hier von 2008 bis 2012 teilweise verdreifacht.

Die Finanzämter setzten den Anteil für Grund und Boden in vielen Fällen nicht mit den nachgeprüften Werten an, sondern akzeptierten häufig pauschale Aufteilungen der Anschaffungskosten. Zum Teil erhöhten sie den Anteil für Grund und Boden nur auf einen intern festgelegten Prozentsatz. Eine zumindest überschlägige Verprobung der Angaben zum Anteil für Grund und Boden anhand des Bodenrichtwerts und der Grundstücksfläche unterblieb meist.

31.2.3 Steuerausfälle über Jahre hinweg

Eine Hochrechnung der steuerlichen Auswirkungen durch den ORH ergab landesweite Steuerausfälle von über 100 Mio. € jährlich. Durch im Erstjahr falsch berechnete Bemessungsgrundlagen für die Abschreibung der Gebäude entstehen in den Folgejahren nochmals erhebliche Steuerausfälle.

31.3 Würdigung

Wie schon bei der Vorprüfung 2005/2006 gibt es nach wie vor erhebliche Bearbeitungsmängel, insbesondere Ermittlungsdefizite bei der erstmaligen Veranlagung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Die Fehler unterscheiden sich kaum von denen der früheren Prüfung. Gerade bei der erstmaligen Veranlagung müssen umfassende Ermittlungen erfolgen, da sich Fehler im Erstjahr oft in den Folgejahren fortsetzen können. Das RMS erkennt bei nachfolgenden Veranlagungen Fehler aus der erstmaligen Veranlagung i. d. R. nicht mehr.

Der ORH empfiehlt daher:

31.3.1 Checkliste verwenden

Die den Bearbeitern zur Verfügung gestellte Checkliste „Prüfungsschwerpunkte Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung bei erstmaligem Objekt“ sollte verpflichtend verwendet werden. Die korrekte Bearbeitung der Checkliste sollte durch ein punktuelles Zeichnungsrecht des Sachgebietsleiters gewährleistet werden.

⁸⁹ Durchschnittlicher Wert, der von Gutachterausschüssen aus Kaufpreisen ermittelt wird.



31.3.2 Kaufpreisaufteilung prüfen

Die Bearbeiter sollten stärker für die Bedeutung des Bodenrichtwerts bei der Kaufpreisaufteilung sensibilisiert und durch zentrale Ansprechpartner für Bodenrichtwerte unterstützt werden.

Angesichts der stark gestiegenen Bodenwerte vor allem in München sollte hier bei Objekten mit einer Abschreibungsbemessungsgrundlage über 500.000 €, die in den letzten drei Jahren angeschafft wurden, die Kaufpreisaufteilung nochmals überprüft werden.

31.3.3 Qualitätscontrolling verbessern

Die Spannweite der Beanstandungsquote zwischen 13 und 56 % zeigt eine sehr unterschiedliche Bearbeitungsqualität. Aus dem Qualitätscontrolling und der Evaluation der Risikoregeln sollten derartige Unterschiede erkannt, ihre Ursachen analysiert und Best-Practice-Methoden vermittelt werden. Vergleichbares hat der ORH im Jahresbericht 2014 schon zum Risikomanagement bei der Arbeitnehmerveranlagung gefordert.⁹⁰

31.4 Stellungnahme der Verwaltung

Auch die Verwaltung erachtet eine zuverlässige Prüfung im Erstjahr „als unerlässlich“.

Der verpflichtende Einsatz der noch zu überarbeitenden Checkliste werde geplant. Es werde geprüft, ob eine stichprobenhafte Überprüfung durch die Sachgebietsleiter einen konsequenten Einsatz der Checkliste gewährleisten kann.

Für die Kaufpreisaufteilung werde den Bearbeitern seit Mai 2014 eine Arbeitshilfe zur Verfügung gestellt, durch die eine Aufteilung vorgenommen bzw. die erklärte Aufteilung auf Plausibilität überprüft werden könne. Man sei dabei, bei allen Finanzämtern zentrale Ansprechpartner für die Auskunft zu Bodenrichtwerten einzurichten.

Eine Nachprüfung der Kaufpreisaufteilung bei Münchner Objekten sei beabsichtigt.

Ein besseres Qualitätscontrolling bzw. eine genauere Evaluation der Risikoregeln werde angestrebt. Dafür müssten aber erst eine differenziertere Datenbasis und geeignete Werkzeuge geschaffen werden.


31.5 Schlussbemerkung

Die Ziele des RMS sind noch nicht erreicht. Der ORH hält eine Beanstandungsquote von einem Drittel der Fälle mit Risikohinweisen für zu hoch. Die Bearbeitungsqualität muss verbessert und die Ermittlungsdefizite müssen abgebaut werden. Nur so können erhebliche Steuerausfälle vermieden werden.

⁹⁰ ORH-Bericht 2014 TNr. 18.

32 Veräußerungsgewinne ermitteln und besteuern

(Kap. 13 01)

 **Die Steuerveranlagung bei der Veräußerung von GmbH-Anteilen war in jedem zweiten Fall fehlerhaft. Das geschätzte Ausfallrisiko liegt im Millionenbereich. Der ORH fordert, die Bearbeitungsqualität deutlich zu verbessern und das Kontrollverfahren effizienter zu gestalten.**

Der ORH hat 2013/2014 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach in sechs Finanzämtern die Bearbeitung von 463 Veräußerungen von Anteilen an Kapitalgesellschaften für die Veranlagungszeiträume 2009 bis 2011 geprüft.

32.1 Ausgangslage

Ein Gewinn aus der Veräußerung von Anteilen an einer Kapitalgesellschaft ist nach § 17 EStG steuerpflichtig, wenn der Verkäufer innerhalb der letzten fünf Jahre mit mindestens 1 % am Kapital der Gesellschaft beteiligt war. Veräußerungsgewinn ist der Betrag, um den der Veräußerungspreis nach Abzug der Veräußerungskosten die Anschaffungskosten übersteigt. Dieser unterliegt dem Teileinkünfteverfahren: 40 % des Gewinns sind einkommensteuerfrei, 60 % werden der tariflichen Einkommensteuer unterworfen.

Anteilsübertragungen bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) bedürfen nach GmbHG eines notariellen Vertrags, der den Körperschaftsteuerstellen der Finanzämter anzuzeigen ist.⁹¹ Eine entsprechende Regelung für Anteilsübertragungen bei Aktiengesellschaften gibt es im AktG nicht.

Die Körperschaftsteuerstellen der Finanzämter müssen die Informationen an die Einkommensteuerstellen der Verkäufer weiterleiten. Beim Verkäufer hat die Gewinn-Versteuerung mit dem persönlichen Einkommensteuersatz zu erfolgen.

Für die Jahre 2009 bis 2011 wurden landesweit bei 4.561 Veranlagungen 1,1 Mrd. € Veräußerungsgewinne besteuert. In 6.903 Veranlagungen wurden 525 Mio. € Verluste berücksichtigt.

32.2 Feststellungen

32.2.1 Beispielfall: von 396.000 € Verlust zu 1.380.000 € Gewinn

Ein Beispiel zeigt die Fehlermöglichkeiten auf:

Ein Steuerpflichtiger hat GmbH-Anteile von nominal 1.071.000 € für 675.000 € veräußert. Rechnerisch ergab sich ein Verlust von 396.000 €. In der Einkommensteuererklärung wurde die Veräußerung nicht erklärt.

⁹¹ § 54 Einkommensteuereinführungsvorordnung.



Die Veranlagungsstelle wurde durch eine Kontrollmitteilung auf diesen Sachverhalt aufmerksam. Dort war vermerkt: „Die von dem Stpfl. zu erbringenden Einlagen sind laut Vertrag voll eingezahlt“. Erst nach einer Aufforderung des Finanzamts teilte der Steuerpflichtige mit, dass das Stammkapital zu rd. 95 % auf Kapitalerhöhungen aus Gesellschaftsmitteln beruhte. Die Anschaffungskosten für den veräußerten Anteil betragen daher nur rd. 55.000 €, nicht 1.071.000 €.

Nicht beachtet wurde ferner, dass der Kaufvertrag eine Klausel enthielt, wonach sich der Kaufpreis erhöht, wenn im Folgejahr ein vereinbarter Zielwert überschritten wird. Ein Jahr später ging eine erneute Kontrollmitteilung ein, diesmal von der Betriebsprüfung. Danach ergab sich eine Kaufpreinsnachzahlung von über 760.000 €.

Statt 396.000 € Verlust lt. erster Kontrollmitteilung waren am Ende 1.380.000 € als Veräußerungsgewinn anzusetzen. Darauf war nach Teileinkünfteverfahren Einkommensteuer von 322.000 € zu entrichten.

32.2.2 Fehlerquote

Die vom ORH geprüften 463 Steuerfestsetzungen ergaben in 222 Fällen Veräußerungsgewinne von 195 Mio. € und in 241 Fällen Veräußerungsverluste von 54 Mio. €. Die Finanzämter wichen in 21 % der Fälle aufgrund eigener Recherchen von den erklärten Angaben ab.

Der ORH stellte bei seiner Prüfung in 53 % aller Fälle Mängel bei der Bearbeitung fest. Dies führte bei den geprüften Festsetzungen zu geschätzten Steuerausfällen und -risiken von mindestens 2,6 Mio. €. Das zusätzlich verbleibende Verlustabzugsvolumen wurde um mindestens 1,7 Mio. € zu hoch festgestellt.

Ein Sachbearbeiter in den Einkommensteuerstellen hat im Durchschnitt nur einmal pro Quartal einen Fall mit Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften nach § 17 EStG zu bearbeiten. Die wenigsten Mängel fanden sich bei den Fällen der Bearbeiter, die am häufigsten mit diesen Sachverhalten beschäftigt waren.

32.2.3 Nicht erklärte Gewinne

Von den 222 geprüften Fällen mit Gewinn entfielen 190 auf die Veräußerung von Anteilen an inländischen GmbHs. In 12 % dieser Fälle hatte der Steuerpflichtige keine Einkünfte nach § 17 EStG erklärt. Die Finanzämter konnten die Versteuerung von 1,6 Mio. € durch erhaltene Kontrollmitteilungen sicherstellen. Die darauf festgesetzte und erhobene anteilige Einkommensteuer betrug über 600.000 €.

Zu Veräußerungen anderer bzw. ausländischer Kapitalgesellschaften konnten keine belastbaren Erkenntnisse gewonnen werden.

32.2.4 Kontrollmitteilungen

Bei 30 % der erklärten Gewinnfälle inländischer GmbHs lagen die erforderlichen Kontrollmitteilungen der Körperschaftsteuerstellen in den Einkommensteuerstellen nicht vor.

32.2.5 Elektronisches Kontrollverfahren

Die Gesellschafter-Daten aus den in Papierform eingereichten Notarverträgen werden in der Körperschaftsteuerstelle manuell erfasst. Deren Weiterleitung an die Einkommensteuerstelle in einem durchgängigen elektronischen Verfahren ist derzeit nicht möglich.

Bei den vom Notar übermittelten Informationen fehlen i. d. R. die Identifikationsnummern der Beteiligten, die für eine eindeutige Zuordnung im Finanzamt erforderlich sind.

32.3 Würdigung

Die Quote der vom ORH festgestellten Bearbeitungsmängel ist deutlich zu hoch. Dadurch entstehen dem Staat erhebliche Steuerausfälle und -risiken.

Für die materiell richtige Bearbeitung der Veräußerungsgewinne ist es unabdingbar, dass die Unterlagen vollständig vorliegen und zutreffend ausgewertet werden. Die Qualität könnte auch dadurch gesteigert werden, dass die Sachgebietsleiter oder spezialisierte Ansprechpartner stärker eingebunden würden.

Das Kontrollverfahren innerhalb der Verwaltung muss besser und vollständiger werden. In 30 % der erklärten Gewinnfälle lag keine Kontrollmitteilung vor. Werden Gewinne nicht erklärt, entfällt ohne Kontrollmitteilung i. d. R. die Besteuerung.

Es muss sichergestellt werden, dass die in den Körperschaftsteuerstellen vorhandenen Informationen über steuererhebliche Vorgänge bei den Veranlagungsstellen ankommen. Das Kontrollverfahren sollte für eine effiziente Bearbeitung künftig elektronisch erfolgen. Hierfür sind die Identifikationsnummern der Beteiligten unabdingbar. Daher sollte bereits die Datenübermittlung der Notare die Identifikationsnummern beinhalten.

32.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das LfSt beabsichtigt, die Empfehlungen des ORH in einer neuen Arbeitshilfe zu berücksichtigen. Für das Kontrollverfahren würden neue Muster-Vorlagen aufgelegt.

Eine Möglichkeit, die Daten an das für den Beteiligten zuständige Finanzamt elektronisch zu übermitteln, bestehe aktuell noch nicht. Dazu werde eine KONSENS-Aufgabenanmeldung zur Entwicklung eines elektronischen Kontrollmitteilungsverfahrens und einer elektronischen Übersicht über die gehaltenen Beteiligungen erstellt. Mit Blick auf die



Vielzahl hoch priorisierter IT-Projekte im Vorhaben KONSENS und auf die beschränkten personellen und sachlichen Ressourcen sei allerdings nicht mit einer kurz- bis mittelfristigen Umsetzung zu rechnen.

32.5 Schlussbemerkung

Anteilsveräußerungen sind Vorgänge mit erheblichen steuerlichen Auswirkungen. Das Finanzministerium muss durch organisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass die erklärten Werte gründlicher geprüft und alle relevanten Sachverhalte aller Kapitalgesellschaften vollständig erfasst werden. Das Kontrollverfahren sollte effizienter und elektronisch erfolgen.

33 Einsprüche gegen Steuerbescheide: Altlasten beseitigen

(Kap. 06 05)

In den Finanzämtern sind zu viele alte Einsprüche unerledigt. Die lange Bearbeitungsdauer verursacht Mehrarbeit, behindert das Besteuerungsverfahren der nachfolgenden Jahre und kann die Realisierung des Steueranspruchs gefährden.

Die Altfallbearbeitung muss besser organisiert und überwacht werden. Vor allem die vorhandenen Altfälle mit hohem Streitwert oder Steuerausfallrisiko müssen unverzüglich erledigt werden.

Der ORH hat 2014 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach beim Landesamt für Steuern (LfSt) und bei fünf Finanzämtern die Organisation und den Stand der Einspruchsbearbeitung geprüft.

33.1 Allgemeines

Jeder Steuerbescheid kann mit einem Einspruch angefochten werden und ist dann vom Finanzamt in vollem Umfang zu überprüfen.⁹² Die gesamte Steuer ist unabhängig vom Einspruch dennoch grundsätzlich fristgerecht zu zahlen. Bestehen Erfolgsaussichten, kann die strittige Steuer von der Vollziehung ausgesetzt werden. Die Aussetzung kann von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden.

Gegen eine ablehnende Einspruchsentscheidung des Finanzamts kann beim Finanzgericht geklagt und gegen die Entscheidung des Finanzgerichts beim Bundesfinanzhof Revision oder Nichtzulassungsbeschwerde eingelegt werden.

⁹² § 367 Abs. 2 AO.

33.2 Feststellungen

33.2.1 Bearbeitungsablauf

Nach den Bearbeitungsgrundsätzen der Finanzämter sollen Einsprüche grundsätzlich schnell und sachgerecht von der Stelle erledigt werden, die den angefochtenen Bescheid erlassen hat. Schwierigere Einsprüche und Fälle, denen nicht stattgegeben werden kann, werden in zentralen Rechtsbehelfsstellen bearbeitet.

Nicht alle Einsprüche können laufend und zeitnah bearbeitet werden. Unter anderem wegen des hohen Arbeitsanfalls kommt es zu Verzögerungen. Bei Musterprozessen ruhen alle gleichartigen Rechtsbehelfsverfahren oft jahrelang bis zur höchstrichterlichen Entscheidung.

Offene Fälle, die älter als 18 Monate sind, gelten nach den Bearbeitungsgrundsätzen als Altfälle. Ihr Bestand sollte möglichst gering gehalten werden. Für über vier Jahre alte Fälle gibt es besondere Priorisierungs- und Bearbeitungsregeln.

33.2.2 Personalausstattung der Rechtsbehelfsstellen

Die Personalzuteilung der Rechtsbehelfsstellen richtet sich im Wesentlichen nach der Zahl der in den Vorjahren eingegangenen Einsprüche. Am 01.01.2014 waren bayernweit 473 Bearbeiter eingesetzt. Die Stellen waren damit insgesamt um 7 % unter dem errechneten Soll besetzt.

Bei einzelnen Rechtsbehelfsstellen bestanden erhebliche Abweichungen. Eine Reihe von Stellen war überbesetzt, andere waren deutlich unterdurchschnittlich besetzt.

33.2.3 Altfälle

Für 2014 ergaben die Auswertung des Fallverwaltungssystems Db-Rb⁹³ und die örtlichen Prüfungen u. a. Folgendes:

Am 30.06.2014 waren 37.806 über vier Jahre alte Einsprüche offen. Bei 16.480 davon bestand zu diesem Zeitpunkt kein verfahrensrechtliches Hindernis der Erledigung. 2.983 dieser erledigungsfähigen Fälle waren älter als sieben Jahre, 1.071 sogar älter als zehn Jahre. Die ältesten vom ORH geprüften Fälle stammten aus 1997. 21.326 über vier Jahre alte Einsprüche waren als ruhend ausgewiesen. Auch diese Fälle hätten teilweise punktuell erledigt werden können.

Bei einem Teil der erledigungsfähigen Altfälle war die Vollziehung der strittigen Steuer ausgesetzt. Eine Sicherheitsleistung wurde nur in Ausnahmefällen angeordnet. In Einzelfällen waren Millionenbeträge langjährig ohne Sicherheitsleistung ausgesetzt.

⁹³ Datenbank Rechtsbehelfe.



Bei den über vier Jahre alten Fällen handelte es sich oft um schwierige und komplexe Einzelfälle. Zum Teil fehlte auf der Gegenseite ein Ansprechpartner oder der Einspruchsführer wirkte nicht mit. Ein größerer Teil betraf lange zurückliegende Steuerfahndungen oder Betriebsprüfungen. Diese Fälle behinderten häufig bereits Prüfungen der Folgejahre.

Die Altfälle wurden oft längere Zeit nicht mit Nachdruck bearbeitet. Teilweise mussten sich neue Bearbeiter in die Fälle einarbeiten.

33.2.4 Arbeitsstand

Die Rechtsbehelfsstellen hatten bei den Einsprüchen sehr unterschiedliche Arbeitsvolumina und teilweise erhebliche Arbeitsrückstände. Dabei hatten die Ämter mit hohen Rückständen häufig auch einen besonders hohen Anteil an schwierigen Altfällen.

Auch innerhalb der Rechtsbehelfsstellen bestanden teilweise unterschiedliche Arbeitsrückstände.

Die voraussichtlich erforderliche Zeit zur Bearbeitung der vorhandenen offenen Einsprüche wird jährlich vom LfSt für jede Rechtsbehelfsstelle auf der Basis der Vorjahreserledigungen rechnerisch ermittelt. Danach benötigten die einzelnen Stellen zwischen 5 und 53 Monate zur Abarbeitung der vorhandenen Fälle (Stand: Anfang 2014).

33.3 Würdigung

Die Anzahl der über vier Jahre alten offenen Einsprüche ist derzeit viel zu hoch.

Einspruchsverfahren sollen zeitnah und zügig abgewickelt werden. Spätestens nach vier Jahren sollten Streitfälle, die nicht z. B. wegen Musterprozessen ruhen, auch bei schwierigen Umständen abgeschlossen sein.

Altfälle verursachen Mehraufwand, weil es schwieriger ist, lange zurückliegende Sachverhalte aufzuklären. Häufig ergibt sich auch eine Auswirkung auf Folgejahre. Diese müssen dann ebenfalls bis zur Entscheidung offen gehalten werden. Im Fall der Aussetzung der Vollziehung kann der Steueranspruch mit zunehmender Verfahrensdauer gefährdet sein. Umgekehrt drohen dem Fiskus hohe Zinszahlungen, wenn berechtigten Einsprüchen verzögert stattgegeben wird.

Angesichts des vorhandenen Arbeitsbestandes ist in verschiedenen Rechtsbehelfsstellen und bei einzelnen Bearbeitern eine zeitnahe Bearbeitung nicht mehr gewährleistet.

Der ORH schlägt daher Folgendes vor:

33.3.1 Altfälle bevorzugt erledigen

Über vier Jahre alte Fälle müssen bevorzugt erledigt werden. Dies gilt besonders für Fälle mit hohem Streitwert und Steuerausfallrisiko. In diesen Fällen sind auch vermehrt Erledigungen durch Teil-Einspruchsentscheidungen geboten.

Die Altfallbearbeitung muss außerdem besser organisiert und überwacht werden.

33.3.2 Arbeitsrückstände abbauen - Belastungen ausgleichen

Bei Rechtsbehelfsstellen mit erheblichen Arbeitsrückständen müssen organisatorische und ggf. personelle Maßnahmen ergriffen werden, um die hohe Zahl unerledigter Verfahren abzubauen.

Das LfSt sollte bei der Regulierung der Arbeitsbestände koordinierend tätig werden. Zudem sollte es die Umsetzung seiner Bearbeitungsempfehlungen besser überwachen.

33.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium teilt in seiner Stellungnahme mit, dass die Finanzämter erneut aufgefordert worden seien, Altfälle zu bearbeiten. Man habe eine neue Prioritätenfolge vorgegeben und nahegelegt, bei Altfällen verstärkt Teil-Einspruchsentscheidungen zu erstellen. Die Sachgebietsleiter seien angewiesen worden, den Fortschritt der Erledigungsarbeiten laufend zu überwachen.

Als weitere Maßnahme würden die langjährigen hohen Vollziehungsaussetzungen überprüft. Die Finanzämter müssten über sieben Jahre alte Fälle mit ausgesetzten Steuern von mehr als 50.000 € soweit möglich umgehend erledigen. Hinderungsgründe müssten dem LfSt dargelegt werden.

Darüber hinaus müssten die Finanzämter mit dem höchsten Bestand von über vier Jahre alten Einsprüchen nunmehr fortlaufend zum Altfallabbau berichten.

33.5 Schlussbemerkung

Die Zahl der vorhandenen Altfälle muss deutlich reduziert werden. Insbesondere Altfälle mit hohem Streitwert oder Steuerausfallrisiko sollten unverzüglich erledigt werden.



34 Personalausstattung und Aufbau der Finanzgerichte

Die Zahl der Klagen ist bei den beiden Finanzgerichten München und Nürnberg seit Jahren rückläufig. Der Personalbestand ist hingegen nahezu unverändert geblieben. Der ORH fordert daher, die Personalausstattung und Aufbauorganisation anzupassen.

Der ORH hat 2013 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg und Ansbach in einer Querschnittsprüfung der Fachgerichtsbarkeiten⁹⁴ das Finanzgericht München mit Außensenaten in Augsburg und das Finanzgericht Nürnberg geprüft. Die Schwerpunkte der Prüfung waren u. a. Personaleinsatz und Organisation (Gerichtsstruktur, Aufbau- und Ablauforganisation).

Der ORH hatte die Finanzgerichte München und Nürnberg zuletzt in den Jahren 1996 und 1997 geprüft. Das Finanzministerium hielt damals bei der Arbeitsleistung der Richter einen konkreten Korridor und eine zumindest mittelfristige Angleichung der Erledigungszahlen der beiden Finanzgerichte für angemessen. Darüber hinaus hat es 1997 zugesagt, „die Entwicklung der Eingänge ... weiter zu beobachten“.

34.1 Ausgangslage

In Bayern ist im Unterschied zu den anderen Ländern die Finanzgerichtsbarkeit nicht beim Justiz-, sondern beim Finanzministerium ressortiert.

Die Finanzgerichte sind sachlich vor allem zuständig für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten über Abgaben, soweit diese von Bundes- oder Landesbehörden verwaltet werden. Hierzu gehören insbesondere die Steuern, soweit die Finanzämter und Bundesfinanzbehörden zuständig sind, und das Kindergeld.

Das Finanzgericht München umfasst mit den 4 Außensenaten in Augsburg insgesamt 15 Senate. Es ist örtlich zuständig für die Regierungsbezirke Oberbayern, Niederbayern und Schwaben. In Zoll-, Verbrauchsteuer- und Monopolanangelegenheiten erstreckt sich die Zuständigkeit auf ganz Bayern.⁹⁵ Das Finanzgericht Nürnberg hat 7 Senate und ist örtlich zuständig für die Regierungsbezirke Ober-, Unter- und Mittelfranken sowie Oberpfalz.

⁹⁴ Verwaltungsgerichtsbarkeit, Arbeitsgerichtsbarkeit, Sozialgerichtsbarkeit und Finanzgerichtsbarkeit.

⁹⁵ Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung der Finanzgerichtsordnung AGFGO.

34.2 Feststellungen

34.2.1 Fallzahlen

Entwicklung der Neuzugänge und Erledigungen				
Finanzgerichte München und Nürnberg				
Jahr	Neuzugänge (Kl. u. vRS)	Veränderung zum Vorjahr	Gesamte Erledigungen	Veränderung zum Vorjahr
2000	8.584		8.325	
2001	8.204	- 4,4 %	8.940	+ 7,4 %
2002	8.045	- 1,9 %	8.726	- 2,4 %
2003	7.836	- 2,6 %	8.569	- 1,8 %
2004	7.778	- 0,7 %	8.269	- 3,5 %
2005	6.639	- 14,6 %	7.711	- 6,7 %
2006	6.771	+ 2,0 %	7.267	- 5,8 %
2007	6.412	- 5,3 %	7.041	- 3,1 %
2008	5.980	- 6,7 %	6.555	- 6,9 %
2009	5.978	0,0 %	6.357	- 3,0 %
2010	5.934	- 0,7 %	6.275	- 1,3 %
2011	5.257	- 11,4 %	5.922	- 5,6 %
2012	5.664	+ 7,7 %	5.896	- 0,4 %
2013	5.478	- 3,3 %	5.682	- 3,6 %
Veränderungen 2000 - 2013	- 36,2 %		- 31,7 %	

Die Neuzugänge, d. h. Klagen (Kl.) und Verfahren zur Gewährung von vorläufigem Rechtsschutz (vRS), der Finanzgerichte München und Nürnberg gingen seit 2000 um über ein Drittel zurück. Bei den Gesamterledigungen⁹⁶ war ein Rückgang von fast einem Drittel festzustellen.

Der Hauptgrund für den Rückgang der Neuzugänge im Jahr 2005 ist die ab 01.07.2004 eingeführte Vorschusspflicht bei Klageerhebung und der gleichzeitige Wegfall der kostenlosen Klagerücknahme. Dies hat auch bundesweit zu einem vergleichbaren Rückgang der Klagen geführt. Die Einzelheiten der Geschäftsentwicklung der beiden Finanzgerichte München und Nürnberg können den nachfolgenden Tabellen entnommen werden.

⁹⁶ Klagen, Verfahren zur Gewährung von vRS, Kostensachen und sonstige selbstständige Verfahren.



Geschäftsentwicklung beim Finanzgericht München								Tabelle 39
Jahr	Klagen	vRS	Summe Klagen u. vRS	Veränderung zum Vorjahr	Erledigungen	Bestand Verfahren	davon Klagen	
2000	4.780	941	5.721		5.696	7.122	k. A. ¹	
2001	4.472	862	5.334	- 6,8 %	6.237	6.384	5.982	
2002	4.598	862	5.460	+ 2,4 %	6.054	5.984	5.593	
2003	4.290	798	5.088	- 6,8 %	5.851	5.393	5.032	
2004	4.551	779	5.330	+ 4,8 %	5.574	5.352	4.988	
2005	3.795	693	4.488	- 15,8 %	5.131	5.010	4.598	
2006	3.883	732	4.615	+ 2,8 %	5.029	4.938	4.471	
2007	3.581	745	4.326	- 6,3 %	4.790	4.810	4.400	
2008	3.303	734	4.037	- 6,7 %	4.345	4.603	4.217	
2009	3.354	639	3.993	- 1,1 %	4.166	4.543	4.280	
2010	3.335	600	3.935	- 1,5 %	4.187	4.369	4.141	
2011	2.953	581	3.534	- 10,2 %	3.874	4.117	3.903	
2012	3.069	678	3.747	+ 6,0 %	3.986	3.991	3.903	
2013	3.152	577	3.729	- 0,5 %	3.775	4.052	3.901	
Veränderungen 2000 - 2013			- 34,8 %		- 33,7 %	- 43,1 %		

¹ keine Angaben.

Geschäftsentwicklung beim Finanzgericht Nürnberg								Tabelle 40
Jahr	Klagen	vRS	Summe Klagen u. vRS	Veränderung zum Vorjahr	Erledigungen	Bestand Verfahren	davon Klagen	
2000	k. A.	k. A.	2.863		2.629	2.859	k. A.	
2001	k. A.	k. A.	2.870	+ 0,2 %	2.703	3.026	k. A.	
2002	k. A.	k. A.	2.585	- 9,9 %	2.672	2.939	k. A.	
2003	k. A.	k. A.	2.748	+ 6,3 %	2.718	2.969	k. A.	
2004	2.178	270	2.448	- 10,9 %	2.695	2.778	2.599	
2005	1.861	290	2.151	- 12,1 %	2.580	2.418	2.228	
2006	1.916	240	2.156	+ 0,2 %	2.238	2.408	2.262	
2007	1.835	251	2.086	- 3,2 %	2.251	2.309	2.177	
2008	1.699	244	1.943	- 6,9 %	2.210	2.131	2.000	
2009	1.717	268	1.985	+ 2,2 %	2.191	1.992	1.830	
2010	1.750	249	1.999	+ 0,7 %	2.088	1.957	1.816	
2011	1.494	229	1.723	- 13,8 %	2.048	1.694	1.605	
2012	1.656	261	1.917	+ 11,3 %	1.910	1.753	1.652	
2013	1.534	215	1.749	- 8,8 %	1.907	1.629	1.538	
Veränderungen 2000 - 2013			- 38,9 %		- 27,5 %	- 43,0 %		

Die Verfahrenszahlen haben sich bei beiden Finanzgerichten unterschiedlich entwickelt. Beim Finanzgericht München beträgt der Rückgang über ein Drittel und beim Finanzgericht Nürnberg sogar fast 40 %.

Die anhängigen Verfahren am Jahresende wurden bei beiden Finanzgerichten um 43 % abgebaut.

34.2.2 Personal

Anfang 2013 waren in München 55,25 und in Nürnberg 21,40 Richterstellen besetzt. Gegenüber 2000 waren insgesamt 3,85 Richterstellen (Finanzgericht: München: 1,75; Finanzgericht Nürnberg: 2,10) weniger besetzt. Dies entspricht einem Rückgang von 4,8 %.

Im nichtrichterlichen Dienst erhöhte sich der Personalstand (VZK) der beiden Finanzgerichte geringfügig von 58,00 in 2000 auf 58,92 in 2013.

34.2.3 Bundesweite Vergleiche

Das Sächsische Justizministerium stellt seit 1996 aufgrund eines Beschlusses der Justizverwaltungen länderübergreifend Kennzahlen für alle Fachgerichte zusammen („Sachsen-Statistik“). Daraus konnten folgende Erkenntnisse gewonnen werden:

Neuzugänge und Erledigungen je Richter

Die Bayerischen Finanzgerichte erreichen bei den Eingängen und Erledigungen je Richter im Bundesvergleich in den letzten Jahren ausschließlich hinterste Ränge. Die Zahl der unerledigten Verfahren pro bayerischen Richter ist im Bundesvergleich deutlich unterdurchschnittlich.



Eingänge und Erledigungen je Richter						
Jahr	Eingänge je Richter in Bayern	Bundesdurchschnitt	Ranking Bayern ¹	Erledigungen je Richter in Bayern	Bundesdurchschnitt	Ranking Bayern
2002	108	k. A.	13	115	k. A.	12
2003	100	k. A.	14	107	k. A.	13
2004	101	k. A.	14	104	k. A.	14
2005	87	k. A.	13	97	k. A.	14
2006	92	k. A.	13	94	k. A.	14
2007	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
2008	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
2009	75	101	15	77	108	15
2010	77	101	14	80	107	14
2011	69	97	15	75	105	15
2012	72	94	15	73	101	15

¹ Seit dem 01.01.2007 ist das Finanzgericht des Landes Brandenburg mit dem Finanzgericht Berlin zum gemeinsamen Finanzgericht der Länder Berlin und Brandenburg fusioniert (Finanzgericht Berlin-Brandenburg mit Sitz in Cottbus); daher gibt es ab diesem Zeitpunkt nur 15 Plätze.

Bestand und Dauer der Verfahren

Bei den Finanzgerichten München und Nürnberg konnte sowohl der Bestand an Verfahren abgebaut als auch die Verfahrensdauer verkürzt werden. Bei der Dauer der Hauptverfahren und auch bei der Dauer der Eilverfahren lagen die Bayerischen Finanzgerichte lt. „Sachsen-Statistik 2012“ im bundesweiten Vergleich im Mittelfeld und annähernd im Gesamtdurchschnitt aller deutschen Finanzgerichte.

Altfälle (drei Jahre und älter)

Die Anzahl der Altfälle konnte im geprüften Zeitraum bei beiden Finanzgerichten um jeweils fast 90 % reduziert werden. Ende 2013 gab es beim Finanzgericht München noch 78 Fälle und beim Finanzgericht Nürnberg 30 Fälle. Dies sind im Durchschnitt weniger als 2 Fälle je Richter.

Personalausstattung im nichtrichterlichen Dienst

Die Bayerischen Finanzgerichte haben mit Abstand den höchsten Personalstand im nicht-richterlichen Dienst. Laut „Sachsen-Statistik 2012“ liegen die Eingangszahlen in Bayern je Mitarbeiter im gehobenen Dienst⁹⁷ bei 46,8 % des Bundesdurchschnitts (letzter Rankingplatz) und im mittleren Dienst⁹⁸ bei 83,6 % des Bundesdurchschnitts (vorletzter Rankingplatz).

⁹⁷ Nunmehr 3. Qualifikationsebene.

⁹⁸ Nunmehr 2. Qualifikationsebene.

34.2.4 Konsequenzen in anderen Ländern

Andere Länder, bei denen die Eingangszahlen der Finanzgerichte in vergleichbarem Umfang zurückgingen, haben Stellen bei den Finanzgerichten gestrichen und teilweise auch die Aufbauorganisation gestrafft. So haben beispielsweise Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen Stellen eingezogen; Baden-Württemberg hat darüber hinaus die Außensenate des Finanzgerichts Stuttgart in Karlsruhe aufgelöst.

34.3 Würdigung

34.3.1 Methodische Personalbedarfsermittlungen

Aufgrund der Rückgänge bei den Eingangszahlen muss die Verwaltung die Personalausstattung überprüfen. Kennzahlen deuten darauf hin, dass die derzeitige Personalausstattung der Finanzgerichte höher ist als erforderlich. Das Finanzgericht München selbst ging im Übrigen auch im Jahr 2000, auf dem Höhepunkt der Eingänge, davon aus, dass die Personalausstattung ausreichend sei, um effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten.

Der ORH hält neben einer Reduzierung des nichtrichterlichen Dienstes auch eine Anpassung der Anzahl der Richterplanstellen für angezeigt. Im Jahre 1988 wurde der vom Finanzgericht Nürnberg dargelegte Bedarf von 24 Richterstellen mit 2.600 Eingängen jährlich begründet. Die derzeitigen Eingangszahlen liegen fast ein Drittel unter dem damaligen Referenzwert.

Dem ORH ist bekannt, dass das derzeitige bundesweite Personalbedarfsbemessungssystem (PEBB§Y) bis voraussichtlich 2016 aktualisiert und fortgeschrieben werden soll. Nach Auffassung des ORH sollte mit der Personalreduzierung nicht erst mit Vorliegen neuer Ergebnisse begonnen werden; vielmehr sind bis dahin frei werdende Stellen zunächst nicht mehr zu besetzen. Nicht zuletzt gewinnen die Finanzgerichte ihr Personal aus der Finanz- und Steuerverwaltung und damit aus einem Bereich, wo erfahrenes Personal dringend benötigt wird. Darüber hinaus sollte die Zeit genutzt werden, die Ursachen für die im Ländervergleich schlechten Ergebnisse bei den Erledigungszahlen näher zu ermitteln.

34.3.2 Zusammenlegung der beiden Finanzgerichte

Im Hinblick auf die stark rückläufigen Neuzugänge beim Finanzgericht München und beim Finanzgericht Nürnberg hält der ORH zwei eigenständige Finanzgerichte mit insgesamt drei Gerichtsstandorten für nicht mehr notwendig.

Er schlägt daher die Errichtung eines (einheitlichen) Bayerischen Finanzgerichts mit einer Außenstelle oder mit auswärtigen Senaten vor. Außerdem wäre zu prüfen, ob die Außenstelle in Augsburg notwendig ist.



Bei einem einheitlichen Bayerischen Finanzgericht wäre der Geschäftsbetrieb deutlich effizienter zu organisieren. Bisherige Doppelstrukturen - insbesondere für gerichtsleitende Tätigkeiten, IT-Verfahren und Personalverwaltung - könnten zumindest teilweise entfallen. Auf unterschiedliche Geschäftsbelastungen infolge unterschiedlicher Entwicklung der Neuzugänge bei den bisher eigenständigen Finanzgerichten München und Nürnberg könnte erheblich einfacher und flexibler reagiert werden. Denn bei nur einem Finanzgericht mit Außenstelle würde die Zuteilung der Geschäfte durch die vom Präsidium des Gerichts jährlich zu erstellende Geschäftsverteilung erfolgen.

Die Bayerischen Finanzgerichte haben den Status von oberen Landesgerichten. Auch bei den anderen Fachgerichtsbarkeiten gibt es vergleichbare Lösungen mit einer Außenstelle. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat seit Dezember 1995 eine Außenstelle in Nordbayern (Ansbach), in der vier Senate mit insgesamt 13 Richtern tätig sind. Auch beim Bayerischen Landessozialgericht wurde 1995 eine Zweigstelle in Nordbayern (Schweinfurt) mit 6 Senaten eingerichtet, in denen insgesamt 11 Richter tätig sind.

34.4 Stellungnahme der Verwaltung

Zusammenfassend spricht sich das Finanzministerium gegen eine Entscheidung über Stellensperrungen oder eine Zusammenlegung der Finanzgerichte aus. Es werde daran festgehalten, zunächst die Fortschreibung von PEBB\$Y, die 2016 erfolgen solle, abzuwarten. Des Weiteren hat das Finanzministerium Folgendes ausgeführt:

34.4.1 Entwicklung der Fallzahlen

Das Finanzministerium hält das Bezugsjahr 2000 als ein Ausnahmejahr mit besonders hohen Eingängen für verfälschend. Unter Berücksichtigung von außerordentlichen Veränderungen (insbesondere Einführung der Kostenpflicht bei Klagerücknahme im Jahr 2005) hätten die Eingänge bei beiden Finanzgerichten derzeit etwa einen Stand wie vor der Klagewelle um das Jahr 2000 erreicht.

34.4.2 Personal

Die beiden Finanzgerichte hätten die enorme Eingangssteigerung von 1995 bis 2000 ohne jegliche Stellenmehrung bewältigen müssen. Vielmehr seien Richterstellen reduziert worden. Die Personalausstattung im Ausgangsjahr 2000 sei bereits unzureichend gewesen. Andere Länder hätten auf den damaligen „Klageboom“ mit einem teilweise erheblichen Personalaufbau reagiert. Ein Personalabbau wäre auch bei den derzeitigen Eingangszahlen nicht zu verkraften.

34.4.3 Sachsen-Statistik

Nach Auffassung des Finanzministeriums liefere die Sachsen-Statistik für die Finanzgerichtsbarkeit keine verwertbaren Ergebnisse. Ein Vergleich der Länder untereinander

sei aus methodischen Gründen nicht zielführend, weil Besonderheiten in der Arbeitsweise der Finanzverwaltungen der einzelnen Länder ebenso wenig abgebildet würden wie Besonderheiten der Arbeitsweise der einzelnen Gerichte und der Komplexität der Fälle. Auch der überaus hohe Senatsentscheidungsanteil in Bayern, der auch den höheren qualitativen Gehalt der Fälle im reichsten deutschen Flächenland widerspiegele, führe insbesondere beim Finanzgericht München zu einem wesentlich höheren Arbeitsaufwand. Nach Auffassung des Finanzministeriums sei die Arbeitsleistung und -belastung der bayerischen Finanzrichter keinesfalls geringer als die der Finanzrichter in anderen Ländern.

34.4.4 Verfahrensdauer

Das Finanzministerium strebe bei der Verfahrensdauer und den Altfällen noch eine weitere Verbesserung an. Es verweist auf die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs zur überlangen Verfahrensdauer und zu möglichen Entschädigungsforderungen. Aus Gründen der Rechtssicherheit sei eine weitere Verkürzung der Verfahrensdauer auf einen Zeitraum von unter 12 Monaten dringend erforderlich. Dies sei nur mit ausreichendem Richterpersonal leistbar.

34.4.5 Zusammenlegung der beiden Finanzgerichte München und Nürnberg

Nach Auffassung des Finanzministeriums würde eine Zusammenlegung der beiden Finanzgerichte zu einem (einheitlichen) Bayerischen Finanzgericht mit auswärtigen Senaten weder im richterlichen Bereich noch bei den Senatsgeschäftsstellen Einsparpotenzial erschließen. Nennenswerte Einsparungen bei der Besoldung seien nicht erkennbar. Beide Finanzgerichte hätten heute im Hinblick auf ihre Personalstärke und Strukturen unter Aspekten der Verwaltungsökonomie eine optimale Größe. Sie seien darüber hinaus nahezu ideal im Zentrum ihrer Einzugsgebiete angesiedelt. Der unterschiedliche Arbeitsanfall könne derzeit problemlos ausgeglichen werden.

34.5 Schlussbemerkung

34.5.1 Entwicklung der Fallzahlen

Das Finanzgericht München hat im Jahr 2000 seine Personalausstattung als ausreichend für einen effektiven Rechtsschutz eingeschätzt. Unabhängig von der Wahl des Bezugsjahres ist seit Langem ein steter Rückgang der Verfahren zu verzeichnen. Im Geschäftsbericht 2011/2012 der Finanzgerichte der Bundesrepublik Deutschland⁹⁹ wurde in einem Ausblick festgehalten, dass der „weiterhin zu verzeichnende Rückgang der Verfahren anhalte“.

Ebenso sind die Verfahrenslaufzeiten bei den Bayerischen Finanzgerichten in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen.

⁹⁹ EFG 2013, S. 1626 ff.



34.5.2 Personal

Ausweislich der Geschäftsstatistik ist die derzeitige Personalausstattung der Finanzgerichte mehr als ausreichend, um die laufenden Eingänge zu erledigen, die Anzahl der anhängigen Verfahren zu verringern und die Verfahrensdauer weiter zu verkürzen.

34.5.3 Sachsen-Statistik

Im Grundgesetz wurde in Art. 91 d GG die Notwendigkeit und der Bedarf für Leistungsvergleiche ausdrücklich verankert. Die Justizstatistik mit ihren Werten ist dabei ein seit vielen Jahrzehnten bewährtes Instrument. Der ORH verkennt nicht die Schwierigkeit, die Fallzahlen der „Sachsen-Statistik“ angesichts von länderspezifischen Besonderheiten zu vergleichen. Kennzahlenvergleiche, wie die an die allgemeine Justizstatistik angelehnte „Sachsen-Statistik“, liefern wertvolle Anhaltspunkte für Schwachstellen und Optimierungspotenziale.

Wegen des deutlichen und stetigen Rückgangs der gerichtlichen Verfahren hält der ORH eine nachvollziehbare und vor allem aktuelle Personalbedarfsermittlung für unerlässlich.

34.5.4 Zusammenlegung der beiden Finanzgerichte München und Nürnberg

Die vom Finanzministerium vorgetragene Gründe überzeugen aus Sicht des ORH nicht. Allein die ausgelagerten Senate des Finanzgerichts München in Augsburg erfordern wegen der notwendigen Grundausstattung und Grundbelastung einen zusätzlichen Personaleinsatz von 4,5 Stellen.¹⁰⁰ Ein einheitliches Bayerisches Finanzgericht wäre bezogen auf die Anzahl der Richter etwa so groß wie der Bayerische Verwaltungsgerichtshof und nicht einmal halb so groß wie das Oberlandesgericht München. Insbesondere wäre damit ein Ausgleich des unterschiedlichen Arbeitsanfalls in München und Nürnberg deutlich erleichtert.


34.5.5 Fazit

Die seit Jahren rückläufigen Fallzahlen müssen auch zu Konsequenzen bei der Organisation und der Personalausstattung führen. Frei werdende Stellen sollten nicht mehr besetzt werden, bis eine nachvollziehbare Personalbedarfsermittlung vorliegt. Mit der Errichtung eines einheitlichen Bayerischen Finanzgerichts könnten Personal- und Sachausgaben eingespart werden.

¹⁰⁰ Vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung vom 25.01.2000, LT-Drucksache 14/2590.

35 Teilung der Versorgungslasten - alle Ansprüche zeitnah geltend machen

(Kap. 13 20)

 **Wechselt ein Beamter den Dienstherrn, so sind i. d. R. die gesamten Versorgungslasten zu teilen. Dies führt im Einzelfall zu hohen, einmaligen Abfindungszahlungen. Die Verwaltung muss alle Abfindungsfälle zeitnah bearbeiten und sicherstellen, dass der Freistaat die ihm zustehenden Zahlungen rechtzeitig und vollständig erhält.**

Der ORH hat 2013/2014 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg beim Landesamt für Finanzen (LfF) die Aufteilung der Versorgungslasten bei einem Dienstherrnwechsel geprüft.

35.1 Ausgangslage

Beamte können im Dienst des Bundes sowie von Ländern, Gemeinden, Gemeindeverbänden oder von sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (Dienstherrn) stehen.

Bei einem Wechsel des Dienstherrn sind die Versorgungslasten für Beamte i. d. R. zu teilen. Bei einem Dienstherrnwechsel zwischen Bund und Ländern bzw. verschiedenen Ländern ist dies seit dem 01.01.2011 in dem Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag - VLT-StV)¹⁰¹ geregelt. Für Dienstherrnwechsel innerhalb Bayerns (z. B. von einer Kommune zum Freistaat) besteht eine weitgehend inhaltsgleiche Regelung im Bayerischen Beamtenversorgungsgesetz (BayBeamtVG).¹⁰²

Diese Regelungen ersetzen das frühere Modell der fortlaufenden Erstattungen ab dem Eintritt des Versorgungsfalles. Nun ist eine Einmalzahlung innerhalb von sechs Monaten nach Aufnahme der Tätigkeit beim neuen Dienstherrn zu leisten (Abfindungsmodell).¹⁰³ Die Erlöschens- bzw. Verjährungsfrist beträgt drei Jahre.¹⁰⁴ Die Höhe der Einmalzahlung (Abfindung) richtet sich insbesondere nach der beim früheren Dienstherrn zurückgelegten Dienstzeit.

Für die Fälle, in denen ein Beamter vor dem Inkrafttreten des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags den Dienstherrn gewechselt hatte,¹⁰⁵ wird erst bei Ruhestandsbeginn eine Abfindungszahlung festgesetzt. Bei einem Dienstherrnwechsel innerhalb Bayerns bleibt es in diesen Fällen beim Modell der fortlaufenden Erstattung.¹⁰⁶

35.2 Prüfungsgegenstand

Das LfF hat bei seiner Dienststelle München den gesamten Abfindungsbereich in einer zentralen Arbeitsgruppe zusammengeführt. Dort werden alle Tätigkeiten erledigt, die mit der Einnahme und Auszahlung der Abfindungen zusammenhängen. Hierzu gehören insbesondere die Berechnung der zu zahlenden Abfindungen bei Personalabgängen so-

¹⁰¹ VLT-StV vom 16.12.2009 und 26.01.2010, GVBl. 2010, S. 206.

¹⁰² Art. 94 ff. BayBeamtVG, GVBl. 2010, S. 410, 528.

¹⁰³ Art. 99 Abs. 2 Satz 1 BayBeamtVG; § 8 Abs. 2 Satz 1 VLT-StV.

¹⁰⁴ Art. 71 AGBGB bzw. § 195 BGB.

¹⁰⁵ Sog. Schwebefälle nach § 11 VLT-StV; Wechsel vor dem 01.01.2011.

¹⁰⁶ Art. 109 ff. BayBeamtVG.



wie die Überprüfung und Vereinnahmung der vom abgebenden Dienstherrn festgesetzten Abfindungen bei Personalzugängen.

Um die Abfindungen zutreffend berechnen zu können, muss die zentrale Arbeitsgruppe über alle abfindungsrelevanten Dienstherrnwechsel informiert werden. Diese Informationen müssen von den personalverwaltenden Stellen oder der Bezügestelle Versorgung des LfF übermittelt werden. Geprüft wurde daher der Informationsfluss zwischen den personalverwaltenden Stellen bzw. den Bezügestellen Versorgung und der zentralen Arbeitsgruppe. Dabei beschränkte sich die Prüfung auf Personalzugänge bzw. in den Ruhestand versetzte Beamte des Freistaates.

Weitere Prüfungsgegenstände waren u. a. die Bearbeitungszeiten und -qualität in der zentralen Arbeitsgruppe.

35.3 Feststellungen

Der ORH hat festgestellt, dass bei 5 von 161 geprüften Fällen mit Dienstherrnwechsel zum Freistaat ab dem 01.01.2011 - insbesondere im Bereich der Hochschulen - und bei 4 Fällen mit Dienstherrnwechseln vor dem 01.01.2011 die notwendigen Informationen fehlten und die Abfindungen deshalb nicht bearbeitet werden konnten. Wenn die notwendigen Informationen vorlagen, war die Qualität der Fallbearbeitung nicht zu beanstanden.

In den Jahren 2011 und 2012 sind erhebliche Bearbeitungsrückstände entstanden. Beispielsweise hatte in 11 Fällen der zahlungspflichtige Dienstherr den Abfindungsbetrag mit einer Gesamtsumme von mehr als 1,5 Mio. € bereits berechnet und um die Angabe der Überweisungsdaten gebeten. Diese Fälle blieben jedoch bis zum Abschluss der Erhebungen des ORH im Oktober 2013 noch unbearbeitet.

In weiteren 24 Fällen lagen der zentralen Arbeitsgruppe die erforderlichen Unterlagen zwar vor, der zahlungspflichtige Dienstherr wurde aber nicht über den Versorgungsbeginn und damit über die Verpflichtung zur Abfindungszahlung unterrichtet.

Wegen der kurzen Erlöschens- bzw. Verjährungsfristen von drei Jahren wären die Ansprüche des Freistaates aus 18 der geprüften Fälle bereits mit Ablauf des Jahres 2014 erloschen oder verjährt.

Die Personalausstattung der zentralen Arbeitsgruppe betrug Anfang 2011 0,8 VZK. Sie wurde nach Beginn der Prüfung im März 2013 auf fast 3 VZK aufgestockt.

35.4 Würdigung

Bei Beamten, die seit Langem im Dienst sind und erst spät den Dienstherrn wechseln, wie häufig im Bereich der Hochschulen, können beträchtliche Abfindungsbeträge anfallen. Der ORH fordert deshalb sicherzustellen, dass die Informationen lückenlos an die zentrale Arbeitsgruppe übermittelt und dort zeitnah abgearbeitet werden.

35.5 Stellungnahme der Verwaltung


Das Finanzministerium hat zugesichert, dass künftig eine umfassende und rechtzeitige Information der zentralen Arbeitsgruppe über abfindungsrelevante Fälle durch die personalverwaltenden Stellen sichergestellt werde. Entsprechende Maßnahmen im Rahmen des Bezügeabrechnungsverfahrens VIVA seien bereits ergriffen und die Sachbearbeiter auf ihre Informationspflichten hingewiesen worden. Weiter sollen u. a. die erfassten Dienstherrnwechsel und die Versorgungsabfindungen jährlich abgeglichen werden. Eine ausreichende personelle Ausstattung der zentralen Arbeitsgruppe sei nunmehr gewährleistet. Die Abwicklung der vom ORH beanstandeten Fälle sei bereits eingeleitet und weitgehend abgeschlossen.

35.6 Schlussbemerkung

Die Verwaltung hat auf die Feststellungen des ORH reagiert. Wegen der finanziellen Bedeutung der Abfindungsbeträge muss die lückenlose Information der zentralen Arbeitsgruppe über alle abfindungsrelevanten Dienstherrnwechsel dauerhaft sichergestellt sein.

36 Ressourceneinsatz der Bayerischen Schlösserverwaltung weiter intransparent - Wirtschaftlichkeit nicht sichergestellt

(Kap. 06 16)

 **Die Bayerische Schlösserverwaltung kann bis heute keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit ihres Betriebs machen. Noch immer fehlen zuverlässige Informationen über Kosten und Leistungen. Dies gilt auch für die Nutzung von Gebäuden.**

**Der ORH fordert eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung (KLR).
Der Immobilienbestand und dessen Nutzung sind vollständig zu erfassen.**

Der ORH hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach und Augsburg in den Jahren 2005/2006¹⁰⁷, 2010/2011 und 2013 u. a. den Einsatz der KLR und die wirtschaftliche Steuerung bei der Bayerischen Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen (BSV) geprüft.

¹⁰⁷ ORH-Bericht 2006 TNr. 16.



36.1 Ausgangslage

36.1.1 Aufgaben der BSV

Die BSV ist eine unmittelbar dem Finanzministerium nachgeordnete Verwaltungsorganisation mit 17 Außenverwaltungen und 4 Außenstellen, bei der rd. 850 VZK beschäftigt sind. Die BSV bewirtschaftet und verwaltet die ihr übertragenen Liegenschaften mit einer Gesamtfläche von 26.000 ha selbstständig.¹⁰⁸

Sie hat die ihr zugewiesenen Liegenschaften unter Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und unter Wahrung kultureller, denkmalpflegerischer sowie naturschutzrechtlicher Belange zu verwalten und zu entwickeln sowie das kulturelle Erbe zeitgemäß zu präsentieren.¹⁰⁹ Der überwiegende Teil der Tätigkeiten, wie z. B. die Organisation des Besichtigungsbetriebs und der Schlossmuseen, die Pflege von Gärten und Parks, die Vermietung und Verpachtung von Räumlichkeiten und die Durchführung von Veranstaltungen, ist nicht hoheitlicher Art.

36.1.2 Einführung und Ziele der KLR

Der Ministerrat hat mit Beschluss vom 11.12.2001 für die Staatsverwaltung ein Rahmenkonzept zur Einführung der KLR für verbindlich erklärt. Allerdings ist der Betrieb der KLR nicht in der gesamten Staatsverwaltung verpflichtend. Die BayHO sieht vor, dass die KLR in geeigneten Bereichen eingeführt werden soll.¹¹⁰

Wesentliche Ziele der KLR sind die Schaffung von Kosten- und Leistungstransparenz, die Planung und Steuerung der Leistungserstellung und die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Die KLR ist ein Informations- und Steuerungssystem, das aufzeigt, mit welchen Kosten welche Erlöse und Leistungen in einer Organisation bei der Wahrnehmung ihrer einzelnen Aufgaben erzielt bzw. erbracht werden. Sie zeigt die Geschäftsergebnisse der Organisation auf und bildet damit eine zentrale Basis zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Produktivität sowohl im Zeitverlauf als auch im Quervergleich. Mittels KLR können z. B. Kostendeckungsgrade von Produkten und Dienstleistungen ermittelt oder deren Preise kalkuliert werden. Vergleiche der aus der KLR gewonnenen, organisationsinternen Kosten mit den Preisen externer Anbieter erleichtern die Entscheidungen über Eigenerstellung oder Fremdvergabe. Neben Kosten- und Preisvergleichen ermöglicht ein KLR-System auch interne und externe Leistungsvergleiche. Dabei wird ersichtlich, welche Stelle hinsichtlich ihrer Geschäftsabläufe und ihres Ressourceneinsatzes am effizientesten arbeitet.

36.1.3 KLR in der BSV

Bereits im Jahr 1998 wählte das Finanzministerium u. a. die BSV für den Aufbau und Einsatz der KLR aus. Die Strukturen der BSV sollten modernisiert werden. In das KLR-System einbezogen wurde nicht die gesamte BSV, sondern nur die Hauptverwaltung und

¹⁰⁸ Art. 9 a Abs. 2 - 4 HG 2005/2006 in der Fassung des NHG 2006.

¹⁰⁹ Vorbemerkungen zu Kap. 06 16 des Haushaltsplans 2013/2014 und Verordnung über die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen vom 14.12.2001, GVBI 2002, S. 22.

¹¹⁰ Art. 7 Abs. 3 BayHO.

die Außenverwaltungen Bayreuth, Nymphenburg und Würzburg mit insgesamt etwa 275 VZK.

Den Aufbau des KLR-Systembetriebs bei der BSV hat ein Beratungsunternehmen unterstützt und geleitet. Die für eine konsequente betriebswirtschaftliche Verwaltungssteuerung erforderlichen Grundlagen, Prinzipien und Ziele wurden in einem KLR-Fachkonzept beschrieben. So sollte die BSV mittels KLR u. a. ihre Verwaltungsabläufe transparenter gestalten und verbessern, ihr Personal bedarfsgerecht und flexibler einsetzen, Verkaufspreise oder Eintrittsgelder über den Selbstkosten kalkulieren, Unwirtschaftlichkeiten aufdecken oder die Preis-Leistungs-Verhältnisse ihrer Produkte verbessern. Die Wirtschaftlichkeit der Schlösserverwaltung sollte mittels KLR - bei gleichzeitiger Überwachung der Qualität ihrer Leistungen - insgesamt gesteigert werden.

Sobald mit dem System entsprechende Erfahrungen gesammelt worden seien, sollte die KLR flächendeckend eingesetzt werden. Nachdem das KLR-System zunächst eine Entwicklungszeit von etwa zwei Jahren durchlaufen hatte, stellte die BSV eigens für den im Jahr 2001 anlaufenden KLR-Effektivbetrieb betriebswirtschaftlich ausgebildetes Personal ein. Nach einer Systemlaufzeit von mehr als sieben Jahren beendete die BSV den Betrieb der KLR zum 01.08.2008. Die geplante Ausweitung des Systems auf die übrigen Außenverwaltungen war bis dahin nicht erfolgt.

Gegenüber dem Finanzministerium begründete die BSV den Ausstieg u. a. damit, dass ihre Einnahmen und Ausgaben in höchstem Maße von externen Faktoren, z. B. von der Witterung, abhängig seien und damit außerhalb ihres Einflussbereichs lägen. Entscheidungsrelevant seien in der BSV primär qualitative und nicht messbare Aspekte, wie Kunden- und Bürgererwartungen oder Sicherheitsaspekte. Betriebswirtschaftliche Größen wie die Kosten pro Museumsbesucher seien das Ergebnis unabänderlicher Verhältnisse. Eine Kostenunterdeckung läge in den meisten Fällen auf der Hand. Ob sie 30 oder 40 % betrage, spiele in der BSV bei der Entscheidung, ob und wie eine Aufgabe wahrgenommen werde, aber eine untergeordnete Rolle. Die Ressourcen der BSV genügten nicht einmal, um die Pflichtaufgaben vollständig zu erledigen. Eine Umsteuerung komme somit ohnehin kaum in Betracht. Die BSV würde sich daher für eine betriebswirtschaftliche Steuerung mittels KLR nicht eignen.

36.1.4 Bayerisches Liegenschaftsinformationssystem (BayLIS)

Das Finanzministerium hat 2003 bei der BSV zur Erfassung und Pflege ihrer immobilienbezogenen Daten das IT-System BayLIS implementiert. Ziel des Finanzministeriums war, der BSV ein wirkungsvolles Werkzeug für ein modernes Liegenschaftsmanagement zur Verfügung zu stellen. Damit sollte ein Überblick über die rd. 3.000 Grundstücke und 900 Einzelgebäude und die diesbezüglichen Rechte und Nutzungen geschaffen werden.



36.2 Feststellungen

36.2.1 KLR

Die BSV hat während der gesamten siebenjährigen Betriebszeit der KLR gegen zahlreiche verbindliche Grundlagen und Prinzipien des KLR-Rahmenkonzepts für den Freistaat und ihres eigenen KLR-Fachkonzepts verstoßen. Über die gesamte Systemlaufzeit hinweg wurden unvollständige und fehlerhafte Kosten- und Leistungsdaten in die KLR eingestellt und zu unbrauchbaren Daten weiterverarbeitet.

Der ORH hat bereits in seiner Prüfung in den Jahren 2005 und 2006 festgestellt, dass das KLR-System in der bis dahin betriebenen Weise nicht funktionsfähig war und forderte eine Nutzenbewertung in Form einer Wirtschaftlichkeitsrechnung. Diese führte die BSV nicht durch. Stattdessen betrieb sie das stark fehlerbehaftete System mehr als zwei Jahre lang weiter und nahm einige Modifizierungen vor:

- ▶ Die Aufschreibung der Arbeitszeiten durch die Beschäftigten wurde auf Veranlassung der Behördenleitung ab 2006 eingestellt, obwohl die damit einhergehenden Personalausgaben den größten Teil der Ausgaben in der Schlösserverwaltung bilden (Haushaltsjahr 2013 42,9 Mio. € oder 66 % der Gesamtausgaben ohne Bauunterhalt und Baumaßnahmen). Stattdessen sollten die mit dem KLR-Betrieb beauftragten Mitarbeiter anhand der bis dahin gesammelten Arbeitszeit-Daten schätzen, für welche Tätigkeiten die Beschäftigten (275 VZK) ihre tägliche Arbeitszeit jeweils aufgewendet hatten. Dieses Vorgehen führte jahrelang zu falschen Informationen über den tatsächlichen Personaleinsatz. So zeigte die KLR für eine im August 2006 beendete Ausstellung ab Mai 2007 plötzlich dauerhafte Höchstwerte bei der dafür geleisteten Arbeitszeit auf. Für die Rasenpflege in den Gärten und Parks wies die KLR einen sommers wie winters gleichbleibenden Arbeitsaufwand aus, für den Winterdienst dagegen den höchsten Arbeitsaufwand im Sommer.
- ▶ In dem KLR-Fachkonzept wurde detailliert und praxisorientiert festgehalten, wie welche Bau- und Gebäudekosten in der KLR angesetzt werden sollten. Beachtet wurden diese Vorgaben nicht. So blieben Mietkosten in der KLR gänzlich unberücksichtigt, Bauunterhaltskosten wurden nur teilweise eingebucht, Gebäude und Hochbaumaßnahmen nur in Einzelfällen mit einbezogen.
- ▶ In ihrem KLR-Fachkonzept hatte die BSV eine Vielzahl von Wirtschaftlichkeitskennzahlen definiert. Mit ihnen kann durch Gegenüberstellung von Kosten und Arbeitsleistung die Wirtschaftlichkeit von Produkten ermittelt und bewertet werden. So sollten z. B. die Kosten je Besucher bei den Führungen und Ausstellungen, die Arbeitszeit pro Objekt bei den Vermietungen und Verpachtungen oder die Kosten pro Publikation oder Fortbildungsmaßnahme ermittelt werden. Einen Teil der dafür erforderlichen Mengen- und Stückzahlen dokumentierte die BSV in eigens erstellten Listen, übertrug diese Daten aber nicht in die KLR. Die vorgesehenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen konnten daher nicht durchgeführt werden.

Eine laufende Prüfung, ob die Aufgabenstellung und die anfallende Arbeitsmenge die Einsparung von Personal zulassen oder eine Personalmehrung erfordern, fand nicht statt. Die BSV ermittelte weder Art noch Umfang des Personaleinsatzes. Die Behördenleitung lehnte auf Nachfrage eine derartige Erfassung strikt ab.

Die Führungskräfte der BSV verzichteten von Beginn des KLR-Betriebs an auf entsprechende KLR-Geschäftsberichte zu den Kosten, zur Arbeitsproduktivität oder zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung in ihren Verantwortungsbereichen.

36.2.2 Liegenschaftsmanagement

Der BSV fehlte ein Gesamtüberblick über die Nutzung ihres Immobilienbestandes. Auch der Zustand der Gebäude war ihr im Detail nicht bekannt.

- ▶ Nach Auskunft der BSV waren 2013 rd. 50 % der Objektdaten in BayLIS erfasst. Für die Verwendung von BayLIS gab es zwar Arbeitsanweisungen aus den Jahren 2004 und 2008, eine verbindliche Anweisung der Behördenleitung zu Art, Umfang und Zeitpunkt der Datenerfassung und zur Datenpflege fehlte aber.
- ▶ Die lt. Geschäftsverteilungsplan zu führende Gebäudedatei wurde nach Auskunft der BSV seit 15 Jahren nicht mehr aktualisiert. Elektronische Übersichten und entsprechende Auswertungsmöglichkeiten über die konkrete Flächennutzung in den Objekten sowie den Gebäudezustand existierten nicht.

36.3 Würdigung

36.3.1 KLR

Die KLR der BSV wurde über sieben Jahre hinweg auf eine Art und Weise betrieben, die sich zu keiner Zeit für eine zielgerichtete und wirtschaftliche Verwaltungssteuerung eignete. Das System war nie funktionsfähig, obwohl mit dem KLR-Fachkonzept die erforderliche und geeignete theoretische Grundlage vorlag.

Obwohl die BSV die Beendigung der KLR u. a. damit begründete, dass meist qualitative Aspekte den Ausschlag für Entscheidungen gäben, hat sie die von ihr im KLR-Fachkonzept selbst verankerten Qualitätskennzahlen, wie die Kundenzufriedenheit, Fehlerquoten, Bearbeitungs-, Durchlauf- oder Wartezeiten bislang nicht erhoben.

Der BSV fehlt bis heute eine solide betriebswirtschaftliche Grundlage für die Ermittlung ihres Ressourcenbedarfs und für eine am Wirtschaftlichkeitsprinzip orientierte Verwaltungssteuerung. Fremdvergleiche sind nicht möglich. Sie ist noch immer nicht in der Lage, sicherzustellen oder gar nachzuweisen, dass sie ihr Personal bedarfsgerecht und wirtschaftlich einsetzt. Der ORH sieht Wirtschaftlichkeitsreserven.



Für die Steuerung der BSV ist ein KLR-System zur Erfassung, Zuordnung und Auswertung der erbrachten Leistungen, Einnahmen und Ausgaben sowie Erlöse und Kosten nach wirtschaftlichen Einheiten einzurichten.

36.3.2 Liegenschaftsmanagement

Der BSV fehlen verlässliche Daten über ihre rd. 3.000 Grundstücke und über 900 Einzelgebäude hinsichtlich der Nutzung und des Gebäudezustandes. In der Folge mangelt es an einer fundierten Grundlage für Investitions- und Portfolioentscheidungen nach wirtschaftlichen Kriterien. Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit der Bauausgaben und der mit ihnen verbundenen Arbeitsabläufe waren und sind daher in der BSV bis heute nicht möglich.

Die BSV muss ihren Immobilienbestand und dessen Nutzung vollständig erfassen und laufend aktualisieren, um eine wesentliche Grundlage für ein wirtschaftlich ausgerichtetes Liegenschaftsmanagement zu schaffen.

36.4 Stellungnahme der Verwaltung

Nach Auffassung des Finanzministeriums und der BSV stellten die Prüfungsergebnisse und Empfehlungen des ORH aus dem Jahr 2011 einen Positionswechsel dar. Bei erstmaliger Prüfung der KLR durch den ORH im Jahr 2005 habe Einvernehmen darüber bestanden, dass die KLR in der bis dahin betriebenen Weise nicht sinnvoll sei. Der ORH habe daher gefordert, die KLR-Einführung durch eine Wirtschaftlichkeitsrechnung zu bewerten und das System ggf. anzupassen. Hierdurch habe sich die BSV darin bestätigt gesehen, den Sinn der KLR infrage zu stellen und das System schließlich eingestellt.

Auch ohne KLR habe sich die BSV in den Jahren 2002 bis 2011 positiv entwickelt. Die Einnahmen seien deutlich gesteigert und die Ausgaben gesenkt worden. Die Kostendeckung habe dadurch erheblich verbessert werden können.

Ihre negative Bewertung der KLR habe die BSV nicht aus den unvollständigen Daten, sondern aus der analytischen Auseinandersetzung mit dem System abgeleitet. Man habe es als durchaus möglich angesehen, die KLR zu vervollständigen und zu korrigieren.

Die Arbeitszeitaufschreibung sei ausgesetzt worden, da sie keine verwertbaren Steuerungserkenntnisse geliefert und die Motivation der Mitarbeiter erheblich darunter gelitten habe.

Die Bau- und Gebäudekosten der BSV seien in der KLR kaum angesetzt worden, da es völlig unrealistisch sei, diese für die KLR sachgerecht bewerten zu wollen. Ihre Höhe sei von der BSV zudem kaum steuerbar.

Die BSV sei für die KLR nicht geeignet. Die wesentliche Ursache dafür sei der sehr hohe

Aufwand, um das System so zu betreiben, dass es für die praktische Arbeit sinnvoll nutzbare Berichte liefert. Im Übrigen stünde der Kulturauftrag der BSV einer primär fiskalischen, betriebswirtschaftlichen Ausrichtung entgegen. Außerdem sprächen die Kleinteiligkeit und die hohe Außenbestimmtheit der Verwaltung gegen eine KLR.

Die nach der ORH-Prüfung 2005/2006 seitens der Verwaltung unternommenen Schritte bis hin zur Einstellung der KLR seien am Gebot der Wirtschaftlichkeit orientiert gewesen.

Nach Ansicht des Finanzministeriums stelle das von ihr geführte Grundbesitzverzeichnis eine lückenlose Gesamtübersicht über den Immobilienbestand dar. Auch habe sie aktuell über 90 % ihrer Gebäude und Flurstücke in BayLIS erfasst. Die Aktualisierung der eigenen Gebäudedatei erübrige sich für die BSV, da sie Zugriff auf die Fachdatenbank Hochbau der Staatsbauverwaltung habe, in der 95 % ihrer Gebäude erfasst seien. Der BSV lägen damit fundierte Grundlagen für Investitions- und Portfolioentscheidungen nach wirtschaftlichen Kriterien vor.

36.5 Entgegnung

Die von der BSV dargestellte positive Entwicklung - auch ohne KLR - ist deutlich zu relativieren. Ein erheblicher Teil ihrer Einnahmen ist weitgehend unabhängig von der konkreten Arbeitsleistung, da er z. B. auf Vermietungen und Verpachtungen zurückgeht. Der Anstieg der Einnahmen wurde zudem maßgeblich durch die Erhöhung der Eintrittspreise generiert und nicht durch Effizienzsteigerungen.

Die gesunkenen Verwaltungsausgaben sind darauf zurückzuführen, dass die Bauausgaben (Bauunterhalt und Baumaßnahmen) in dem von der BSV ausgewählten Vergleichsjahr 2011 einen Tiefststand erreicht hatten. Sie lagen hier um etwa 40 % unter dem Wert des - ebenfalls von der BSV ausgewählten - Bezugsjahres 2002. Die Personalausgaben und die sächlichen Verwaltungsausgaben sind im besagten Zeitraum dagegen im Vergleich überproportional angestiegen. Die Ursachen hierfür kann die BSV jedoch mangels KLR ebenso wenig benennen wie ihren Kostendeckungsgrad.

Der ORH bestreitet die Aussage der BSV, sie habe die KLR aufgrund einer analytischen Auseinandersetzung beendet. Konkrete Ergebnisse der besagten Analyse konnte die BSV dem ORH nicht vorlegen.

Auch mögen mittlerweile die Grunddaten nahezu aller Liegenschaften erfasst sein, nicht jedoch wesentliche Informationen über deren Nutzung und Zustand. Die derzeit in BayLIS und der Fachdatenbank Hochbau verfügbaren Daten sind nach den Prüfungserkenntnissen des ORH vielfach unvollständig, nicht aktualisiert, offensichtlich falsch und widersprüchlich.



36.6 Fazit

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung. Die von der Verwaltung vorgebrachten Argumente lenken davon ab, dass das KLR-System nicht genutzt und in der praktischen Umsetzung unterlaufen wurde.

Nach Ansicht des ORH ist die BSV grundsätzlich für den Betrieb einer KLR geeignet. Dass der Aufwand dafür in der BSV sehr hoch wäre, bewertet der ORH aufgrund seiner Erfahrung aus einer Vielzahl vergleichbarer Untersuchungen als unzutreffend. Das für die Wiedereinführung der KLR erforderliche Fachkonzept liegt seit September 2000 vor, müsste nur geringfügig angepasst, aber konsequent umgesetzt werden. Die Leitung der BSV muss mit Nachdruck für zutreffende Daten sorgen und diese zur Steuerung nutzen.

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erfordert eine fundierte und aktuelle Datengrundlage. Dazu müssen auch der Immobilienbestand und dessen Nutzung vollständig erfasst und laufend aktualisiert werden.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit ist auch bei der Erfüllung des Kulturauftrags zu beachten.¹¹¹

¹¹¹ § 2 Abs. 1 S. 2 der Verordnung über die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen (BSVV).





STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

37 Hopfenzüchtung und -forschung durch den Staat

(Kap. 08 20)

Der Staat hat im Jahr 1974 die Züchtung und Forschung im Bereich Hopfen von der privaten Gesellschaft für Hopfenforschung übernommen und damit auch Personalkosten, die derzeit bei rd. 2 Mio. € jährlich liegen. Die Gesellschaft beteiligt sich seitdem nur untergeordnet an den Kosten, obwohl der Hauptnutzen aufseiten ihrer Mitglieder aus der Brau- und Hopfenwirtschaft liegt. Nach Auffassung des ORH muss dieses Ungleichgewicht durch ein stärkeres finanzielles Engagement der Wirtschaft korrigiert werden.

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Regensburg, Bayreuth und Augsburg haben im Zeitraum 2013/2014 den Aufgabenbereich Forschung der Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) geprüft, der sich u. a. mit der Hopfenzüchtung und -forschung befasst.

37.1 Ausgangslage

Die Gesellschaft für Hopfenforschung (GfH)¹¹² war seit ihrer Gründung im Jahr 1926 fast 50 Jahre lang in Forschung und Züchtung von Hopfen aktiv tätig. Zu diesem Zweck führte sie ein eigenes Institut in Hüll (Wolnzach). Der Staat konzentrierte sich dagegen auf die Hopfenberatung und den Pflanzenschutz im Hopfenbau.

Die zunehmende Internationalisierung des Hopfenmarktes führte 1974 zu der Entscheidung, die Aktivitäten der GfH und des Staates in der damaligen Bayerischen Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau, einem Teil der heutigen LfL, zu bündeln. Im Ergebnis erledigt der Staat seitdem die Aufgaben der Forschung und Züchtung auf dem Gebiet des Hopfenbaus alleine, während die GfH nur noch mit einer ehrenamtlichen Geschäftsführung tätig ist.

Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen dem Freistaat und der GfH ist der Vertrag vom 26.04.1974.¹¹³ Als gemeinsames Ziel ist darin festgehalten, dem Hopfenbau in Bayern seine Weltgeltung zu erhalten und die Absatzmöglichkeiten auf dem internationalen Markt zu sichern. Dazu hat die GfH ihre Grundstücke und Gebäude am Standort Hüll sowie das bis 01.01.1974 vorhandene Züchtungsmaterial der LfL überlassen. Darüber hinaus ist festgelegt, dass die GfH „nach ihren Möglichkeiten“ Forschungsarbeiten des Freistaates finanziell unterstützen wird. Im Gegenzug hat der Staat seinerzeit die bisherigen Aktivitäten der GfH und ihr Personal übernommen. Zudem hat er sich verpflichtet, Züchtungen von neuen Hopfensorten der GfH zum Weitervertrieb zu überlassen. Die GfH kann auch entscheiden, welche dieser Neuzüchtungen beim Gemeinschaftlichen Sortenamt angemeldet werden.

¹¹² Der Name wurde durch Beschluss der Mitgliederversammlung vom 18.03.2002 neu gefasst und lautet „Gesellschaft für Hopfenforschung e. V.“.

¹¹³ Der derzeit gültige Vertrag datiert vom 20.12.1995, geändert am 14.01.2013.

Ihre Mitglieder sind heute im Wesentlichen internationale und nationale Brauereien und Brauverbände sowie Hopfenpflanzler und ihre Organisationen. Fünf der sechs größten Brauereigruppen weltweit (Stand 31.12.2010) sind Mitglieder der GfH; sie haben einen Anteil am globalen Bierausstoß von nahezu 50 %. Dem Beirat der GfH gehören u. a. Vertreter der großen Brauereigruppen an. Dieses international besetzte Beratungsgremium soll frühzeitig Hinweise auf Entwicklungstendenzen im Weltbiermarkt geben, die wiederum für die Forschungs- und Züchtungsarbeit relevant sind. Etwa zwei Drittel des in Deutschland angebauten und aufbereiteten Hopfens werden exportiert und müssen den Wünschen der Brauereien in rd. 150 Ländern entsprechen.

Im Ergebnis nimmt die GfH als private Gesellschaft wesentlichen Einfluss auf die Forschungs- und Züchtungsarbeit der staatlichen LfL.

37.2 Feststellungen

37.2.1 Finanzierung

Mit der „Verstaatlichung“ der Aufgaben im Hopfensektor übernahm die LfL neben den anteiligen jährlichen Betriebs- und Unterhaltskosten von rd. 40.000 € für die von der GfH überlassenen Grundstücke und Gebäude Personalkosten von derzeit rd. 2 Mio. € jährlich. Diese wurden wie folgt finanziert:¹¹⁴

- 1,5 Mio. € Haushaltsmittel des Freistaates (75 %)
- 0,5 Mio. € Drittmittel; davon
 - 0,2 Mio. € öffentliche Drittmittel von Bund/Ländern (10 %)
 - 0,18 Mio. € Drittmittel von der GfH (9 %)
 - 0,12 Mio. € sonstige private Drittmittel (6 %)

37.2.2 Beteiligung an den Lizenzeinnahmen

Die LfL erhält von der GfH über die privaten Drittmittel hinaus für die Überlassung der Neuzüchtungen ein Entgelt in Höhe von 15 % der Bruttoeinnahmen aus dem Verkauf von Jungpflanzen (Hopfenfechtern). Die GfH zahlte in den Jahren 2011 bis 2013 hieraus durchschnittlich rd. 2.000 € an die LfL.

Zur Vermarktung der vom Staat gezüchteten neuen Aroma-Hopfensorten führte die GfH im Jahr 2011 ein eigenes Lizenzsystem ein. Dieses basierte auf einer Mengenzulassung (je kg zertifizierten Hopfens) und einer Grundzulassung (einmalige Gebühr, die von jedem Lizenznehmer zu zahlen ist). Mit Vertragsänderung vom 14.01.2013 wurde vereinbart, dass die LfL von den Einnahmen der GfH aus der Mengenzulassung 15 % erhält. 2014 entstanden

¹¹⁴ Bezogen auf das Haushaltsjahr 2012.



hieraus Einnahmen für die LfL von rd. 12.000 €. An den Entgelten aus der Grundlizenz ist die LfL dagegen - mangels vertraglicher Regelung - nicht beteiligt. In 2012 erhielt die GfH von den Lizenznehmern rd. 100.000 € für die Grundlizenzen.

37.3 Würdigung

Die private Wirtschaft war bereits vor 1975 und wäre auch künftig durchaus in der Lage, die Hopfenzüchtung und -forschung großteils selbst zu organisieren und zu finanzieren. Die Mitglieder der GfH verfügen über hohe fachliche Kompetenz und wirtschaftliches Potenzial. Der ORH ist der Auffassung, dass die Hopfenzüchtung und -forschung nicht zwingend als staatliche Aufgaben wahrgenommen werden müssen.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Erwägung zeigt sich bei der Zuordnung von Nutzen und der Aufteilung der Kosten zwischen dem Freistaat und der GfH eine deutliche Schiefelage.

Die GfH beteiligt sich finanziell bisher „nach ihren Möglichkeiten“ an Forschungsarbeiten der LfL. Von den jährlichen Gesamtkosten von mehr als 2 Mio. € trägt die GfH bisher lediglich 180.000 €.

Nach Angaben der LfL liegt das Interesse des Staates (z. B. Pflanzenschutzmitteleinsatz, Nutzpflanzendiversität) bei 25 %, das der Wirtschaft hingegen bei 75 %. Die derzeitige Kostenaufteilung spiegelt dies in keiner Weise wider. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Mitglieder der GfH insgesamt hält es der ORH für geboten, die vertraglichen Beziehungen zwischen Staat und GfH ausgewogen zu gestalten. Die zulasten des Staates bestehende Schiefelage muss korrigiert werden. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis ist die finanzielle Beteiligung der Brau- und Hopfenwirtschaft über die GfH dem Grunde und der Höhe nach vertraglich zu fixieren.

Auch an den Lizenzeinnahmen ist die LfL in weit höherem Umfang als bisher zu beteiligen.

37.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Landwirtschaftsministerium und die LfL wollen die Hopfenforschung und -züchtung in der bestehenden Form beibehalten. Nur dadurch könne sichergestellt werden, den Weltmarktanteil Bayerns an der Hopfenerzeugung bei rd. 30 % (so hoch wie bei keinem anderen landwirtschaftlichen Produkt) stabil und wirtschaftlich lohnend zu halten. Dieser Besonderheit trage auch die EU Rechnung, indem sie es ermögliche, einen Teil der Hopfenprämie (25 %) direkt für die weitere Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und für Forschungszwecke zu verwenden. Die Zusammenarbeit der gesamten Hopfenbranche stelle ein außerordentlich erfolgreiches und beispielhaftes Kooperationsmodell dar, in dem die Hopfenforschung und -züchtung der LfL ein sehr wichtiges Glied sei. Zudem könne nicht davon ausgegangen werden, dass sich in Bayern oder Deutschland ein privates Hopfenzüchtungsunternehmen etablieren würde.

Die LfL werde jedoch den Anregungen des ORH dahingehend folgen, dass sie eine stärkere Beteiligung der GfH einfordern werde. Eine höhere Beteiligung der LfL an Grund- und Mengenzulizenzen werde die GfH nach einer Entscheidung im Vorstand in ihren Gremien in Kürze wohlwollend beraten.

37.5 Stellungnahme der Gesellschaft für Hopfenforschung e. V.

Die GfH betont, nicht sie selbst ziehe den Nutzen aus den Ergebnissen und Erlösen der Hopfenzüchtung und -forschung, sondern die bayerische (deutsche) Hopfenwirtschaft und die Hopfenbaubetriebe sowie die nachgelagerte Brauwirtschaft. Die bisherige Unterstützung der Hopfenforschung in Höhe von 180.000 € sei durch Mitgliedsbeiträge und Zinserträge ermöglicht worden. Neben der monetären Beteiligung an den Kosten, die tatsächlich höher liege, komme die unentgeltliche Nutzung aller Büro- und Laborgebäude sowie Gewächshäuser durch die LfL hinzu.

Abschließend erklärt die GfH, die Beteiligung der LfL an allen Lizenzeinnahmen ab 2015 von 15 auf 25 % erhöhen zu wollen.

37.6 Schlussbemerkung

Der ORH sieht in der Hopfenzüchtung und -forschung keine originäre Aufgabe des Staates. An der gegenwärtigen Situation, dass es in Deutschland kein privates Hopfenzüchtungsunternehmen gibt, wird sich auch nichts ändern, solange sich der Freistaat in diesem Bereich umfänglich engagiert. Der ORH sieht sich auch aufgrund der Ausführungen des Landwirtschaftsministeriums und der GfH in seiner Auffassung bestätigt, dass die Brau- und Hopfenwirtschaft den Hauptnutzen aus der vom Staat getragenen Hopfenzüchtung und -forschung zieht.

Sollte der Staat an seinem Engagement festhalten wollen, muss das bisherige Ungleichgewicht bei der Kostenverteilung korrigiert werden. Die GfH muss einen den Interessen ihrer Mitglieder angemessenen, deutlich höheren Beitrag zur Gesamtfinanzierung der vom Staat übernommenen Aufgaben leisten. Die Absichtserklärung der GfH, die LfL mit einem höheren Prozentsatz an den Lizenzeinnahmen zu beteiligen, ist aus Sicht des ORH ein Schritt in die richtige Richtung; die GfH gibt damit zu erkennen, dass auch sie die vom ORH erhobene Forderung nach einer Korrektur der Kostenaufteilung für berechtigt hält. Es liegt nun am Landwirtschaftsministerium, die Interessen des Staates im Wege neuer Verhandlungen mit der GfH durchzusetzen.







38 Förderung von Kindertagesstätten vereinfachen

(Kap. 10 07 Tit. 633 89)

Das bisherige Antragsverfahren verursacht bei den Kindertagesstätten, kommunalen und staatlichen Behörden einen großen Verwaltungsaufwand. Dies betrifft insbesondere Kindertagesstätten mit Kindern aus verschiedenen Gemeinden.

Der ORH schlägt eine Bündelung des Antragsverfahrens vor, auch um das pädagogische Fachpersonal von Verwaltungstätigkeiten zu entlasten und Zeit für die Kinderbetreuung zu gewinnen.

Der ORH untersuchte 2009 bis 2011 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg, Ansbach und Würzburg bei einer bayernweiten Querschnittsprüfung den Vollzug der staatlichen Förderung von Kindertageseinrichtungen nach dem Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG). Für den Jahresbericht wurden auch Daten aus dem Kindergartenjahr 2012/2013 einbezogen.

38.1 Ausgangslage

38.1.1 Antragsverfahren

Träger von Kindertageseinrichtungen¹¹⁵ haben für jedes Kind einen Förderanspruch gegenüber der Gemeinde, aus der das Kind jeweils kommt (Aufenthaltsgemeinde). Eine Gemeinde ist „Sitzgemeinde“, soweit sich eine Kindertagesstätte (Kita) in ihrem Gemeindegebiet befindet.

Die Gemeinden erhalten die Hälfte der an die Kitas ausgezahlten Förderung vom Staat erstattet. Diesen Anteil an der Förderung beantragen sie bei der für sie zuständigen Bewilligungsstelle (Kreisverwaltungsbehörde bzw. Regierung).

So können für die Förderung einer Kindertagesstätte mit Kindern aus verschiedenen Aufenthaltsgemeinden unterschiedliche Bewilligungsstellen zuständig sein.

Die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem BayKiBiG betragen im Jahr 2013 über eine Milliarde Euro.

38.1.2 Konzentration des Förderverfahrens

Im Rahmen der Novellierung des BayKiBiG¹¹⁶ und der Ausführungsverordnung zum BayKiBiG (AVBayKiBiG)¹¹⁷ wurde ein Großteil der Prüfungsfeststellungen des ORH bereits

¹¹⁵ Dies können kommunale, freigemeinnützige oder sonstige (z. B. private) Träger sein (Art. 3 Abs. 1 BayKiBiG).

¹¹⁶ In Kraft getreten am 01.01.2013.

¹¹⁷ In Kraft getreten am 01.09.2013.

umgesetzt. Beispielsweise wurden notwendige Mitteilungspflichten der Aufenthaltsgemeinden aufgenommen sowie eine verbindliche Prüfquote für die Bewilligungsstellen gesetzlich verankert. Zudem wurden auf Anregung des ORH im BayKiBiG und in der AVBayKiBiG verschiedene Klarstellungen eingefügt.

Darüber hinaus wurde bereits ein erster Schritt zur Vereinfachung und Konzentration des Förderverfahrens unternommen: Für das Rücknahme-, Widerrufs-, Erstattungs- und Vollstreckungsverfahren ist nun grundsätzlich die Sitzgemeinde zuständig.

Die Empfehlung des ORH, auch das Antragsverfahren bei der Sitzgemeinde zu konzentrieren, wurde nicht aufgegriffen. Nach wie vor müssen die Förderanträge von den Kitas bei den jeweiligen Gemeinden gestellt werden, aus denen die Kinder kommen.

38.2 Feststellungen

38.2.1 Zersplittertes Antragsverfahren

Die Aufnahme von Gastkindern erhöht beim derzeit bestehenden Fördersystem zum einen den Verwaltungsaufwand für die Kitas und vergrößert zum anderen die Anzahl der beteiligten kommunalen und staatlichen Bewilligungsstellen. Dies verdeutlicht folgendes Praxisbeispiel aus der Prüfung:

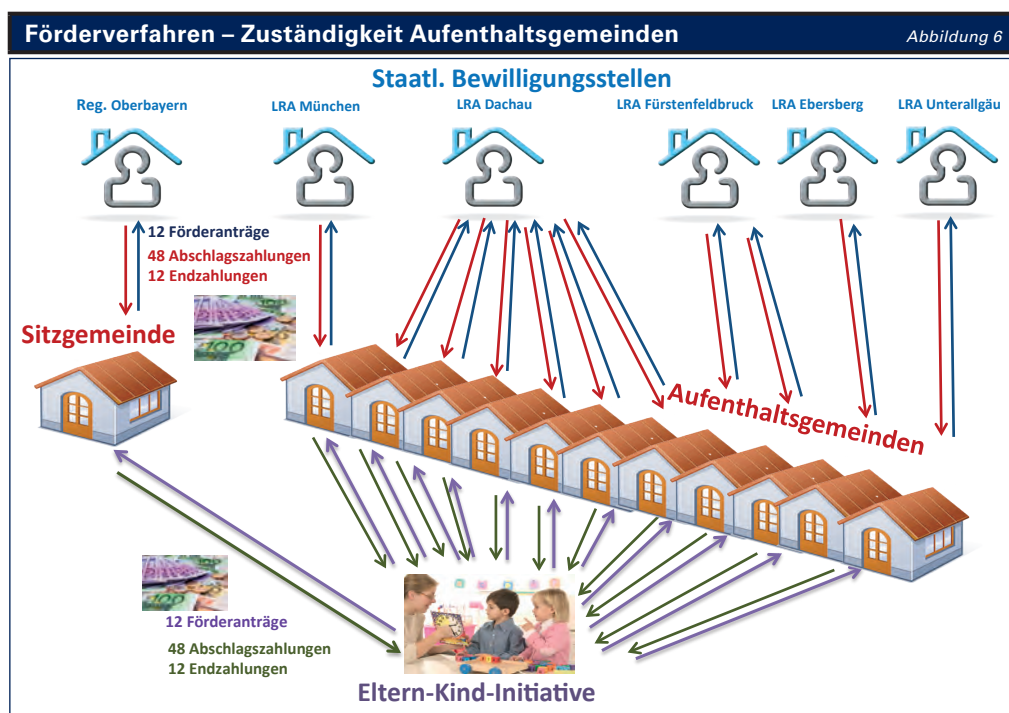
Eine Betriebs-Kita (Eltern-Kind-Initiative) mit Sitz im Stadtgebiet München (Sitzgemeinde) betreut Kinder aus dem Stadtgebiet München und Gastkinder aus elf Umlandgemeinden (Aufenthaltsgemeinden).

Für die Sitzgemeinde und die elf Aufenthaltsgemeinden sind sechs staatliche Bewilligungsstellen zuständig.

Gemeinden und Bewilligungsstellen	
Gemeinden	Staatliche Bewilligungsstellen
München	Regierung von Oberbayern
Oberschleißheim	Landratsamt München
Karlsfeld	Landratsamt Dachau
Altomünster	
Tandern	
Röhrmoos	
Bergkirchen	
Dachau	
Gröbenzell	Landratsamt Fürstenfeldbruck
Olching	
Poing	Landratsamt Ebersberg
Amberg	Landratsamt Unterallgäu

Tabelle 42

Das Antragsverfahren stellt sich für diese Kita wie folgt dar:



Die Kita beantragt bei den zwölf Gemeinden die BayKiBiG-Förderung und erhält zwölf Förderbescheide.

Die zwölf Gemeinden überweisen jeweils vier Abschlagszahlungen im Bewilligungszeitraum, sodass die Kita 48 Abschlagszahlungen erhält. Zusätzlich erfolgt jeweils eine Endabrechnung der Kita gegenüber den zwölf Gemeinden.

Die zwölf Gemeinden wiederum beantragen den Anteil des Staates an der Förderung bei den zuständigen sechs staatlichen Bewilligungsstellen. Die Gemeinden erhalten ebenfalls vier Abschlagszahlungen und erstellen eine Endabrechnung gegenüber den Bewilligungsstellen.

38.2.2 Zeitlicher Aufwand für die Kitas

Im Schnitt stellte jede Einrichtung drei Anträge auf Endabrechnung, einen bei der jeweiligen Sitzgemeinde und zwei bei Aufenthaltsgemeinden für Gastkinder. Im Kindergartenjahr 2012/2013 waren das bei 8.787 Einrichtungen 26.079 Anträge.¹¹⁸

Unterstellt man im Kindergartenjahr jeweils mindestens eine Stunde Bearbeitungszeit für die Antragsabwicklung je Aufenthaltsgemeinde (Förderantrag, Prüfung der Zahlungseingänge der Abschlagszahlungen, Antrag auf Endabrechnung, Prüfung der

¹¹⁸ Das online-gestützte Abrechnungssystem „KiBiG.web“ wurde im Oktober 2010 für den Echtbetrieb freigeschaltet. Endabrechnungen im Kindergartenjahr 2011/2012: 8.598 Einrichtungen mit 24.867 Anträgen.

Zahlungseingänge der Endabrechnung), so errechnet sich zur Bearbeitung der Gastkinderanträge für die Kitas im Kindergartenjahr 2012/2013 ein zeitlicher Aufwand von 17.292 Stunden.¹¹⁹

38.3 Würdigung

Beim derzeit bestehenden Antragsverfahren erhöht sich mit zunehmender Anzahl an Gastkindern aus verschiedenen Aufenthaltsgemeinden der Verwaltungsaufwand sowohl für die Kitas als auch für die beteiligten kommunalen und staatlichen Bewilligungsstellen. Darüber hinaus ist das pädagogische Fachpersonal unnötig stark mit Verwaltungsaufgaben gebunden.

Nach Ansicht des ORH sollte die Förderzuständigkeit bei der Sitzgemeinde gebündelt werden. Damit würden sich die Anzahl der Förderanträge und der dafür notwendige Personalaufwand bei den Kitas, den Gemeinden und den staatlichen Bewilligungsstellen deutlich reduzieren. Der ORH schlägt vor, das Antragsverfahren wie folgt zu modifizieren:

- ▶ Die freigemeinnützigen und sonstigen Träger der Kindertageseinrichtungen haben für alle Kinder, die die Einrichtung besuchen, einen Förderanspruch nur gegenüber der Sitzgemeinde. Damit muss die Kita den Förderantrag nur noch bei einer Gemeinde stellen.¹²⁰
- ▶ Unabhängig davon, ob es sich um einen kommunalen, freigemeinnützigen oder privaten Träger handelt, ist dann nur noch eine staatliche Bewilligungsstelle für den staatlichen Anteil an der Förderung zuständig.
- ▶ Damit keine Kostenverschiebung zulasten der Sitzgemeinde erfolgt, erhält diese gegenüber den Aufenthaltsgemeinden einen Erstattungsanspruch in Höhe der für die Gastkinder geleisteten kommunalen Förderung. Für den Erstattungsanspruch sollte eine dem Art. 18 Abs. 2 BayKiBiG entsprechende materielle Ausschlussfrist normiert werden.
- ▶ Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung sollten die Sitzgemeinden grundsätzlich in Vorleistung gehen. Ein gesetzlicher Anspruch auf Abschlagszahlung gegenüber den Aufenthaltsgemeinden sollte nicht normiert werden. Dies würde den mit der Förderung verbundenen Verwaltungsaufwand zusätzlich verringern.
- ▶ Ferner hätten die Gemeinden die Möglichkeit - ggf. mit Zustimmung der Kommunalaufsicht - untereinander Vereinbarungen abzuschließen. In diesen würden sie gegenseitig auf die Erstattung des kommunalen Förderanteils verzichten. Eine derartige Vereinbarung würde sich insbesondere zwischen Gemeinden mit ungefähr gleich hoher Gastkinderzahl, z. B. in Ballungsräumen, anbieten.

¹¹⁹ Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass sowohl zum Teil das Kita-Personal als auch das Verwaltungspersonal des Kita-Trägers mit der Förderabwicklung befasst waren. In welchem Maße die Aufgaben vom Kita-Personal oder vom Verwaltungspersonal wahrgenommen werden, entscheidet der jeweilige Träger.

¹²⁰ Die kommunalen Träger haben ausschließlich einen hälftigen Förderanspruch in Höhe des staatlichen Anteils.



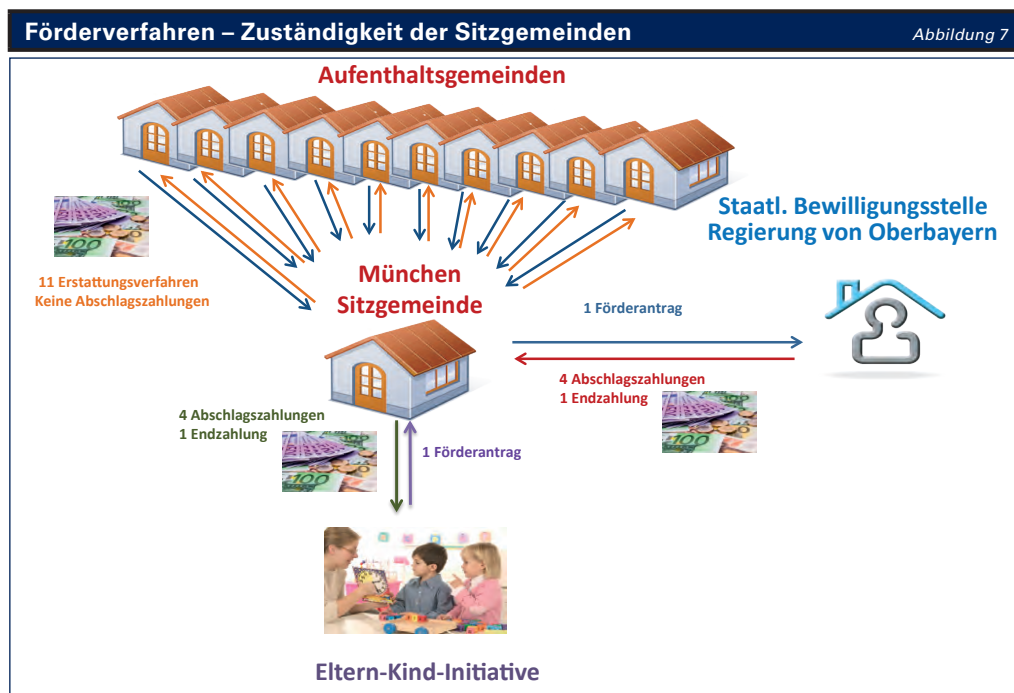
So haben beispielsweise die Städte Nürnberg, Erlangen, Fürth und Schwabach eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen. Demnach übernimmt jeweils die Sitzgemeinde aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung die kindbezogene Förderung auch für Kinder aus den anderen Städten.

Bezogen auf das Kindergartenjahr 2012/2013 hätten die 8.787 Kitas nur jeweils einen Antrag stellen müssen. Somit hätten 17.292 Antragsverfahren entfallen können.

Die vorgeschlagene Verfahrensänderung würde dazu führen, dass Verwaltungsaufgaben der Kitas auf die Sitzgemeinde verlagert werden. Dadurch hätte das pädagogische Fachpersonal mehr Zeit für die Kinderbetreuung.

Mit der Aufgabenverlagerung und der Einrichtung eines Erstattungsverfahrens würde sich der Verwaltungsaufwand für die Sitzgemeinden zwar grundsätzlich erhöhen. Dem stünde jedoch ein reduzierter Verwaltungsaufwand als Aufenthaltsgemeinde gegenüber.

Die Auswirkung des Vorschlags des ORH stellt sich an dem o. g. Praxisbeispiel wie folgt dar:



Würde beim Antragsverfahren die Zuständigkeit bei der Sitzgemeinde gebündelt, müsste die Kita nur noch bei der Stadt München den Förderantrag stellen. Sie bekäme nur noch einen Förderbescheid, vier Abschlagszahlungen im Jahr und eine Endabrechnung. Die Stadt München erhielte die Abschlagszahlungen und den staatlichen Förderanteil ausschließlich von der Regierung von Oberbayern.

Der Abschluss von Vereinbarungen über den Verzicht auf Erstattungsleistungen würde den Verwaltungsaufwand weiter reduzieren:



38.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Arbeitsministerium weist darauf hin, dass ein Fachbeirat zum BayKiBiG ins Leben gerufen worden sei. Auf der Agenda stehe u. a. die Frage der Verwaltungsvereinfachung, insbesondere die Verlagerung der Förderzuständigkeit. Eine Gesetzesänderung sei aufgrund der schwierigen Verhandlungen nicht vor 2016 zu erwarten.

38.5 Schlussbemerkung

Die Bündelung des Antragsverfahrens bei der Sitzgemeinde wäre, im Vergleich zur bisherigen Aufsplitterung der Zuständigkeiten auf die Aufenthaltsgemeinden, verwaltungsökonomischer und transparenter.

Insgesamt würde sich der mit der BayKiBiG-Förderung verbundene Verwaltungsaufwand vermindern. Insbesondere beim Kindergartenpersonal würde sich ein Zeitgewinn für die eigentliche Kinderbetreuung ergeben. Der staatliche Mitteleinsatz wäre damit effizienter.



Vom Großen Kollegium des ORH am 29.01.2015 beschlossen.

A handwritten signature in black ink that reads "Fischer-Heidlberger".

Dr. Heinz Fischer-Heidlberger
Präsident

Bildnachweise

- S. 70 Shutterstock.com / zhang kan
- S. 78 Fotolia.com / connel-design
- S. 96 Shutterstock.com / Marco Scisetti
- S. 130 Fotolia.com / Dudarev Mikhail
- S. 136 Fotolia.com / pogonici

IMPRESSUM

Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9 | 80539 München
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

www.orh.bayern.de



Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: (089) 2 86 26-0
Telefax: (089) 2 86 26-277
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

www.orh.bayern.de