



JAHRESBERICHT 2019



JAHRESBERICHT 2019



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Inhaltsverzeichnis	3
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	8
BERICHT GEMÄSS ART. 97 BAYHO	
I. Prüfungsergebnis	
II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug	
1 Haushaltsrechnung 2017	12
2 Gesamthaushalt	25
3 Steuereinnahmen	26
4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen	27
5 Personalausgaben und Stellen	28
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	30
7 Investitionen	32
8 Rücklagen und Sondervermögen	34
9 Schuldenstand und Zinsen	37
10 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	39
III. Ausgewählte aktuelle Entwicklungen der Haushaltslage und Ausblick	
11 Entwicklung des Gesamthaushalts	47
12 Entwicklung des Finanzierungssaldos	51
13 Steueraufkommen und Steuereinnahmen	54
14 Entwicklungen im Personalbereich	56
15 Haushaltssicherungsrücklage	57
16 Verschuldung	59
17 Kennzahlen	62
IV. Einzelplanbemerkungen	
18 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)	67
19 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)	68
20 Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr - Allgemeine Innere Verwaltung - (Einzelplan 03A)	69
21 Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr - Staatsbauverwaltung - (Einzelplan 03B)	71
22 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)	73
23 Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst - Bildung und Kultus - (Einzelplan 05)	75
24 Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Einzelplan 06)	76

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite	
25	Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (Einzelplan 07)	78
26	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 08)	79
27	Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (Einzelplan 10)	81
28	Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)	83
29	Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)	84
30	Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)	85
31	Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)	87
32	Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst - Wissenschaft und Kunst - (Einzelplan 15)	88
V. Einzelne Prüfungsergebnisse		
MEHRERE RESSORTS		
33	Nachlassimmobilien	91
STAATSMINISTERIUM FÜR WOHNEN, BAU UND VERKEHR		
34	Fortschreibung des Schienennahverkehrsplans	101
35	Zustand der Staatsstraßen und Brücken	106
36	Verlegung von Leitungen in Staatsstraßen	116
37	Grundstücke der Bauverwaltung	122
38	Datenbestand zu staatlichen Immobilien	126
STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT		
39	Veranlagungsstellen für Körperschaften	133
40	Lohnsteuerstellen	137
41	Bedeutende Grundbesitzwert-Feststellungen	142
42	Erbschaft- und Schenkungsteuer	146
43	Wohnraumvermietung über Internetportale	152
44	Staatliche Lotterieverwaltung	158
45	Teilung der Versorgungslasten	162
STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, LANDESENTWICKLUNG UND ENERGIE		
46	Einsatz von Projektträgern bei der Förderabwicklung	167
47	Kampagnen im Bereich Energie	172
48	Beschussverwaltung	177
STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN		
49	Förderung von landwirtschaftlichen Maschinenringen	183



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
STAATSMINISTERIUM FÜR FAMILIE, ARBEIT UND SOZIALES	
50 Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes	191
STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND PFLEGE	
51 Förderung der Niederlassung von Ärzten im ländlichen Raum	201
STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KUNST	
52 Studienabbrüche	211
53 Sanierung und Neubau der Fakultät für Chemie der TU München	217
JURISTISCHE PERSONEN DES ÖFFENTLICHEN RECHTS	
54 Notarkasse	227

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AGSG	Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze
AllMBI.	Allgemeines Ministerialblatt
AMS	Arbeitsministerielles Schreiben
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAnz	Bundesanzeiger
BayAgrarWiG	Bayerisches Agrarwirtschaftsgesetz
BayBeamtVG	Bayerisches Beamtenversorgungsgesetz
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayFAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden
BayFraktG	Bayerisches Fraktionsgesetz
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayHSchG	Bayerisches Hochschulgesetz
BayHZG	Bayerisches Hochschulzulassungsgesetz
BayKrG	Bayerisches Krankenhausgesetz
BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern
BaySchFG	Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayRDG	Bayerisches Rettungsdienstgesetz
BayRG	Bayerisches Rundfunkgesetz
BayVersRückIG	Gesetz über die Bildung von Versorgungsrücklagen im Freistaat Bayern
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BNotO	Bundesnotarordnung
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungssammlung des BSG
BSWAG	Bundeschienenwegeausbaugesetz
BüG	Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
ErbSt	Erbschaftsteuer
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz
EStG	Einkommensteuergesetz



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

FMBI.	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und Heimat
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	Gemeindeordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
HE	Hessen
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HH	Hansestadt Hamburg
HvR	Haushaltsvollzugsrichtlinien
HZV	Hochschulzulassungsverordnung
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
KG	Kostengesetz
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
LfA	LfA Förderbank Bayern
LKrO	Landkreisordnung
LT	Bayerischer Landtag
LPartG	Lebenspartnerschaftsgesetz
LWG	Landeswahlgesetz
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
OB	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
OGr.	Obergruppe
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
RegG	Regionalisierungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
TG	Titelgruppe
Tit.	Titel (Haushaltsstelle)
TKG	Telekommunikationsgesetz
TNr.	Textnummer
UStG	Umsatzsteuergesetz
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
VerwModG	Gesetz über Ziele und Vorgaben zur Modernisierung der Landesverwaltung
VGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
VV	Verwaltungsvorschrift
VwUVG	Verwaltungsvorschriften zum Unterhaltsvorschussgesetz
VZK	Vollzeitkräfte

VORBEMERKUNG

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

Der vorliegende Bericht enthält entsprechend Art. 97 BayHO Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Staatsregierung durch den Landtag für das Haushaltsjahr 2017 von Bedeutung sein können (Art. 80 BV, Art. 114 BayHO). Er wird im Landtag zunächst vom Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen beraten. Auf der Grundlage des Berichts und der Beschlussempfehlungen des Ausschusses entscheidet dann der Landtag über die Entlastung der Staatsregierung. Dabei kann der Landtag die Staatsregierung ersuchen, im Interesse einer geordneten Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 90 BayHO) bestimmte Maßnahmen einzuleiten und Termine bestimmen, zu denen diese zu berichten hat.

Der Bericht enthält im Abschnitt I das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2017.

Abschnitt II befasst sich mit Allgemeinen Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2017 und zum Haushaltsvollzug.

Ausgewählte aktuelle Entwicklungen der Haushaltslage und ein Ausblick sind im Abschnitt III dargestellt. Dieser Abschnitt enthält auch Kennzahlen zur Haushaltswirtschaft (Steuerdeckungsquote, Personalausgabenquote, Zinslastquote, Investitionsquote). Von einem Vergleich der bayerischen Quoten mit den Quoten anderer Länder sieht der ORH wegen unterschiedlicher Berechnungsmethoden ab.

Abschnitt IV bietet einen Überblick über die Einzelpläne des Landtags, der Staatskanzlei, aller Ressorts und des ORH. Diese Einzelplanbemerkungen beschreiben den jeweiligen Aufgabenbereich und stellen wesentliche Finanzdaten der Haushaltsrechnung 2017 sowie das Personalsoll dar. Größere Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Einzelplans sowie die Entwicklung der Ausgabereste werden erläutert. Die Bezeichnung und Gliederung der Geschäftsbereiche in den Einzelplanbemerkungen entsprechen derjenigen im Haushaltsplan 2017/2018.

Einzelne Prüfungsergebnisse aus den Ressorts und zu juristischen Personen des öffentlichen Rechts werden in Abschnitt V wiedergegeben, dabei sind bereits die aktuellen Bezeichnungen der Staatsministerien berücksichtigt. Abschnitt V ist keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des ORH. Viele Beanstandungen und Anregungen des ORH werden bereits im Prüfungsverfahren mit der geprüften Stelle erledigt. Der ORH muss sich bei seinen Prüfungen zudem auf ausgewählte Bereiche beschränken, wobei er darauf achtet, keine prüfungsfreien Räume entstehen zu lassen.



Die Anzahl der Beiträge in diesem Bericht und deren Zuordnung zu den Geschäftsbereichen lassen deshalb keine allgemeinen Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ressorts zu.

Dem Landtag, den zuständigen obersten Staatsbehörden sowie weiteren Betroffenen wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen. Deren Äußerungen und Einwendungen wurden in die Beratungen des ORH einbezogen und sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben (Art. 97 Abs. 1 Satz 2 BayHO).

Hinzuweisen ist ferner auf den Bericht zur finanziellen Situation des Bayerischen Rundfunks, den der ORH im März 2018 gemäß Art. 13 Abs. 4 BayRG vorgelegt hat.

Allgemeine Anmerkungen:

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

Die Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Berechnungen basieren auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.



Bericht gemäß Art. 97 BayHO



I. PRÜFUNGSERGEBNIS

- ▶ **Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse war die Haushalts- und Wirtschaftsführung 2017 insgesamt geordnet.**

II. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltsrechnung 2017

- Die Haushaltsrechnung 2017 schließt ausgeglichen ab. Die darin aufgeführten Beträge stimmen mit der Buchführung überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind, von wenigen Fällen abgesehen, ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsüberschreitungen sowie die Übertragung der Einnahme- und Ausgabereste sind insgesamt nicht zu beanstanden.

Anmerkung:

Die Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Berechnungen basieren auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.



Das Finanzministerium legte mit Schreiben vom 12.10.2018¹ dem Landtag und dem Obersten Rechnungshof die Haushaltsrechnung 2017 vor.² Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2017/2018 vom 20.12.2016³ aufgestellt. Sie enthält alle in Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen, Übersichten sowie den Abschlussbericht.

1.1 Haushaltsabschluss

Die Buchführung für das Haushaltsjahr 2017 wurde am 26.04.2018 abgeschlossen. Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis.⁴ Für diese Berechnung wird auf die Ist-Ergebnisse und die Entwicklung der Haushaltsreste zurückgegriffen. Für 2017 weisen die Haushaltsrechnung und die Buchführung folgende Beträge aus:

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2017 (€)		Tabelle 1
Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2017		
Ist-Einnahmen		59.575.562.632,75
Ist-Ausgaben		- 60.837.623.132,59
1. Kassenmäßiges Jahresergebnis		- 1.262.060.499,84
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2016 übertragenen Reste		
Einnahmereste	8.367.758.007,61	
Ausgabereste	- 5.984.759.026,76	
2. Saldo der Vorjahresreste	2.382.998.980,85	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2018 übertragenen Reste		
Einnahmereste	10.195.911.526,70	
Ausgabereste	- 6.550.852.046,01	
3. Saldo der neuen Reste	3.645.059.480,69	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		1.262.060.499,84
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		0,00

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2017 ausgeglichen. Ein abzuwickelnder Überschuss oder Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO entstand nicht.

¹ LT-Drs. 18/6.

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

³ GVBl. 2016 S. 399; 2017 S. 5.

⁴ Art. 83 Nr. 2 Buchst. d BayHO.

Die nach Haupt- bzw. Obergruppen gegliederte Übersicht stellt die im Haushaltsplan 2017 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2017 gegenüber:

Soll-Ist-Vergleich der Einnahmen und Ausgaben 2017 (Mio. €)				<i>Tabelle 2</i>
Haupt-/Obergruppen		Soll	Ist	Veränderung Soll/Ist
	Einnahmen			
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben sowie EU-Eigenmittel	46.188,2	47.097,4	+ 909,1
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.931,9	4.286,2	+ 1.354,3
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.566,1	7.015,4	+ 449,3
31-32	Schuldaufnahmen (Kreditmarkt und Bund)	- 499,9	- 2.357,4	- 1.857,6
33-34	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.562,6	1.517,6	- 45,0
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1.891,4	1.917,5	+ 26,1
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen	0,0	0,0	0,0
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	13,1	99,0	+ 85,9
	Summe	58.653,5	59.575,6	+ 922,1
	Ausgaben			
4	Personalausgaben	22.336,8	21.861,3	- 475,6
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	3.763,8	3.782,9	+ 19,1
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	798,2	766,0	- 32,2
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	24.541,6	24.498,5	- 43,1
7	Baumaßnahmen	1.482,5	1.496,7	+ 14,2
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	5.347,5	4.414,7	- 932,8
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	660,3	3.919,0	+ 3.258,7
97	Globale Mehr- und Minderausgaben ¹	- 290,3	0,0	+ 290,3
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	13,1	98,5	+ 85,4
	Summe	58.653,5	60.837,6	+ 2.184,1

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

Die Einnahmen des Jahres 2017 entwickelten sich zum achten Mal in Folge deutlich besser als geplant. Auch die Ist-Ausgaben überstiegen 2017 - wie bereits in den Vorjahren - die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze. Bei 15,7 % der Mehrausgaben handelte es sich um Haushaltsüberschreitungen (vgl. TNr. 1.4). Im Übrigen wurden diese durch



entsprechende Mehreinnahmen gedeckt. Auf die einzelnen Veränderungen wird in den TNrn. 3 bis 7 näher eingegangen.

1.2 Haushaltsreste

Aus dem Haushaltsjahr 2017 wurden Ausgabereste von 6,6 Mrd. € und Einnahmereste von 10,2 Mrd. € in das Haushaltsjahr 2018 übertragen.

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

1.2.1 Ausgabereste

Die Übertragung und Inanspruchnahme der übertragbaren Ausgabemittel bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Ausgabemittel sind kraft Gesetzes übertragbar, wenn es sich um Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8) oder Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt. Zudem können Ausgaben durch einen Haushaltsvermerk für übertragbar erklärt werden. Die Einwilligung darf nur erteilt werden, wenn die Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung weiterhin erforderlich ist. Dies ist in der Regel der Fall, wenn aufgrund der veranschlagten Haushaltsmittel rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden, die noch erfüllt werden müssen.⁵

Das Finanzministerium stimmte der Übertragung folgender Ausgabereste des Jahres 2017 in das Haushaltsjahr 2018 zu:

Ausgabereste (Mio. €)		Tabelle 3		
	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Allgemeiner Haushalt	5.864,1	6.459,5	+ 595,4	+ 10,2 %
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 07, 13 08, 13 12 - 13 17)	27,3	27,6	+ 0,2	+ 0,8 %
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klima- programm Bayern 2020 (Kap. 13 30, 13 31)	41,6	32,1	- 9,5	- 22,8 %
Programm „Bayern 2020 plus“ und Struktur- programm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 - 13 44)	51,7	31,7	- 20,0	- 38,7 %
Summe	5.984,8	6.550,9	+ 566,1	+ 9,5 %

⁵ Art. 45 Abs. 3 BayHO.

Die Ausgabereste verteilen sich folgendermaßen auf die verschiedenen Ausgabearten:

Ausgabereste nach Ausgabearten (Mio. €)			Tabelle 4	
	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalausgaben (HGr. 4)	707,7	722,6	+ 14,9	+ 2,1 %
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54)	843,4	935,1	+ 91,7	+ 10,9 %
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56-59)	65,0	63,0	- 2,0	- 3,1 %
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	917,2	827,6	- 89,6	- 9,8 %
Baumaßnahmen (HGr. 7)	755,3	788,6	+ 33,3	+ 4,4 %
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81-82)	218,0	259,2	+ 41,2	+ 18,9 %
Investitionsförderungsmaßnahmen (OGr. 83-89)	2.477,9	2.954,5	+ 476,6	+ 19,2 %
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	0,2	0,3	+ 0,1	+ 27,3 %
Summe	5.984,8	6.550,9	+ 566,1	+ 9,5 %

Mehr als 100 Mio. € betragen die einschließlich des Haushaltsjahres 2017 aufgelaufenen Ausgabereste in folgenden Fällen:

▶ Schienenpersonennahverkehr (Kap. 03 67)	798,5 Mio. €
▶ Leistungen nach dem BayÖPNVG (Kap. 13 10 TG 81)	507,7 Mio. €
▶ Allgemeine Wirtschaftsförderung (Kap. 07 03)	260,1 Mio. €
▶ TU München - Sonstige Ausgaben zulasten Mittel Dritter (Kap. 15 12 Tit. 547 41)	196,0 Mio. €
▶ Wohnraumförderung (Kap. 03 64)	158,7 Mio. €
▶ Förderung von Plankrankenhäusern nach dem KHG i. V. m. dem BayKrG (Kap. 13 10 TG 71, 72 und 74)	147,1 Mio. €
▶ Förderung der Breitbanderschließung (Kap. 06 03 TG 72)	146,5 Mio. €
▶ Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger (Kap. 15 06 TG 86)	118,5 Mio. €
▶ Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr nach dem Entflechtungsgesetz (Kap. 13 10 Tit. 883 09, 883 10)	117,1 Mio. €
▶ Errichtung und Betrieb des Digitalfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben in Bayern (Kap. 03 03 TG 85)	107,4 Mio. €



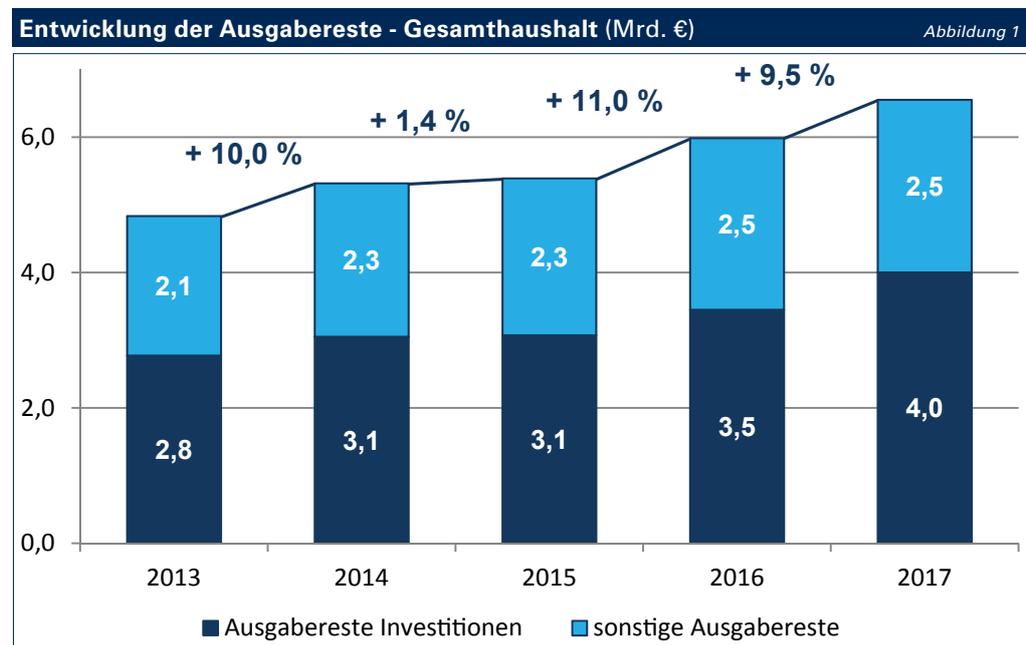
Wesentlich erhöhten sich die Ausgabereiste im Haushaltsjahr 2017 in folgenden Fällen:

- ▶ Die Ausgabereiste beim **Schiene**personennahverkehr nach dem Regionalisierungskonzept (Kap. 03 67) erhöhten sich von 695,1 auf 798,5 Mio. € (+ **103,3 Mio. €**). Nach Aussage der Verwaltung werden die Ausgabereiste in den nächsten Jahren für größere SPNV-Investitionen und Bestellungen von Verkehrsleistungen benötigt: Unter anderem für den Ausbau des S-Bahn-Systems in Nürnberg, den barrierefreien Ausbau von Bahnhöfen im Münchner S-Bahn-Netz, den Bau der zweiten Stammstrecke in München, den Erdinger Ringschluss zur Verbesserung der Schienenanbindung Nordost- und Südostbayerns an den Flughafen München, die Verlängerung der S 7 nach Geretsried und den Ausbau der S 4 Pasing - Eichenau.
- ▶ Nach dem Gesetz über den **öffentlichen Personennahverkehr** gewährt der Freistaat den Aufgabenträgern Finanzhilfen (Kap. 13 10 TG 81). Wie bereits in den Vorjahren, erhöhten sich auch 2017 die Ausgabereiste (+ **45,0 Mio. €**). Diese beliefen sich auf insgesamt 507,7 Mio. €. Nach Darstellung der Verwaltung werde der Ausgabereist, soweit die Mittel nicht durch Bewilligungen bereits gebunden seien, für die Finanzierung anstehender bzw. bereits laufender Großprojekte (u. a. zweite Stammstrecke in München, weiterer Ausbau der U-Bahn-Netze München und Nürnberg, Mobilitätsdrehscheibe Augsburg, Stadt-Umland-Bahn Nürnberg-Erlangen-Herzogenaurach, neue Straßenbahnlinie in Würzburg) benötigt.
- ▶ Im Bereich der **Wohnraumförderung** (Kap. 03 64) sind die Ausgabereiste um **56,8** auf 158,7 Mio. € gestiegen. Grund für diesen Anstieg waren insbesondere die geringen Auszahlungen beim Sonderprogramm „Zusammenhalt fördern, Integration stärken“. Zur Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive ist für die Jahre 2016 bis 2019 ein kommunales Programm zur Förderung von Wohnraum mit einem Volumen von insgesamt 600,0 Mio. € vorgesehen. Hierfür waren 2017 erneut Ausgaben von 50,0 Mio. € veranschlagt. Verausgabt wurden jedoch nur 7,5 Mio. €. Nach Darstellung der Verwaltung seien die Ausgabereiste durch Bewilligungsbescheide und Zusagen vollständig gebunden.
- ▶ Mit dem Sonderprogramm „Zusammenhalt fördern, Integration stärken“ wurde mit dem Nachtragshaushalt 2016 ein **Staatliches Sofortprogramm Hochbau** mit einem Volumen von 70,0 Mio. € aufgelegt. Für 2017 wurden hierfür keine eigenen Haushaltsmittel veranschlagt, sodass zunächst nur die aus 2016 übertragenen Ausgabereiste von 50,0 Mio. € zur Verfügung standen. Aufgrund eines Deckungsvermerks wurden die Haushaltsmittel jedoch um 70,0 Mio. € aus dem Ansatz der Wohnraumförderung aufgestockt. Von den somit insgesamt 120,0 Mio. € zur Verfügung stehenden Mitteln flossen jedoch nur 26,4 Mio. € ab, sodass sich Ende 2017 die Ausgabereiste um **43,6** auf 93,6 Mio. € erhöht haben. Nach Aussage der Verwaltung sei zu Beginn des Sofortprogramms noch nicht absehbar gewesen, wie schnell die Projekte tatsächlich vorbereitet und begonnen werden konnten, insbesondere im Hinblick auf die erforderlichen Abstimmungen mit der IMBY und den Gemeinden hinsichtlich der Bebaubarkeit von Grundstücken.

Bei den Baumaßnahmen der Anlage S⁶ reduzierten sich Ende 2017 die Ausgabereste um 8,8 auf 488,0 Mio. €. Diese Ausgabereste seien - so die Verwaltung - durch bereits vergebene bzw. noch nicht abgerechnete Leistungen gebunden.

Die Übertragung der Ausgabereste war insgesamt nicht zu beanstanden. Allerdings erhöhten sich die Ausgabereste nochmals, obwohl deren Anstieg durch die Veranschlagung von globalen Minderausgaben in den Einzelplänen 03B, 04, 07, 10, 12 und 15 von 30,8 Mio. €⁷ und einem Resteeinzug von 310,3 Mio. € durch das Finanzministerium entgegengewirkt wurde. 2017 verblieben somit 6,6 Mrd. € Ausgabereste. Die Ausgabereste beliefen sich allein im Bereich der Investitionen (HGr. 7 und 8) auf 4,0 Mrd. € (61,1 % aller Ausgabereste).

Die Entwicklung der letzten Jahre stellt sich wie folgt dar:



Die Ausgabereste 2017 sind gegenüber dem Vorjahr um 9,5 % angestiegen. Diese Entwicklung ist ein Indiz dafür, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Im investiven Bereich könnte ein Anstieg der Ausgabereste vermieden werden, wenn verstärkt Verpflichtungsermächtigungen genutzt würden.

⁶ Sonderausweis der staatlichen Hochbaumaßnahmen mit mehr als 1 Mio. € Gesamtkosten im Einzelfall.

⁷ Vgl. TNr. 1.5.

1.2.2 Einnahmereste

Die vom Landtag bewilligten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme⁸ und zur Entnahme von Mitteln aus dem Grundstock oder aus Rücklagen werden vom Finanzministerium als Einnahmereste übertragen, soweit sie zur Deckung noch benötigt werden. Folgende Einnahmereste wurden in das Haushaltsjahr 2018 übertragen:

Einnahmereste (Mio. €)		Tabelle 5		
	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Kreditermächtigungen				
Allgemeiner Haushalt	6.419,1	8.566,5	+ 1.857,4	+ 22,5 %
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	1.828,0	1.538,0		
Andere Einnahmereste				
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 07, 13 08, 13 12 - 13 17)	27,3	27,6	+ 0,2	+ 0,8 %
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klimaprogramm Bayern 2020 (Kap. 13 30, 13 31)	41,6	32,1	- 9,5	- 22,8 %
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 - 13 44)	51,7	31,7	- 20,0	- 38,7 %
Summe	8.367,8	10.195,9	+ 1.828,2	+ 21,8 %

Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1.857,4 Mio. € an (s. TNr. 1.3).

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

Die Übertragung der Einnahmereste von insgesamt 10.195,9 Mio. € war zulässig, da diese zur Deckung der Ausgabereste (6.550,9 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2017 sowie der Vorjahre (3.645,1 Mio. €)⁹ benötigt wurden.¹⁰

⁸ Art. 18 Abs. 3 BayHO und Art. 2 HG 2017/2018.

⁹ Vgl. Tabelle 1 Nr. 3.

¹⁰ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2017/2018.

1.3 Kreditermächtigungen

Der Landtag bestimmte in Art. 18 Abs. 3 BayHO i. V. m. Art. 2 HG 2017/2018¹¹, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen und diese Kreditermächtigungen übertragen durfte. Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigungen 2017 (Mio. €)		<i>Tabelle 6</i>
Kreditermächtigungen für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2017/2018)		0,0
Übertragene Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2016		
<i>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2016¹</i>	<i>0,0</i>	
<i>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen²</i>	<i>8.247,1</i>	8.247,1
Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2017/2018)		3.727,4
Kürzung der Kreditermächtigung um die Nettotilgung (Art. 2 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 HG 2017/2018)		- 500,0
Kreditermächtigungen 2017		11.474,5
Davon ab: Kreditaufnahme im Jahr 2017		- 1.370,0
Verbleibende Kreditermächtigungen		10.104,5
Davon ab: Übertragene Kreditermächtigungen auf das Jahr 2018		
<i>Zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2017¹</i>	<i>0,0</i>	
<i>Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen³</i>	<i>10.104,5</i>	- 10.104,5
Rest		0,0

¹ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2017/2018 ermächtigt zur Inanspruchnahme der „in den vorausgegangenen Haushaltsjahren genehmigten Kreditmittel“.

² Art. 8 Abs. 3 HG 2015/2016 ermächtigt zur Übertragung „in die folgenden Haushaltsjahre“.

³ Art. 8 Abs. 3 HG 2017/2018 ermächtigt zur Übertragung „in die folgenden Haushaltsjahre“.

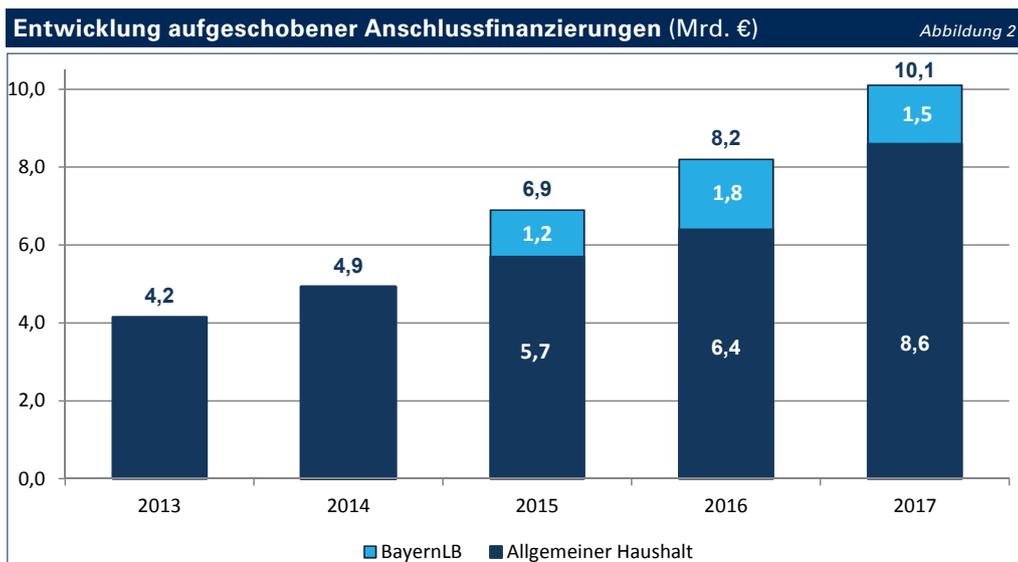
Seit dem Haushalt 2008¹² können nicht beanspruchte Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden.

Das Finanzministerium tilgte 2017 auslaufende Kredite von 3.727,4 Mio. € und benötigte zu deren Anschlussfinanzierung infolge der hohen Steuereinnahmen nur Kredite von 1.370,0 Mio. €, die sich ausschließlich auf die Verlängerung von Kreditrahmenverträgen und Aussetzungsfloatern¹³ beschränkten. Dauerhaft getilgt wurden 500,0 Mio. €.

¹¹ GVBl. 2016 S. 399; 2017 S. 5.

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

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



Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich von 4,2 Mrd. € in 2013 auf 10,1 Mrd. € in 2017. In Kap. 13 60 wurden 2017 Kreditermächtigungen von 1,5 Mrd. € (- 15,9 %) für eine spätere Anschlussfinanzierung übertragen. In Kap. 13 60 werden sämtliche Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Stabilisierung der BayernLB veranschlagt.

1.4 Haushaltsüberschreitungen

Über- oder außerplanmäßige Ausgaben können entstehen, wenn die veranschlagten Ansätze nicht ausreichen bzw. Ausgaben geleistet werden müssen, für die kein Haushaltstitel vorgesehen ist. Voraussetzung für eine Ausgabeermächtigung ist die Einwilligung des Finanzministeriums. Dem Finanzministerium wird hier ein Notbewilligungsrecht eingeräumt, welches subsidiär zum Budgetrecht des Landtags ist.¹⁴

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

¹⁴ Art. 37 BayHO.

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

Haushaltsüberschreitungen (Mio. €)				Tabelle 7	
	2016	2017	Veränderung 2016/2017		
Überplanmäßige Ausgaben ¹	461,7	165,5	- 296,2	- 64,2 %	
Außerplanmäßige Ausgaben	67,3	48,0	- 19,4	- 28,8 %	
Vorgriffe ²	134,2	130,2	- 3,9	- 2,9 %	
Summe	663,1	343,7	- 319,5	- 48,2 %	

¹ Der Wert für 2016 berücksichtigt - im Gegensatz zum Abschlussbericht 2016 des Finanzministeriums - die bei Kap. 07 04 Tit. 697 02 und Kap. 03 80 Tit. 428 13 entstandenen überplanmäßigen Ausgaben in Höhe von insgesamt 0,5 Mio. €.

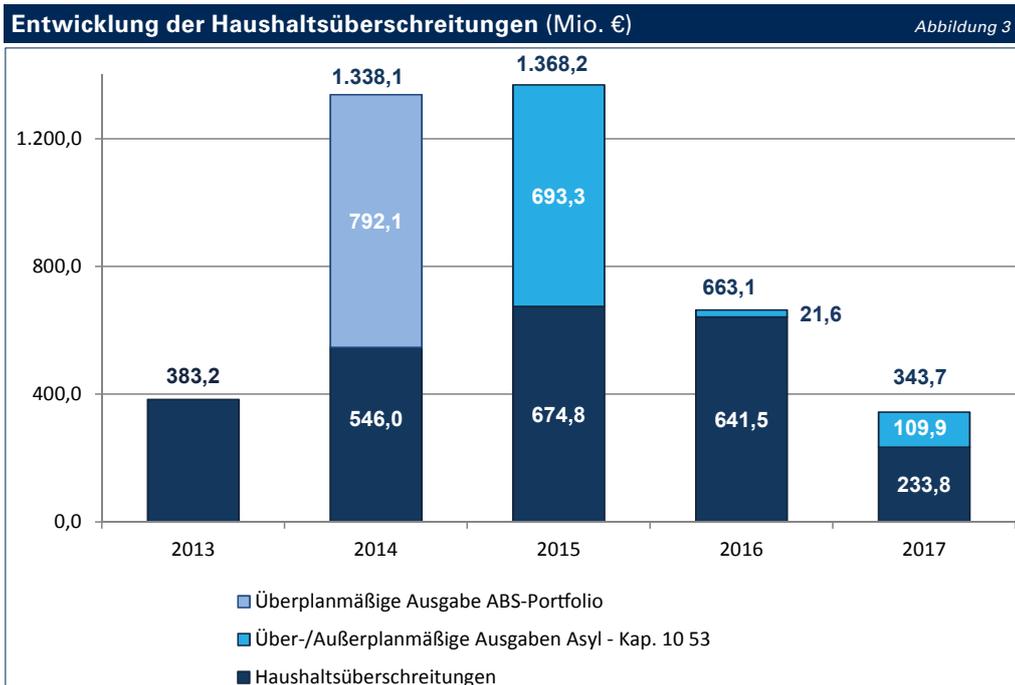
² Überplanmäßige Ausgaben, die auf das nächste Haushaltsjahr angerechnet werden.

Die Haushaltsüberschreitungen betragen 0,6 % (Vorjahr: 1,2 %) des Haushaltsvolumens. 2017 wurden in 6 Fällen über- und außerplanmäßige Ausgaben von 5 Mio. € und mehr geleistet. Allein für die Kostenerstattung an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden gem. Art. 8 des Gesetzes über die Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG fielen überplanmäßige Ausgaben von 109,9 Mio. € an. Zudem entstanden außerplanmäßige Ausgaben von 40,7 Mio. € für Leistungen im Zusammenhang mit der Gewitterfront „Kolle“ vom August 2017. Zu den Soforthilfen zählten ein Räumungszuschuss sowie Überbrückungshilfen zur Liquiditätsbeihilfe für Land- und Forstwirte. Auch die veranschlagten Haushaltsmittel für die Leistungen nach dem Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen reichten 2017 nicht aus (+ 22,7 Mio. €). Für die Zahlungen Bayerns im Länderfinanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz fiel eine überplanmäßige Ausgabe von 10,4 Mio. € an. In den übrigen Fällen mussten durchweg Rechtsansprüche erfüllt werden.

Bis auf wenige Ausnahmen lag die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums zur Überschreitung des Haushalts vor bzw. bestätigten das Finanzministerium sowie die zuständigen Staatsministerien¹⁵, dass sie bei rechtzeitiger Antragstellung auch in den Ausnahmefällen zugestimmt hätten. Soweit vom Finanzministerium ein Ausgleich nach Art. 37 Abs. 3 BayHO gefordert wurde, wurde dem Rechnung getragen.

¹⁵ Nr. 7.3 HvR 2017/2018.

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



Die Haushaltsüberschreitungen im Jahr 2013 beliefen sich auf 383,2 Mio. €. Dies entsprach einem Anteil von 0,8 % des Haushaltsvolumens. 2014 und 2015 waren die höheren Werte durch die überplanmäßige Ausgabe im Rahmen der Garantieübernahme zur Absicherung des ABS-Portfolios der BayernLB (2014) und durch die Mehrausgaben für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern (2015) bedingt. Nachdem die Haushaltsüberschreitungen in den Jahren 2014 und 2015 jeweils einem Anteil von 2,7 % entsprachen, gingen sie seit 2016 wieder zurück. 2016 beliefen sie sich auf 1,2 % und 2017 nur noch auf 0,6 % des Haushaltsvolumens.

1.5 Globale Veranschlagungen

Einnahmen und Ausgaben sind im Haushaltsplan nach Entstehungsgrund bzw. nach Zwecken getrennt zu veranschlagen.¹⁶ Eine Ausnahme hiervon stellen die globalen Mehr- und Mindereinnahmen sowie die globalen Mehr- und Minderausgaben dar. Diese werden veranschlagt, wenn zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch unklar ist, bei welcher Haushaltsstelle die Einnahme bzw. Ausgabe zuzuordnen oder eine Einsparung möglich ist.

Die 2017 bei Kap. 13 03 Tit. 972 01 veranschlagte „Minderausgabe aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungsmaßnahmen in sämtlichen Einzelplänen“ betrug 240,0 Mio. € (+ 20,0 Mio. €). Diese wurde über die haushaltsgesetzliche Sperre gem. Art. 4 HG 2017/2018 erbracht.

¹⁶ Art. 17 Abs. 1 BayHO.

In den Einzelplänen 03B, 04, 07, 10, 12 und 15 wurden globale Minderausgaben von 30,8 Mio. € veranschlagt. Die Einsparung hierfür war bei den übertragbaren Ausgabeansätzen zu erwirtschaften und bei den einschlägigen Haushaltsstellen nachzuweisen. In der Haushaltsrechnung wurde deren Erbringung vollständig belegt.

Darüber hinaus wurden 2017 in den Einzelplänen 03A und 15 weitere globale Minderausgaben zur Haushaltskonsolidierung bzw. zum Haushaltsabgleich von 19,5 Mio. € ausgebracht und ordnungsgemäß durch Einsparungen an anderer Stelle gedeckt.

2017 wurde bei Kap. 13 03 Tit. 462 01 eine globale Minderausgabe der gemeinsam bewirtschafteten Personalausgaben von 1,2 Mio. € veranschlagt und entsprechend eingespart.

1.6 Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

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

Die in der Haushaltsrechnung 2017 aufgeführten Beträge stimmen mit den in der Buchführung nachgewiesenen Beträgen überein. Die Haushaltsrechnung wird mittels eines IT-Verfahrens aus den gebuchten Einnahmen und Ausgaben erstellt.

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

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

Der Innenminister bestätigte in der Haushaltsrechnung 2017 über den Einzelplan 03A die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsführung nur eingeschränkt. Grund hierfür waren die Unregelmäßigkeiten im Bereich des Polizeipräsidiums München. Strafrechtliche Ermittlungen wurden bereits eingeleitet.

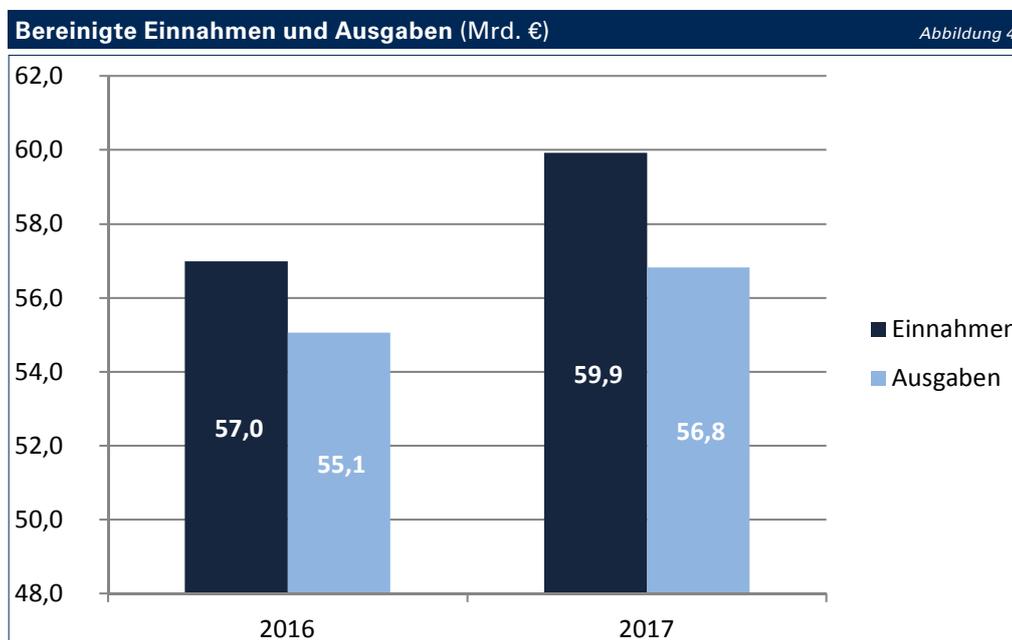
Die Wissenschaftsministerin bestätigte in der Haushaltsrechnung 2017 über den Einzelplan 15 die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsführung wie im Vorjahr nur eingeschränkt. Anlass waren die Zahlungen im Rahmen des Oskar-Karl-Forster-Stipendiums durch das Staatsministerium. Der ORH vertrat die Auffassung, dass die Abwicklung gegen Art. 70 und 77 BayHO verstoße. Eine mit dem ORH abgestimmte Verfahrensänderung erfolgt zum Haushaltsjahr 2019.

2 Gesamthaushalt

Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen standen den Einnahmen von 59.916,6 Mio. € (+ 5,1 %) Ausgaben von 56.820,1 Mio. € (+ 3,2 %) gegenüber. Unter Berücksichtigung von haushaltstechnischen Verrechnungen wies der Haushalt einen positiven Finanzierungssaldo von 3.096,9 Mio. € aus.

2.1 Einnahmen und Ausgaben

Eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Hierfür werden nach dem sog. bundeseinheitlichen Berechnungsschema bei den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben die Kreditaufnahmen und -tilgungen, die Zuführungen und Entnahmen aus Rücklagen sowie die haushaltstechnischen Verrechnungen abgezogen.¹⁷



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

¹⁷ Ist-Beträge der OGr. 32, 35, 38, 91 und 98.

2.2 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen.¹⁸ Er zeigt, wie sich die Haushaltslage entwickelt hat und macht deutlich, inwieweit ein Haushalt ohne Kreditaufnahmen und Entnahmen aus Rücklagen auskommt.

Finanzierungssaldo (Mio. €)			
Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)	Veränderung Soll/Ist
2016	- 2.111,5	1.930,3	+ 4.041,8
2017	- 731,1	3.096,9	+ 3.828,0

Tabelle 8

Der für 2017 geplante Finanzierungssaldo (Soll) verbesserte sich im Haushaltsvollzug um 3.828,0 Mio. € auf einen Finanzierungssaldo (Ist) von 3.096,9 Mio. €. Ursache hierfür war hauptsächlich die günstige Entwicklung der Steuereinnahmen (vgl. TNrn. 3 und 13) sowie eine weitere Kapitalrückzahlung der BayernLB (vgl. TNr. 4).

3 Steuereinnahmen

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (HGr. 0) sind 2017 um 1.197,9 auf 47.097,4 Mio. € (+ 2,6 %) angestiegen.

Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Mio. €)				
	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage	41.859,8	43.317,9	+ 1.458,1	+ 3,5 %
darunter				
<i>Lohnsteuer einschließlich Zerlegung</i>	15.255,3	16.350,8	+ 1.095,6	+ 7,2 %
<i>veranlagte Einkommensteuer</i>	4.983,9	5.494,0	+ 510,1	+ 10,2 %
<i>Umsatzsteuer</i>	10.926,6	10.420,5	- 506,1	- 4,6 %
Landessteuern	3.989,7	3.725,0	- 264,6	- 6,6 %
darunter				
<i>Erbschaftsteuer</i>	1.723,1	1.442,1	- 281,0	- 16,3 %
<i>Grunderwerbsteuer</i>	1.779,2	1.785,1	+ 5,9	+ 0,3 %
Steuerähnliche Abgaben	50,0	54,4	+ 4,4	+ 8,8 %
Summe	45.899,5	47.097,4	+ 1.197,9	+ 2,6 %

Tabelle 9

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stellten mit 79,1 % im Jahr 2017 (Vorjahr: 79,2 %) den größten Anteil an den Einnahmen des Freistaates dar. Die Steigerung ist im Wesentlichen auf die höheren Einnahmen im Bereich der Gemeinschaftsteuern zurückzuführen. So stiegen allein die Einnahmen aus der Lohnsteuer um 1,1 auf 16,4 Mrd. € (+ 7,2 %).

¹⁸ 2017 wurden bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos in Anlehnung an die finanzstatistische Darstellung erstmals die haushaltstechnischen Verrechnungen berücksichtigt; der Vergleichswert für 2016 wurde entsprechend angepasst.

4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen


Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (HGr. 1) stiegen im Vergleich zu 2016 insgesamt um 996,0 auf 4.286,2 Mio. € (+ 30,3 %) an.

Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen (Mio. €)					Tabelle 10
	2016	2017	Veränderung 2016/2017		
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen)	2.360,5	2.402,8	+ 42,3	+ 1,8 %	
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mieten und Pachten, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien)	617,3	659,5	+ 42,2	+ 6,8 %	
Zinseinnahmen	63,4	75,8	+ 12,4	+ 19,6 %	
Darlehensrückflüsse	175,6	145,0	- 30,6	- 17,4 %	
Sonstige	73,4	1.003,1	+ 929,7	+ 1.266,9 %	
Summe	3.290,3	4.286,2	+ 996,0	+ 30,3 %	

Die Verwaltungs- und weiteren Einnahmen stiegen um 1,0 Mrd. € an. Dies ist insbesondere auf eine erneute Kapitalrückzahlung der BayernLB in gleicher Höhe zurückzuführen.

Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mio. €)					Tabelle 11
	2016	2017	Veränderung 2016/2017		
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	142,2	196,5	+ 54,4	+ 38,2 %	
Konzessionsabgaben	7,3	6,3	- 1,0	- 13,3 %	
Gewinne aus Lotterie, Lotto und Toto	233,3	222,1	- 11,1	- 4,8 %	
Mieten und Pachten	80,4	77,4	- 3,0	- 3,8 %	
Einnahmen aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	86,5	89,3	+ 2,8	+ 3,3 %	
Sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen (ohne Zinsen)	67,7	67,8	+ 0,2	+ 0,2 %	
Summe	617,3	659,5	+ 42,2	+ 6,8 %	

Zu den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit zählen auch die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen. Diese stiegen 2017 um 38,2 % an, da aus der Beteiligung an der BayernLB Einnahmen aus Zinsen und Dividenden (117,0 Mio. €) erzielt wurden.

5 Personalausgaben und Stellen

 Die Personalausgaben (HGr. 4) sind gegenüber 2016 um 877,1 Mio. € (+ 4,2 %) auf insgesamt 21.861,3 Mio. € angestiegen.

5.1 Personalausgaben

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)				Tabelle 12	
	2016	2017	Veränderung 2016/2017		
Bezüge der Beamten und Richter ¹	10.167,3	10.547,0	+ 379,7	+ 3,7 %	
Arbeitnehmer- und Beschäftigungs-entgelte	4.142,3	4.395,5	+ 253,2	+ 6,1 %	
Versorgungsbezüge	4.901,0	5.142,9	+ 242,0	+ 4,9 %	
Beihilfen und Fürsorgeleistungen ²	628,7	609,4	- 19,3	- 3,1 %	
Beihilfen für Versorgungsempfänger	918,5	936,5	+ 18,0	+ 2,0 %	
Sonstige Personalausgaben	226,4	229,9	+ 3,5	+ 1,6 %	
Summe	20.984,2	21.861,3	+ 877,1	+ 4,2 %	

¹ Ohne Zuführung an das Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds (vgl. TNr. 5.3).

² Ohne Versorgungsempfänger.

Die Steigerung der Ausgaben für die aktiv Beschäftigten um 632,9 Mio. € (+ 4,4 %) gegenüber 2016 ist auf neu ausgebrachte Stellen und Stellenhebungen sowie auf Besoldungs- und Tariferhöhungen zurückzuführen.

Die Zunahme der Versorgungsausgaben beruhte auch auf dem weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger. Diese Ausgaben werden sich auch weiterhin erhöhen, weil die Zahl der Versorgungsempfänger noch bis zum Jahr 2035 ansteigen wird.¹⁹

¹⁹ Vgl. Versorgungsbericht des Freistaates für die 17. Legislaturperiode (Dezember 2014), Abschnitt D IV, ab S. 115.

5.2 Planstellen und andere Stellen

Die Zahl der Stellen setzt sich zusammen aus Planstellen und anderen Stellen.²⁰ Sie erhöhte sich von 2016 mit 283.699 im Haushaltsjahr 2017 auf 293.197, also um 9.499 (+ 3,3 %).²¹

Stellen 2017 Tabelle 13					
Epl.	2017			Veränderung 2016/2017	
	Personalsoll A	Personalsoll B	Gesamt	Stellen	in %
01	263,0	39,0	302,0	+ 14,0	+ 4,9 %
02	385,1	25,0	410,1	+ 21,8	+ 5,6 %
03A	53.128,1	3.244,5	56.372,6	+ 4.815,7	+ 9,3 %
03B	4.631,9	5.627,6	10.259,6	- 159,2	- 1,5 %
04	19.664,4	4.318,1	23.982,5	+ 563,5	+ 2,4 %
05	93.523,1	16.440,0	109.963,1	+ 2.214,6	+ 2,1 %
06	27.104,6	1.157,7	28.262,3	+ 660,9	+ 2,4 %
07	765,3	102,5	867,8	+ 54,8	+ 6,7 %
08	5.625,2	1.178,0	6.803,1	- 119,0	- 1,7 %
10	2.744,1	477,3	3.221,4	+ 50,1	+ 1,6 %
11	303,3		303,3	- 4,8	- 1,6 %
12	4.507,8	1.636,9	6.144,7	- 53,9	- 0,9 %
13	511,0	299,3	810,3	+488,5	+ 151,8 %
14	756,6	227,5	984,1	+ 253,5	+ 34,7 %
15	27.814,1	16.696,5	44.510,6	+ 698,3	+ 1,6 %
Summe	241.727,6	51.469,8	293.197,4	+ 9.498,8	+ 3,3 %

5.3 Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds

Zum 01.01.2013 gingen die Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds²² auf das Sondervermögen „Bayerischer Pensionsfonds“ über.²³ Im Jahr 2017 wurden dem neuen Sondervermögen 120,4 Mio. € zugeführt, im Jahr 2016 waren es 116,8 Mio. €. Zum 31.12.2017 betrug das Vermögen im Bayerischen Pensionsfonds 2.734,8 Mio. €. Bis 2030 sind diesem Sondervermögen jährlich 100 Mio. € aus dem Staatshaushalt zuzuführen.²⁴

²⁰ Vgl. Art. 17 Abs. 5 und 6 BayHO, ohne Stellen für abgeordnete Beamte, Leerstellen und Ersatzstellen.

²¹ Zur Entwicklung der Planstellen in den Jahren 2013 bis 2017 vgl. TNr. 14.

²² Stand der Sondervermögen zum 31.12.2012: Versorgungsrücklage 1.406 Mio. €, Versorgungsfonds 270 Mio. €.

²³ BayVersRückIG vom 11.12.2012 (GVBl. 2012 S. 613).

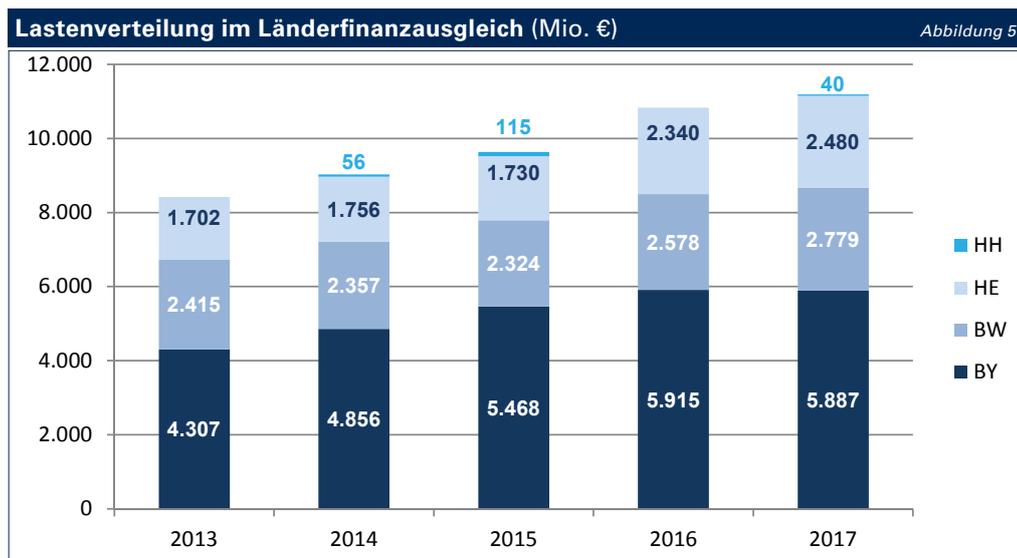
²⁴ Art. 6 Abs. 1 BayVersRückIG; ab 2018 sind es 110 Mio. € pro Jahr (§ 5 NHG 2018).

6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen

 **2017 wurden für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) 24.498,5 Mio. € verausgabt. Dies waren 661,0 Mio. € (+ 2,8 %) mehr als im Vorjahr.**

Zuschüsse und Zuweisungen mit Ausnahme für Investitionen (Mio. €)		Tabelle 14			
		2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Allgemeine Zuweisungen		11.241,7	11.760,5	+ 518,8	+ 4,6 %
darunter	Länderfinanzausgleich	5.808,9	6.110,4	+ 301,5	+ 5,2 %
	Schlüsselzuweisungen (Kommunaler Finanzausgleich)	3.238,1	3.377,0	+ 138,9	+ 4,3 %
	Überlassung des Aufkommens an Grunderwerbsteuer an die Gemein- den und Landkreise (Kommunaler Finanzausgleich)	659,8	696,5	+ 36,8	+ 5,6 %
Sonstige Zuweisungen		6.547,1	6.509,1	- 38,0	- 0,6 %
darunter	Förderung von Kindertageseinrich- tungen und Tagespflege; Beitragsent- lastung für Eltern	1.715,8	1.844,6	+ 128,8	+ 7,5 %
	Unterbringung von Asylbewerbern	1.398,2	1.001,6	- 396,7	- 28,4 %
	Sozialhilfeausgleich an die Bezirke (Kommunalar Finanzausgleich)	648,6	648,6	0,0	0,0 %
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke		5.848,9	6.048,2	+ 199,3	+ 3,4 %
darunter	Schienenpersonennahverkehr	1.028,0	1.066,2	+ 38,2	+ 3,7 %
	Betreuungsgeld	130,7	222,5	+ 91,8	+ 70,2 %
Erstattungen		86,9	86,4	- 0,6	- 0,6 %
Schuldendiensthilfen		20,3	28,3	+ 8,0	+ 39,2 %
Vermögensübertragungen		92,7	66,1	- 26,6	- 28,7 %
Summe		23.837,6	24.498,5	+ 661,0	+ 2,8 %

Der größte Einzelposten ist regelmäßig die Zahlung Bayerns in den **Länderfinanzausgleich** (Kap. 13 03 Tit. 612 01). 2017 betrug diese 6.110,4 Mio. €. Dieser Betrag umfasste die vorläufige Abrechnung 2016 sowie die Abschlagszahlungen 2017. Die Zahlungen sind gegenüber dem Vorjahr um 301,5 Mio. € gestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die gestiegenen Steuereinnahmen zurückzuführen (vgl. TNr. 3). Nach der vom Bund erstellten vorläufigen Abrechnung 2017 beträgt der Ausgleichsbetrag 2017 für Bayern 5.886,5 Mio. €. Der bayerische Anteil belief sich 2017 auf 52,6 % (Vorjahr: 54,6 %) des gesamten Ausgleichsvolumens.



Vorläufige Abrechnung für 2017.

Weitere wesentliche Veränderungen sind:

Auch 2017 waren die steigenden Ausgaben beim Kommunalen Finanzausgleich (Kap. 13 10) für den Anstieg der Zuweisungen und Zuschüsse verantwortlich. Diese Leistungen sind größtenteils von der Entwicklung der Steuereinnahmen abhängig. Aufgrund der deutlich höheren Steuereinnahmen (vgl. TNr. 3) erhöhten sich die Zuweisungen an die Kommunen insgesamt um **218,2 Mio. €** (+ 3,3 %; Vorjahr: + 4,0 %) auf 6.891,6 Mio. €.

Für die Förderung von **Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sowie für die Beitragsentlastung der Eltern** wurden 1.848,3 Mio. €²⁵ (Vorjahr: 1.719,7 Mio. €²⁶) verausgabt (Kap. 10 07 TG 88 - 93). Die Steigerung um **128,5 Mio. €** betraf im Wesentlichen die laufende Betriebskostenförderung.

Im Rahmen der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** erhalten erwerbstätige Leistungsberechtigte neben Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 19 SGB II) Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II. Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung sind die Landkreise und kreisfreien Gemeinden (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II). Die Kosten hierfür werden gem. § 46 SGB II vom Bund erstattet. Der Freistaat vereinnahmt die Bundesmittel (Kap. 10 05 Tit. 231 04) und leitet diese an die Kommunen weiter (Kap. 10 05 Tit. 633 01). Die Erstattungsleistungen stiegen 2017 um **123,4** auf 539,9 Mio. € (+ 29,6 %).

Das Gesetz zum **Bayerischen Betreuungsgeld** ist am 22.06.2016 in Kraft getreten.²⁷ Hiernach haben Eltern unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Betreuungsgeld. Die Haushaltsmittel hierfür wurden erstmals mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2016 veranschlagt. Die Ausgaben 2017 stiegen gegenüber dem Vorjahr um **91,8** auf 222,5 Mio. € (+ 70,2 %) an.

²⁵ Davon 1.844,6 Mio. € „Sonstige Zuweisungen“ und 3,7 Mio. € „Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke“.

²⁶ Davon 1.715,8 Mio. € „Sonstige Zuweisungen“ und 3,9 Mio. € „Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke“.

²⁷ GVBl. 2016 S. 94.

Aufgrund der Gewitterfront „Kolle“ im August 2017 wurden Soforthilfen bereitgestellt. Insgesamt wurden 2017 **40,7 Mio. €** zur Schadensbewältigung ausbezahlt. Da hierfür im Haushalt keine Haushaltsmittel vorgesehen waren, wurden die Mittel als außerplanmäßige Ausgaben²⁸ bereitgestellt.

Die Zuschüsse und Zuweisungen für einen bedarfsgerechten Ausbau von Ganztagsangeboten in allen Schularten (Kap. 05 04 TG 68 - 69) beliefen sich 2017 auf insgesamt 222,0 Mio. € (+ **31,6 Mio. €**)²⁹.

7 Investitionen

 Die Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) stiegen 2017 gegenüber dem Vorjahr um 315,5 auf 5.911,4 Mio. € an. Die Investitionsquote betrug 10,4 %.

Die Ausgaben für Investitionen stellen sich wie folgt dar:

Investitionsausgaben (Mio. €)				Tabelle 15	
	2016	2017	Veränderung 2016/2017		
Baumaßnahmen (HGr. 7)	1.406,6	1.496,7	+ 90,1	+ 6,4 %	
Erwerb von Sachen (OGr. 81-82)	462,0	511,3	+ 49,3	+ 10,7 %	
Investitionsförderung (OGr. 83-89)	3.727,3	3.903,5	+ 176,2	+ 4,7 %	
Summe	5.595,9	5.911,4	+ 315,5	+ 5,6 %	

Bei den Ausgaben für Baumaßnahmen wurde knapp die Hälfte der Ausgaben für Große Baumaßnahmen (705,1 Mio. €) verausgabt. Für den staatlichen Straßen- und Brückenbau wurden 25,8 % der Mittel verausgabt.

Baumaßnahmen (Mio. €)				Tabelle 16	
	2016	2017	Veränderung 2016/2017		
Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten; Hochbaubaumaßnahmen mit Gesamtkosten bis 1 Mio. €	149,4	146,0	- 3,4	- 2,3 %	
Große Baumaßnahmen; Hochbaubaumaßnahmen mit Gesamtkosten über 1 Mio. €	652,9	705,1	+ 52,2	+ 8,0 %	
Staatlicher Straßen- und Brückenbau	347,1	386,2	+ 39,2	+ 11,3 %	
Staatlicher Wasserbau	168,9	166,0	- 2,9	- 1,7 %	
Sonstige Baumaßnahmen	88,4	93,4	+ 5,0	+ 5,7 %	
Summe	1.406,6	1.496,7	+ 90,1	+ 6,4 %	

²⁸ Vgl. TNr. 1.4.

²⁹ 2016 inkl. TG 51 (HGr. 6) der Kap. 05 12 und 05 13.



Mit 66,0 % entfiel der Großteil der Ausgaben auf den Bereich der Investitionsförderung.

Größere Einzelposten bei der Investitionsförderung (Mio. €)				<i>Tabelle 17</i>	
Investitionsförderung ...	2016	2017	Veränderung 2016/2017		
im Rahmen der allgemeinen Finanzaufweisungen (insbesondere BayFAG, BayKrG, BayFAG-ÖPNV)	1.801,7	1.914,0	+ 112,3	+ 6,2 %	
der regionalen und strukturellen Wirtschaftsförderung	236,2	207,5	- 28,7	- 12,1 %	
zum Wohnungsbau	143,9	207,3	+ 63,4	+ 44,0 %	
im Bereich Wissenschaft	166,2	166,9	+ 0,6	+ 0,4 %	
zur Städtebauförderung	152,4	163,2	+ 10,8	+ 7,1 %	
für die Breitbanderschließung	108,9	140,5	+ 31,5	+ 28,9 %	
im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	77,9	84,5	+ 6,5	+ 8,4 %	
im Bereich Landwirtschaft	82,1	82,5	+ 0,3	+ 0,4 %	
der allgemeinen Wirtschaftsförderung	93,0	81,4	- 11,6	- 12,4 %	
im Rahmen der Ausgleichsabgabe (SGB IX)	63,2	78,1	+ 14,9	+ 23,6 %	
für den Schienenpersonennahverkehr	65,6	77,3	+ 11,7	+ 17,8 %	
für die Jugend-, Familien-, Frauen- und Altenhilfe sowie zur Kinderbetreuung	93,7	69,7	- 23,9	- 25,5 %	
im Bereich der Leistungen nach dem BaySchFG	52,2	54,2	+ 2,0	+ 3,7 %	

Zur Entwicklung der Investitionsquote in den Jahren 2008 bis 2017 vergleiche TNr. 17.4.

8 Rücklagen und Sondervermögen

 Rücklagen und Sondervermögen sind zweckgebunden mit Ausnahme der Haushaltssicherungsrücklage. Diese betrug Ende 2017 8,3 Mrd. €.

8.1 Bestand der Rücklagen und Sondervermögen

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

Rücklagen und Sondervermögen ohne Grundstock (Mio. €)				Tabelle 18	
	2016	2017	Veränderung 2016/2017		
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	6.330,8	8.266,5	+ 1.935,7	+ 30,6 %	
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	44,6	36,2	- 8,4	- 18,8 %	
Sonderrücklagen „ersparte Haushaltsmittel“	94,5	79,5	- 15,1	- 16,0 %	
Bayer. Pensionsfonds (ehem. Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds) ¹	2.536,2	2.734,8	+ 198,6	+ 7,8 %	
Sonstige Sondervermögen	183,2	193,2	+ 10,0	+ 5,4 %	
Summe	9.189,4	11.310,2	+ 2.120,8	+ 23,1 %	

¹ Anteil des Freistaates am Sondervermögen.

Mit der **Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** werden Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften abgesichert. Aufgrund des positiven Verlaufs der Einnahmen konnten der Rücklage per Saldo 1.935,7 Mio. € zugeführt werden. Ihr Bestand belief sich zum 31.12.2017 auf 8,3 Mrd. € (s. a. TNr. 15).

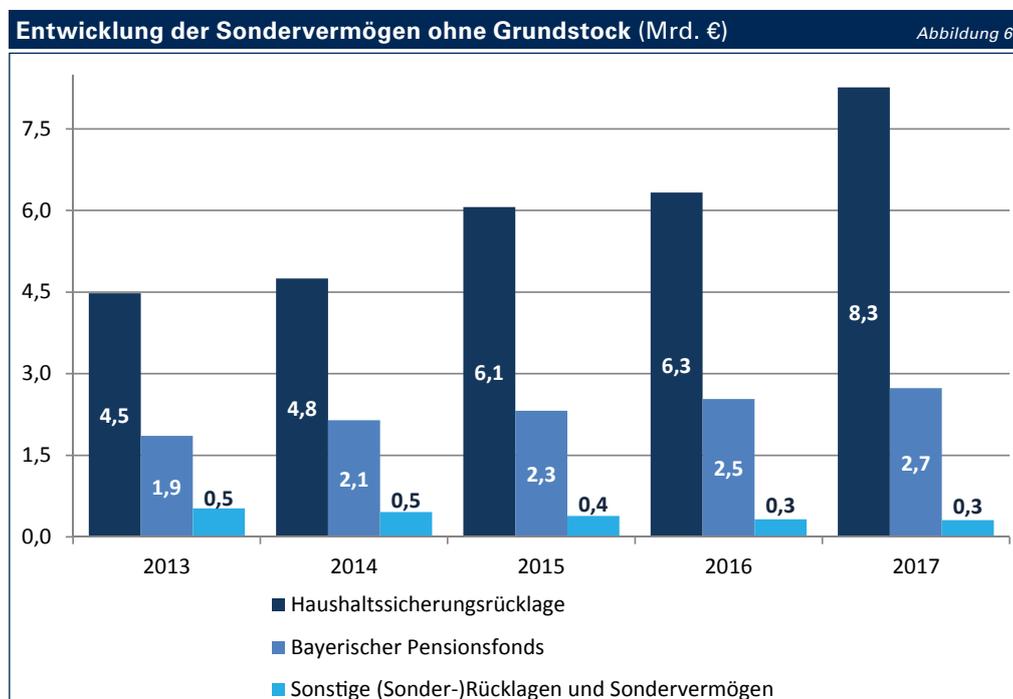
Die Rücklage **„Zukunft Bayern 2020“** sichert die Finanzierung des gleichnamigen Programmpakets. Dieses umfasste ursprünglich 1,7 Mrd. € aus Steuermehreinnahmen der Jahre 2007/2008 und betrifft im Wesentlichen Investitionen mit Schwerpunkten in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, Arbeit sowie Klimaschutz. 2017 wurden für diese Zwecke 8,4 Mio. € aus der Rücklage entnommen.

Privatisierungserlöse dürfen nur für den Neuerwerb von Grundstockvermögen verwendet werden (vgl. TNr. 8.2). Ein Teil dieser Privatisierungserlöse wurde im Rahmen der Zukunftsprogramme „Offensive Zukunft Bayern“, „Bayern 2020 plus“, „Nord- und Ost-Bayern-Programm“ sowie „Strukturprogramm Nürnberg-Fürth“ grundstockkonform verwendet. Die für diese Maßnahmen teilweise bereits im allgemeinen Haushalt eingeplanten Mittel von 9,0 Mio. € wurden insofern nicht mehr benötigt und der **Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“** zugeführt. Aus dieser so aufgebauten Rücklage wurden dann nicht grundstockkonforme Maßnahmen, insbesondere im Rahmen der o. g. Zukunftsprogramme finanziert (2017: 15,1 Mio. €).

2013 wurden die Versorgungsrücklage und der Versorgungsfonds zum **Bayerischen Pensionsfonds** zusammengefasst. Er dient frühestens ab 2023 für mindestens 15 Jahre der Mitfinanzierung künftiger Versorgungslasten des Staates und der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (vgl. TNr. 5.3).³⁰ Das Sondervermögen belief sich zum 31.12.2017 auf 2.734,8 Mio. €. ³¹ Die Steigerung um 198,6 Mio. € setzt sich aus der Zuführung von 120,4 Mio. € und einer Wertentwicklung von 78,3 Mio. € zusammen.

Unter **sonstige Sondervermögen**³² außerhalb des Grundstocks sind der Katastrophenschutzfonds, der Denkmalschutzfonds, der Unterstützungsfonds zur Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien, der Coburger Domänenfonds, das Sondervermögen für die Milch- und Fettwirtschaft in Bayern sowie kleinere Fonds und Stiftungen bei den Universitäten zusammengefasst.

Die Sondervermögen ohne Grundstock entwickelten sich wie folgt:



³⁰ Art. 7 Abs. 1 BayVersRückIG.

³¹ Anteil des Freistaates Bayern am Sondervermögen.

³² Details s. Haushaltsrechnung des Freistaates Bayern, Einzelpläne 03A, 08, 10, 12, 13 und 15, jeweils Anlage II.

8.2 Sondervermögen Grundstock

Art. 113 Abs. 2 BayHO regelt, dass der in Geld bestehende Teil des Grundstockvermögens (Grundstock) ein Sondervermögen ist. Maßgeblich für die Darstellung und Abwicklung ist die Grundstockbekanntmachung vom 08.08.2002.³³

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

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

Der Bestand und die Aufgliederung der geplanten Einnahmen und Ausgaben des Grundstockvermögens werden in der Anlage B des Einzelplans 13 aufgeführt. Die tatsächlichen Entwicklungen werden in der Haushaltsrechnung in der Anlage II zum Einzelplan 13 nachgewiesen.

Das Sondervermögen Grundstock hat sich wie folgt entwickelt:

Sondervermögen Grundstock (Mio. €)			Tabelle 19	
	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Allgemeine Landesverwaltung	489,1	460,7	- 28,3	- 5,8 %
Forstgrundstock	5,4	10,6	+ 5,2	+ 95,5 %
Offensive Zukunft Bayern II	6,8	8,4	+ 1,6	+ 23,2 %
Offensive Zukunft Bayern IV - Bayernfonds II	0,5	0,4	0,0	- 6,8 %
Erlöse aus der Veräußerung weiterer Beteiligungen (insb. e-on) und von Grundstockvermögen	401,9	396,6	- 5,3	- 1,3 %
Summe	903,7	876,8	- 26,9	- 3,0 %

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

2017 wurden im Bereich der „Allgemeinen Landesverwaltung“ 52,5 Mio. € erwirtschaftet und 80,9 Mio. € für den Erwerb von Grundstockvermögen bzw. für die Finanzierung von grundstockkonformen Maßnahmen ausgegeben.

³³ FMBl. S. 268.



Den Einnahmen des „Forstgrundstocks“ von 6,2 Mio. € standen Ausgaben von 1,0 Mio. € entgegen, insbesondere für den Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken (0,7 Mio. €).

In den **drei zusätzlichen Sondervermögen aus Privatisierungserlösen**³⁴ wurden u. a. die Erlöse aus der Veräußerung der Bayerischen Versicherungskammer bzw. von e.on-Anteilen des Freistaates erfasst (z. B. Offensive Zukunft IV - Bayernfonds II). Die Mittel hieraus werden für grundstockkonforme Maßnahmen verwendet.

9 Schuldenstand und Zinsen

2017 wurden 500,0 Mio. € Schulden getilgt. Die Schulden am Kreditmarkt am 31.12.2017 lagen bei 18,4 Mrd. €. Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich um 1.857,4 Mio. €. Werden diese in Anspruch genommen, können sich die Staatsschulden auf 28,5 Mrd. € erhöhen.

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

Staatsschulden am Jahresende (Mio. €)		Tabelle 20		
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
1. Allgemeiner Haushalt				
- Kreditmarktschulden	13.106,6	10.958,5	- 2.148,1	- 16,4 %
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	6.419,1	8.566,5	2.147,4	33,5 %
Summe	19.525,7	19.525,0	- 0,7	0,0 %
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB				
- Kreditmarktschulden	7.622,0	7.412,0	- 210,0	- 2,8 %
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	1.828,0	1.538,0	- 290,0	- 15,9 %
Summe	9.450,0	8.950,0	- 500,0	- 5,3 %
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	28.975,7	28.475,0	- 500,7	- 1,7 %
darunter Kreditmarktschulden	20.728,6	18.370,5	- 2.358,1	- 11,4 %
B. Schulden beim Bund (Wohnungsbauförderung)	842,6	792,1	- 50,5	- 6,0 %

³⁴ Nr. 3.5.1 der Grundstockbekanntmachung vom 08.08.2002.

Zinsausgaben (Mio. €)				
Tabelle 21				
Zinsausgaben an	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
A. Kreditmarkt				
1. Allgemeiner Haushalt ¹	433,4	434,5	+ 1,1	0,2 %
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	313,5	281,6	- 32,0	- 10,2 %
Zwischensumme	747,0	716,1	- 30,9	- 4,1 %
B. Bund	5,7	5,2	- 0,6	- 9,8 %
Summe	752,7	721,2	- 31,5	- 4,2 %

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

Bei den **Schulden am Kreditmarkt** handelt es sich um Schuldscheindarlehen, Landes-schatzanweisungen und Kreditrahmenverträge. 2017 umfassten die Kreditrahmenverträge 905,0 Mio. €. Diese werden nur bei Bedarf zur kurzfristigen Liquiditätsbeschaffung in Anspruch genommen. 2017 war dies infolge der guten Liquidität nur sehr selten und nur in geringer Höhe notwendig.

Das Finanzministerium hat - wie bereits im Vorjahr - keine zinsrelevanten Darlehen aufgenommen, da alle fälligen Anschlussfinanzierungen mit Ausnahme der Kreditrahmenverträge und Aussetzungsfloater³⁵ gem. Art. 8 Abs. 3 HG aufgeschoben wurden (vgl. TNr. 1.3). Der ORH stuft das Schuldenportfolio des Freistaates aufgrund seiner konservativen und langfristigen Struktur als risikoarm gegenüber Zinsänderungen ein.

Bisher waren in Bayern beim allgemeinen Haushalt unter „Kreditmarktschulden“ auch 0,7 Mio. € „Vorkriegsschulden“ laut Londoner Schuldenabkommen enthalten. Diese wurden im vierten Quartal 2017 erfolgsneutral ausgebucht, da diese Schulden rechtlich erst entstehen würden, wenn eventuell erhobene Ansprüche erfolgreich sogenannte Bereinigungsverfahren durchlaufen haben.

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

Vorübergehend nicht benötigte liquide Bestände der Rücklagen und Sondervermögen wurden gem. Art. 8 Abs. 3 HG 2017/2018 dazu genutzt, die Anschlussfinanzierung fälliger Altschulden zu verschieben. Die Kreditaufnahme wird nachgeholt, wenn die Mittel der Rücklagen und Sondervermögen wieder für ihre eigentlichen Zwecke benötigt werden. Aus diesem Grund werden die aufgeschobenen **Anschlussfinanzierungen** als Kreditermächtigungen übertragen und der haushaltsmäßigen Staatsverschuldung hinzugerechnet (vgl. TNr. 1.3).

Zur Entwicklung der Verschuldung in den Jahren 2008 bis 2017 vergleiche TNr. 16.

³⁵ Vgl. Fn. 13.

10 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Die unmittelbaren Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen des Freistaates sind 2017 um 26 Mio. € auf 5,3 Mrd. € zurückgegangen.

Staatsbürgschaften werden nach dem BÜG vom Finanzministerium vergeben (TNr. 10.1). Zusätzlich gibt es weitere spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, v. a. aufgrund haushaltsgesetzlicher Ermächtigungen (TNr. 10.2).

Der Gesamthaftungsbetrag aus unmittelbaren Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Staates verminderte sich 2017 im Vergleich zum Vorjahr um 25,8 Mio. € auf 5,3 Mrd. €.

Er ermittelte sich wie folgt:

Gewährleistungen (Mio. €)			Tabelle 22	
Bereich	Haftungsbeträge		Veränderung 2016/2017	
	2016	2017		
Bürgschaften nach dem BÜG	3.136,3	3.013,3	- 123,0	- 3,9 %
Sonstige Garantien und Gewährleistungen	2.219,8	2.317,0	+ 97,2	+ 4,4 %
<i>davon Bürgschaften gegenüber der BayernLB</i>	<i>1.917,8</i>	<i>1.871,3</i>	<i>- 46,5</i>	<i>- 2,4 %</i>
Summe	5.356,1	5.330,3	- 25,8	- 0,5 %

Daneben reicht die LfA Förderbank Bayern (LfA) im Rahmen ihres Förderauftrags eigene Bürgschaften aus. Der Freistaat haftet als Gewährträger der Bank auch dafür (TNr. 10.3).

Gewährleistungen der LfA (Mio. €)			Tabelle 23	
Bereich	Haftungsbeträge		Veränderung 2016/2017	
	2016	2017		
Bürgschaften der LfA	1.055,1	989,2	- 65,9	- 6,2 %
Rückbürgschaften und Garantien zugunsten der LfA	- 24,5	- 14,9	+ 9,6	+ 60,7 %
Erfüllungsübernahmen der LfA	138,8	122,0	- 16,8	- 12,1 %
Summe	1.169,4	1.096,3	- 73,1	- 6,2 %

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.

Staatsbürgschaften (Mio. €; Bestand am 31.12.2017)					
Bereich	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungsbetrag	Anrechnungsbetrag	Ermächtigungsrahmen
Gewerbliche Wirtschaft	2.037	628,8	0,0	83,7	2.250,0
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	1	1,2	1,0	0,0	50,0
Wohnungswesen	47.969	3.488,7	3.007,8	21,1	5.000,0
Land- und Forstwirtschaft	0	0,0	0,0	0,0	25,0
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	169	4,5	4,5	0,1	150,0
Summe	50.176	4.123,3	3.013,3	104,9	7.475,0

Tabelle 24

Der Ermächtigungsrahmen für die Bürgschaften beträgt 7.475,0 Mio. €. Diesen Ermächtigungsrahmen darf die Summe aus Haftungsbetrag und Anrechnungsbetrag nicht übersteigen. Der Anrechnungsbetrag ist die Summe, in deren Umfang der Freistaat aus Bürgschaften bisher in Anspruch genommen wurde. Das Finanzministerium errechnete für Ende 2017 einen Haftungsbetrag von 3.013,3 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 104,9 Mio. €.

Zugesagt, jedoch noch nicht ausgereicht, wurden darüber hinaus weitere 254,7 Mio. €. Daraus ergab sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 4.102,2 Mio. €.

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft beträgt der unmittelbare Haftungsbetrag für den Freistaat 0 €. Der Grund liegt darin, dass die LfA gegenüber dem Freistaat 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. Bei den 2.037 Fällen der gewerblichen Wirtschaft mit einem Kreditbetrag von 628,8 Mio. € handelte es sich insgesamt um 539 Rückgarantien gegenüber der BGG über 190,3 Mio. € und 1.498 Fälle gegenüber der BBB über 438,4 Mio. € mit einem Haftungsbetrag von zusammen 122,0 Mio. €. Die LfA übernimmt damit die vollständige Haftung aus allen derzeitigen Bürgschaften im Bereich der gewerblichen Wirtschaft.



10.2 Sonstige Garantien und Gewährleistungen

Weitere staatliche Garantien und Gewährleistungen bestehen aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen, v. a. aufgrund haushaltsgesetzlicher Ermächtigungen. Zum 31.12.2017 wurden diese mit einem Gesamtbetrag von 3.776,4 Mio. € in Anspruch genommen.

Die sonstigen Garantien und Gewährleistungen verteilen sich wie folgt:

Sonstige Garantien und Gewährleistungen (Mio. €; Stand 31.12.2017)				
<i>Tabelle 25</i>				
Ifd. Nr.	Gewährleistung	Ermächti- gungs- rahmen	Gesamtin- anspruch- nahme der Ermächti- gung	Tatsächli- che Valutie- rung
1.	Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze Hof und Augsburg ¹	10,2	10,2	0,0
2.	Garantien i. Z. m. dem Vollzug des Atomgesetzes und mit dem Abkommen auf dem Gebiet der Atomkernenergie ²	18,9	18,9	18,9
3.	Anteil des Freistaates an der Garantie des Bundes ggü. dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. ³	1,5	0,0	0,0
4.	Patronatserklärung ggü. dem Eisenbahnbundesamt für den Hafen Nürnberg-Roth GmbH ⁴	27,6	22,0	9,3
5.	Bürgschaft ggü. Bund i. Z. m. „New Town“ Eschenbach ⁵	83,0	83,0	0,0
6.	Rückbürgschaft/Garantie des Freistaates ggü. der LfA ⁶	200,0	200,0	11,1
7.	Patronatserklärung für das Bayerische Hauptmünzamt ⁷	5,0	5,0	0,2
8.	Ausfallbürgschaft zugunsten Messe München GmbH ⁸	36,0	0,0	0,0
9.	Ausfallbürgschaft zugunsten Flughafen Nürnberg GmbH ⁹	44,0	0,0	0,0
10.	Gewährträgerhaftung für Verbindlichkeiten des Landesver- bands für Ländliche Entwicklung ¹⁰	12,0	12,0	11,0
11.	Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Landeskraftwerke GmbH ¹¹	0,2	0,2	0,2
12.	Garantie gegenüber der Luitpoldhütte GmbH ¹²	15,0	10,0	10,0
13.	Ausfallbürgschaften des Freistaates ggü. der BayernLB ¹³ (TNr. 10.2.1)	3.030,0	3.030,0	1.871,3
14.	Kapitaldienstgarantien/Wiedereinsatzgarantie i. Z. m. der Ausschreibung von Verkehrsleistungen ¹⁴ (TNr. 10.2.2)	6.900,0	385,0	385,0
	Gesamt	10.383,4	3.776,4	2.317,0

¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982.

² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2017/2018.

³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2017/2018.

⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2003/2004 i. V. m. Art. 8 Abs. 5 HG 2005/2006 und Art. 8 Abs. 12 HG 2007/2008 i. d. F. des NHG 2008.

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

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

⁷ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 5 HG 2017/2018.

⁸ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2011/2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2017/2018.

⁹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 12 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2017/2018.

¹⁰ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 14 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012.

¹¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2015/2016.

¹² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2015/2016 i. d. F. des NHG 2016.

¹³ Ermächtigungen: Art. 3 Zweckvermögensgesetz; Art. 8 Abs. 14 HG 2015/2016 i. d. F. des NHG 2016 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2017/2018.

¹⁴ Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 7 HG 2013/2014 i. d. F. des 2. NHG 2014 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2017/2018; Art. 8 Abs. 6 HG 2015/2016 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2017/2018; Art. 8 Abs. 7 HG 2017/2018.

10.2.1 Bürgschaften gegenüber der BayernLB

Die Ausfallbürgschaften des Freistaates gegenüber der BayernLB mit einem Ermächtigungsrahmen von 3.030 Mio. € valutierten zum 31.12.2017 mit 1.871,3 Mio. €.

Durch das Zweckvermögensgesetz vom 23.07.1994 wurde das Finanzministerium ermächtigt, die staatlichen Anteile an Wohnungsbaudarlehen (verwaltet durch die BayernLabo) auf die BayernLB zu übertragen. In diesem Zusammenhang hat das Finanzministerium zulasten des Freistaates für die Darlehen des Zweckvermögens eine Ausfallbürgschaft gegenüber der BayernLB in einer Gesamthöhe von 3,0 Mrd. € übernommen. Die Ausfallbürgschaft valutierte zum 31.12.2017 mit 1.868,6 Mio. €.

Ferner wurde das Finanzministerium 2016 ermächtigt, zulasten des Freistaates für Darlehen aus den Bayerischen Modernisierungsprogrammen an die Siedlungswerk Nürnberg GmbH und die Stadibau - Gesellschaft für den Staatsbedienstetenwohnungsbau in Bayern mbH gegenüber der BayernLabo eine Ausfallbürgschaft bis zu einer Höhe von 30 Mio. € zu übernehmen. Die Valutierung zum 31.12.2017 lag bei 2,7 Mio. €.

10.2.2 Kapitaldienstgarantien - Wiedereinsatzgarantien

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

Die Gesamtermächtigungen zum 31.12.2017 betragen insgesamt 6,9 Mrd. €.

Kapitaldienstgarantien - Wiedereinsatzgarantien (Mio. €; Stand 31.12.2017) Tabelle 26				
lfd. Nr.	Kapitaldienstgarantien/Wiedereinsatzgarantie für das Projekt	Ermächtigungsrahmen	Gesamtanspruchnahme der Ermächtigung	Tatsächliche Valutierung
1.	„Dieselnetz Allgäu“	250,0	125,0	125,0
2.	„Dieselnetz Augsburg I“	100,0	100,0	100,0
3.	„S-Bahn Nürnberg“	400,0	160,0	160,0
4.	„Dieselnetz Nürnberg“	240,0	0,0	0,0
5.	„E-Netz Augsburg“	520,0	0,0	0,0
6.	„Linienstern Mühldorf“	310,0	0,0	0,0
7.	„E-Netz Allgäu“	250,0	0,0	0,0
8.	„Donau-Isar“	400,0	0,0	0,0
9.	„E-Netz Regensburg“	330,0	0,0	0,0
10.	„1. Münchner S-Bahn Vertrag“	4.100,0	0,0	0,0
	Gesamt	6.900,0	385,0	385,0

Der überwiegende Teil der vorstehend aufgelisteten Garantien betrifft Schienennetze, die sich in der Ausschreibungsphase befinden. Konkrete Verpflichtungen des Freistaates ergeben sich daher noch nicht. Diese können frühestens zum Zeitpunkt der Zuschlagsentscheidung entstehen.

10.3 Gewährleistungen der LfA

Die LfA ist die Förderbank des Freistaates. Die LfA vergibt eigene Bürgschaften im Rahmen ihres Förderauftrags. Der Freistaat haftet hierfür im Rahmen der Gewährträgerhaftung (Art. 1 Abs. 2 LfA-Gesetz).

Bürgschaften der LfA (Mio. €; Bestand am 31.12.2017)			
Bürgschaftsprogramme	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungsbetrag
Bürgschaft für mittelständische Unternehmen	845	260,4	165,5
Exportgarantie (Konsortial)	62	15,9	5,6
Haftungsfreistellungen	11.719	942,6	604,8
Haftungsmäßige Unterbeteiligung	134	526,2	154,6
Inlandsaval (Konsortial)	109	60,3	15,7
Rückbürgschaften für Kleinbürgschaft Bayerische Bürgschaftsbank Bayern GmbH	2	0,1	0,0
Rückbürgschaften zugunsten anderer Länder	6	2,4	0,8
Sonstige LfA-Bürgschaften und Garantien (Banken und Nichtbanken)	4	0,1	0,1
Vorfinanzierung Auslandsauftrag (Konsortial)	11	8,4	4,2
Vorfinanzierung Inlandsauftrag (Konsortial)	35	13,8	6,9
BBP ¹ -Garantie für Verlängerungsfälle	24	8,7	3,4
BBP ¹ -Garantie für Wachstumsfälle (Banken und Nichtbanken)	67	63,9	24,9
Bürgschaft des Bayerischen Bankenfonds	3	0,2	0,1
Rückgarantie zugunsten der Bayerischen Beteiligungsgesellschaft mbH	10	12,7	2,5
Summe	13.031	1.915,7	989,2

¹ Bayerisches Beteiligungsprogramm.

Der Haftungsbetrag aus den Bürgschaften der LfA belief sich auf 989,2 Mio. €, der v. a. durch Rückgarantien von 14,9 Mio. € vermindert wurde (vgl. Tabelle 23).

Darüber hinaus hat die LfA die Erfüllungsübernahme bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien erklärt, die der Freistaat gegenüber der BGG und der BBB übernommen hat (vgl. TNr. 10.1).



III. AUSGEWÄHLTE AKTUELLE ENTWICKLUNGEN DER HAUSHALTSLAGE UND AUSBLICK

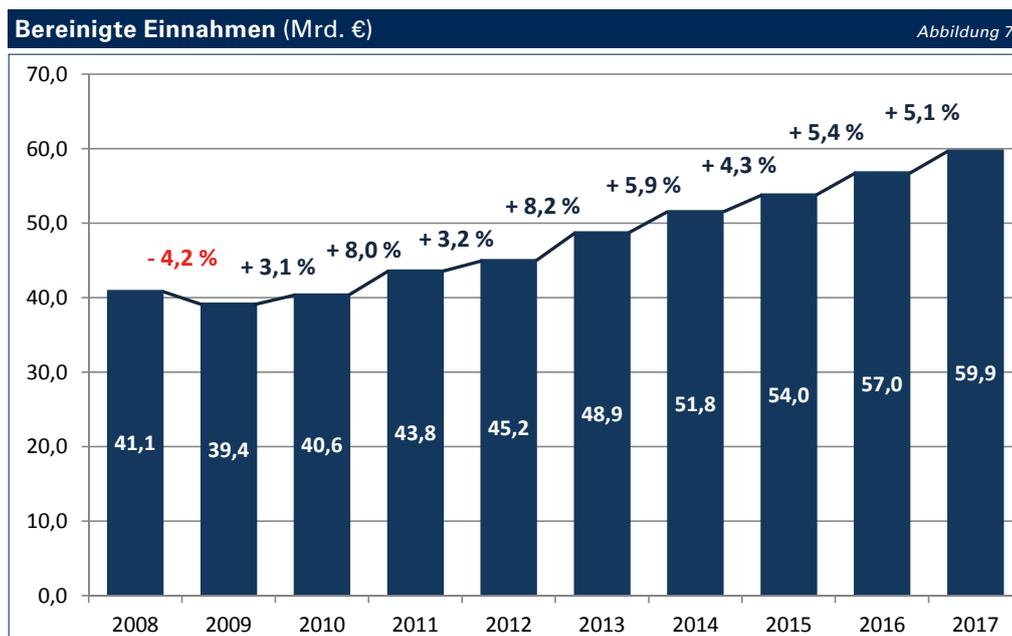
Anmerkung:

Die Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Berechnungen basieren auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.

11 Entwicklung des Gesamthaushalts

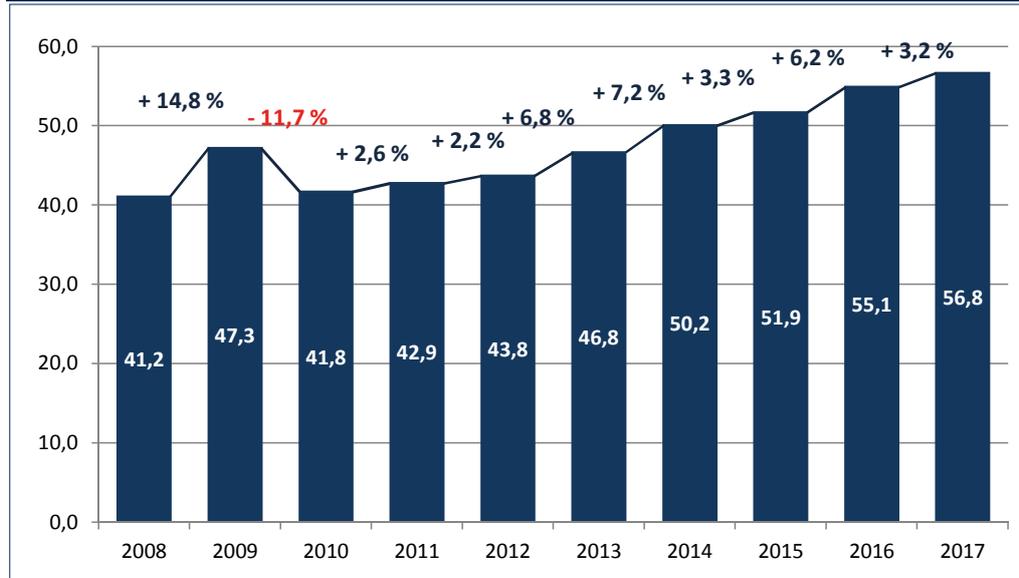
Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen stiegen die Einnahmen und die Ausgaben in den vergangenen Jahren erheblich. Auch in den kommenden Jahren ist mit deutlichen Ausgabesteigerungen zu rechnen. Der ORH erinnert an die Absicht, die Ausgabesteigerungen ab dem Haushalt 2015 auf 3 % zu begrenzen, sowie an die Ziele für eine nachhaltige Finanzpolitik der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie.

Eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben.³⁶ Sie entwickelten sich folgendermaßen:



Die Einnahmen sind in den letzten zehn Jahren - mit Ausnahme des Jahres 2009 - kontinuierlich gestiegen. Die Steigerungsrate lag zwischen 3,1 und 8,2 % (2009: -4,2 %). Der Anstieg bei den bereinigten Einnahmen beruhte 2017 im Wesentlichen auf der anhaltend günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen. In den Jahren 2012 bis 2014 und 2017 wirkten sich auch die Beihilferückzahlungen der BayernLB an den Freistaat und in 2015 - ebenfalls im Zusammenhang mit der BayernLB - die aufgrund der Umsetzungsvereinbarung von der Republik Österreich an den Freistaat geleistete Zahlung von 1,23 Mrd. € positiv auf die Einnahmen aus.

³⁶ Vgl. TNr. 2.1.



Die Ausgaben sind im Zeitraum 2008 bis 2017 um 15,6 Mrd. € (+ 37,8 %) gestiegen. Lediglich 2010 fielen die Ausgaben geringer aus als im Vorjahr. Die Entwicklung zeigt, dass die Steigerungen zwischen 2,2 und 14,8 % (2010: - 11,7 %) lagen. Der hohe Anstieg der Ausgaben in 2009 beruht im Wesentlichen auf der Kapitalzuführung an die BayernLB (7,0 Mrd. €).

Die Staatsregierung hat am 17.04.2013 die Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie³⁷ verabschiedet und diese 2017 fortgeschrieben. Sie dient als Leitbild und langfristiger Orientierungsrahmen für die Politik der Staatsregierung und enthält als wichtigen Bestandteil eine nachhaltige Finanzpolitik. Hierzu zählen u. a.

- Abbau der Schulden bis 2030,
- die Wahrung einer strikten Ausgabendisziplin,
- das Setzen von Prioritäten und
- das Bilden von Vorsorgeelementen wie z. B. Pensionsfonds und Rücklagenzuführung.

³⁷ Vgl. <https://www.nachhaltigkeit.bayern.de/index.htm> (abgerufen am 21.11.2018).



Als gemeinsames Ziel hatten Staatsregierung und Mehrheitsfraktion im Landtag 2014 erklärt, die Ausgabensteigerung des Gesamthaushalts ab 2015 pro Jahr auf 3 % zu begrenzen. Diese Marke wurde jedoch zuletzt nicht mehr eingehalten:

Entwicklung des Haushalts 2018 (Mio. €)							Tabelle 28
	Haushalt 2017			Haushalt 2018 (2. NHG 2018)			
	Soll	Veränderung 2016/2017		Soll	Veränderung 2017/2018		
Formales Einnahmevermögen	58.653,5	+ 2.833,7	+ 5,1 %	61.679,0	+ 3.025,6	+ 5,2 %	
abzgl. Entnahme aus der „Haushaltssicherungsrücklage“ (Zuführung an den Haushalt)	1.871,4	- 826,1	- 30,6 %	2.971,8	+ 1.100,4	+ 58,8 %	
abzgl. Entnahme aus sonst. Rücklagen, Fonds und Stöcken (Zuführung an den Haushalt)	20,0	- 77,3	- 79,5 %	20,0	+ 0,0	+ 0,0 %	
abzgl. Kreditaufnahme	- 500,0	+ 50,0	- 9,1 %	- 1.500,0	- 1.000,0	+ 200,0 %	
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	13,1	- 1,7	- 11,5 %	12,4	- 0,7	- 5,3 %	
bereinigtes Einnahmevermögen	57.249,0	+ 3.688,9	+ 6,9 %	60.174,8	+ 2.925,8	+ 5,1 %	
Formales Ausgabevolumen	58.653,5	+ 2.833,7	+ 5,1 %	61.679,0	+ 3.025,6	+ 5,2 %	
abzgl. Zuführung an „Haushaltssicherungsrücklage“ (Auszahlung aus dem Haushalt)	548,8	+ 526,5	+ 2.358,8 %	542,1	- 6,8	- 1,2 %	
abzgl. Zuführung an sonstige Rücklagen - z. B. Grundstock (Auszahlungen aus dem Haushalt)	111,5	+ 0,5	+ 0,5 %	122,0	+ 10,5	+ 9,4 %	
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	13,1	- 1,7	- 11,7 %	12,4	- 0,7	- 5,3 %	
bereinigtes Ausgabevolumen	57.980,1	+ 2.308,5	+ 4,1 %	61.002,6	+ 3.022,5	+ 5,2 %	
abzgl. Mehrausgaben für Länderfinanzausgleich ¹	700,0			900,0			
bereinigtes Ausgabevolumen ohne Mehrbedarf für Länderfinanzausgleich	57.280,1	+ 1.608,5	+ 2,9 %	60.102,6	+ 2.822,5	+ 4,9 %	

¹ Im Vergleich zu den Ausgaben 2016.

Für 2018 wurde laut dem HG 2017/2018 zwar noch mit einer Ausgabensteigerung von 2,1 % geplant. Aufgrund der beiden Nachtragshaushaltsgesetze für 2018³⁸ wurde der Haushalt jedoch mit einer Ausgabensteigerung von 5,2 % geplant. Nach Darstellung der Staatsregierung beträgt die Ausgabensteigerung 4,9 %, da sie dabei die Mehrausgaben für den Länderfinanzausgleich nicht einbezieht.

Die beiden Nachtragshaushaltsgesetze 2018 umfassen u. a. das Landespflegegeld (400,0 Mio. €), den Masterplan BAYERN DIGITAL II (219,0 Mio. €), das Familiengeld (153,3 Mio. €³⁹), die Bayerische Eigenheimzulage (150,0 Mio. €) und das Baukindergeld (37,5 Mio. €) sowie den Hebammenbonus (4,0 Mio. €). Darüber hinaus wurden zusätzliche Ausgaben von 200,0 Mio. € in den Schwerpunktbereichen „Sicherheit, starker Rechtsstaat“, „Wohnen, Bau, Verkehr“, „Kinderbetreuung, Bildung“, „Gesundheit, Pflege“ sowie „Umwelt, Landwirtschaft, Flächensparen“ eingeplant.

Das Bayerische Beauftragengesetz⁴⁰ regelt die Anzahl und Aufgaben sowie die Ausstattung und Amtsentschädigung der Beauftragten der Staatsregierung. Danach wird die Anzahl der Beauftragten der Staatsregierung auf sieben begrenzt. Abgeordnete des Landtags, die nicht der Staatsregierung angehören, dürfen ausschließlich nach Maßgabe des Bayerischen Beauftragengesetzes und bis zur darin festgesetzten Anzahl als Beauftragte ernannt werden. Eine Berufung anderer Personen aufgrund gesonderter Regelung bleibt von diesem Gesetz unberührt. Die Zahl der Beauftragten, die zwar Abgeordnete, aber nicht Regierungsmitglieder sind, ist damit limitiert. Das Gesetz trifft hingegen keine Aussage, ob oder für welche Bereiche die Staatsregierung im Rahmen ihres Selbstorganisationsrechts einzelne ihrer Mitglieder oder Personen, die nicht dem Landtag angehören, zu Beauftragten ernennen will. Dies können insbesondere Regierungsmitglieder (z. B. die Frauenbeauftragte der Staatsregierung) oder hauptamtlich Beschäftigte (z. B. Beauftragter für die Belange von Menschen mit Behinderung) sein. Für die Beauftragten der Staatsregierung nach dem Bayerischen Beauftragengesetz soll eine finanziell und personell angemessene und auf das Notwendige beschränkte Geschäftsstelle eingerichtet werden. Zusätzlich wird eine Amtsentschädigung von monatlich 2.000 € gewährt.

Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Staates notwendig sind.⁴¹ Vor dem Hintergrund des Bayerischen Beauftragengesetzes ist von Interesse, wie sich die Zahl der Beauftragten und deren Ausgaben künftig entwickeln wird.

³⁸ 1. NHG vom 22.03.2018 (GVBl. 2018 S. 162), 2. NHG 2018 vom 24.07.2018 (GVBl. 2018 S. 613).

³⁹ 260,0 Mio. € neue Mittel für das Familiengeld abzgl. der Einsparungen beim Landeserziehungs- und Betreuungsgeld von insgesamt 106,7 Mio. €.

⁴⁰ Gesetzentwurf über die Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung (BayBeauftrG) vom 27.11.2018 (LT-Drs. 18/17).

⁴¹ Art. 6 BayHO.



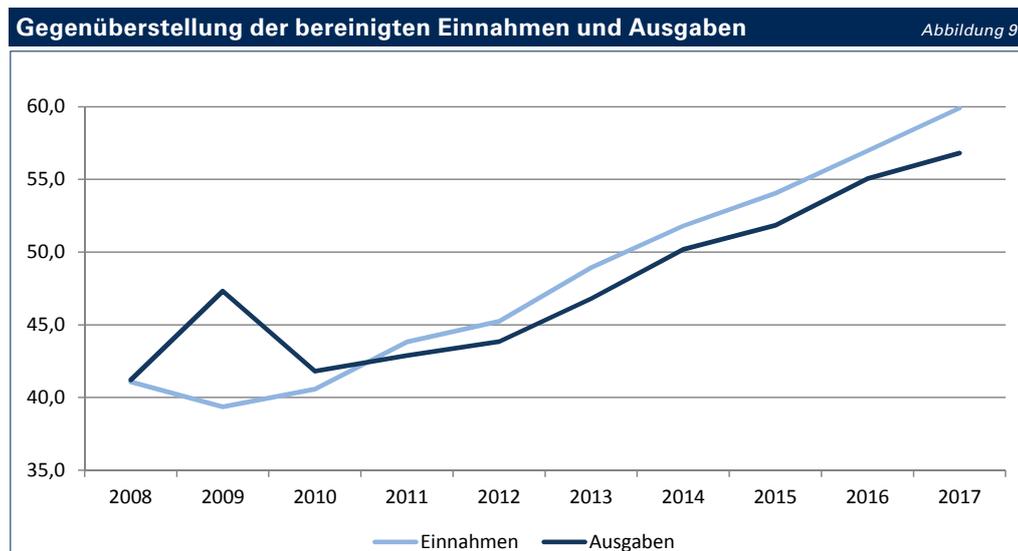
Der Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt 2019/2020⁴² sieht - ohne die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich - in beiden Jahren erhebliche Ausgabensteigerungen (2019: + 6,1 %; 2020: + 3,0 %) vor. Neben Steigerungen bei den Investitionsausgaben (+ 1,9 Mrd. €) sind im Regierungsentwurf zusätzliche Ausgaben für das Bayerische Familiengeld (+ 1,0 Mrd. €), die Ausweitung des Beitragszuschusses auf das erste und zweite Kindergartenjahr sowie die Beitragsentlastung ab 2020 in der Kinderkrippe (+ 0,6 Mrd. €) veranschlagt. Zusätzlich sollen rund 4.300 neue Stellen geschaffen werden.

Bei den mit den beiden Nachtragshaushaltsgesetzen 2018 (+ 1,6 Mrd. €) und den mit dem Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt 2019/2020 (2019: + 3,3 Mrd. €; 2020: + 1,7 Mrd. €) vorgesehenen zusätzlichen Ausgaben⁴³ handelt es sich überwiegend um konsumtive und dauerhaft angelegte Ausgaben. Der ORH hat wiederholt empfohlen, dass die Ausgabensteigerung mit Augenmaß erfolgen sollte. Der ORH erinnert an die Absicht, die Ausgabensteigerungen ab dem Haushalt 2015 auf 3 % zu begrenzen und an die Ziele einer zukunftsweisenden und nachhaltigen Finanzpolitik nach der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie.

12 Entwicklung des Finanzierungssaldos

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

Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen.⁴⁴



⁴² Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Haushaltsgesetz 2019/2020 vom 22.01.2019, Lt-Drs. 18/346.

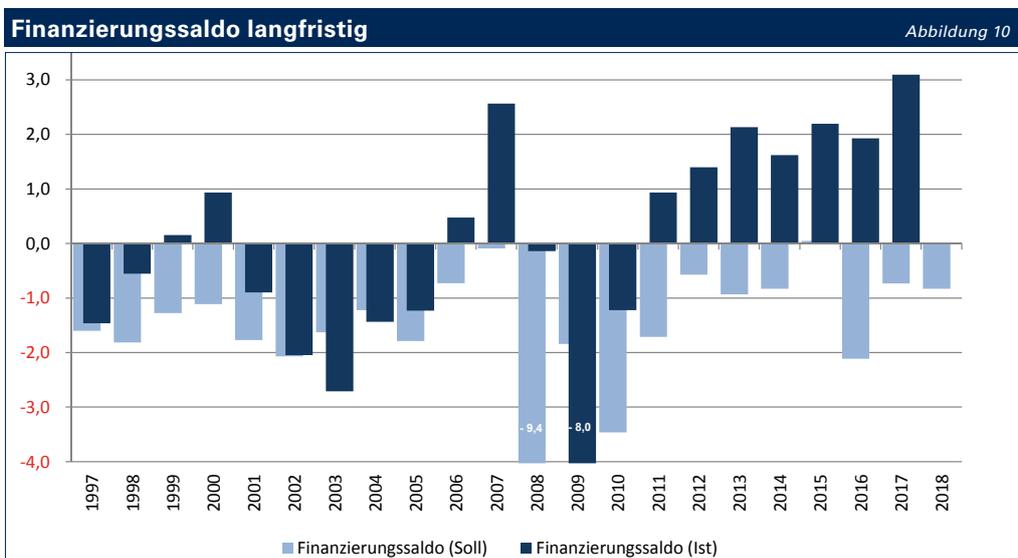
⁴³ Jeweils ohne die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich.

⁴⁴ 2017 wurden bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos in Anlehnung an die finanzstatistische Darstellung des Finanzierungssaldos erstmals die haushaltstechnischen Verrechnungen berücksichtigt; die Werte für die Vorjahre wurden entsprechend angepasst.

Diese Gegenüberstellung macht deutlich, dass sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben seit 2008 erheblich gestiegen sind. Da die bereinigten Einnahmen meist über den bereinigten Ausgaben lagen, wurde häufig ein positiver Finanzierungssaldo (Ist) erzielt.

Finanzierungssaldo (Mio. €)			
Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)	Veränderung Soll/Ist
2008	- 9.419,2	- 130,8	+ 9.288,4
2009	- 1.838,9	- 7.963,7	- 6.124,8
2010	- 3.459,0	- 1.217,2	+ 2.241,7
2011	- 1.711,7	935,2	+ 2.646,9
2012	- 568,3	1.396,3	+ 1.964,5
2013	- 932,4	2.129,9	+ 3.062,3
2014	- 829,7	1.619,7	+ 2.449,4
2015	19,1	2.196,7	+ 2.177,6
2016	- 2.111,5	1.930,3	+ 4.041,8
2017	- 731,1	3.096,9	+ 3.828,0

Die Entwicklung des Finanzierungssaldos in den letzten zehn Jahren zeigt, dass - bis auf 2015 - der Haushalt stets mit einem negativen Finanzierungssaldo (Soll) geplant wurde. Das bedeutet, dass im Haushaltsplan zum Ausgleich des Haushalts Entnahmen aus Rücklagen und dem Grundstock vorgesehen waren bzw. die Stützungsmaßnahmen für die BayernLB durch Kreditaufnahmen finanziert wurden.





Im Haushaltsvollzug ist seit 2011 - anders als in früheren Jahren - in jedem Jahr ein positiver Finanzierungssaldo (Ist) entstanden (Abbildung 10). Gründe für diese Überschüsse waren im Wesentlichen, dass die tatsächlichen Steuermehreinnahmen höher ausfielen, als noch bei der Haushaltsaufstellung prognostiziert wurde, sowie die Rückzahlungen der BayernLB im Rahmen des EU-Beihilfeverfahrens. Die Jahresüberschüsse im Zeitraum 2011 bis 2017 wurden der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt und teilweise zur Schuldentilgung verwendet (2012 bis 2017).

Der Doppelhaushalt 2017/2018 sah für beide Jahre wieder einen negativen Finanzierungssaldo vor (2017: - 731,1 Mio. €; 2018: - 561,1 Mio. €)⁴⁵. Obwohl mit dem 1. Nachtragshaushaltsgesetz 2018⁴⁶ zunächst ein positiver Finanzierungssaldo von + 156,8 Mio. € geplant wurde, sah das 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2018⁴⁷ erneut einen negativen Finanzierungssaldo (Soll) von - 827,8 Mio. € vor.

Im Regierungsentwurf zum Doppelhaushalt 2019/2020⁴⁸ wird ebenfalls wieder mit einem negativen Finanzierungssaldo geplant (2019: - 1.026,9 Mio. €; 2020: - 1.264,8 Mio. €).

Der ORH hält weiter an seiner Empfehlung fest, künftig nicht auf unvorhergesehene Einnahmeverbesserungen zu setzen, sondern insbesondere in konjunkturell guten Zeiten mit einem positiven Finanzierungssaldo zu planen. Damit würde bereits bei der Planung der Nachhaltigkeitsstrategie der Staatsregierung, lt. der sich die Gesamtausgaben an der Summe der Einnahmen orientieren sollen, besser entsprochen.

⁴⁵ HG 2017/2018 vom 20.12.2016 (GVBl. 2016 S. 399, 2017 S. 5).

⁴⁶ 1. NHG 2018 vom 22.03.2018 (GVBl. 2018 S. 162).

⁴⁷ 2. NHG 2018 vom 24.07.2018 (GVBl. 2018 S. 613).

⁴⁸ Vgl. Fn. 42.

13 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

 Die Steuereinnahmen sind 2017 um 1.193,5 Mio. € (+ 2,6 %) angestiegen, 2018 erhöhten sie sich um weitere 4.036,3 Mio. € (+ 8,6 %).

13.1 Steueraufkommen

Das Steueraufkommen in Bayern resultiert aus

- Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder und
- Landessteuern.

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

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio. €)						Tabelle 30
Steuerarten	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	35.482,0	37.622,2	40.071,8	41.691,0	44.326,6	46.840,5
Veranlagte Einkommensteuer	9.219,7	9.765,8	10.572,8	11.726,8	12.927,1	12.969,2
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	4.459,3	4.269,0	4.745,9	5.355,2	5.862,6	6.475,3
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.676,2	1.577,9	1.685,9	1.320,4	1.475,6	1.537,4
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	4.097,0	4.945,0	4.652,3	5.998,0	5.209,1	7.384,7
Umsatzsteuer	22.860,8	24.790,6	25.320,1	27.681,6	28.412,1	30.182,9
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.944,3	2.979,7	3.073,0	3.250,5	3.581,6	3.874,1
Gewerbsteuerumlage	1.515,8	1.588,2	1.586,6	1.691,9	1.889,3	1.986,3
Summe	82.255,1	87.538,3	91.708,4	98.715,4	103.684,0	111.250,3
Landessteuern						
Vermögensteuer	0,1	- 1,2	- 1,0	0,0	0,2	0,0
Erbschaftsteuer	1.077,6	1.357,3	1.570,0	1.723,1	1.442,1	1.813,5
Grunderwerbsteuer	1.346,9	1.425,2	1.570,4	1.779,2	1.785,1	1.910,2
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	244,5	243,9	253,6	259,6	268,7	280,3
Feuerschutzsteuer	69,0	70,6	73,5	73,2	76,7	80,7
Biersteuer	147,1	155,0	157,4	154,6	152,4	151,5
Summe	2.885,2	3.250,7	3.623,8	3.989,7	3.725,1	4.236,2
Gesamt	85.140,3	90.789,0	95.332,2	102.705,1	107.409,1	115.486,5



Das Steueraufkommen 2017 ist gegenüber dem Vorjahr um 4.704,0 Mio. € (+ 4,6 %) und 2018 nochmals um 8.077,4 Mio. € (+ 7,5 %) angestiegen.

13.2 Steuereinnahmen

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

Die Steuereinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Steuereinnahmen (Mio. €)								Tabelle 31
Steuerarten	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013/2017	2018	Veränderung 2017/2018
Gemeinschaftsteuern								
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	12.746,5	13.663,7	14.639,7	15.255,3	16.350,8	+ 28,3 %	17.340,3	+ 6,1 %
Veranlagte Einkommensteuer	3.918,4	4.150,4	4.493,4	4.983,9	5.494,0	+ 40,2 %	5.511,9	+ 0,3 %
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2.101,6	1.951,6	2.253,4	2.527,1	2.727,6	+ 29,8 %	3.081,4	+ 13,0 %
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	737,5	712,8	741,8	581,0	649,3	- 12,0 %	676,4	+ 4,2 %
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	2.048,5	2.472,5	2.326,2	2.999,0	2.604,6	+ 27,1 %	3.692,3	+ 41,8 %
Umsatzsteuer	8.989,8	9.223,3	9.680,3	10.926,6	10.420,5	+ 15,9 %	11.102,0	+ 6,5 %
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.944,3	2.979,7	3.073,0	3.250,5	3.581,6	+ 21,6 %	3.874,1	+ 8,2 %
Gewerbsteuerumlage	1.197,4	1.254,4	1.253,0	1.336,4	1.489,5	+ 24,4 %	1.564,6	+ 5,0 %
Summe	34.684,0	36.408,5	38.460,8	41.859,8	43.317,9	+ 24,9 %	46.843,1	+ 8,1 %
Landessteuern								
Vermögensteuer	0,1	- 1,2	- 1,0	0,0	0,2	+ 133,8 %	0,0	- 99,5 %
Erbschaftsteuer	1.077,6	1.357,3	1.570,0	1.723,1	1.442,1	+ 33,8 %	1.813,5	+ 25,8 %
Grunderwerbsteuer	1.346,9	1.425,2	1.570,4	1.779,2	1.785,1	+ 32,5 %	1.910,2	+ 7,0 %
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	244,5	243,9	253,6	259,6	268,7	+ 9,9 %	280,3	+ 4,3 %
Feuerschutzsteuer	69,0	70,6	73,5	73,2	76,7	+ 11,2 %	80,7	+ 5,2 %
Biersteuer	147,1	155,0	157,4	154,6	152,4	+ 3,6 %	151,5	- 0,6 %
Summe	2.885,2	3.250,7	3.623,8	3.989,7	3.725,1	+ 29,1 %	4.236,2	+ 13,7 %
Gesamt	37.569,1	39.659,2	42.084,6	45.849,5	47.043,0	+ 25,2 %	51.079,3	+ 8,6 %

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2017 gegenüber dem Vorjahr um 1.193,5 Mio. € (+ 2,6 %) und 2018 um weitere 4.036,3 Mio. € (+ 8,6 %) angestiegen.

14 Entwicklungen im Personalbereich

 **Im Zeitraum 2013 bis 2017 hat sich trotz des haushaltsgesetzlichen Stellenabbaus von 1.770 Stellen (Art. 6b HG) die Zahl der Stellen um 11.213 (+ 4,0 %) erhöht.**

Die Entwicklung der Stellen, also der Planstellen und anderen Stellen, nahm seit dem Jahr 2013 im gesamten Staatshaushalt, namentlich in den Bereichen allgemeinbildende Schulen, bei den Hochschulen (Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften - ohne Universitätsklinika sowie Kunst- und Musikhochschulen), bei der Polizei, in den Finanzämtern und im Justizvollzug per Saldo folgenden Verlauf:

Stellenentwicklung ¹							Tabelle 32	
	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013/2017		
Schulen (Kap. 05 12 - 05 21, ohne Kap. 05 20)	107.388	106.972	106.457	106.450	108.673	+ 1.285	+ 1,2 %	
Hochschulen	33.384	33.382	33.718	33.729	34.350	+ 966	+ 2,9 %	
Polizei (Kap. 03 17 - 03 21)	39.666	40.166	40.351	40.445	41.969	+ 2.303	+ 5,8 %	
Finanzämter (Kap. 06 05)	17.596	17.982	17.978	18.228	18.588	+ 992	+ 5,6 %	
Justizvollzug (Kap. 04 05)	5.650	5.697	5.905	5.905	6.058	+ 408	+ 7,2 %	
übrige Verwaltung	78.300	78.368	78.674	78.941	83.559	+ 5.259	+ 6,7 %	
Stellen gesamt	281.984	282.567	283.083	283.699	293.197	+ 11.213	+ 4,0 %	

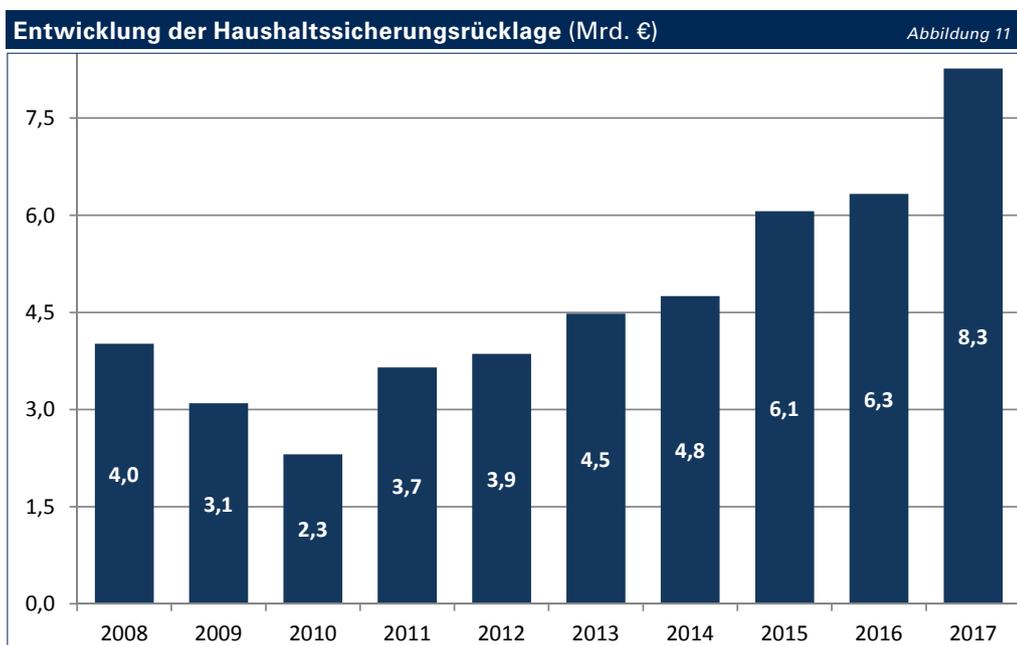
¹ Stollenzahlen der Stammhaushalte, enthalten sind Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (2017: 9.304 Stellen) sowie Stellen für Referendare (2017: 15.826 Stellen).

15 Haushaltssicherungsrücklage

Die Haushaltssicherungsrücklage wäre nach Planung in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Tatsächlich hat die positive Einnahmenentwicklung 2017 zu einem weiteren Anstieg auf 8,3 Mrd. € geführt.

Die Haushaltssicherungsrücklage soll Ende 2018 voraussichtlich 5,8 Mrd. € betragen. Der Entwurf der Staatsregierung für den Doppelhaushalt 2019/2020 sieht eine weitere Rückführung auf 2,2 Mrd. € vor.

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



Im Verlauf des Haushaltsvollzugs 2017 wurden der Haushaltssicherungsrücklage einerseits 1,9 Mrd. € entnommen. Aufgrund des positiven Verlaufs der Einnahmen konnten ihr andererseits 3,8 Mrd. €, davon 1,0 Mrd. € aus der Kapitalrückzahlung der BayernLB, zugeführt werden. Die Rücklage stieg somit um 1,9 auf 8,3 Mrd. € an (vgl. Tabelle 18). Darin enthalten sind noch 1.950,0 Mio. € aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind.

Bis 2018 sind lt. dem Haushaltsplan 2018⁴⁹ Entnahmen von insgesamt 3,0 Mrd. € geplant, davon 1,5 Mrd. € für die Schuldentilgung bei Kap. 13 60. Dem stehen geplante Zuführungen von 0,5 Mrd. € gegenüber. Der Bestand der Rücklage wird somit Ende 2018 nach Einschätzung des ORH voraussichtlich 5,8 Mrd. € betragen. Darin enthalten sind noch 450,0 Mio. € aus den Kapitalrückzahlungen der BayernLB, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind.

⁴⁹ In der Fassung des 2. NHG 2018 vom 24.07.2018 (GVBl. 2018 S. 613).

Der Regierungsentwurf des Doppelhaushalts 2019/2020⁵⁰ sieht erneut erhebliche Entnahmen aus der Haushaltssicherungsrücklage vor. 2019 wird mit einer Entnahme von 1,6 Mrd. € und 2020 von 2,1 Mrd. € geplant. Auf Grundlage der derzeitigen Planung würde die Haushaltssicherungsrücklage Ende 2020 damit nur noch 2,2 Mrd. € betragen.

Die mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 vorgesehenen Entnahme von 3,7 Mrd. € sieht der ORH - insbesondere in Anbetracht einer Schuldentilgung von nur 1 Mrd. € - als kritisch an. Mittel aus der Rücklage sollten aus Sicht des ORH in Zeiten hoher Steuereinnahmen nicht für die Finanzierung zusätzlicher, dauerhaft angelegter Ausgaben herangezogen werden. Denn Zweck der Haushaltssicherungsrücklage ist es, Vorsorge für zukünftige Haushaltsrisiken zu treffen, um bei unvorhergesehenen Entwicklungen reagieren zu können.

Der ORH empfiehlt, die Haushaltssicherungsrücklage bereits bei der Haushaltsaufstellung entsprechend der in der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten nachhaltigen Finanzpolitik zu planen.

⁵⁰ Vgl. Fn. 42.

16 Verschuldung

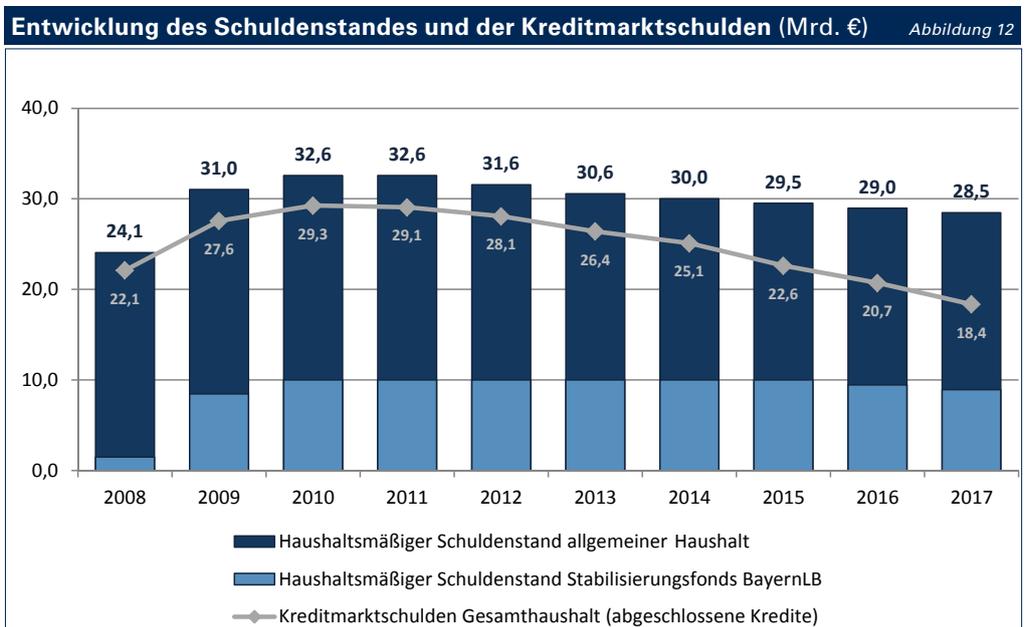
▶ Der haushaltsmäßige Schuldenstand setzt sich aus den Kreditmarktschulden und den aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen zusammen. Er ist rückläufig; auch deshalb sinken die Zinsausgaben seit Jahren. Die Kreditmarktschulden sind gemäß BayHO bis 2030 abzubauen. Um dieses Ziel abzubilden, empfiehlt der ORH, eine über die mittelfristige Finanzplanung hinausgehende Planungskomponente zum Schuldenabbau 2030 aufzunehmen.

Die Verschuldung des Freistaates in den vergangenen zehn Jahren ist rückläufig (vgl. Tabelle 33 und Abbildung 12).

Staatsschulden am Jahresende (Mrd. €)										Tabelle 33
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Allgemeiner Haushalt										
- Kreditmarktschulden	20,6	19,1	19,3	19,1	18,1	16,4	15,1	13,9	13,1	11,0
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	2,0	3,5	3,3	3,5	3,5	4,2	4,9	5,6	6,4	8,6
<i>Summe</i>	<i>22,6</i>	<i>22,6</i>	<i>22,6</i>	<i>22,6</i>	<i>21,6</i>	<i>20,6</i>	<i>20,0</i>	<i>19,5</i>	<i>19,5</i>	<i>19,5</i>
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB										
- Kreditmarktschulden	1,5	8,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	8,8	7,6	7,4
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen								1,2	1,8	1,5
<i>Summe</i>	<i>1,5</i>	<i>8,5</i>	<i>10,0</i>	<i>10,0</i>	<i>10,0</i>	<i>10,0</i>	<i>10,0</i>	<i>10,0</i>	<i>9,5</i>	<i>9,0</i>
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	24,1	31,0	32,6	32,6	31,6	30,6	30,0	29,5	29,0	28,5
davon Kreditmarktschulden	22,1	27,6	29,3	29,1	28,1	26,4	25,1	22,6	20,7	18,4
B. Schulden beim Bund (Wohnungsbauförderung)										
	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,8	0,8
Netto-Kreditaufnahme bzw. Netto-Schuldentilgung (-)	1,3	7,0	1,5	0,0	- 1,0	- 1,0	- 0,5	- 0,5	- 0,6	- 0,5

Zinsausgaben (Mio. €)										Tabelle 34
Zinsausgaben an	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A. Kreditmarkt										
1. Allgemeiner Haushalt ¹	930,6	826,3	757,0	725,4	688,1	607,1	540,8	481,3	433,4	434,5
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	0,2	61,8	281,2	342,2	346,8	341,0	344,5	347,3	313,5	281,6
<i>Zwischensumme</i>	<i>930,8</i>	<i>888,1</i>	<i>1.038,2</i>	<i>1.067,6</i>	<i>1.034,9</i>	<i>948,1</i>	<i>885,4</i>	<i>828,6</i>	<i>747,0</i>	<i>716,1</i>
B. Bund	8,5	8,5	8,1	7,5	7,2	6,7	6,2	5,2	5,7	5,2
Summe	939,3	896,6	1.046,3	1.075,1	1.042,1	954,8	891,6	833,9	752,7	721,2

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



Die Kreditmarktschulden sind bis 2030 abzubauen.⁵¹ Bei der Schuldentilgung ist insbesondere die konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen; in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs ist mithin ein größerer Schuldenabbau anzustreben als in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs.

Die Schuldentilgungen 2012 bis 2017 wurden unter Heranziehung der Haushaltssicherungsrücklage geplant. Diese besteht aus erzielten Haushaltsüberschüssen der Vorjahre sowie aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB.

⁵¹ Art. 18 Abs. 1 Satz 2 BayHO.



Der Schuldenstand des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) wurde 2016 um 550,0 Mio. € und 2017 um 500,0 Mio. € verringert. 2018 erfolgte eine Schuldentilgung von 1.500,0 Mio. € zugunsten des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB. Damit wurden bis Ende 2018 bei Kap. 13 60 insgesamt 2.550,0 Mio. € getilgt, 450,0 Mio. € der vereinnahmten 3,0 Mrd. € sind immer noch offen. Im derzeit gültigen Finanzplan 2017 bis 2021 der Staatsregierung ist vorgesehen, dass der Restbetrag von 450,0 Mio. € in 2019 zur Schuldentilgung eingesetzt wird. Mit dem Regierungsentwurf des Doppelhaushalts 2019/2020⁵² ist jedoch 2019 nur eine Schuldentilgung von 250 Mio. € bei Kap. 13 60 vorgesehen; die restlichen 200 Mio. € sollen 2020 getilgt werden. Darüber hinaus ist 2020 eine Schuldentilgung im allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) von 550 Mio. € vorgesehen. Insgesamt sollen damit in den beiden Jahren 2019 und 2020 1 Mrd. € Schulden dauerhaft getilgt werden. Damit bleibt die Schuldentilgung deutlich hinter der noch mit dem Finanzplan 2017 bis 2021 vorgesehenen Tilgung (2 Mrd. € für beide Jahre) zurück.

Die Schuldentilgung der Jahre 2016 bis 2018 wurde damit ausschließlich aus Mitteln der Kapitalrückzahlung der BayernLB bestritten. Diese Rückzahlungen wurden zunächst der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt und für die Schuldentilgung wieder entnommen.

In Anbetracht des 2017 erzielten Überschusses⁵³ (2,2 Mrd. €) sowie der anhaltend hohen Steuereinnahmen sollte auch Spielraum für eine angemessene Schuldentilgung im allgemeinen Haushalt bestehen.

Der ORH sieht die mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 vorgesehene geringe Schuldentilgung von 1 Mrd. € kritisch. Trotz Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist es nicht gelungen, zumindest die im Finanzplan 2017 bis 2021 geplante Schuldentilgung von 1 Mrd. € jährlich aufrechtzuerhalten. Vielmehr werden die eingesparten Mittel für andere zusätzliche Ausgaben verwendet. Das Ziel „Schuldenabbau 2030“ wird so nicht leicht zu erreichen sein. Der ORH hält an seiner Empfehlung fest, eine über die mittelfristige Finanzplanung hinausgehende Planungskomponente zum Schuldenabbau 2030 - gerade auch im Hinblick auf die Vielzahl neuer auf Dauer angelegter Ausgaben - aufzunehmen.

⁵² Vgl. Fn. 42.

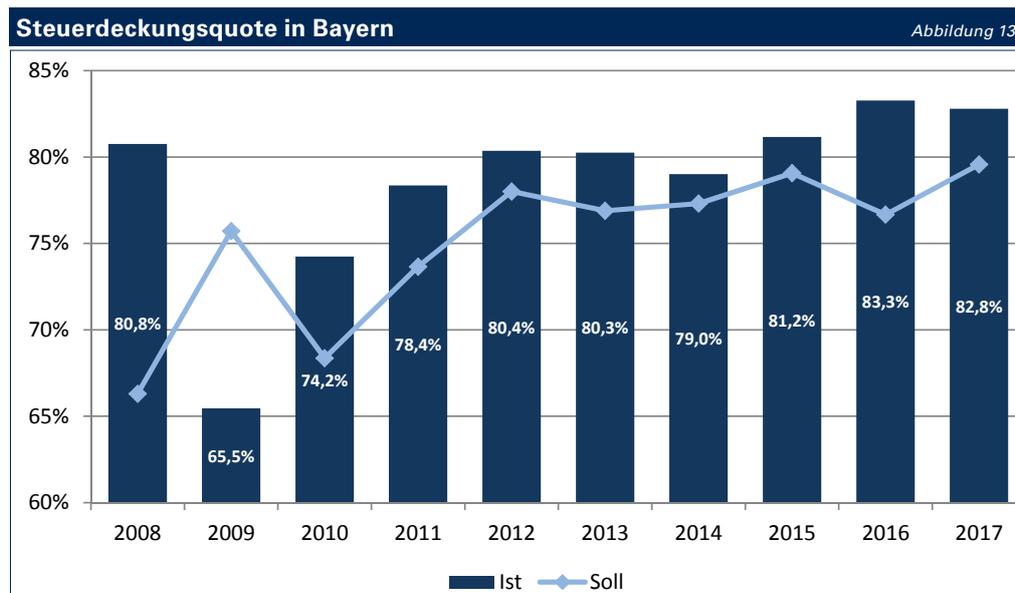
⁵³ Art. 25 Abs. 2 BayHO.

17 Kennzahlen

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

17.1 Steuerdeckungsquote

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

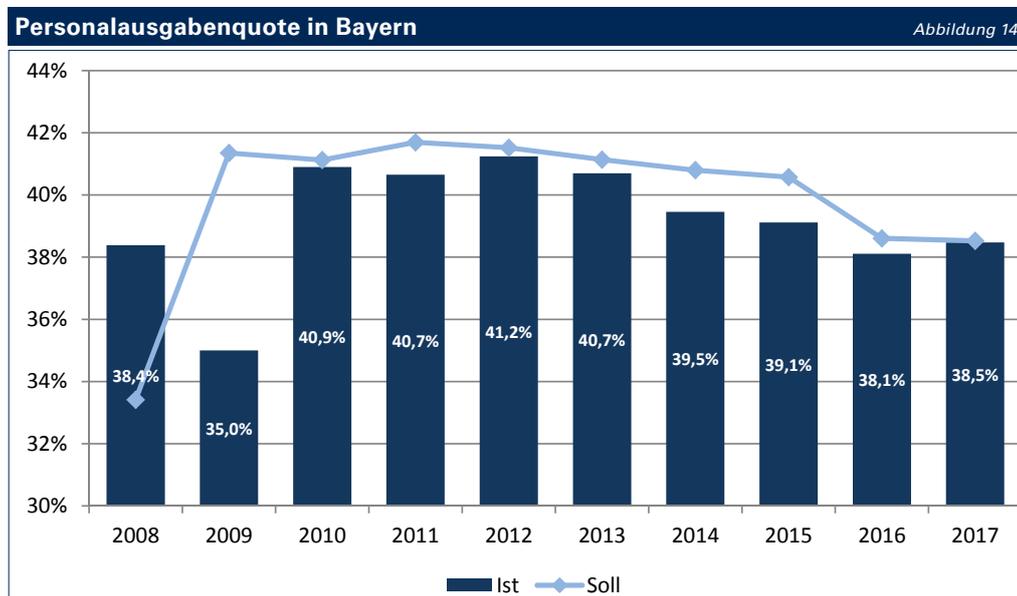


Die Quote lag in den letzten zehn Jahren zwischen 65,5 und 83,3 %. Das bedeutet, dass die Ausgaben zum größten Teil durch Steuereinnahmen gegenfinanziert wurden. Die Abbildung 13 macht deutlich, dass die tatsächlich erzielte Steuerdeckungsquote⁵⁴ im Betrachtungszeitraum mit einer Ausnahme immer deutlich über der geplanten lag. Das bedeutet, dass höhere Steuereinnahmen erzielt wurden, als noch bei der Aufstellung des jeweiligen Haushalts angenommen wurde. Ohne Berücksichtigung der Kapitalzuführung an die BayernLB betragen die Steuerdeckungsquoten 87,1 % in 2008 und 77,0 % in 2009.

⁵⁴ Ist-Steuereinnahmen geteilt durch bereinigte Ist-Gesamtausgaben x 100.

17.2 Personalausgabenquote

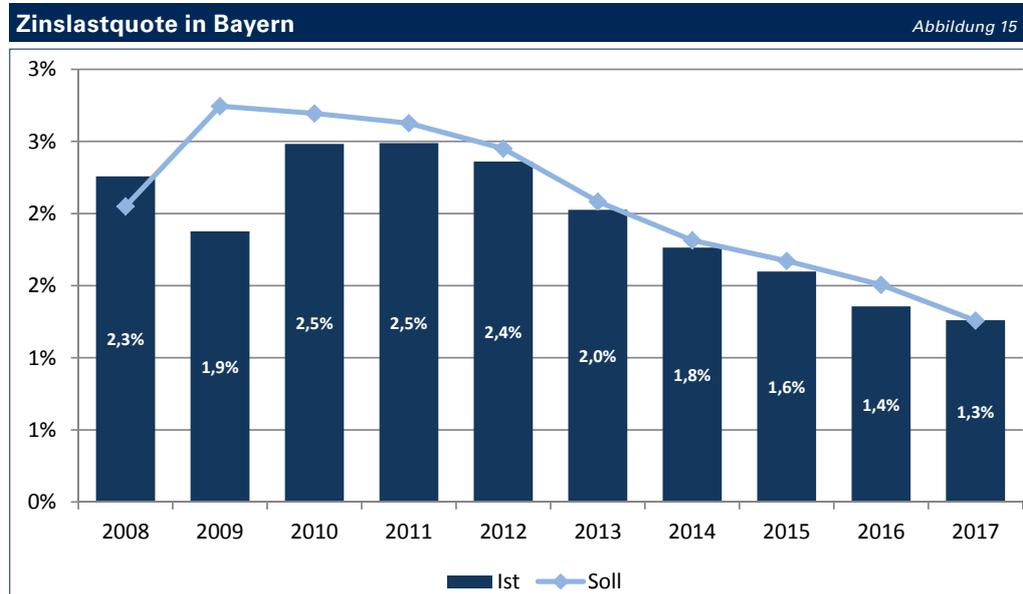
Die Personalausgabenquote gibt das Verhältnis der Personalausgaben (HGr. 4) zu den bereinigten Gesamtausgaben wieder. Sie gibt Aufschluss darüber, wie viel Prozent der Ausgaben des Staates für Personal aufgewendet werden.



In den letzten zehn Jahren lag die tatsächliche Personalausgabenquote zwischen 35,0 und 41,2 % und blieb damit im Betrachtungszeitraum mit einer Ausnahme immer hinter der geplanten Personalausgabenquote zurück. Zwar sind die Personalausgaben seit 2012 um 20,9 % gestiegen, aber weniger stark als die bereinigten Gesamtausgaben (+ 25,1 %) im Vergleichszeitraum (vgl. TNr. 11). Da 2017 aber die Personalausgaben (+ 4,2 %) stärker angestiegen sind als die bereinigten Gesamtausgaben (+ 3,2 %), ist die Personalausgabenquote erstmals seit 2012 wieder gestiegen. Ohne Berücksichtigung der Kapitalzuführung an die BayernLB betragen die Personalausgabenquoten 41,4 % in 2008 und 41,2 % in 2009.

17.3 Zinslastquote

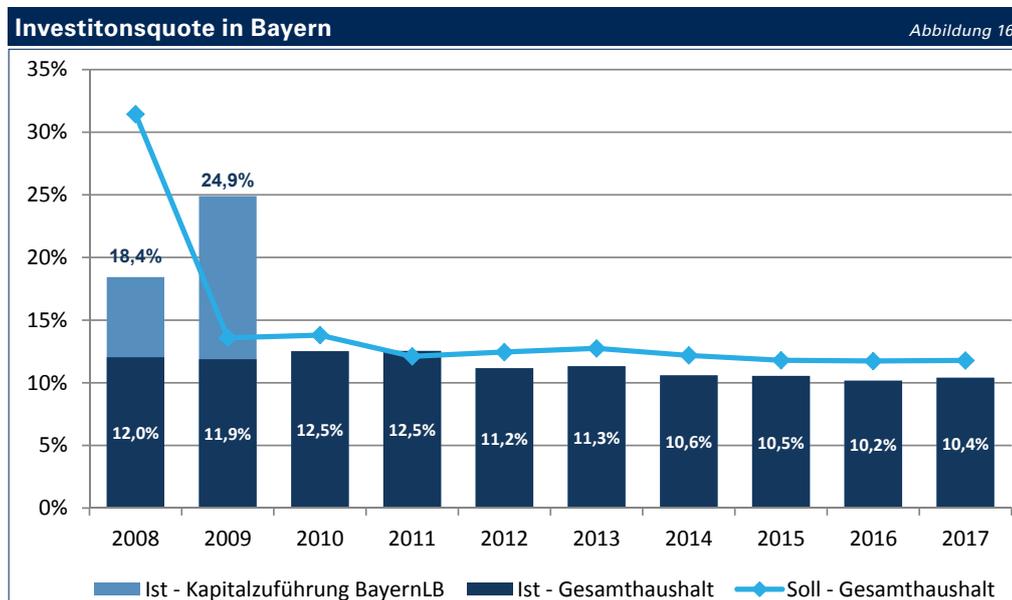
Mit der Zinslastquote wird das Verhältnis der Zinsausgaben am Kreditmarkt (OGr. 57) zu den bereinigten Gesamtausgaben ausgedrückt.



Die Quote ist in den letzten Jahren von 2,5 auf aktuell 1,3 % gesunken. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Schulden seit 2012 kontinuierlich abgebaut und Anschlussfinanzierungen aufgrund hoher Liquiditätsbestände aufgeschoben wurden. In der Quote berücksichtigt sind ab 2008 auch die Zinsausgaben für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (vgl. Tabelle 34).

17.4 Investitionsquote

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



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

Die tatsächliche Investitionsquote lag mit Werten zwischen 10,2 und 12,5 % überwiegend darunter und sank seit 2011 auf inzwischen 10,4 %. Da sich die für 2008 geplante Kapitalzuführung an die BayernLB auf die Jahre 2008 (3,0 Mrd. €) und 2009 (7,0 Mrd. €) erstreckte, erreichte die Investitionsquote in diesen beiden Jahren deutlich höhere Werte (2008: 18,4 %; 2009: 24,9 %). Die Ausgaben für Investitionen sind seit 2012 kontinuierlich gestiegen, hielten aber mit der Steigerung der bereinigten Gesamtausgaben nicht Schritt.

IV. EINZELPLANBEMERKUNGEN

Anmerkung:

Die Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Berechnungen basieren auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.

18 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)

Einzelplan 01		Tabelle 35		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	112,6	119,2	+ 6,6	+ 5,8 %
- davon Personalausgaben	76,6	78,7	+ 2,1	+ 2,8 %
Ist-Einnahmen	0,6	0,8	+ 0,2	+ 35,6 %
Verpflichtungsermächtigungen	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	13,9	13,5	- 0,4	- 3,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	288	302	+ 14	+ 4,9 %

Der Bayerische Landtag ist die direkt gewählte Volksvertretung des Freistaates. In der 17. Legislaturperiode (2013 bis 2018) waren 180 Abgeordnete vertreten. Der Bayerische Landtag ist die gesetzgebende Gewalt in Bayern und entscheidet über den Haushaltsplan. Er wirkt bei der Bildung der Staatsregierung mit und kontrolliert deren Arbeit. Das Landtagsamt ist die Verwaltungsbehörde des Bayerischen Landtags.

Für den Geschäftsbereich des Bayerischen Landtags wurde für 2017 mit einem Ausgabevolumen von 126,5 Mio. € geplant. Die tatsächlichen Ausgaben beliefen sich auf 119,2 Mio. €. Dies entsprach rd. 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Der Einzelplan 01 wies 2017 eine Ausgabensteigerung von 5,8 % aus. Damit sind die Ausgaben im dritten Jahr in Folge erneut angestiegen, was insbesondere auf den Anstieg der Ausgaben für Baumaßnahmen (s. u.) zurückzuführen ist.

Die Personalausgaben 2017 betragen 78,7 Mio. €, dies sind 66,1 % der gesamten Ausgaben. Die Aufwendungen für die Mitglieder des Landtags und deren Beschäftigte hatten daran einen Anteil von 55,6 Mio. €.

Für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen wurden 22,3 Mio. € aufgewendet. Der größte Anteil mit 15,6 Mio. € entfiel auf Zuschüsse an die Fraktionen nach dem BayFraktG. Die Parteien erhielten Mittel von 2,9 Mio. € nach dem Parteiengesetz und dem LWG. Die Ausgaben für die Einführung von Jugend- und Erwachsenengruppen in die Parlamentsarbeit waren mit 1,1 Mio. € ebenfalls in diesem Posten erfasst.

Für Bauplanungs-, Bau- und Sanierungskosten für das Gebäude des Landtags wurden 2017 insgesamt 4,6 Mio. € ausgegeben. Der Anstieg der Ausgaben für Baumaßnahmen um 3,0 Mio. € (+ 195,5 %) ist, neben der erhöhten Zahl an kleinen Baumaßnahmen, insbesondere auf die begonnenen Planungs- sowie Sanierungsarbeiten im Rahmen der „Generalsanierung des Kellergeschosses einschließlich der haustechnischen Anlagen“ zurückzuführen.

Die Einnahmen und Ausgaben für die Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz werden gemäß Art. 29 Abs. 4 BayDSG⁵⁵ ebenfalls im Einzelplan 01 veranschlagt. 2017 stiegen die Ausgaben auf 2,6 Mio. €.

Die Ausgabereste des Einzelplans sanken um 3 % auf 13,5 Mio. €. Ein Großteil der übertragenen Ausgabereste (4,8 Mio. €) ist weiterhin für die Generalsanierung des Kellergeschosses einschließlich der haustechnischen Anlagen im Altbau erforderlich. Rund 2,3 Mio. € sind zudem für kleine Baumaßnahmen und Bauunterhalt reserviert.

19 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)

Einzelplan 02		Tabelle 36		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	53,5	65,4	+ 11,9	+ 22,3 %
- davon Personalausgaben	33,7	35,5	+ 1,8	+ 5,2 %
Ist-Einnahmen	1,1	1,2	+ 0,2	+ 16,5 %
Verpflichtungsermächtigungen	0,3	1,2	+ 0,9	+ 311,8 %
Ausgabereste	7,5	19,9	+ 12,4	+ 165,8 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	388	410	+ 22	+ 5,6 %

Die Staatskanzlei unterstützt den Ministerpräsidenten und die Staatsregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben gemäß Art. 52 BV. Dies umfasst insbesondere die Koordinierung von Politik und Rechtssetzung sowie die Repräsentation und Vertretung Bayerns. Zudem steuert die Staatskanzlei die bayerische Europapolitik, die Entwicklungszusammenarbeit sowie die Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen.

Für die Aufgaben der Staatskanzlei war 2017 im Einzelplan 02 ein Ausgabevolumen von 80,9 Mio. € bereitgestellt. Die gegenüber 2016 um 20,3 Mio. € erhöhten Mittel waren insbesondere für Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit ausländischen Staaten und Regionen und zur Bekämpfung von Fluchtursachen (+ 10,0 Mio. €), für Kosten der Datenverarbeitung (+ 4,8 Mio. €), für die Vertretung des Freistaates Bayern bei der Europäischen Union (+ 1,6 Mio. €) und für die Vorbereitung und Durchführung von Projekten und Feierlichkeiten zum Jubiläum „100 Jahre Freistaat Bayern“ (+ 1,5 Mio. €) vorgesehen.

Tatsächlich verausgabt wurden 65,4 Mio. € (+ 22,3 %). Dies entsprach 0,1 % der Ausgaben des gesamten Staatshaushaltes. Die beiden größten Ausgabeposten waren mit 35,5 Mio. € (54,2 %) die Personalausgaben und mit 19,8 Mio. € (30,2 %) die sächlichen Verwaltungsausgaben.

⁵⁵ BayDSG vom 23.07.1993 in der bis zum 24.05.2018 geltenden Fassung.

Für Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit ausländischen Staaten und Regionen und zur Bekämpfung von Fluchtursachen wurden 6,1 Mio. € und damit 4,5 Mio. € mehr als 2016 aufgewendet. Für die Vorbereitung und Durchführung von Projekten und Feierlichkeiten zum Jubiläum „100 Jahre Freistaat Bayern“ wurden 2,0 Mio. € verausgabt. Zudem haben sich die Ausgaben für die Datenverarbeitung gegenüber 2016 um 1,2 auf 2,7 Mio. € erhöht und damit nahezu verdoppelt. Die Ausgaben für die Bayerische Vertretung in Berlin haben sich u. a. wegen hoher Ausgaben für den Bauunterhalt um 1,1 auf 3,1 Mio. € um mehr als die Hälfte erhöht.

Die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit der Staatsregierung verringerten sich um 0,4 auf 1,0 Mio. €.

Die Ausgabereste des Einzelplans erhöhten sich um 12,4 auf 19,9 Mio. € (+ 165,8 %). Dies geht im Wesentlichen auf den Anstieg des Ausgaberestes für Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit ausländischen Staaten und Regionen und zur Bekämpfung von Fluchtursachen von 0,6 auf 5,6 Mio. € zurück. Außerdem stieg der Ausgabereist für die Vergabe von Aufträgen für die Datenerfassung, Softwareentwicklung u. ä. auf 2,5 Mio. €. Die Ausgabereiste werden noch zur Finanzierung von erst 2018 oder später kassenwirksam werdenden mehrjährigen Projekten bzw. Verträgen benötigt.

Die 22 zusätzlichen Stellen ergeben sich aus dem Vollzug des NHG 2016 (+ 18 Stellen) sowie in Umsetzungen aus dem Einzelplan 10 (+ 4 Stellen).

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

Einzelplan 03A		Tabelle 37		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	4.165,4	4.426,0	+ 260,6	+ 6,3 %
- davon Personalausgaben	3.446,3	3.614,3	+ 168,0	+ 4,9 %
Ist-Einnahmen	535,7	558,3	+ 22,6	+ 4,2 %
Verpflichtungsermächtigungen	399,3	413,0	+ 13,7	+ 3,4 %
Ausgabereiste	447,0	483,2	+ 36,2	+ 8,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	51.557	56.373	+ 4.816	+9,3 %

Der Aufgabenbereich der Allgemeinen Inneren Verwaltung umfasste 2017 im Wesentlichen die 7 Regierungen und 71 Landratsämter, die Polizei, die Verwaltungsgerichtsbar-

keit und Landesanwaltschaft, die Landesämter für Statistik, für Datenschutzaufsicht und für Verfassungsschutz, die Bayer. Versorgungskammer, außerdem den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz sowie die Feuerwehrschulen.

Für 2017 wurde mit einem Ausgabevolumen von 4,5 Mrd. € geplant. Tatsächlich beliefen sich die Ausgaben in 2017 auf insgesamt 4,4 Mrd. €. Gegenüber 2016 (Ausgaben 4,2 Mrd. €) entsprach dies einem Anstieg um 6,3 %.

Wie in den Vorjahren bildeten auch 2017 die Personalausgaben mit 3,6 Mrd. € den größten Ausgabeposten im Einzelplan 03A (81,7 % der Gesamtausgaben). Die sächlichen Verwaltungsausgaben entsprachen mit 431,2 Mio. € einem Anteil von 9,7 %. Insgesamt 200,1 Mio. € (4,5 % der Gesamtausgaben) wurden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ausgegeben.

Gegenüber dem Vorjahr gab es 2017 einen größeren Anstieg der Ausgaben mit

- ▶ + 76,8 Mio. € bei den Personalausgaben der Polizeiverbände,
- ▶ + 18,8 Mio. € bei den Ausgaben für neue Dienst- und Sonderbekleidung, Kleidergeld sowie Dienstkleidungszuschüsse für Polizeibeamtinnen und -beamte,
- ▶ + 18,2 Mio. € für Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen, -geräten u. ä. sowie Feuerwehrgerätehäusern,
- ▶ + 14,9 Mio. € bei den Ausgaben für Geschäftsbedarf, Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, Kommunikation sowie sonstige Gebrauchsgegenstände und Nebenkosten bei den Polizeiverbänden,
- ▶ + 11,5 Mio. € für den Erwerb von Großgeräten und Ausrüstungsgegenständen für Katastrophenfälle aus den Sonderinvestitionsprogrammen Katastrophenschutz und Hochwasser.

Die Einnahmen 2017 stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 22,6 auf insgesamt 558,3 Mio. €. Der Anstieg um 4,2 % ist unter anderem auf die Zuweisungen des Bundes von 12,0 Mio. € zur Durchführung der Bundestagswahlen 2017 zurückzuführen.

Die Ausgabereste des Einzelplans 03A beliefen sich 2017 auf insgesamt 483,2 Mio. € (+ 8,1 %). Wie im Vorjahr entstanden Ausgabereste insbesondere in folgenden Bereichen:

Bei den Personalausgaben der Regierungen verblieben 2017 Ausgabereste von insgesamt 78,0 Mio. €. Gegenüber 2016 entsprach dies einem Anstieg um + 35,5 Mio. € (+ 83,5 %). Begründet wurde die Übertragung insbesondere mit der Bewältigung der Asyl- und Flüchtlingssituation.

Im Bereich Errichtung und Betrieb des Digitalfunks in Bayern stiegen die Ausgabereste von 73,9 Mio. € im Vorjahr um 45,3 % auf 107,4 Mio. €. Hingegen konnten sie im Bereich der Förderung der Erstausrüstung mit Digitalfunk-Endgeräten (zzgl. Zubehör) und der nutzerseitigen Kosten bei nichtstaatlichen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben um 4,9 % auf nunmehr 49,9 Mio. € reduziert werden.

Um 26,7 % reduziert wurden die Ausgabereste für die aus der Feuerschutzsteuer finanzierten Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Fahrzeug- und Gerätebeschaffungen. Sie beliefen sich 2017 auf 45,3 Mio. € (Vorjahr: 61,8 Mio. €).

Im Bereich Rettungsdienst und Katastrophenschutz verblieben die Ausgabereste mit 33,5 Mio. € auf hohem Niveau. Davon entfielen 13,8 Mio. € auf Leistungen des Freistaates für Integrierte Leitstellen (Vorjahr: 17,7 Mio. €) und insgesamt rd. 10,3 Mio. € auf Leistungen des Freistaates aus den beiden Sonderinvestitionsprogrammen Katastrophenschutz und Hochwasser (Vorjahr: 16,0 Mio. €). Bei der staatlichen Investitionskostenerstattung an die Durchführenden der Berg-, Höhlen- und Wasserrettung gemäß Art. 33 BayRDG beliefen sich die Ausgabereste 2017 auf rd. 5,6 Mio. € (Vorjahr: 3,0 Mio. €).

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

Einzelplan 03B		Tabelle 38		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	2.931,7	3.201,7	+ 270,0	+ 9,2 %
- davon Personalausgaben	471,5	489,5	+ 18,0	+ 3,8 %
Ist-Einnahmen	1.981,7	2.151,1	+ 169,4	+ 8,5 %
Verpflichtungsermächtigungen	10.495,8	12.711,6	+ 2.215,8	+ 21,1 %
Ausgabereste	940,3	1.221,8	+ 281,5	+ 29,9 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	10.419	10.260	- 159	- 1,5 %

Zum Aufgabenbereich der Staatsbauverwaltung gehörten 2017 der staatliche Hochbau, der Straßen- und Brückenbau, das Wohnungswesen, die Städtebauförderung sowie das Verkehrswesen und der Schienenpersonennahverkehr.

Die Hochbauverwaltung plant, baut und erhält die Gebäude des Freistaates, des Bundes und weiterer Bauherren, wie z. B. Kirchen und Stiftungen. Dies sind über 25.000 Gebäude

auf 5.000 Liegenschaften in Bayern. Die Bauverwaltung führt die „Großen Baumaßnahmen“ des Freistaates mit Gesamtkosten über 1,0 Mio. € im Einzelfall durch. Diese sind im Haushaltsplan in der Anlage S des jeweiligen Ressorts enthalten. Die Gesamtausgaben von Bund und Freistaat für Hochbauprojekte betragen 1,6 Mrd. €.

Die Straßenbauverwaltung plant, baut und unterhält neben den Staatsstraßen (14.100 km) auch die Bundesfernstraßen für den Bund (2.500 km Bundesautobahnen und 5.900 km Bundesstraßen) sowie die Kreisstraßen verschiedener Landkreise (3.100 km). Sie betreut damit ein Straßennetz von 25.600 km Länge mit über 14.900 Brücken, 61 Tunneln und über 6.000 km Radwegen. Die Gesamtausgaben von Bund und Freistaat für Straßenbauprojekte sowie Betriebsdienst von Autobahnen, Bundesstraßen und Staatsstraßen beliefen sich auf 2,0 Mrd. €.

Das über 6.000 km lange bayerische Schienennetz mit mehr als 1.000 Bahnhöfen ist das umfangreichste aller Länder. Es soll weiter ausgebaut und modernisiert werden.

Die Ausgaben des Einzelplans 03B beliefen sich 2017 auf 5,3 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 42,0 % der Ausgaben des Einzelplans erfolgten für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, hauptsächlich für den Schienenpersonennahverkehr (1,1 Mrd. €). 15,3 % der Ausgaben entfielen auf Personal. 15,3 % der Ausgaben betrafen Baumaßnahmen. Im Wesentlichen handelte es sich hier um den Um- und Ausbau sowie die Bestandserhaltung der Staatsstraßen. Ein weiterer nennenswerter Teil der Ausgaben mit 540,1 Mio. € (16,9 %) betraf die Investitionsförderungsmaßnahmen. Hierfür wurden alleine für die Städtebauförderung 163,2 Mio. € und für die Wohnraumförderung 207,3 Mio. € verausgabt.

Die Ausgaben 2017 für den Schienenpersonennahverkehr betragen 1,1 Mrd. €. Hierin waren 77,3 Mio. € für die Förderung von sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen enthalten.

Die Einnahmen 2017 sind um 169,4 Mio. € (+ 8,5 %) gestiegen und bestanden vorwiegend aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes.

Die Verpflichtungsermächtigungen von 12,7 Mrd. € (+ 21,1 %) entfielen zum großen Teil auf Leistungen an die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH. Damit werden Ausgleichszahlungen an Eisenbahnverkehrsunternehmen gewährleistet, die Leistungen für den Schienenpersonennahverkehr erbringen. Die Höhe des Ansatzes ist bedingt durch die lange Laufzeit der Verkehrsverträge und verteilt sich auf Haushaltsjahre bis über 2020 hinaus.

Der Großteil der Ausgabereste entstand beim Schienenpersonennahverkehr (798,5 Mio. €), davon 786,1 Mio. € für Investitionen. Hierzu zählt auch das Vorhaben der 2. S-Bahn-Stammstrecke München. Offizieller Spatenstich für die 2. Stammstrecke war

am 05.04.2017. Bund und Freistaat hatten sich Ende Oktober 2016 über die Finanzierung der 2. Stammstrecke auch dahingehend geeinigt, dass der Freistaat den Bundesanteil im Bedarfsfall vorfinanzieren wird.

Bei der Wohnraumförderung beliefen sich die Ausgabereste auf 158,7 Mio. € (Vorjahr: 101,9 Mio. €). Im Nachtragshaushalt 2016 hatte man zur Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive einmalig ein staatliches Sofortprogramm Hochbau mit einem Volumen von 70 Mio. € vorgesehen. Es handelte sich dabei um kleine Baumaßnahmen bis 3 Mio. € zur Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Von 2016 auf 2017 waren hier Ausgabereste von 50,0 Mio. € übertragen worden. Durch eine Umschichtung im Haushaltsvollzug aus Mitteln für das kommunale Programm zur Förderung von Wohnraum wurde der Haushaltsansatz 2017 für dieses Sofortprogramm um weitere 70 Mio. € auf insgesamt 120,0 Mio. € erhöht. Davon flossen 26,4 Mio. € ab. Ende 2017 beliefen sich die Ausgabereste damit auf 93,6 Mio. €.

Im Bereich der Städtebauförderung wurden weitere 37,9 Mio. € als Ausgabereste übertragen, um bereits durch Bescheid bewilligte Maßnahmen abfinanzieren zu können.

22 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)

Einzelplan 04		Tabelle 39		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	2.184,2	2.267,4	+ 83,2	+ 3,8 %
- davon Personalausgaben	1.413,7	1.474,4	+ 60,6	+ 4,3 %
Ist-Einnahmen	1.077,7	1.086,0	+ 8,3	+ 0,8 %
Verpflichtungsermächtigungen	70,6	87,5	+ 17,0	+ 24,0 %
Ausgabereste	128,8	174,3	+ 45,6	+ 35,4 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	23.419	23.982	+ 564	+ 2,4 %

Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Justiz umfasste 2017 insbesondere die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Strafrechtspflege, den Justizvollzug, die Angelegenheiten der Rechtsanwälte und das Notariatswesen. Das Staatsministerium wirkt bei der Gesetzgebung des Bundes und des Freistaates vor allem auf den Gebieten des Zivil- und Strafrechts sowie des Verfahrensrechts mit. Ferner ist es zu Entscheidungen und zur Mitwirkung in Gnadensachen befugt.

Zum Geschäftsbereich des Justizministeriums gehörten 3 Oberlandesgerichte, 3 Generalstaatsanwaltschaften, 22 Landgerichte, 22 Staatsanwaltschaften, 73 Amtsgerichte mit 2 Zweigstellen und 36 Justizvollzugsanstalten (einschließlich einer Einrichtung für Abschiebungshaft) mit einer angeschlossenen Einrichtung für Sicherungsverwahrung

sowie 6 angeschlossenen Jugendarrestanstalten und die Bayerische Justizvollzugsakademie in Straubing. In die Verwaltungsabteilung des Oberlandesgerichts Bamberg ist die Bayerische Justizakademie in Pegnitz eingegliedert. Beim Oberlandesgericht München ist der Bayerische Verfassungsgerichtshof angesiedelt.

Die Ausgaben des Einzelplans beliefen sich 2017 auf 3,7 % der staatlichen Gesamtausgaben. 65,0 % der Ausgaben des Einzelplans entfielen auf Personalausgaben.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen verringerten sich 2017 um 7,9 % auf 59,6 Mio. €.

Die drei größten Einzelbaumaßnahmen waren die Neubauten zur Unterbringung der Gerichte und Justizbehörden in München (Strafjustizzentrum) mit 6,6 Mio. €, eines Versorgungszentrums und einer Sporthalle bei der Justizvollzugsanstalt Kaisheim mit 5,0 Mio. € und eines Sitzungssaalgebäudes auf dem ehemaligen VAG-Gelände in Nürnberg mit 4,9 Mio. €. Daneben waren in zahlreichen Justizvollzugsanstalten und Gerichtsgebäuden Erweiterungen, Instandsetzungen und Sanierungen erforderlich.

Die drei größten Positionen bei den Auslagen in Rechtssachen waren die Vergütungen für Sachverständige mit 189,5 Mio. € (+ 1,2 %), Vergütungen und Aufwandsentschädigungen an Vormünder und Betreuer mittelloser Mündel und Betreuer mit 128,6 Mio. € (+ 1,4 %) sowie Entschädigungen der Rechtsanwälte und Patentanwälte bei Prozesskostenhilfe mit 42,4 Mio. € (- 8,0 %).

Eine Besonderheit des Einzelplans 04 ist der hohe Anteil der Einnahmen. 2017 betrugen sie 1,1 Mrd. € und erreichten damit fast die Hälfte der Ausgaben. Ein wichtiger Bestandteil der Einnahmen waren dabei die Gebühren und Beiträge mit 872,8 Mio. €. Bei den Gebühren, die in den Verfahren der Grundbuchämter und Nachlassgerichte anfielen, dürften sich nicht zuletzt die höheren Immobilienpreise einnahmesteigernd ausgewirkt haben. Daneben fielen die Einnahmen aus Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgeldern ins Gewicht (140,8 Mio. €). Dabei haben sich durch Großverfahren in den letzten Jahren starke Schwankungen im Jahresvergleich ergeben.

Die Ausgabereste sind um 45,6 auf 174,3 Mio. € gestiegen. Davon entfielen 125,4 Mio. € auf Baumaßnahmen in der Anlage S. Die Mittel werden überwiegend für die Baumaßnahmen zur Unterbringung der Gerichte und Justizbehörden in München (Strafjustizzentrum), Nürnberg, Schweinfurt und Aschaffenburg sowie bei den Justizvollzugsanstalten benötigt.

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

Einzelplan 05		<i>Tabelle 40</i>		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	11.384,4	11.834,3	+ 449,9	+ 4,0 %
- davon Personalausgaben	9.071,8	9.422,2	+ 350,4	+ 3,9 %
Ist-Einnahmen	77,5	88,2	+ 10,7	+ 13,9 %
Verpflichtungsermächtigungen	127,9	183,7	+ 55,8	+ 43,6 %
Ausgabereste	195,2	214,2	+ 18,9	+ 9,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	107.749	109.963	+ 2.215	+ 2,1 %

Das Kultusministerium und das Wissenschaftsministerium wurden im Oktober 2013 zum Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst zusammengeführt. Die Ausgaben für die Bereiche „Bildung und Kultus“ sowie „Wissenschaft und Kunst“ blieben nach wie vor in getrennten Einzelplänen abgebildet. Im Einzelplan 05 sind die Ausgaben für Bildung und Kultus veranschlagt. Er umfasste 2017 das Schul- und Bildungswesen, das außerschulische Bildungswesen (Erwachsenenbildung) sowie die Religions- und Kirchenangelegenheiten.

Im Schuljahr 2017/18 gab es in Bayern insgesamt 6.118 Schulen, davon 4.514 allgemeinbildende und 1.604 berufliche Schulen. Der Anteil der 1.342 Schulen in privater Trägerschaft betrug 21,9 %.⁵⁶

Die Ausgaben beliefen sich 2017 auf 11,8 Mrd. €. Das entsprach 19,5 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2016 ergab sich eine Ausgabensteigerung von 449,9 Mio. € (+ 4,0 %).

Der größte Anteil der Ausgaben entfiel mit 79,6 % auf die Personalausgaben. Mehr als drei Viertel der Ausgabensteigerung war auf die Ausgaben für Personal zurückzuführen (+ 350,4 Mio. €).

Die Ausgaben für kommunale Schulen und private Ersatzschulen nach dem BaySchFG beliefen sich 2017 auf 2,0 Mrd. €. Das entsprach 16,9 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 05. Hinzu kommen die Ausgaben für die sechs kommunalen Schulen zur sonderpädagogischen Förderung, die zusammen mit den staatlichen Schulen dieser Schulart bei Kap. 05 13 verausgabt werden.

56 Bayerisches Landesamt für Statistik: Eckdaten der amtlichen Schuldaten in Bayern im Herbst 2017 (https://www.statistik.bayern.de/medien/statistik/bildungssoziales/schu_eckdaten_bayern_2017.pdf, abgerufen am 12.11.2018).

Die Einnahmen stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 10,7 auf 88,2 Mio. € (+ 13,9 %). Rund 60 % der Einnahmen entfielen auf die Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Jugendhilfeträger im Rahmen der Ganztagsangebote. Die Kommunen beteiligen sich ab dem Schuljahr 2016/17 mit 5.500 € je Klasse oder Gruppe an den zusätzlichen Personal- bzw. Betreuungskosten.

Die deutlich gestiegenen Verpflichtungsermächtigungen (+ 43,6 %) sind größtenteils auf den Ausbau der Ganztagsangebote zurückzuführen.

Insgesamt bestanden Ausgabereste von 214,2 Mio. € - eine Steigerung von 9,7 % gegenüber 2016. Hohe Ausgabereste gab es insbesondere bei der Förderung von Ganztags- und Mittagsbetreuungsangeboten (64,0 Mio. €), den Ausgaben für private allgemeinbildende Förderschulen (10,9 Mio. €), der Bildungsplanung und digitalen Bildung (11,1 Mio. €) und den Erstattungen für kooperative Klassen zur Berufsbildung (12,0 Mio. €).

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

Einzelplan 06		Tabelle 41		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	2.278,7	2.433,6	+ 154,9	+ 6,8 %
- davon Personalausgaben	1.699,5	1.773,8	+ 74,3	+ 4,4 %
Ist-Einnahmen	483,3	498,5	+ 15,2	+ 3,1 %
Verpflichtungsermächtigungen	401,6	416,2	+ 14,6	+ 3,6 %
Ausgabereste	301,8	326,6	+ 24,8	+ 8,2 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	27.601	28.262	+ 661	+ 2,4 %

Das Finanzministerium koordiniert die Planung und den Vollzug des Staatshaushalts und verwaltet das Vermögen und die Schulden des Freistaates. Es legt dem Landtag Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben. Zudem war es 2017 für das öffentliche Dienstrecht in Bayern, die IT-Angelegenheiten des Staates einschließlich des Breitbandausbaus und die Landesentwicklung zuständig. Es führt neben seinem ersten Dienstsitz in der Landeshauptstadt einen zweiten in Nürnberg.

Dem Geschäftsbereich gehörten 2017 im Einzelplan 06 neben den Behörden der Steuer-, Finanz- und Vermessungsverwaltung, der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen, dem Hauptmünzamt und dem Aufgabenbereich Landesentwicklung bei den Regierungen auch die Finanzgerichte an, außerdem die Landesfinanzschule Bayern und die Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern mit den Fachbereichen Allgemeine



Innere Verwaltung, Polizei, Archiv- und Bibliothekswesen, Finanzwesen, Sozialverwaltung und Rechtspflege.

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

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

Die Personalausgaben bildeten mit 1,7 Mrd. € (72,9 %) den größten Ausgabeposten. Die sächlichen Verwaltungsausgaben betragen 302,2 Mio. € (12,4 %).

Mit einem Anteil von 8,4 % entfielen 205,1 Mio. € auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Für die flächendeckende Versorgung mit Breitbandnetzen wurden hiervon 140,5 Mio. € (+ 28,9 %) Investitionsmittel an die Gemeinden und Gemeindeverbände ausgereicht.

Für den Erwerb von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Software investierte das Rechenzentrum Nord 26,9 Mio. € (+ 17,3 %). Im Bereich des IT-Dienstleistungszentrums wurden 11,2 Mio. € (+ 2,2 %) verausgabt.

2017 wurden im gesamten Geschäftsbereich für Baumaßnahmen 100,7 Mio. € (+ 40,3 %) ausgegeben. Für Bau-, Instandsetzungs-, Sanierungs- und Restaurierungsmaßnahmen im Bereich der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen wurden davon 44,3 Mio. € (+ 16,5 %) verausgabt. Für die Finanzämter wurden Ausgaben von 33,3 Mio. € (+ 61,1 %) geleistet, u. a. 25,5 Mio. € für Baumaßnahmen zur Neuordnung und Unterbringung der Steuerverwaltung in München.

Die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen verzeichnete höhere Einnahmen aus Eintrittsgeldern. Insgesamt konnten 27,3 Mio. € (+ 1,4 %) vereinnahmt werden. Die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung gingen auf 26,7 Mio. € (- 6,5 %) zurück.

Die Gesamteinnahmen der Ämter für Digitalisierung, Breitband und Vermessung stiegen 2017 auf 119,7 Mio. € (+ 2,9 %). Hiervon entfielen 101,5 Mio. € (+ 2,7 %) auf Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Entgelten. Auch die von Nutzern der amtlichen Geobasisdaten eingenommenen Gebühren erhöhten sich auf 17,5 Mio. € (+ 3,6 %).

Die Ausgabereste im Geschäftsbereich des Finanzministeriums beliefen sich auf insgesamt 326,6 Mio. € (+ 8,2 %).

Bei den Baumaßnahmen in der Anlage S entstanden Ausgabereste von 73,0 Mio. € (- 20,8 %). Wie in den Vorjahren entfiel der größte Teil hiervon auf die Finanzämter mit 30,8 Mio. € (- 27,9 %) und die staatliche Schlösser-, Gärten- und Seenverwaltung mit 19,5 Mio. € (- 38,8 %).

Die übrigen Ausgabereste erhöhten sich auf 253,6 Mio. € (+ 21,0 %). Ein großer Anteil entfiel mit 146,5 Mio. € (+ 22,1 %) auf den Bereich des Breitbandausbaus. Im Bereich der Landesentwicklung beliefen sich die Ausgabereste auf 12,7 Mio. € (13,2 %).

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

Einzelplan 07		Tabelle 42		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	857,9	860,3	+ 2,5	+ 0,3 %
- davon Personalausgaben	73,8	77,3	+ 3,5	+ 4,7 %
Ist-Einnahmen	145,3	163,0	+ 17,7	+ 12,2 %
Verpflichtungsermächtigungen	235,9	343,4	+ 107,5	+ 45,6 %
Ausgabereste	308,9	357,1	+ 48,2	+ 15,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	813	868	+ 55	+ 6,7 %

Das Staatsministerium war 2017 zuständig für Angelegenheiten der Wirtschaft, der Medienbranche und der Energiepolitik. Zudem sind die Bereiche Technologie und Forschung außerhalb der Hochschulen beim Wirtschaftsministerium angesiedelt.

Der Anteil der Ausgaben des Einzelplans 07 am Gesamthaushalt belief sich 2017 auf 1,4 %.

Zuschüsse und Zuweisungen mit Ausnahme für Investitionen stellten bei diesem Ressort die größte Ausgabengruppe mit einem Volumen von 440,8 Mio. € (51,2 %) dar. Deren Anteil an den Gesamtausgaben des Staatsministeriums stieg im Vergleich zum Vorjahr um 3,5 %. Hier erhöhten sich vor allem die sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche um 39,1 Mio. €, davon für Förderungen zur Digitalisierung Bayerns im Bereich der allgemeinen Wirtschaftsförderung um 16,6 Mio. € und für die gemeinsam finanzierten Forschungseinrichtungen gemäß Art. 91 b GG und GWK-Abkommen um 5,6 Mio. €.

Dagegen verminderten sich die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen um 8,7 % und beliefen sich damit auf 329,9 Mio. €.

Der Anteil der Personalausgaben betrug 9,0 % der Gesamtausgaben des Staatsministeriums. Die Einnahmesteigerung um 12,2 % beruht größtenteils auf erhöhten Zuschüssen der EU zur Förderung von Investitionen; diese stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 50,0 %. Die Einnahmen aus Bundesmitteln für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erhöhten sich um 15,5 %.

Die Ausgabereste erhöhten sich um 48,2 auf 357,1 Mio. €. Diese betrafen mit 5,9 Mio. € die anstehenden Baumaßnahmen in der Anlage S; dazu zählen sowohl die geplanten Verlagerungen im Bereich des Landesamtes für Maß und Gewicht als auch die geplante Generalsanierung des Dienstgebäudes des Wirtschaftsministeriums in der Prinzregentenstraße in München.

Von den übrigen Ausgaberesten von 351,1 Mio. € entfielen 143,6 Mio. € auf die gemeinsam finanzierten Forschungseinrichtungen gemäß Art. 91 b GG und GWK-Abkommen (davon 101,6 Mio. € für Investitionen der Fraunhofer Gesellschaft), 57,7 Mio. € auf die Förderungen von Maßnahmen im Energiebereich und 43,8 Mio. € auf Fördermaßnahmen im Bereich der Digitalisierung. Die Übertragung der Ausgabereste wurde u. a. damit begründet, dass die Mittel fest verplant oder bereits durch Zuwendungsbescheide gebunden seien. Die Ausgabereste seien im Wesentlichen durch Verzögerungen im Bewilligungsverfahren, beim Projektbeginn bzw. bei der Projektdurchführung und entsprechend späteren Mittelabruf entstanden.

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

Einzelplan 08		Tabelle 43		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	1.339,8	1.307,0	- 32,8	- 2,4 %
- davon Personalausgaben	554,1	566,2	+ 12,1	+ 2,2 %
Ist-Einnahmen	453,3	361,1	- 92,2	- 20,3 %
Verpflichtungsermächtigungen	427,5	435,2	+ 7,8	+ 1,8 %
Ausgabereste	- 5,4	56,6	+ 62,0	- 1.147,4 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	6.922	6.803	- 119	- 1,7 %

Die Aufgaben des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und seiner nachgeordneten Dienststellen umfassten 2017 die Angelegenheiten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft sowie der ländlichen Entwicklung in Bayern. Zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums gehörten u. a. die Bayerischen Landesanstalten für Landwirtschaft, für Wein- und Gartenbau und für Wald- und Forstwirtschaft, die 47 Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie die 7 Ämter für ländliche Entwicklung.

Die Ausgaben beliefen sich 2017 mit 1,3 Mrd. € auf 2,1 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Insgesamt verringerte sich das Gesamtausgabevolumen geringfügig um 32,8 Mio. € (- 2,4 %). Die Verringerung der Ausgaben ist im Wesentlichen auf eine geringere Auszahlung von EU-Mitteln (ELER-Mittel) zurückzuführen, die im Vorjahr bereits vorfinanziert worden waren.

Von den Ausgaben entfielen 566,2 Mio. € (43,3 %) auf Personalausgaben. Dies entsprach einem Anstieg um 12,1 Mio. € (+ 2,2 %) im Vergleich zum Vorjahr.

453,2 Mio. € (- 11,6 %) stellten Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen dar; dies entsprach 34,7 % der Ausgaben des Einzelplans. Dabei handelte es sich hauptsächlich um Zuschüsse an Private (z. B. Zuwendungen nach dem KULAP und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).

Für sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen wurden 188,4 Mio. € (14,4 % der Ausgaben) aufgewendet. In diesem Bereich sind die Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr um 8,9 Mio. € (+ 5,0 %) gestiegen, was insbesondere auf höhere Zuschüsse zur Förderung der Flurneuordnung sowie Dorferneuerung im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung zurückzuführen ist.

Für Baumaßnahmen wurden 12,7 Mio. € (1,0 % der Ausgaben) in Anspruch genommen, was einer Erhöhung um 3,7 Mio. € (+ 41,1 %) im Vergleich zum Vorjahr entsprach. Dies resultierte aus den gestiegenen Aufwendungen für den Neubau von Büro- und Ausstellungsräumen beim Technologie- und Förderzentrum im Kompetenzzentrum für nachwachsende Rohstoffe in Straubing (4,0 Mio. € in 2017, + 2,6 Mio. € gegenüber 2016) sowie für den Neubau des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Kaufbeuren (3,7 Mio. € in 2017 und damit + 3,0 Mio. € gegenüber 2016).

Die Einnahmen fielen mit 361,1 um 92,2 Mio. € (- 20,3 %) geringer aus als in 2016, was insbesondere auf die im Vorjahr vereinnahmte, außerordentliche Schlusszahlung von 66,0 Mio. € aus ELER-Mitteln zurückzuführen war. Ferner fiel die dem allgemeinen Staatshaushalt zugeflossene Gewinnabführung der Bayerischen Staatsforsten mit 19,0 um 46,0 Mio. € geringer aus als im Vorjahr (- 70,7 %). Hierfür waren einerseits geringere Umsatzerlöse (insbesondere durch rückläufigen Holzumsatz) sowie andererseits höherer Material- und Personalaufwand ursächlich.

Bedingt durch eine überjährige Vorfinanzierung von EU-Mitteln (ELER-Mittel) reduzierten sich die Ausgabereste im Vorjahr in hohem Maße. 2017 stiegen diese wieder auf 56,6 Mio. € (+ 62,0 Mio. €).

Die Ausgabereste aus der zweckgebundenen Fischereiabgabe blieben im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert und betragen 9,2 Mio. € (Vorjahr: 9,3 Mio. €).

Darüber hinaus verwaltete die EU-Zahlstelle des Staatsministeriums Direktzahlungen der EU an landwirtschaftliche Betriebsinhaber von 990,6 Mio. € (Vorjahr: 990,0 Mio. €).

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

Einzelplan 10		Tabelle 44		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	6.601,6	6.445,4	- 156,3	- 2,4 %
- davon Personalausgaben	238,3	246,1	+ 7,8	+ 3,3 %
Ist-Einnahmen	1.418,9	1.829,8	+ 410,9	+ 29,0 %
Verpflichtungsermächtigungen	1.690,5	1.529,6	- 160,9	- 9,5 %
Ausgabereste	537,9	396,0	- 141,9	- 26,4 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	3.171	3.221	+ 50	+ 1,6 %

Der Aufgabenbereich des Staatsministeriums umfasste 2017 die Sozialpolitik sowie die Familien- und Frauenpolitik. Es war für Angelegenheiten der Arbeit, beruflichen Bildung und des Arbeitsschutzes sowie für die Integration und die Unterbringung von Asylbewerbern zuständig.

Das Ausgabevolumen nahm 2017 gegenüber dem Vorjahr um 0,2 auf 6,4 Mrd. € ab. Der Anteil des Einzelplans am Gesamthaushalt lag bei 10,6 %.

Von den Gesamtausgaben entfielen, wie bereits im Vorjahr, 5,2 Mrd. € (81,2 %) auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen. Hieraus erhielten die Gemeinden und Gemeindeverbände 4,4 Mrd. € und damit 0,1 Mrd. € weniger als im Vorjahr.

Die Personalausgaben beliefen sich mit 246,1 Mio. € auf 3,8 % der Ausgaben. Das Ausgabevolumen und die Zahl der Stellen für die Beschäftigten im Geschäftsbereich erhöhten sich gegenüber 2016 geringfügig.

Die Ausgabenschwerpunkte im Einzelplan 10 waren:

- Ausgaben für die Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sowie die Beitragsentlastung für Eltern, die sich von 1,7 auf 1,8 Mrd. € erhöhten (+ 7,5 %).
- Ausgaben für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern, die sich um 0,6 auf 1,7 Mrd. € reduzierten (- 26,1 %).

- Bundeszuweisungen für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 46a SGB XII) sowie die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 46 SGB II), die als durchlaufende Posten jeweils an Gemeinden und Gemeindeverbände weitergeleitet wurden. Die Zahlungen beliefen sich auf 1,3 Mrd. € (+ 12,9 %).

Den Ausgaben standen Einnahmen von 1,8 Mrd. € gegenüber. Der Anstieg der Einnahmen um 0,4 Mio. € bzw. 29,0 % gegenüber 2016 beruhte überwiegend auf:

- dem Anstieg der Einnahmen der Länder aus dem bundesweiten Belastungsausgleich für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter Minderjähriger um 196,1 Mio. € sowie
- der Erhöhung der zweckgebundenen Zuweisung des Bundes gem. § 46 SGB II um 123,4 Mio. €.

Von den Einnahmen kamen allein 1,4 Mrd. € vom Bund (u. a. Leistungen der Grundsicherung von 745,9 Mio. € und Zuweisungen nach § 46 SGB II von 539,9 Mio. €). Arbeitgeber, die ihrer Beschäftigungspflicht von schwerbehinderten Menschen nicht nachkommen, sind zur Zahlung einer Ausgleichsabgabe verpflichtet. Die Einnahmen hieraus beliefen sich auf 113,1 Mio. €.

Der Rückgang der Verpflichtungsermächtigungen von 1,7 auf 1,5 Mrd. € war insbesondere geprägt durch den Rückgang bei Verpflichtungen aus Mieten und Pachten für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern.

Die Ausgabereste betragen 396,0 Mio. € und haben sich um 141,9 Mio. € (- 26,4 %) verringert. Wesentlich dafür waren der Abbau der Vorjahresreste bei:

- den Erstattungen an die Bezirke für Kosten der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer unbegleiteter Minderjähriger von 112,0 auf 49,9 Mio. € und
- den Maßnahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuung“ von 63,8 auf 22,9 Mio. €.

Die verbliebenen Ausgabereste entfielen u. a. auf folgende Bereiche:

- Zweckgebundene Mittel aus der Ausgleichsabgabe mit 93,9 Mio. €.
- Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sowie Beitragsentlastung für Eltern mit 77,0 Mio. €. Die Übertragung des aus Mitteln des Bundes gebildeten Ausgaberestes ist für die Förderung der Betriebskosten von Plätzen für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege notwendig.

- ESF-Ausgabemittel für die ESF-Förderperiode 2007 bis 2013 mit 38,6 Mio. €. Der Ausgabereist wird zur weiteren Programmabwicklung einschließlich der Schlusszahlung benötigt.
- Maßnahmen und Einrichtungen für den Arbeitsmarkt und die soziale Infrastruktur mit 22,9 Mio. €. Die Ausgabereiste werden für die Abfinanzierung der 2017 begonnenen Projekte benötigt.

28 Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)

Einzelplan 11		Tabelle 45		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	32,6	33,9	+ 1,3	+ 4,1 %
- davon Personalausgaben	30,9	32,0	+ 1,1	+ 3,4 %
Ist-Einnahmen	0,0	0,0	0,0	- 54,6 %
Verpflichtungsermächtigungen	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereiste	0,6	0,6	0,0	+ 0,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	308	303	- 5	- 1,6 %

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

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

2017 betrug der Anteil der Ausgaben des Einzelplans 11 an den Gesamtausgaben des Staates weniger als 0,1 %. Aufgrund der besonderen Aufgabenstellung des ORH war die Struktur des Einzelplans 11 im Vergleich zu anderen Einzelplänen geprägt von einem sehr hohen Personalausgabenanteil von 94,3 % (32,0 Mio. €). In den Verwaltungsbereichen des ORH und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter konnten fünf Stellen eingespart werden (u. a. in Vollzug des Art. 6 b HG 2017/2018). Die Prüfungskapazitäten wurden durch diese Einsparungen nicht reduziert.

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

Die Ausgabereste von 0,6 Mio. € (+ 0,1 %) sind überwiegend durch geplante, nicht abgeschlossene Bauunterhaltung und durch begonnene IT-Projekte entstanden.

Die ohne gesetzliche Verpflichtung durchgeführte interne Prüfung der Rechnung des ORH für das Haushaltsjahr 2017 hat keine wesentlichen Feststellungen ergeben. Die in der Haushaltsrechnung und in den Büchern aufgeführten Beträge stimmen überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind ordnungsgemäß belegt.

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

29 Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)

Einzelplan 12		Tabelle 46		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	868,0	865,3	- 2,7	- 0,3 %
- davon Personalausgaben	441,2	456,9	+ 15,7	+ 3,6 %
Ist-Einnahmen	166,8	144,7	- 22,1	- 13,2 %
Verpflichtungsermächtigungen	108,6	111,0	+ 2,5	+ 2,3 %
Ausgabereste	122,9	132,5	+ 9,6	+ 7,8 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	6.199	6.145	- 54	- 0,9 %

Das Staatsministerium war 2017 zuständig u. a. für Angelegenheiten der Wasserwirtschaft, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Klima- und Bodenschutzes, der Abfallwirtschaft und des Verbraucherschutzes. Zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums zählten u. a. das Landesamt für Umwelt, das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, die 17 Wasserwirtschaftsämter sowie die beiden Nationalparke Bayerischer Wald und Berchtesgaden.

Die Ausgaben beliefen sich 2017 auf 1,4 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 52,8 % (Vorjahr: 50,8 %) der Ist-Ausgaben entfielen auf Personalausgaben (456,9 Mio. €). Die Ausgaben für Baumaßnahmen lagen nahezu unverändert bei 175,7 Mio. €; allein 165,9 Mio. € entfielen auf die Ausgaben für staatliche Wasserbaumaßnahmen.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stiegen geringfügig um 0,6 auf 60,0 Mio. €. Hiervon entfielen 32,1 Mio. € auf Maßnahmen des

Vertragsnaturschutzes, der Landschaftspflege, des Arten- und Biotopschutzes und der Umsetzung der Biodiversitätsstrategie sowie auf den Erschwernisausgleich.

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen gingen um 18,6 auf 75,3 Mio. € (- 19,8 %) zurück, was auf geringere Ausgaben der EU zur Förderung der ländlichen Entwicklung aus dem ELER (EU-Phase 2014 bis 2020) zurückzuführen ist (- 20,9 Mio. € bzw. - 44,5 %).

Der Rückgang der Einnahmen um 22,1 Mio. € (- 13,2 %) auf 144,7 Mio. € war im Wesentlichen in einem Rückgang der Zuweisungen der EU von ELER-Mitteln begründet (- 20,9 Mio. € bzw. - 44,5 %).

Von den Gesamteinnahmen des Einzelplans 12 stammten 39,1 Mio. € (27,0 %) aus der Abwasserabgabe (Vorjahr: 40,4 Mio. €).

Die Ausgabereste erhöhten sich 2017 auf 132,5 Mio. €. Die Ausgabereste bei den zweckgebundenen Mitteln der Abwasserabgabe erhöhten sich um 7,5 auf 28,7 Mio. € (+ 35,4 %).

30 Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)

Einzelplan 13		Tabelle 47		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	18.710,1	20.101,0	+ 1.390,9	+ 7,4 %
- davon Personalausgaben	93,3	104,4	+ 11,1	+ 11,8 %
Ist-Einnahmen	49.583,5	50.527,7	+ 944,3	+ 1,9 %
Verpflichtungsermächtigungen	148,9	139,5	- 9,4	- 6,3 %
Ausgabereste	1.239,5	1.375,7	+ 136,2	+ 11,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	322	810	+ 489	+ 151,8 %

Der Einzelplan 13 „Allgemeine Finanzverwaltung“ fasst hauptsächlich die Einnahmen und Ausgaben zusammen, die die Gesamtheit der Staatsverwaltung betreffen. Er unterscheidet sich also erheblich von den anderen Einzelplänen, die ausschließlich die Haushaltsmittel für die Aufgaben und Zuständigkeiten des jeweiligen Ressorts enthalten. Er wird grundsätzlich vom Finanzministerium bewirtschaftet. Für einzelne Titel wird die Bewirtschaftungsbefugnis auf das jeweils fachlich zuständige Ressort übertragen.

Im Einzelplan 13 werden im Wesentlichen die Steuereinnahmen, die Gewinnablieferungen der Unternehmen des Freistaates, der Länderfinanzausgleich und der kommunale

Finanzausgleich, der Schuldendienst sowie der Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB ausgewiesen. Neben diversen Investitionsprogrammen beinhaltete der Einzelplan 13 im Jahr 2017 auch einen Teil der Beamtenversorgung, die Zuführung an den Pensionsfonds sowie die Haushaltsmittel für den IT-Beauftragten der Staatsregierung.

Das Ausgabevolumen umfasste 20,1 Mrd. €; das waren 33,0 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Die Personalausgaben betragen davon 0,5 %. Hiervon entfielen 64,7 Mio. € auf die Kosten der Nachversicherung der ohne Versorgung ausgeschiedenen Mitglieder der Staatsregierung, Beamten, Richter und sonstigen rentenversicherungsfrei Beschäftigten.

Die Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich nahmen mit 43,8 % den größten Anteil ein; sie stiegen auf 8,8 Mrd. € (+ 3,9 %). Für den Länderfinanzausgleich fielen Ausgaben von 6,1 Mrd. € (+ 5,2 %) an. Die Aufwendungen für Zinsen am Kreditmarkt reduzierten sich aufgrund der Schuldentilgungen und der Aufschiebung von Anschlussfinanzierungen auf 716,1 Mio. € (- 4,1 %).

Die Einnahmen beliefen sich mit 50,5 Mrd. € (+ 1,9 %) auf 84,8 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben spielten dabei die maßgebliche Rolle. 2017 wurden insgesamt 47,1 Mrd. € (+ 2,6 %) vereinnahmt. Das entsprach 93,1 % der Einnahmen des Einzelplans und 79,0 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Einnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen, z. B. aus Gewinnausschüttungen, gingen 2017 auf 272,4 Mio. € zurück (- 7,3 %).

Mehr als die Hälfte der übertragenen Ausgabereste (1,1 Mrd. €) entfielen wie im Vorjahr auf den Bereich der allgemeinen Finanzausweisungen. Hierzu zählen insbesondere die Leistungen aufgrund des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden, des Bayerischen Krankenhausgesetzes sowie des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern. Um die Kosten für eventuell ansteigende Zinsen und die Zinsen für die Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen auffangen zu können, wurden weitere 63,0 Mio. € als Ausgabereist übertragen.

Für die Investitions- und Zukunftsprogramme „Bayern 2020“, „Klimaprogramm Bayern 2020“, „Bayern 2020 plus“ und „Nord- und Ost-Bayern-Programm“ wurden 58,7 Mio. € (Vorjahr: 78,4 Mio. €) übertragen. Die Ausgabereiste waren nach Darstellung des Ressorts zur Abfinanzierung der laufenden Maßnahmen erforderlich.

31 Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)

Einzelplan 14		<i>Tabelle 48</i>		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	92,0	105,9	+ 13,9	+ 15,1 %
- davon Personalausgaben	52,6	57,7	+ 5,1	+ 9,6 %
Ist-Einnahmen	3,9	6,7	+ 2,8	+ 71,9 %
Verpflichtungsermächtigungen	31,7	32,8	+ 1,1	+ 3,4 %
Ausgabereste	36,1	44,6	+ 8,5	+ 23,5 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	731	984	+ 254	+ 34,7 %

Das Staatsministerium war 2017 für das gesamte Gesundheitswesen in Bayern zuständig. Hierzu gehörten insbesondere die Bereiche Humangesundheit, gesetzliche Krankenversicherung, Krankenhaus- und Arzneimittelwesen, Hospizwesen, Familienpflege und die Stärkung pflegender Angehöriger. Seit November 2017 hat das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege je einen Dienstsitz in der Landeshauptstadt und in Nürnberg. Zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums zählten das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit, die Staatliche Gesundheitsverwaltung und die gerichtsärztlichen Dienste.

Das Ausgabevolumen betrug 105,9 Mio. € und damit 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben des Einzelplans um 15,1 %.

Die Personalausgaben betragen 57,7 Mio. €, dies entsprach 54,5 % der Gesamtausgaben.

Auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen entfielen 29,0 Mio. € (27,4 %). Für Investitionsförderungsmaßnahmen wurden 3,9 Mio. € ausgegeben.

Für Gesundheitsversorgung wurden 14,6 Mio. € verausgabt. Ein Schwerpunkt lag dabei mit 6,3 Mio. € auf der Förderung der Gesundheitswirtschaft und der ärztlichen Versorgung. 3,2 Mio. € wurden als Zuschüsse für Investitionen im Bereich „Umweltfreundliches Krankenhaus - Green Hospital“ ausgegeben.

Für Prävention und Gesundheitsschutz schlugen Ausgaben von 15,0 Mio. € zu Buche. Hiervon wurden 5,4 Mio. € für Suchtbekämpfung und Drogentherapie und 3,3 Mio. € zur Bekämpfung der Immunschwächekrankheit Aids ausgegeben.

Für das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit - wurden Ausgaben von 15,6 Mio. € getätigt. Hiervon betragen die Personalausgaben 7,3 Mio. €, für den Aufbau einer Krebsregistrierung in Bayern wurden 6,5 Mio. € aufgewendet.

Für die Staatliche Gesundheitsversorgung bei den Regierungen und Landratsämtern sowie die gerichtsärztlichen Dienste fielen Ausgaben von 27,2 Mio. € an, davon 26,9 Mio. € für Personalausgaben.

Die Ausgabereste stiegen von 36,1 Mio. € aus dem Vorjahr auf nunmehr 44,6 Mio. € an. Davon entstanden 9,8 Mio. € im Bereich Gesundheitswirtschaft und ärztliche Versorgung. Von dem letztes Jahr übertragenen Ausgabereist von 4,6 Mio. € für das Förderprogramm „Umweltfreundliches Krankenhaus - Green Hospital“ wurden 1,4 Mio. € erneut übertragen.

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

Einzelplan 15		Tabelle 49		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Ist-Ausgaben	6.551,2	6.771,2	+ 220,0	+ 3,4 %
- davon Personalausgaben	3.286,7	3.432,4	+ 145,7	+ 4,4 %
Ist-Einnahmen	2.033,8	2.158,5	+ 124,7	+ 6,1 %
Verpflichtungsermächtigungen	717,9	819,8	+ 101,9	+ 14,2 %
Ausgabereiste	1.709,6	1.734,2	+ 24,6	+ 1,4 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2016	2017	Veränderung 2016/2017	
Personalsoll	43.812	44.511	+ 698	+ 1,6 %

Zu den Aufgaben des Staatsministeriums gehörten 2017 die Angelegenheiten der Hochschulen (einschl. Universitätsklinika) sowie die Förderung von Wissenschaft, Forschung, Lehre, Kunst und Kultur, insbesondere:

- ▶ die 9 staatlichen Universitäten, 17 staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften - Fachhochschulen, 6 staatlichen Kunsthochschulen sowie eine Reihe weiterer Hochschulen in kirchlicher oder privater Trägerschaft,
- ▶ die Angelegenheiten des Bibliotheks- und Archivwesens, der Pflege und die Förderung des Brauchtums sowie der Volks- und Laienmusik, der wissenschaftlichen Sammlungen und der Kunstsammlungen sowie der Denkmalpflege,
- ▶ die berufliche Ausbildung und die Förderung im Bereich der Musik, des Balletts und des Theaters,
- ▶ die Aufsicht über das Rundfunkwesen,



- die Angelegenheiten der Stiftungen, die der Wissenschaft, Forschung, Kunst und Denkmalpflege gewidmet sind und
- das Deutsche Herzzentrum München und das Haus der Bayerischen Geschichte.

Das Ausgabevolumen lag 2017 bei 6,8 Mrd. €. Das entsprach 11,1 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2016 erhöhten sich die Ausgaben um 220,0 Mio. € (+ 3,4 %). Gründe hierfür waren insbesondere die Finanzierung der wachsenden Anforderungen und Aufgabenstellungen der Hochschulen aufgrund hoher Studierendenzahlen, der Aufbau des Universitätsklinikums Augsburg und der zugehörigen Medizinischen Fakultät an der Universität Augsburg, außerdem der weitere Auf- und Ausbau von in die Fläche Bayerns wirkenden Programmen, wie die wissenschaftsgestützte Struktur- und Regionalisierungsstrategie der Hochschulen für angewandte Wissenschaften, der Aktionsplan „Demographischer Wandel, ländlicher Raum“, die Nord- und Südbayerninitiative und die Maßnahmen zur Energiewende, schließlich auch der Finanzbedarf für das Museum der Bayerischen Geschichte.

Mit 50,7 % bildeten die Personalausgaben den größten Ausgabenblock des Einzelplans 15. Sie erhöhten sich gegenüber 2016 um 145,7 Mio. € (+ 4,4 %). Die 2017 zusätzlich geschaffenen Stellen waren im Wesentlichen für Maßnahmen im Kontext des Demographischen Wandels - Stärkung der Regionen, für das Universitätsklinikum Augsburg und den Aufbau einer Medizinischen Fakultät an der Universität Augsburg sowie für die Stärkung der anwendungsbezogenen Forschung an Hochschulen für angewandte Wissenschaften vorgesehen.

Die Ausgabereste betragen 1,7 Mrd. €. Gegenüber 2016 erhöhten sich die Ausgabereste um 24,6 Mio. € (+ 1,4 %). Im „Innovationsbündnis Hochschule 2018“ sagte der Freistaat den Hochschulen zu, Ausgabereste der Hochschulen grundsätzlich zu übertragen.

V. EINZELNE PRÜFUNGSERGEBNISSE

Anmerkung:

Die Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Berechnungen basieren auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.

MEHRERE RESSORTS

33 Nachlassimmobilien

(Kap. 13 06 Tit. 119 11)

Seit über zehn Jahren sind die Zuständigkeiten bei der Abwicklung von Nachlassimmobilien unzureichend festgelegt. Unwirtschaftliche Doppelstrukturen sind die Folge. Zudem sind Maßnahmen der Substanz- und Werterhaltung unterblieben.

Der ORH empfiehlt dringend, die Nachlassrichtlinien neu zu fassen. Bisher nicht abgeführte und künftige Erlöse aus der Verwertung von Nachlassimmobilien sind an den Grundstock abzuführen.

Der ORH hat mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach und Regensburg in den Jahren 2017 und 2018 die Abwicklung von Nachlassvermögen aus Staatserbrechtsangelegenheiten durch das Landesamt für Finanzen (LfF) und dessen Schnittstellen zum Staatsbetrieb Immobilien Freistaat Bayern (IMBY) geprüft. Dabei wurde die sachgerechte und ordnungsgemäße Bearbeitung der Nachlassfälle untersucht. Der Schwerpunkt lag auf der Bewirtschaftung und Verwertung von Nachlassimmobilien.

Der Landtag beschäftigte sich bereits mehrfach mit den Erbschaften des Staates,⁵⁷ insbesondere mit der Nutzung und Verwertung von Nachlassimmobilien.

33.1 Ausgangslage

33.1.1 Der Freistaat als Erbe

Der Freistaat kann kraft Gesetzes⁵⁸ oder durch Testament Erbe werden. Das gesetzliche Erbrecht des Staates tritt ein, wenn ein anderer Erbe nicht vorhanden ist.

Der Nachlass fällt dem erbenden Freistaat im Wege der Gesamtrechtsnachfolge⁵⁹ zu und umfasst die Gesamtheit des aktiven und passiven Vermögens des Verstorbenen. Er kann Barvermögen und Schulden, Hausrat, Kunstgegenstände, Wertpapiere, Gesellschaftsanteile und Immobilien umfassen. Überschuldete Nachlässe kann der Freistaat als gesetzlicher Erbe nicht ausschlagen,⁶⁰ seine Haftung für Nachlassverbindlichkeiten ist letztlich jedoch auf den Nachlass beschränkbar.⁶¹

⁵⁷ Z. B. LT-Drs. 17/14904, 17/14914, 17/14915, 17/17727.

⁵⁸ § 1936 Satz 1 BGB.

⁵⁹ § 1922 BGB.

⁶⁰ § 1942 Abs. 2 BGB.

⁶¹ Im Wege der sog. Dürftigkeitseinrede des Erben gem. § 1990 BGB.

Welche Dienststellen den erbenden Freistaat vertreten und wie sie das Nachlassvermögen abzuwickeln haben, ist in den Nachlassrichtlinien (NachlR)⁶² geregelt. Sie enthalten verwaltungsinterne Festlegungen, darunter konkrete Anweisungen zur Bearbeitung, zur Zuständigkeit, zu Berichtspflichten und zu Verwaltungskosten.

33.1.2 Entwicklung der Organisationsstruktur

Bis 2005 vereinten die Bezirksfinanzdirektionen unter jeweils einem Dach die Finanz- und die Liegenschaftsverwaltung. Sie waren im Rahmen der Abwicklung von Nachlassvermögen auch zuständig für die Prüfung, ob Staatsbedarf an Immobilien besteht, ferner für die Verwertung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten und für die Vereinnahmung von Erlösen aus diesen Verwertungen beim Grundstock.

Mit der Verwaltungsreform 2005⁶³ wurden die sechs Bezirksfinanzdirektionen aufgelöst und das LfF samt sieben Dienststellen⁶⁴ gegründet.

Das LfF ist seitdem unter Aufsicht des Finanzministeriums u. a. für die Verwaltung und Abwicklung von Nachlassvermögen sachlich zuständig,⁶⁵ das der Freistaat als Erbe erhält.

2006 wurde dann die Immobilien Freistaat Bayern (IMBY) errichtet. Mit dieser Gründung wurden die Aufgaben und Befugnisse der Liegenschaftsabteilungen des LfF vollständig auf die IMBY übertragen. Sie nimmt ressortübergreifend die Verwaltung des staatseigenen und des für staatliche Zwecke genutzten unbeweglichen Vermögens, also des staatlichen Immobilienbestandes, wahr.⁶⁶ Hierunter fallen Staatsbedarfsprüfungen, die Verwertung von unbeweglichem Vermögen, die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume des Allgemeinen Grundvermögens und die Führung des Staatsgrundbesitzverzeichnisses. Die IMBY ist ein nach Art. 26 BayHO kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb und steht seit 22.03.2018 unter der Rechts- und Fachaufsicht des Bauministeriums.⁶⁷

⁶² Richtlinien über die Abwicklung von dem Freistaat Bayern als Erben oder Vermächtnisnehmer zufallendem Nachlassvermögen (Nachlassrichtlinien - NachlR) vom 31.01.2003, BayVV 641-F; Fortgeltung ab 01.01.2016 gem. Ministerratsbeschluss vom 31.05.2016.

⁶³ Art. 14 des Zweiten Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung - 2. Verwaltungsmodernisierungsgesetz - (2. VerwModG) vom 26.07.2005 (GVBl. S. 287).

⁶⁴ Zentralabteilung in Würzburg und Dienststellen in Ansbach, Augsburg, Bayreuth, Landshut, München, Regensburg, Würzburg.

⁶⁵ § 1 Abs. 1 Verordnung über das Landesamt für Finanzen (LfFV) vom 08.08.2005 (GVBl. S. 371).

⁶⁶ Mit Ausnahme der in Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Immobilien Freistaat Bayern (IMBYG) vom 22.12.2015 (GVBl. S. 477, 490) genannten Bereiche.

⁶⁷ Zuvor lag die Rechts- und Fachaufsicht beim Finanzministerium.

33.1.3 Grundstockvermögen einschließlich Grundvermögen des Staates

Das Grundstockvermögen umfasst alle Vermögen des Staates, das nicht als Kassenbestand, Reserven (Rücklagen) oder Einnahmen durch den Haushaltsplan oder gesetzliche Anordnung zur Verwendung für einen bestimmten Staatszweck zur Verfügung gestellt ist.⁶⁸ Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte sind regelmäßig Grundstockvermögen.⁶⁹ Das Grundstockvermögen steht unter dem besonderen Schutz des Art. 81 BV. Es darf in seinem Wertbestand nur aufgrund eines Gesetzes verringert werden.

Der Grundstock ist der in Geld bestehende Teil des Grundstockvermögens.⁷⁰ Der Grundstock nimmt die Erlöse aus der Verwertung von Gegenständen des Grundstockvermögens auf, um sie unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und unter sorgfältiger Würdigung der jeweiligen Bedürfnisse des Staates zu Neuerwerbungen für das Grundstockvermögen zu verwenden.⁷¹

Der staatliche Immobilienbestand (Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte) wird durch die Verwaltungsvorschriften zur BayHO in Besonderes und Allgemeines Grundvermögen eingeteilt. Das Besondere Grundvermögen⁷² umfasst den Teil, der für Verwaltungszwecke des Staates, für Zwecke der im Auftrag des Staates tätigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder im Rahmen des Gemeingebrauchs im Aufgabenbereich des Staates genutzt wird oder genutzt werden soll. Das Allgemeine Grundvermögen⁷³ umfasst den Teil des staatlichen Immobilienbestandes, der für die o. g. Zwecke nicht benötigt wird.

Sofern kein Staatsbedarf besteht, sind Nachlassimmobilien zu veräußern.⁷⁴ Wenn der Erlös nach Abzug daraus zu deckender Nachlassverbindlichkeiten nicht mehr als 5.000 € beträgt, ist dieser im Allgemeinen Haushalt⁷⁵ zu verbuchen. Andernfalls ist der volle Erlös beim Grundstock⁷⁶ zu vereinnahmen.⁷⁷

⁶⁸ BayVerfGH vom 03.11.1954 (GVBl. S. 329).

⁶⁹ Siehe auch Nr. 2.4 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen über die Grundstockvermögen des Staates und Grundstock (Grundstocksbekanntmachung - GrstBek) vom 08.08.2002 (StAnz 2002 Nr. 34 ber. Nr. 47).

⁷⁰ Art. 113 Abs. 2 BayHO.

⁷¹ Nr. 3.1 der GrstBek.

⁷² VV Nr. 1.1 zu Art. 64 BayHO.

⁷³ VV Nr. 1.2 zu Art. 64 BayHO.

⁷⁴ Nr. 2.1.6 der NachlR.

⁷⁵ Bei Kap. 13 06 Tit. 119 11.

⁷⁶ Bei Kap. 80 10 Tit. 131 01.

⁷⁷ Nr. 3.5 der GrstBek, Nr. 2.1.6.2 der NachlR.

33.2 Feststellungen

Von 2012 bis 2017 stiegen die Nachlassfälle des Freistaates von 987 auf 1.532 pro Jahr. Dies führte auch zu einem Anstieg der offenen Nachlassfälle von 2.752 Ende 2012 auf 3.910 Ende 2017.

Entwicklung der Anzahl der Nachlassfälle						Tabelle 50
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Neue Fälle	987	1.123	1.154	1.278	1.351	1.532
Offene Fälle	2.752	3.133	3.208	3.271	3.655	3.910

Die Netto-Einnahmen aus dem Nachlassvermögen des Freistaates betragen im Durchschnitt der letzten fünf Jahre 4,6 Mio. € pro Jahr.

Von den Einnahmen aus Erbschaften können Ausgaben abgesetzt werden aus Anlass der Verwaltung und Verwertung von Nachlassgegenständen, der Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten, insbesondere aus Pflichtteilsrechten, Vermächtnissen und Auflagen sowie der Rückerstattung von zu Unrecht vereinnahmten Nachlassbeträgen.⁷⁸

Das LfF hat aus den offenen Nachlassfällen 3.987⁷⁹ Flurstücke gelistet, die noch nicht abschließend abgewickelt sind. Darunter befanden sich auch kaum werthaltige Immobilien, sog. Schrottimmobilien.

33.2.1 Wahrnehmung der Aufgaben

Beim LfF wurde die Verwaltung und Abwicklung des Nachlassvermögens faktisch bei der Dienststelle Würzburg konzentriert.⁸⁰ Die Rechtsabteilung der Dienststelle Würzburg ist insoweit spätestens seit 28.09.2006 tätig.

Soweit Immobilien im Nachlassvermögen enthalten sind, übernimmt das LfF über eine reine Finanzverwaltung hinaus zum Teil über Jahre auch weitere Aufgaben, wie z. B.

- die Verkehrssicherungspflicht zu erfüllen,
- die Nutzung durch Unberechtigte zu unterbinden,
- die Nutzung über das vertraglich vereinbarte Maß hinaus abzustellen,
- Müll- und Schadstoffablagerungen zu verhindern,
- dem Verlust von Baurecht vorzubeugen und
- etwaigem Substanzverlust an Gebäuden entgegenzuwirken.

⁷⁸ Nrn. 2.1.1, 2.2.2, 4.2 der NachIR sowie Haushaltsvermerk zur Haushaltsstelle Kap. 13 06 Tit. 119 11.

⁷⁹ Stand: Mitte September 2017. Davon stehen 1.584 im Alleineigentum, 898 im Miteigentum und 1.447 im Gesamthandseigentum (z. B. Erbengemeinschaft); 58 enthalten keine Angabe hierzu.

⁸⁰ Die rechtliche Grundlage für die örtliche Zuständigkeit wurde 2017 noch während der Prüfung des ORH angepasst.

Dies erfordert auch regelmäßige Objektbegehungen der über den Freistaat und seine Grenzen hinaus verteilten Nachlassimmobilien, für die an jeder Dienststelle des LfF zusätzlich Personal und Know-how vorgehalten wird.

Objektbegehungen finden in der Regel nur bei der Inbesitznahme von Nachlassimmobilien innerhalb Bayerns statt. Bauliche Maßnahmen werden nur zur Verkehrssicherung durchgeführt, nicht aber zur Substanz- und Werterhaltung, die insbesondere für spätere Veräußerungserlöse wichtig ist.

Die Zuständigkeit für die Verwertung von Nachlassimmobilien wurde für einzelne Fallgruppen zwischen IMBY und LfF aufgeteilt. Beispielsweise überträgt das LfF Nachlassimmobilien an die IMBY zur sog. freien Verwertung, wenn diese im Alleineigentum des Freistaates stehen und nicht belastet sind und der Nachlass frei von Nachlassverbindlichkeiten ist. Sind die Nachlassimmobilien im Gesamthandseigentum, weil der Freistaat Teil einer Erbengemeinschaft ist, verbleibt die Zuständigkeit beim LfF.

33.2.2 Nachlassrichtlinien

Die Nachlassrichtlinien von 2003 wurden bislang nicht an die mit der Verwaltungsreform 2005 geänderte Rechtslage angepasst. Sie beinhalten weder die aufgrund der Verwaltungsreform 2005 geschaffenen Dienststellen des LfF und die 2006 neu errichtete IMBY noch deren neue Zuständigkeiten.

Für die Zeit ab 01.01.2017 werden vom Finanzministerium umfangreichere statistische Daten „im Hinblick auf Informationsrechte, etwa des Landtages“ eingefordert. In den Nachlassrichtlinien ist das bislang ebenfalls nicht übernommen worden.

33.2.3 Zuführung von Verwertungserlösen zum Grundstock

Von den 5.893 Nachlassfällen aus den Jahren 2012 bis 2016 waren zum Zeitpunkt der Prüfung 190 Fälle abgeschlossen, deren Nachlass nicht überschuldet war und mindestens eine Nachlassimmobilie enthielt.

Der ORH hat davon 52 Fälle geprüft und in 19 Fällen festgestellt, dass Erlöse aus der Verwertung von Nachlassimmobilien nicht dem Grundstock zugeführt wurden, obwohl der Reinerlös über der Wertgrenze von 5.000 € lag. Dem Grundstock wurden dabei in der Summe rd. 611.000 € nicht zugeführt.

33.3 Würdigung und Empfehlung

33.3.1 Wahrnehmung der Aufgaben

Die sachliche Zuständigkeit für Nachlassimmobilien ist zwischen LfF und IMBY nach Ansicht des ORH unzureichend geregelt. Darauf hatte der ORH bereits 2012 hingewiesen. Die IMBY wurde mit dem Ziel errichtet, u. a. die wirtschaftliche Verwendung und Verwertung des Immobilienportfolios, insbesondere durch gezielte Verwertung entbehrlicher Liegenschaften, zu optimieren.⁸¹ Die gegenwärtige Verteilung der Aufgabenwahrnehmung zwischen LfF und IMBY bezüglich der Nachlassimmobilien wird diesem Ziel nicht gerecht. Der gegenwärtige Status hat bei der Grundstücksbewirtschaftung und der -verwertung zu Doppelstrukturen geführt: Beim LfF wird zusätzliches Know-how für die Bewirtschaftung verschiedenartiger Nachlassimmobilien sowie für die Tätigkeit als Immobilienmakler vorgehalten, das bereits bei der IMBY vorhanden ist.

Aus Sicht des ORH sollten die fachspezifischen Kompetenzen staatlicher Stellen gezielt eingesetzt werden: Die Zuständigkeit für die rechtliche Abwicklung der Nachlassfälle sollte beim LfF verbleiben. Allerdings ist das LfF bezüglich der Nachlassimmobilien nicht eine Grundbesitz bewirtschaftende Stelle im üblichen Sinne, sondern benötigt im Einzelfall lediglich den Erlös aus der Verwertung der Nachlassimmobilie, um Nachlassverbindlichkeiten zu begleichen. Deshalb sollte die IMBY die Bewirtschaftung von Nachlassimmobilien übernehmen und das LfF bei Bedarf bei der Verwertung unterstützen; dies gilt insbesondere bei Immobilien, die aufgrund ihrer Beschaffenheit schwer zu veräußern sind. Der ORH empfiehlt deswegen, die Nachlassrichtlinien auch hinsichtlich der Zuständigkeiten und des erforderlichen Zusammenwirkens von LfF und IMBY anzupassen.

Um die Nachlassimmobilien sachgerecht zu bewirtschaften und zu verwerten, sollten Begehungen aller Objekte regelmäßig und in notwendigem Umfang stattfinden. In der Folge sollten im Interesse einer bestmöglichen wirtschaftlichen Verwertung auch Maßnahmen zur Substanz- und Werterhaltung erwogen und in angemessenem Umfang durchgeführt werden.

33.3.2 Nachlassrichtlinien

Die Nachlassrichtlinien wurden seit über zehn Jahren nicht angepasst. Für die Abwicklung von dem Freistaat als Erben zufallendem Nachlassvermögen stehen dem LfF, insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeiten, der Verwaltungskosten und der Statistik, keine aktuellen Vorschriften zur Verfügung.

Der ORH empfiehlt, die Nachlassrichtlinien endlich fortzuschreiben, an die geänderten Rahmenbedingungen anzupassen und dabei die oben genannten Empfehlungen des ORH zur Bewirtschaftung und Verwertung von Nachlassimmobilien zu berücksichtigen. Angesichts von rd. 4.000 offenen Nachlassfällen und Einnahmen aus Nachlässen von über 4 Mio. € pro Jahr erscheint diese Anpassung nach Ansicht des ORH dringlich.

⁸¹ Begründung B) zum Nachtragshaushaltsgesetz 2006, § 1 Nr. 5 zu Abs. 1.



33.3.3 Zuführung von Verwertungserlösen zum Grundstock

Die unterlassene Abführung der Verwertungserlöse verstößt gegen die Vorgaben der Nachlassrichtlinien und der Grundstockbekanntmachung. Im Ergebnis führt dies zu einer Schmälerung des Grundstocks.

Der ORH vertritt die Auffassung, dass die Erlöse aus der Verwertung der Nachlassimmobilien dem Grundstock zuzuführen sind. Alle bisher nicht vorgenommenen Abführungen von Verkaufserlösen an den Grundstock sollten nachgeholt und die einschlägigen Regelungen zum Grundstockvermögen künftig beachtet werden.

33.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das LfF hat in Abstimmung mit dem Finanzministerium mitgeteilt, dass die Zuständigkeiten zwischen LfF und IMBY klar verteilt seien und dass die Zuständigkeitsabgrenzung in der Praxis erfolgreich umgesetzt werde. Nach Auffassung des Bauministeriums und der IMBY sei das LfF als Grundbesitz bewirtschaftende Dienststelle für die Nachlassimmobilien anzusehen.

Laut LfF und Finanzministerium gehören Nachlassimmobilien grundsätzlich nicht zum Grundstockvermögen. Diese Ansicht teilen auch die IMBY und das Bauministerium. Außerdem könne der Erlös aus der Verwertung einzelner Vermögensgegenstände nicht vollständig entsprechend dem Wiederanlagegebot (Art. 81 Satz 2 BV) zur Schaffung neuen Grundstockvermögens verwendet werden, weil der Nachlass zweckgebunden zur Befriedigung von Nachlassverbindlichkeiten zu verwenden sei.

Im Hinblick auf die teilweise unterbliebene Zuführung von Verwertungserlösen zum Grundstockvermögen werde das Finanzministerium das LfF um eine umfassende Aufbereitung der Thematik bitten und sodann eine sachgerechte Lösung finden, die auch eine Nachzahlung an den Grundstock in angemessenem Umfang beinhalten könne.

Unbestritten ist allseits, dass die Nachlassrichtlinien einer Anpassung bedürfen. Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass in diesem Zusammenhang die Aufnahme einer Zuständigkeitsabgrenzung zwischen IMBY und LfF geplant sei.

Das Finanzministerium und das Bauministerium bestätigen, dass keine Maßnahmen durchgeführt werden, die der Substanz- und Werterhaltung dienen.

33.5 Schlussbemerkung

Seit Jahren sind die Zuständigkeitsfragen für Nachlassimmobilien in den Verwaltungsvorschriften unzureichend festgelegt. Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass alle Nachlassimmobilien dem Grundstockvermögen zuzuordnen sind. Erlöse aus der Verwertung der Nachlassimmobilien sind nach Abschluss des Nachlassfalles dem Grundstock zuzuführen. Alle bisher nicht vorgenommenen Abführungen von Verkaufserlösen an den Grundstock sollten nachgeholt werden.

Die speziell für Immobilien gegründete IMBY sollte die Verwaltung und Bewirtschaftung auch der Nachlassimmobilien übernehmen; das umfasst auch Maßnahmen der Substanz- und Werterhaltung. Die Zuständigkeit für die Klärung und Abwicklung der Nachlassfälle sollte beim LfF verbleiben, bis aus dessen Sicht der Nachlassfall abgeschlossen werden kann. Dabei ist auf das Zusammenwirken von IMBY und LfF zu achten. Der ORH empfiehlt, unwirtschaftliche Doppelstrukturen zu vermeiden und die Nachlassrichtlinien dementsprechend neu zu fassen.







STAATSMINISTERIUM FÜR WOHNEN, BAU UND VERKEHR

34 Fortschreibung des Schienennahverkehrsplans

(Kap. 03 67 Tit. 231 01/682 03)

Der Schienennahverkehrsplan ist ein zentrales strategisches Instrument zur Planung, Organisation und Sicherstellung des Schienenpersonennahverkehrs in Bayern; er ist alle zwei Jahre fortzuschreiben. Dass die Staatsregierung diesen Plan 14 Jahre nicht erarbeitet hat, ist ein schweres Versäumnis.

Die Betreiber von Schienennetz und Bahnhöfen erhalten in Bayern jährlich 700 Mio. € für deren Nutzung. Dennoch gibt es zahlreiche Mängel etwa am Gleisoberbau oder Signalstörungen. Der ORH empfiehlt deshalb, diese Infrastrukturstörungen endlich systematisch zu analysieren und Vorschläge zu deren Beseitigung aufzuzeigen. Außerdem sollte die Staatsregierung jede Einflussmöglichkeit nutzen, damit die Infrastruktur ausreichend unterhalten wird.

Der ORH hat 2017/2018 die Betätigung des Freistaates als Gesellschafter der Bayerischen Eisenbahngesellschaft mbH (BEG) sowie die Verwendung der Regionalisierungsmittel zur Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) geprüft. Prüfungsmaßstab waren die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.

34.1 Ausgangslage

34.1.1 Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH

Der Bund hat Anfang 1996 die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) auf die Länder übertragen. Seither ist der Freistaat Aufgabenträger im Bereich des SPNV. Die Unterhaltung und Instandsetzung der Infrastruktur obliegt unverändert den Infrastrukturbetreibern.⁸²

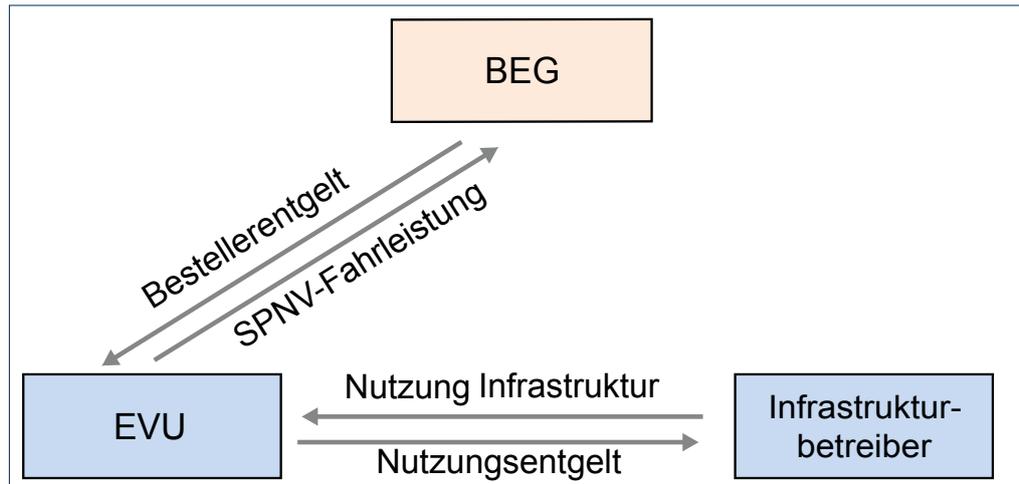
Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben bedient sich der Freistaat seit 1996 der BEG, die als 100%ige Beteiligung des Freistaates in seinem Auftrag und nach seinen Vorgaben tätig wird.⁸³ Seither bestellt die BEG den gesamten Regional- und S-Bahn-Verkehr in Bayern im Auftrag und nach Vorgabe des Bauministeriums.⁸⁴

Hierzu beauftragt die BEG Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU). Diese nutzen zur Erbringung der bestellten Verkehrsleistungen das Schienennetz samt Bahnhöfen verschiedener Infrastrukturbetreiber, vor allem der Deutschen Bahn. Vertragsbeziehungen bestehen damit einerseits zwischen BEG und EVU über die Erbringung von Verkehrsleistungen und andererseits zwischen EVU und Infrastrukturbetreiber über die Nutzung der Infrastruktur. Vertragsbeziehungen zwischen BEG und Infrastrukturbetreiber bestehen nicht.

⁸² § 8 Abs. 4 BSWAG.

⁸³ § 1 Abs. 2 RegG i. V. m. Art. 15, 16 BayÖPNVG.

⁸⁴ Seit März 2018, zuvor Innenministerium (OBB) bzw. Wirtschaftsministerium.



Das Schienennetz in Bayern umfasst gesamt 6.700 km. Davon werden 6.000 km von der Deutschen Bahn und 700 km von nichtbundeseigenen Eisenbahnen betrieben.

34.1.2 Regionalisierungsmittel

Zur Finanzierung des ÖPNV erhalten die Länder sog. Regionalisierungsmittel aus dem Steueraufkommen des Bundes, die insbesondere für den SPNV zu verwenden sind.⁸⁵ Bis 2016 wurde die Höhe der Regionalisierungsmittel regelmäßig neu verhandelt und mehrfach angepasst. Im Zuge der Neufassung des Regionalisierungsgesetzes 2016 einigten sich Bund und Länder auf eine Anhebung der Mittel auf 8,0 Mrd. € und auf eine jährliche Dynamisierung in den Jahren 2017 bis 2031 von 1,8 %. 2016 erhielt der Freistaat 1,2 Mrd. € Regionalisierungsmittel.

34.1.3 Schienennahverkehrsplan

Die Vorgaben für die Planung, Organisation und Sicherstellung des SPNV sowie der dafür zur Verfügung stehende Finanzrahmen werden in einem Schienennahverkehrsplan festgelegt, für den das Bauministerium zuständig ist. Er wird von der Staatsregierung beschlossen und ist alle zwei Jahre fortzuschreiben. Dem Landtag ist Bericht zu erstatten.⁸⁶ Der Plan enthält:

- ▶ Eine Darstellung des Ist-Zustands des SPNV und der Vernetzung des SPNV mit dem Schienenpersonenfernverkehr.
- ▶ Zielvorgaben für die künftige Erschließung des Staatsgebiets mit SPNV-Leistungen, für Verbesserungen des SPNV durch kürzere Fahrzeiten und verbesserte Fahrplanangebote sowie für eine dichtere Vernetzung des SPNV mit dem allgemeinen ÖPNV und mit dem Schienenpersonenfernverkehr.
- ▶ Eine Analyse festgestellter Schwachstellen und Vorschläge für deren Beseitigung.

⁸⁵ §§ 5, 6 RegG.

⁸⁶ Art. 17 BayÖPNVG.



- Verkehrliche Forderungen und Vorstellungen für eine verbesserte Infrastruktur im Bereich des Fahrwegs und der Schnittstellen zwischen SPNV, ÖPNV und den verschiedenen Formen des Individualverkehrs sowie für Ausbaumaßnahmen, die von der Deutschen Bahn AG, den nichtbundeseigenen Eisenbahnen und anderen Trägern des Schienennetzes erwartet werden.

34.2 Feststellungen

34.2.1 Fortschreibung des Schienennahverkehrsplans

Der erste bayerische Schienennahverkehrsplan wurde 1998 vorgelegt. Er beschrieb die verkehrspolitischen Zielsetzungen, die Rahmenbedingungen der Bahnreform sowie die Regionalisierung in Bayern. Für die Jahre 1999/2000, 2001/2002 sowie 2003 bis 2005 wurden weitere Schienennahverkehrspläne veröffentlicht. Seitdem sammelt, plant und bearbeitet die BEG Einzelanforderungen zum SPNV. Seit 14 Jahren steht eine Fortschreibung des Schienennahverkehrsplans aus.

Das Bauministerium begründete dies mit den langjährigen Verhandlungen auf Bundesebene über die Verteilung der Regionalisierungsmittel bis 2016 und der somit fehlenden verlässlichen Planungsgrundlage.

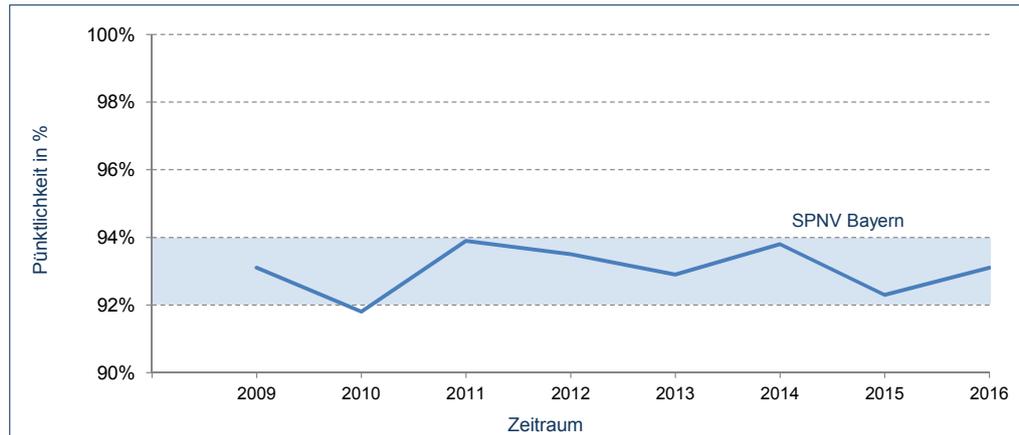
34.2.2 Infrastrukturbedingte Verspätungen

Der Schienennahverkehrsplan 2003 bis 2005 benannte die Verbesserung der Pünktlichkeit als ein herausragendes Ziel der bayerischen Verkehrspolitik.

Ferner dokumentierte der Plan die wesentlichen Verspätungsursachen. Dies waren in der Vergangenheit Fahrwegprobleme, beispielsweise Mängel am Gleisoberbau, Weichen- bzw. Signalstörungen. Daneben beeinträchtigten Bau- und Instandhaltungsarbeiten den Betrieb. Der Plan stellte einzelne, bereits abgeschlossene Maßnahmen zur Verbesserung der Pünktlichkeit dar. Er beinhaltete weder eine systematische Analyse der Verspätungsursachen noch Lösungsansätze hierfür.

Die bayernweite Pünktlichkeit im SPNV bewegte sich in den Jahren 2009 bis 2016 zwischen 92 und 94 %. Als pünktlich gilt dabei ein Zug, der weniger als 6 Minuten verspätet ist. Nicht einbezogen in die Pünktlichkeitsstatistik sind ausgefallene Züge.⁸⁷

⁸⁷ Gesamtausfallquote (Anteil der ausgefallenen an den bestellten Zugkilometern) in 2016: 2,9 %.



2016 ließen sich 37 % der Verspätungen ohne Sekundärursache⁸⁸ im Nahverkehr auf Störungen der Infrastruktur zurückführen. Gründe hierfür waren insbesondere die vorgenannten Fahrwegprobleme. Insgesamt handelte es sich um 166.400 Einzelfälle mit einer kumulierten Verspätung von 705.104 Minuten. Dies entspricht durchschnittlich rd. 450 Störungen pro Tag.

Die BEG bestellte 2016 für 941 Mio. € Leistungen im SPNV. Damit finanzierte sie - über die von ihr beauftragten EVU - mit 691 Mio. € (73 %) die Ausgaben für die Nutzung der Schieneninfrastruktur (Nutzung von Trassen und Stationen). Diese Mittel stehen dem jeweiligen Infrastrukturbetreiber zu.

Die EVU zahlen u. a. für infrastrukturbedingte Verspätungen entsprechend den vertraglichen Regelungen Vertragsstrafen an die BEG. Allerdings obliegt die Unterhaltung und Instandsetzung der Infrastruktur den Infrastrukturbetreibern.

34.3 Würdigung

34.3.1 Fortschreibung des Schienennahverkehrsplans

Entgegen den gesetzlichen Vorgaben hat das zuständige Staatsministerium den Schienennahverkehrsplan nicht alle zwei Jahre fortgeschrieben und der Staatsregierung zum Beschluss vorgelegt. Damit fehlen seit 2005 insgesamt sechs solcher Berichte. Folge war, dass der Landtag zum privatisierten und regionalisierten SPNV keine regelmäßigen Informationen in systematischer und durchgängig gleicher Form erhielt.

Die gesetzlichen Vorgaben sind einzuhalten. Gerade beschränkte Mittel erfordern eine Priorisierung der Ausgaben, die transparent im Schienennahverkehrsplan abzubilden ist. Zudem trifft das Argument, aufgrund unsicherer Planungsgrundlagen sei dies nicht leistbar, nicht mehr zu: die Ausgaben sind mit der Neufassung des Regionalisierungsgesetzes bereits seit 2016 bis einschließlich 2031 gesichert.

⁸⁸ Sekundärursache bezeichnet Folgeverspätungen aufgrund einer vorangegangenen Störung.



34.3.2 Infrastrukturbedingte Verspätungen

Die Infrastrukturbetreiber erhalten jährlich 700 Mio. € an Regionalisierungsmitteln für die Nutzung der Infrastruktur. Gleichwohl gibt es zahlreiche infrastrukturbedingte Störungen.

Die hohe Anzahl an infrastrukturbedingten Verspätungen legt nahe, dass die derzeitigen Vertragsstrafen gegenüber den EVU nur bedingt Wirkung zeigen. Mangels Vertragsbeziehung mit den Infrastrukturbetreibern hat die BEG keine unmittelbare Möglichkeit, die infrastrukturbedingten Verspätungen zu reduzieren und damit die Pünktlichkeit zu verbessern.

Der Schienennahverkehrsplan enthält nach den gesetzlichen Vorgaben eine Analyse festgestellter Schwachstellen und Vorschläge für deren Beseitigung. Im Rahmen des Schienennahverkehrsplans sollten daher die Ursachen für die infrastrukturbedingten Verspätungen systematisch analysiert und konkrete Vorschläge für deren Beseitigung aufgezeigt werden.

34.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Bauministerium hat angekündigt, der Forderung nach Erstellung eines aktuellen Schienennahverkehrsplans selbstverständlich nachzukommen. Es betont, dass auch ohne aktualisierten Schienennahverkehrsplan die Staatsregierung und die BEG stets versucht hätten, die für eine Optimierung des SPNV notwendigen Infrastrukturmaßnahmen gegenüber den Eisenbahninfrastrukturunternehmen einzufordern.

34.5 Stellungnahme der Deutschen Bahn AG

Bei der Infrastruktur bedürfe es einer gezielten und konsequenten Erneuerung und eines nachhaltigen Ausbaus. In ihrer Funktion als Infrastrukturbetreiber bestätige sie die Notwendigkeit der Wiederaufnahme eines fortgeschriebenen Schienennahverkehrsplans. Neben einer detaillierten Betrachtung von Einzelereignissen empfehle sie dringend, eine systemisch-ganzheitliche Analyse der Eisenbahnverkehre in den Rahmen der Schwachstellenanalyse des Schienennahverkehrsplans aufzunehmen und so einen nachhaltigen Effekt zu erzeugen.

34.6 Schlussbemerkung

Nach den gesetzlichen Vorgaben ist der Schienennahverkehrsplan ein zentrales strategisches Instrument zur Planung, Organisation und Sicherstellung des SPNV in Bayern. Er muss alle zwei Jahre fortgeschrieben und dem Landtag vorgelegt werden. Dass die Staatsregierung diesen Plan 14 Jahre nicht erarbeitet hat, ist ein schweres Versäumnis.

Die Infrastrukturbetreiber erhalten jährlich 700 Mio. € an Regionalisierungsmitteln für die Nutzung von Schienennetz und Bahnhöfen. Gleichwohl gibt es zahlreiche infrastrukturbedingte Störungen. Der ORH empfiehlt deshalb, diese endlich systematisch zu analysieren und Vorschläge zu deren Beseitigung aufzuzeigen sowie jede Einflussmöglichkeit zu nutzen, damit die Infrastruktur ausreichend unterhalten wird.

35 **Zustand der Staatsstraßen und Brücken**

(Kap. 03 80 Tit. 750 00)

 **38 % der Staatsstraßen befinden sich in einem sanierungsbedürftigen Zustand, bei weiteren 22 % gibt der Straßenzustand Anlass zu intensiver Beobachtung. Aktuell besteht bei den Staatsstraßen für die bauliche Bestandserhaltung ein Nachholbedarf von über 2 Mrd. €.**

Der ORH empfiehlt, bei der Ermittlung des langfristigen Finanzbedarfs für Erhaltungsmaßnahmen an Staatsstraßen von tatsächlich erforderlichen Kosten auszugehen. Auf dieser Basis sollte, unter Berücksichtigung insbesondere finanzieller und personeller Aspekte, ein Konzept für eine dauerhafte Sicherung der Staatsstraßen-Infrastruktur einschließlich der Brücken entwickelt werden.

Der ORH hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg den Mitteleinsatz und den prognostizierten Mittelbedarf für die Bestandserhaltung geprüft bei:

- ▶ Staatsstraßen auf Basis der staatlichen Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) und
- ▶ Brücken auf Basis der staatlichen Straßeninformationsbank, Segment Bauwerke.

Der ORH hat bereits wiederholt, zuletzt 2010, auf die unzureichenden Maßnahmen zur Erhaltung der Staatsstraßen hingewiesen.⁸⁹ Der Landtag hat die Staatsregierung daraufhin mehrfach ersucht, der Bestandserhaltung von Staatsstraßen und Brücken Priorität einzuräumen.⁹⁰

⁸⁹ ORH-Berichte 1995 TNr. 20, 1998 TNr. 20, 2001 TNr. 24, 2004 TNr. 22, 2010 TNr. 17.

⁹⁰ Zuletzt Beschluss des Landtags vom 09.06.2011 (LT-Drs. 16/8905 Nr. 2).

35.1 Staatsstraßen

35.1.1 Ausgangslage

Der Freistaat ist Baulastträger der Staatsstraßen in Bayern. Das Staatsstraßennetz hatte im Jahr 2007 eine Gesamtlänge von 13.500 km und im Jahr 2015 von 14.085 km. Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straße zusammenhängenden Aufgaben.⁹¹ Diese Aufgaben nehmen die 19 Staatlichen Bauämter wahr.

Ein Ziel des Bauministeriums⁹² ist es, das Straßennetz zu erhalten und die verfügbaren Haushaltsmittel möglichst effektiv einzusetzen. Hierfür hat die Straßenbauverwaltung mithilfe von Messfahrzeugen messtechnische Zustandserfassungen und -bewertungen der Staatsstraßen in den Jahren 1996/1998, 2002/2003, 2007, 2011 und 2015⁹³ durchgeführt (ZEB-Kampagnen).

Die Ausgaben für die Bestandserhaltung der Staatsstraßen lagen in den Jahren 2014 bis 2017 im Durchschnitt bei 133 Mio. €/Jahr. Im gleichen Zeitraum erfolgten Erhaltungsmaßnahmen an Staatsstraßen auf einer Länge von durchschnittlich 344 km. Zudem lagen die Ausgaben für den Um- und Ausbau bei durchschnittlich 90 Mio. €/Jahr.



⁹¹ Art. 9 BayStrWG.

⁹² Bzw. dessen Vorgängerin bis März 2018, der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Innern (OBB).

⁹³ OBB: Erhaltungsmanagement der Bundes- und Staatsstraßen in Bayern - Zustandserfassung und -bewertung (Stand: 07/2017; http://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/vum/strasse/bauunterhalt/42_zeb_bericht.pdf); wegen eines defekten Messfahrzeugs und Mängeln hinsichtlich der Datenqualität verzögerte sich die Veröffentlichung der Daten.

35.1.2 Feststellungen

35.1.2.1 Zustand der Staatsstraßen

Bei der Zustandserfassung werden die Ebenheit im Längs- und Querprofil, die Griffigkeit und die Substanzmerkmale an der Oberfläche⁹⁴ erfasst. Die erfassten Zustandsgrößen werden in Zustandswerte (ZW) von 1,0 - 5,0 umgerechnet und daraus ein Gesamtwert gebildet. Folgende drei maßgeblichen Werte werden gemäß der einschlägigen Richtlinien⁹⁵ unterschieden:

- Der Zustandswert 1,0 kennzeichnet den Idealzustand, z. B. bei den Ebenheitsmerkmalen und Substanzmerkmalen.
- Der Zustandswert 3,5 (Warnwert) beschreibt den Zustand, dessen Erreichen Anlass zu intensiver Beobachtung, zur Analyse der Ursachen für den schlechten Zustand und ggf. zur Planung von geeigneten Maßnahmen ist.
- Der Zustandswert 4,5 (Schwellenwert) beschreibt den Zustand, bei dessen Erreichen die Einleitung von baulichen oder verkehrsbeschränkenden Maßnahmen geprüft werden muss.

Bewertungsschema Zustandswert		Abbildung 20
Zustandswert	Farbskala	
5,0		
4,5		Schwellenwert (> 4,5)
4,0		
3,5		Warnwert (> 3,5)
3,0		
2,5		
2,0		
1,5		
1,0		

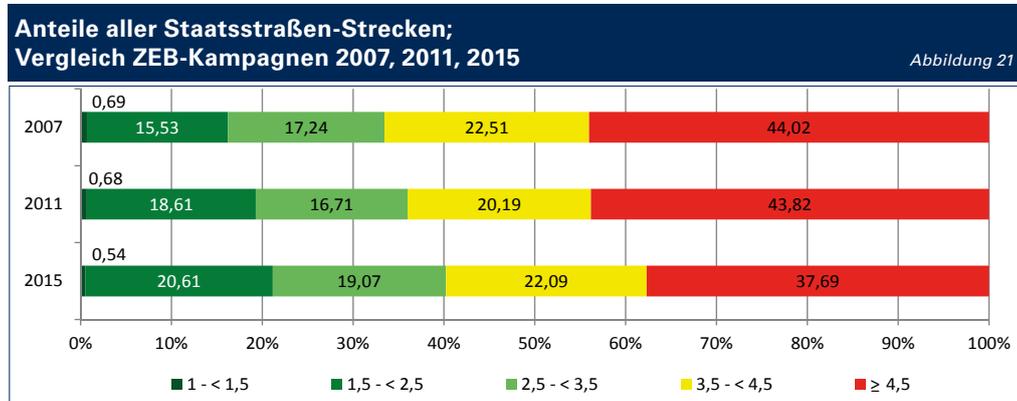
⁹⁴ Z. B. Netzrisse, Risshäufungen und Einzelrisse.

⁹⁵ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen: Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien zur Zustandserfassung und -bewertung von Straßen, Ausgabe 2006 (ZTV ZEB-StB 06).



Aufgrund einer Fortschreibung der Richtlinien waren die Werte aus den ZEB-Kampagnen der Jahre 1996 bis 2011 nicht mehr direkt mit den neuen Werten vergleichbar.⁹⁶ Die OBB hat daher eine Umrechnung der Werte der Jahre 2007 und 2011 durchgeführt.

Hinsichtlich des Zustandswerts ergibt ein Vergleich der ZEB-Kampagnen 2007, 2011 und 2015 folgendes Ergebnis:



Der Vergleich der Messkampagnen veranschaulicht, dass sich der Streckenanteil, der den Schwellenwert (ZW > 4,5) überschritten hat, seit der letzten Befahrung um 6,1 Prozentpunkte reduziert hat. Der zwischen Warnwert und Schwellenwert liegende Streckenanteil ist annähernd auf dem Niveau von 2007.

Damit haben im Jahr 2015 fast 60 % der Strecken den Warnwert überschritten (ZW > 3,5), darunter fast 38 % auch den Schwellenwert (ZW > 4,5).

35.1.2.2 Nachholbedarf

Die Streckenanteile, bei denen der Schwellenwert (ZW > 4,5) überschritten ist, bewertet die Bauverwaltung als sanierungsbedürftig und benennt die Kosten, die für die Instandsetzung dieser Streckenanteile notwendig wären, als sog. Nachholbedarf.⁹⁷

Auf Grundlage des ursprünglichen Bewertungssystems der ZEB 2007 und eines durchschnittlichen Kostenansatzes von 150.000 €/km errechnete die Bauverwaltung für das damalige Streckennetz von 13.500 km einen Nachholbedarf von 720 Mio. €.⁹⁸

⁹⁶ Vgl. Fn. 93, S. 6.

⁹⁷ OBB: Erhaltungsmanagement an Straßen in Bayern (bau intern, Sonderheft August 2011, S. 14).

⁹⁸ Vgl. Fn. 97.

Zur Prüfung, ob die o. g. Annahmen zum Kostenansatz der Erhaltungsmaßnahmen realistisch waren, hat der ORH die tatsächlichen Kosten für Maßnahmen im Rahmen der Bestandserhaltung aus den Jahren 2011 bis 2017 auf Basis des MaViS⁹⁹-Datenbestands ausgewertet.

Diese Auswertung ergab durchschnittliche Kosten von 575.000 €/km für Ortsdurchfahrten (OD) und 386.500 €/km für Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrten. Damit errechnete sich auf Grundlage des aktuellen Bewertungssystems und der Längenanteile ZW > 4,5 des Jahres 2015 ein Nachholbedarf von 2,165 Mrd. €.

Berechnung des Nachholbedarfs 2015				<i>Tabella 51</i>
	Länge in km	Längenanteil ZW > 4,5 in km	Durch- schnittliche Kosten in km/€	Nachholbedarf in Mio. €
Innerhalb OD	2.468	883	575.000	507,7
Außerhalb OD	11.617	4.287	386.500	1.656,9
Gesamt	14.085			2.164,6

Das Abarbeiten des Nachholbedarfs beispielsweise im Verlauf von 20 Jahren würde rechnerisch jährlich 108 Mio. € (nach aktuellem Baukostenstand) erfordern.

Im Jahr 2018 ging das Bauministerium vereinfachend für einen Ersatz des Bestands in genau der vorhandenen Form von durchschnittlichen Kosten von 190.000 €/km und damit insgesamt 900 Mio. € aus.¹⁰⁰ Das ergäbe auf 20 Jahre gesehen einen jährlichen Finanzbedarf von 45 Mio. €.

35.1.2.3 Jährlicher Finanzbedarf für die laufende Erhaltung

Um die Staatsstraßen und damit das Anlagevermögen zu erhalten, besteht neben dem Nachholbedarf ein laufender Erhaltungsbedarf. Unter Berücksichtigung der Bau- preisentwicklung hat die OBB im Jahr 2011 den erforderlichen Erhaltungsbedarf mit 100 Mio. €/Jahr bzw. 1,17 €/m² beziffert.¹⁰¹

Diese Annahme deckt sich mit dem Ansatz der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ („Daehre-Kommission“) vom Dezember 2012. Hier wurde für die bauliche Erhaltung von Staatsstraßen ein Wert von 1,16 €/m² angenommen.¹⁰²

2018 hat das Bauministerium diesen Wert weiter fortgeschrieben und geht aktuell von einem Erhaltungssatz von 1,25 €/m² und Jahr aus, um die vorhandene Substanz zu erhalten.

Bei einer Streckenlänge von 14.085 km und einer mittleren Fahrbahnbreite von 6,5 m beträgt der jährliche Erhaltungsbedarf (ohne Nachholbedarf) somit 114 Mio. €.

⁹⁹ Programm zur **Ma**ßnahmen-**Vi**sualisierung und -**S**teuerung des StMB.

¹⁰⁰ Antwort des StMB vom 26.04.2018 auf die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Markus Rinderspacher SPD (LT-Drs. 17/21984 vom 10.09.2018).

¹⁰¹ OBB: Erhaltungsmanagement an Straßen in Bayern (bau intern, Sonderheft August 2011, S. 13); vgl. auch ORH-Bericht 2004 TNr. 22.2.

¹⁰² Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, Dezember 2012, S. 19.

35.2 Brücken

35.2.1 Ausgangslage

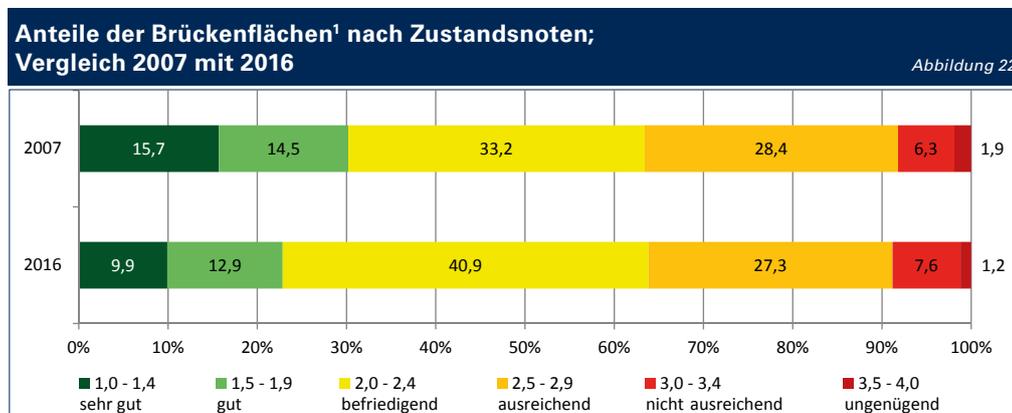
Im Zuge von Staatsstraßen gab es im Jahr 2007 rd. 4.900 und im Jahr 2016 rd. 5.400 Brücken. Die Straßenbauverwaltung prüft nach den in der DIN 1076¹⁰³ festgelegten Prüfzyklen die Brücken an Bundes-, Staats- und den mitverwalteten Kreisstraßen. Die bei den Prüfungen festgestellten Schäden werden hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die Standfestigkeit, Dauerhaftigkeit und Verkehrssicherheit bewertet. Den Brücken werden auf Basis dieser Ergebnisse Zustandsnoten von 1 bis 4 zugeordnet.

Ab der Zustandsnote 3,0 (nicht ausreichender Zustand) kann die Dauerhaftigkeit des Bauwerks nicht mehr gegeben sein. Eine Schadensausbreitung oder Folgeschädigung kann kurzfristig dazu führen, dass die Standsicherheit und/oder Verkehrssicherheit nicht mehr gegeben sind. Ab der Zustandsnote 3,5 (ungenügender Zustand) kann sich zusätzlich ein irreparabler Bauwerksverfall einstellen.¹⁰⁴

35.2.2 Feststellungen

35.2.2.1 Zustand der Brücken

Der Anteil der Brücken im Zuge von Staatsstraßen, deren Zustand in einem sehr guten bzw. guten Bereich liegt, hat sich im Zeitraum 2007 bis 2016 von 30,2 auf 22,8 % verringert. Der Anteil der Brücken in einem nicht ausreichenden bis ungenügenden Zustand (Note $\geq 3,0$) hat sich im selben Zeitraum von 8,2 auf 8,8 % erhöht.



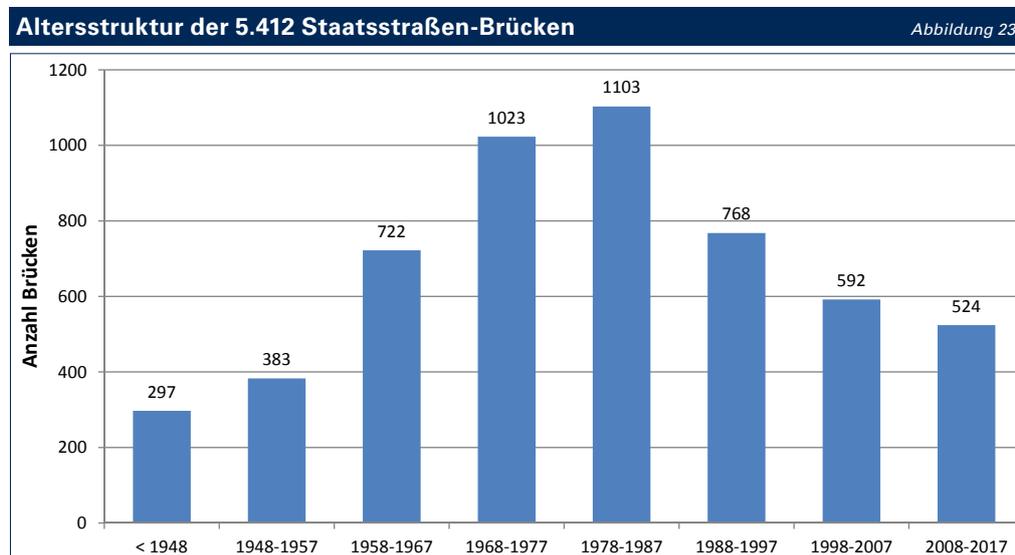
¹Da die Flächen der einzelnen Brücken unterschiedlich sind (z. B. bei Großbrücken) werden die Anteile nach Brückenfläche ausgewertet.

¹⁰³ Deutsches Institut für Normung e. V.: Ingenieurbauwerke im Zuge von Straßen und Wegen - Überwachung und Prüfung (DIN 1076).

¹⁰⁴ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 (RI-EBW-PRÜF), Nr. 7.

35.2.2.2 Altersstruktur der Brücken

Die bisherige Entwicklung des Zustandes der 5.412 Brücken muss auch im Kontext mit deren Altersstruktur betrachtet werden, um ein Gesamtbild zu erhalten. Die Altersstruktur der Brücken ist in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.



Die theoretische Nutzungsdauer von Betonbrücken, die das Gros des Bestandes darstellen, beträgt 70 Jahre.¹⁰⁵ Diese Annahme setzt jedoch voraus, dass zur Hälfte der Standzeit eine Instandsetzungsmaßnahme durchgeführt wird, um die Substanz bis zum Ende der Standzeit gesichert zu erhalten.

Die Abbildung zeigt, dass viele Brücken vor 35 bis 40 Jahren gebaut wurden. Jedenfalls Betonbrücken stehen damit allein wegen ihres Alters zur Instandsetzung an.

35.2.2.3 Haushaltsansatz und Ist-Ergebnis

In den Jahren 2015 bis 2017 stellte der Freistaat 37,5 Mio. €/Jahr für die Erneuerung und Instandsetzung von Brücken zur Verfügung.¹⁰⁶ Im gleichen Zeitraum wurden dafür im Durchschnitt 22,4 Mio. €/Jahr ausgegeben.

In der folgenden Abbildung sind die Ist-Ausgaben den Haushaltsansätzen gegenübergestellt. Es zeigt sich, dass die Ist-Ausgaben insbesondere seit 2013 den Haushaltsansatz erheblich unterschreiten. Die Ist-Ausgaben betragen in den Jahren 2013 bis 2017 insgesamt 105 Mio. € bei einem kumulierten Haushaltsansatz von 167,5 Mio. €.¹⁰⁷

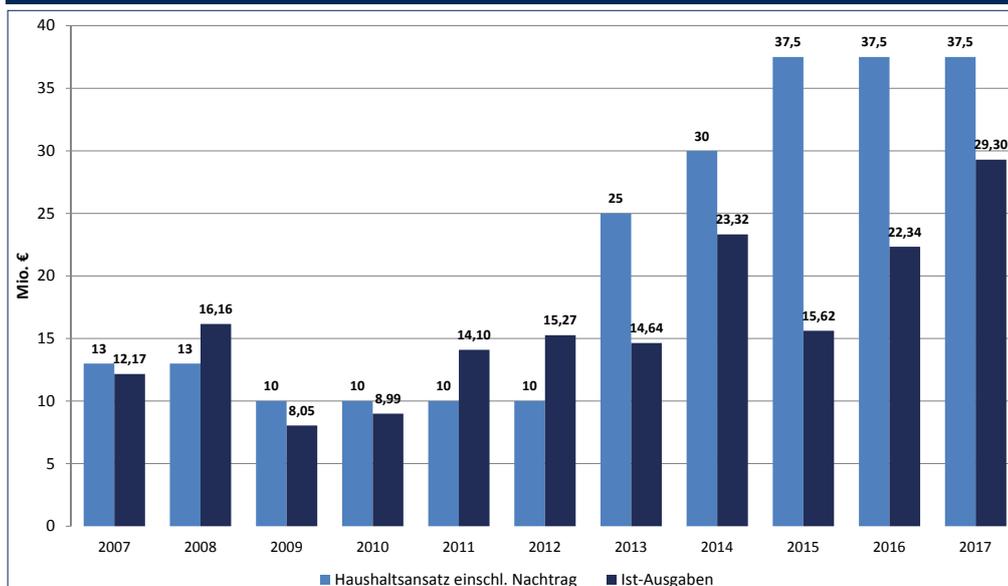
¹⁰⁵ Nr. 2.7 und Tabelle 1 Ablösungsbeträge-Berechnungsverordnung vom 01.08.2010 (BGBl. I S. 856).

¹⁰⁶ Diese Mittel werden gesondert unter Tit. 772 08 im Haushalt ausgewiesen.

¹⁰⁷ Hierin nicht enthalten sind die Ausgaben für Brücken, die als Teil einer Streckenmaßnahme saniert bzw. erneuert wurden.

Vergleich von Haushaltsansatz und Ist-Ausgaben für die Erneuerung und Instandhaltung von Brücken (Mio. €)

Abbildung 24

**35.3 Würdigung**

Der Zustand von 60 % der Staatsstraßen erfordert eine intensive Beobachtung und ist damit nach Auffassung des ORH als eher schlecht einzustufen. Darunter ist bei 38 % der Staatsstraßen aufgrund des sanierungsbedürftigen Zustands die Prüfung von baulichen oder verkehrsbeschränkenden Maßnahmen erforderlich.

Auch wenn sich der Anteil der sanierungsbedürftigen Streckenabschnitte in den letzten Jahren verringert hat, konnte der schon auf Basis der ZEB 2007 festgestellte Nachholbedarf nicht reduziert werden. Legt man die vom ORH ermittelten tatsächlichen Durchschnittskosten zugrunde, erhöht sich der Nachholbedarf auf 2,165 Mrd. €. Allein das langfristige Abarbeiten des Nachholbedarfs während beispielsweise 20 Jahren würde rechnerisch jährlich bereits 108 Mio. € erfordern.

Hinzu kommt ein Bedarf für die laufende Erhaltung der Staatsstraßen von 114 Mio. € pro Jahr. Zusammengenommen wären dies für Nachholbedarf und laufende Unterhaltung 222 Mio. € pro Jahr. Ausgegeben wurden im Jahr 2017 allerdings nur 140 Mio. €.

Auch die Brückenerhaltung erfolgt nicht in ausreichendem Umfang. Das Bauministerium selbst bezifferte 2017 auf Anfrage des ORH den jährlich notwendigen Mittelbedarf für die Erhaltung von Brücken auf 68 Mio. €. Allerdings konnten in den vergangenen fünf Jahren noch nicht einmal die bereitgestellten Mittel in vollem Umfang ausgegeben werden. Damit blieben die Ausgaben 2017 von 29,3 Mio. € um über die Hälfte hinter dem damals angenommenen Bedarf von 68 Mio. € zurück. Mittlerweile geht das Bauministerium sogar von einem Mittelbedarf von 90 Mio. € pro Jahr aus. Damit ist der Differenz-

betrag zwischen Bedarf, Haushaltsansatz und tatsächlichen Ausgaben noch gravierender.

Trotz des Nachholbedarfs, der unzureichenden Finanzausstattung und der nicht einmal ausgeschöpften Haushaltsmittel für Brücken hat das Bauministerium dem ORH keine konkrete Planung vorgelegt, wie die Erhaltungsrückstände nachhaltig behoben werden können und wie gleichzeitig der laufende Unterhalt sichergestellt werden kann.

Grundsätzlich sollten aus der Sicht des ORH die notwendigen Baumaßnahmen an Staatsstraßen und Brücken durchgeführt und dafür die erforderlichen Mittel eingeplant werden.

35.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Bauministerium erläutert in seiner Stellungnahme, dass die Bayerische Staatsbauverwaltung ihr Erhaltungsmanagement in den nächsten Jahren fortsetzen und weiterentwickeln werde, um die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auch weiterhin möglichst effektiv einsetzen zu können. Gleichzeitig würden weitere Verbesserungen bei der Mittelausstattung für die Bestandserhaltung angestrebt.

Der teilweise unzureichende Zustand der Staatsstraßen sei auch darauf zurückzuführen, dass erhebliche Teile des Netzes historisch gewachsen und nicht nach aktuellen technischen Standards ausgebaut seien. Mit den in den letzten Jahren deutlich erhöhten Haushaltsmitteln für die Bestandserhaltung würden auch diese Abschnitte bestmöglich den laufend steigenden Anforderungen an Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit angepasst, sodass der Gesamtzustand der Staatsstraßen und Brücken insgesamt habe verbessert werden können.

Es werde weiter das Ziel verfolgt, den Anteil der Auswerteabschnitte mit Schwellenwertüberschreitungen gänzlich abzubauen. Der prozentuale Vergleich der Kampagnen zeige, dass der Anteil der Auswerteabschnitte mit Schwellenwertüberschreitungen zum zweiten Mal in Folge habe reduziert werden können.

Der vom ORH beschriebene „Nachholbedarf“ in Höhe von 2,165 Mrd. € basiere auf einer nicht notwendigen und damit auch unwirtschaftlichen „Komplettsanierung“ aller zustandsauffälligen Auswerteabschnitte. Er weiche somit aufgrund der unterschiedlichen Betrachtungsweise von dem Kostenaufwand ab, den die Staatsbauverwaltung vereinfacht ermittelt habe. Hierfür sei überschlägig ein Nachholbedarf mit einem durchschnittlichen Kostenaufwand (vergleichbar mit einfachen Deckenbauten) geschätzt worden.

Der vom ORH errechnete deutlich höhere Nachholbedarf basiere auf Kostenansätzen aus tatsächlichen Erhaltungsmaßnahmen, die aber in vielen Fällen über reine Deckenbauten hinausgehen würden. Insoweit seien die Ergebnisse der beiden Berechnungsansätze nicht vergleichbar.



Das Bauministerium bestätigt, dass die statistischen Ist-Ausgaben für Brückenerhaltung in den Jahren 2013 bis 2017 unter den Haushaltsansätzen lagen. Dies liege aber u. a. daran, dass aus haushaltstechnischen Gründen nicht unerhebliche Ausgaben der Brückenerhaltung nicht bei Brückenausgaben geführt, sondern bei kombinierten Maßnahmen in Streckentiteln verbucht und damit in der Statistik bei den Brückenausgaben fehlen würden.

Der enorme Finanzhochlauf habe alle am Bau Beteiligten, die Bauverwaltung sowie die Ingenieurbüros und die Baufirmen an ihre Kapazitätsgrenzen geführt. Eine Verbesserung der Personalsituation der Bauverwaltung gestalte sich trotz mittlerweile vorhandener neuer Stellen bisher nur schleppend. Gerade in der jetzigen Marktsituation sei es für die Staatsbauverwaltung in Konkurrenz zur Privatwirtschaft schwierig, offene Stellen zu besetzen.

Im Übrigen wäre aus Sicht des Bauministeriums derzeit eine wesentliche Steigerung der Erhaltungsaufwendungen im Hinblick auf die ausgeschöpften Baukapazitäten mit einem weiteren Anstieg der Marktpreise verbunden und somit für die nachhaltige Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur nur eingeschränkt wirksam.

35.5 Schlussbemerkung

Der ORH erkennt die Anstrengungen der Bauverwaltung an, den Zustand der Staatsstraßen und Brücken zu verbessern mit dem Ziel, den Anteil der Auswerteabschnitte mit Schwellenwertüberschreitungen gänzlich abzubauen. Allerdings ist der vom Bauministerium zur Ermittlung des Nachholbedarfs vereinfacht angesetzte durchschnittliche Kostenaufwand nicht realistisch.

Die in den letzten Jahren durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen haben gezeigt, dass weit mehr als einfache Deckenbauten erforderlich waren. Der vom ORH auf Basis der tatsächlichen Kosten errechnete Nachholbedarf ist daher ein realistischerer Ausgangswert als die von der Bauverwaltung vereinfacht angesetzten Kosten. Weiterhin wären aus Sicht des ORH die tatsächlich erforderlichen Ausgaben für den Brückenbau vollständig zu ermitteln und künftig transparent im Haushalt zu erfassen.

Der ORH empfiehlt, bei der Ermittlung des langfristigen Finanzbedarfs für Erhaltungsmaßnahmen von Staatsstraßen von tatsächlich erforderlichen Kosten auszugehen. Auf dieser Basis sollte, unter Berücksichtigung insbesondere finanzieller und personeller Aspekte, ein Konzept für eine dauerhafte Sicherung der Staatsstraßen-Infrastruktur einschließlich der Brücken entwickelt werden.

36 Verlegung von Leitungen in Staatsstraßen (Kap. 03 80 Tit. 261 01, 333 01, 341 01, 750 00)

 **Im Zusammenhang mit dem Ausbau von Staatsstraßen werden häufig Leitungen neu verlegt oder geändert. In vielen Fällen hat es die Bauverwaltung versäumt, die Unternehmen an den Kosten der Baumaßnahmen zu beteiligen. Häufig machte sie Kosten sogar dann nicht geltend, wenn dies vertraglich vereinbart war.**

Der ORH weist darauf hin, dass rechtzeitig vor Baubeginn die erforderlichen Verträge abzuschließen bzw. Bescheide zu erlassen sowie die Kostenanteile der Unternehmen vollständig und zeitnah einzufordern sind. Dies sollte das Bauministerium aufsichtlich durchsetzen.

Der ORH hat mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg, Regensburg und Würzburg die Kostenbeteiligung der Ver- und Entsorgungsunternehmen bzw. der Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze (Unternehmen) bei staatlichen Baumaßnahmen an Ortsdurchfahrten von Staatsstraßen geprüft, die in den Jahren 2012 bis 2015 fertiggestellt wurden. Die Prüfung erfolgte beim Bauministerium und bei zehn Staatlichen Bauämtern zur Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.

36.1 Ausgangslage

36.1.1 Nutzung des Straßenkörpers für Leitungen

In Ortsdurchfahrten auch von Staatsstraßen sind im Straßenkörper oft öffentliche Ver- und Versorgungsleitungen (Elektrizität, Gas, Fernwärme, Wasser und Abwasser) verlegt. Diese Nutzung regelt sich nach bürgerlichem Recht.¹⁰⁸ Dabei gestattet der Freistaat über sog. Nutzungsverträge den Unternehmen, die Straße für die jeweilige Leitung zu nutzen. Die Gestattung erfolgt in der Regel unentgeltlich.

Die Nutzung von Verkehrswegen für Telekommunikationslinien (TK-Linien), also für unterirdische Kabelanlagen einschließlich der dazu gehörenden Einrichtungen, erfolgt dagegen nach § 68 Abs. 1 TKG auf öffentlich-rechtlicher Grundlage und ist ebenfalls unentgeltlich. Hierfür erteilt die Bauverwaltung ihre Zustimmung durch Bescheid.

Die Verträge bzw. Bescheide regeln u. a. Details zur Art und Lage der Leitungen sowie zur Wiederherstellung des Straßenoberbaus. Sie sind Grundlage für künftige Maßnahmen und haben Gültigkeit für die gesamte Nutzungsdauer und Verbindung zwischen Leitung und Straße. Sie stellen auch sicher, dass die ordnungsgemäße und verkehrssichere Unterhaltung der Straßen gewährleistet wird.

¹⁰⁸ Art. 22 Abs. 2 BayStrVG.



36.2 Straßenbaumaßnahmen, die zu Leitungsänderungen führen

Müssen Leitungen infolge einer Straßenbaumaßnahme verlegt, gesichert, geändert oder beseitigt werden, ist der Nutzungsvertrag die rechtliche Grundlage dafür, dass das Unternehmen die notwendigen Arbeiten an den Leitungen durchzuführen hat (Folgepflicht). Auch die Frage, wer die Kosten dafür (Folgekosten) zu tragen hat, richtet sich bei Ver- und Entsorgungsleitungen nach den vertraglichen Regelungen.

Sind TK-Linien von Straßenbaumaßnahmen betroffen, bestimmt § 72 Abs. 3 TKG, dass das Unternehmen die gebotenen Maßnahmen auf eigene Kosten zu bewirken hat.

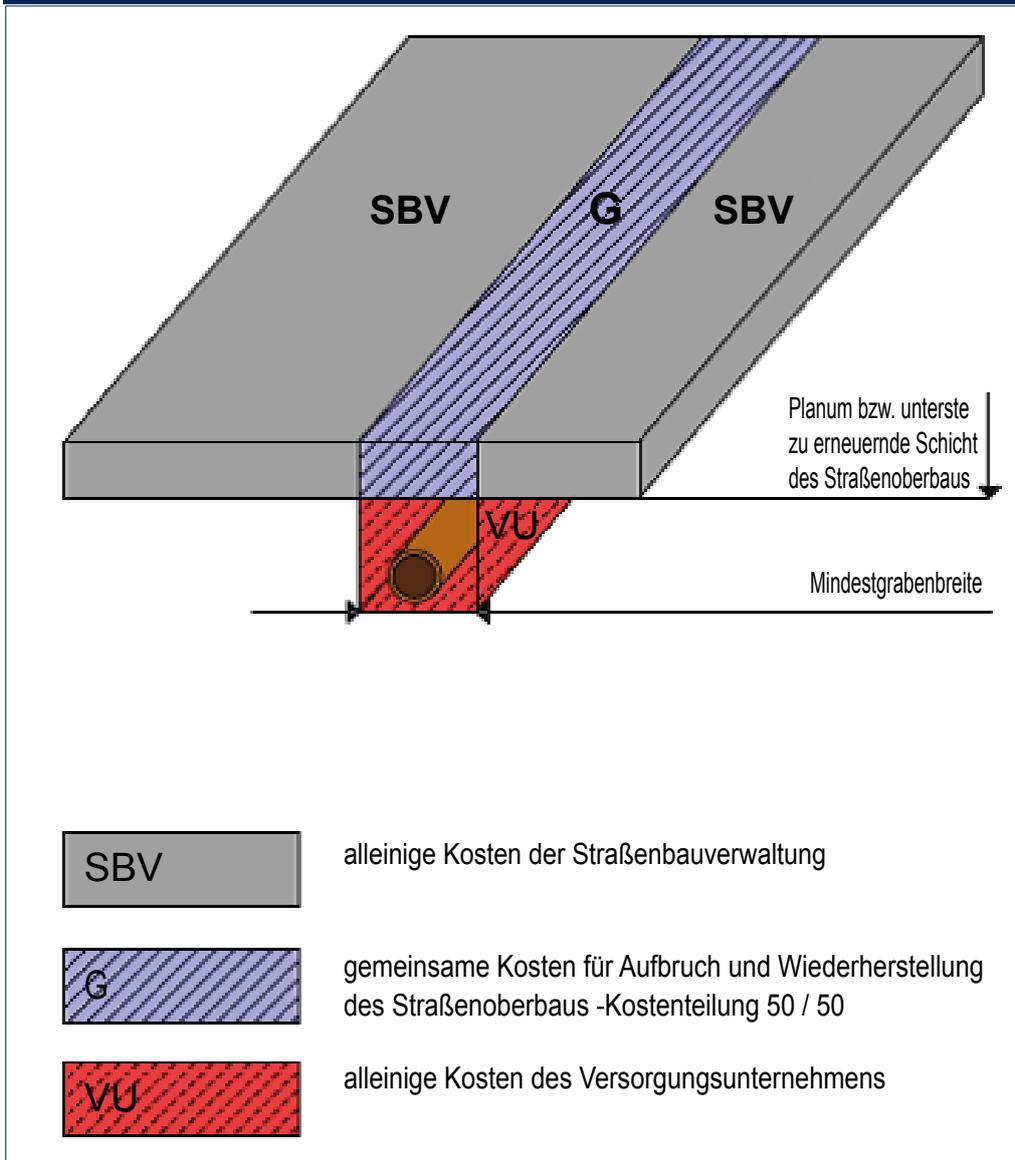
36.2.1 Baumaßnahmen im gemeinsamen Interesse

Häufig müssen Leitungen nicht als Folge einer Straßenbaumaßnahme geändert oder gesichert werden; vielmehr haben Unternehmen, z. B. aufgrund der technischen Entwicklung oder des Zustands der Leitungen, ein eigenes Interesse, im Rahmen von Straßenbaumaßnahmen Leitungen zu verlegen bzw. zu erneuern. Den Ausbau und die Wiederherstellung des Straßenoberbaus über den Leitungsgräben führen dabei die Bauämter durch.

Die Unternehmen ersparen sich dabei eigene Kosten für den Aufbruch und die Wiederherstellung des Straßenoberbaus. Zudem ersparen sie sich die Kosten für ggf. erforderliche Zwischenlösungen. Damit reduzieren sich insgesamt die Baukosten. Zudem werden Beeinträchtigungen für die Allgemeinheit so gering wie möglich gehalten.

Für solche im gemeinsamen Interesse liegenden Arbeiten an Straßen sowie an darin verlegten Ver- und Entsorgungsleitungen und TK-Linien soll den Unternehmen eine gemeinsame Durchführung angeboten werden.¹⁰⁹ Die Bauverwaltung ist gehalten, dabei ein Vereinbarungsmuster zugrunde zu legen, das in den fortgeschriebenen Nutzungsrichtlinien vom Juli 2013 enthalten ist. Gemäß dieser Vereinbarung trägt das Unternehmen im Regelfall die Hälfte der Kosten für den Aufbruch des vorhandenen und die spätere Wiederherstellung des neuen Straßenoberbaus im Bereich des Leitungsgrabens (vgl. Abb. 25). Dazu kommt eine Pauschale von 11,5 % dieses Kostenanteils zur Abgeltung der Fixkosten (z. B. für Baustelleneinrichtung und Bauüberwachung).

¹⁰⁹ Nr. D.5.1 Nutzungsrichtlinien i. V. m. Anlage D 8.



¹ Anlage 2 zur Anlage D 8 der Nutzungsrichtlinien.

36.2.2 Ausführung der Arbeiten

Da grundsätzlich nur die Unternehmen befugt sind, erforderliche Veränderungen an ihren Leitungen auszuführen, ist es notwendig, das Unternehmen rechtzeitig aufzufordern, die entsprechenden Arbeiten vorzunehmen. Wenn die Bauämter selbst die entsprechenden Arbeiten ohne Auftrag vornehmen, besteht bei TK-Linien kein Kostenanspruch gegenüber den Unternehmen.¹¹⁰ Bei Ver- und Entsorgungsleitungen sind die Unternehmen unter den Voraussetzungen der Geschäftsführung ohne Auftrag zum Aufwendungsersatz verpflichtet.

¹¹⁰ BVerwG Beschluss vom 28.03.2003 - 6 B 22.03.



36.3 Feststellungen

36.3.1 Fehlende Verträge und Bescheide

Von den vom ORH angeforderten 80 Nutzungsverträgen konnten die Bauämter 38 (47 %) nicht vorlegen. Von 24 angeforderten Bescheiden nach dem TKG konnten 21 (87 %) nicht vorgelegt werden.

Nach den Feststellungen des ORH lagen die Nutzungsverträge bzw. Bescheide entweder gar nicht vor oder konnten, da sie oft Jahrzehnte zurücklagen, nicht mehr aufgefunden werden.

36.3.2 Unterlassene Verrechnung der Folgekosten

In 21 Fällen, in denen Leitungen im Zuge von Baumaßnahmen verlegt, gesichert oder geändert wurden, unterblieb die Weiterverrechnung der Folgekosten. Allein bei den geprüften Fällen waren dies 120.000 €. Wurden solche Kosten doch in Rechnung gestellt, forderten die Bauämter aber meist den Verwaltungskostenzuschlag¹¹¹ für die Übernahme der Ingenieurleistungen (für Ausschreibung, Vergabe, Bauüberwachung und Abrechnung) nicht ein.

36.3.3 Baumaßnahmen im gemeinsamen Interesse von Bauverwaltung und Unternehmen

Bei den meisten Bauämtern unterblieb bei Baumaßnahmen im gemeinsamen Interesse von Bauverwaltung und Unternehmen eine Beteiligung der Unternehmen an den Kosten für den Aufbruch und die Wiederherstellung des Straßenoberbaus über dem Leitungsgraben. Bei einer 500 m langen Ortsdurchfahrt wären dies beispielsweise pro Leitung etwa 20.000 €.

Dass in diesen Fällen eine vertraglich zu vereinbarende Kostenregelung nötig ist, war den meisten der geprüften Bauämter nicht bekannt. Nur zwei der zehn geprüften Bauämter haben diese Kosten aufgeteilt und weiterverrechnet. Die von der Bauverwaltung dafür vorgesehene Mustervereinbarung¹¹² wurde in keinem einzigen Prüfungsfall als Vertragsgrundlage verwendet.

¹¹¹ Nach Nr. 2 der Leistungskostenvorschrift vom 19.12.2001 (AllMBl. 2002 S. 4) ist ein Verwaltungskostenzuschlag in Höhe von 10 % zu verrechnen. Der privilegierte Pauschalansatz von 5 % ist beispielsweise bei gemeinschaftlichen Maßnahmen in Ortsdurchfahrten anzuwenden.

¹¹² Anlage D 8 der Nutzungsrichtlinien.

36.3.4 Arbeiten an Leitungen durch die Bauverwaltung

TK-Betreiber verweigerten in einigen Fällen Kostenerstattungen, weil die Bauämter ohne deren Auftrag Leistungen veranlasst hatten. Auch Ver- bzw. Entsorgungsunternehmen verweigerten in einigen Fällen aus verschiedenen Gründen Kostenerstattungen. Dem Freistaat entgingen dadurch z. B. bei zwei geprüften Fällen von TK-Linien Einnahmen von über 20.000 €.

36.4 Würdigung und Empfehlungen

Die Bauämter sind ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen, rechtzeitig die erforderlichen Verträge abzuschließen bzw. Bescheide rechtzeitig zu erlassen. Auch die Archivierung der vorhandenen Verträge und Bescheide war häufig unzureichend. Der Staat kann nur dann seine Ansprüche gegenüber den Unternehmen geltend machen, wenn die Bauämter ihrer Pflicht zur umfassenden und sorgfältigen Aktenführung nachkommen.

Bei im gemeinsamen Interesse durchgeführten Baumaßnahmen wurden die Unternehmen nur in vereinzelt Fällen an den Kosten des Straßenoberbaus beteiligt. Der ORH hält es für erforderlich, die Unternehmen angemessen an diesen Kosten zu beteiligen.

Aufgrund der insgesamt nicht unerheblichen Kosten, die durch Maßnahmen an den Leitungen entstehen sowie im Sinne eines bayernweit einheitlichen Verwaltungsvollzugs empfiehlt der ORH,

- die erforderlichen Verträge vor Bauausführung rechtzeitig abzuschließen bzw. die Bescheide rechtzeitig zu erlassen;
- alle Nutzungsverträge und Bescheide ausnahmslos einheitlich so zu archivieren, dass der Zugriff gesichert ist. Das gewährleistet eine umfassende Übersicht, unabhängig von etwaigen Änderungen der Zuständigkeiten der Bauämter und hilft, die berechtigten finanziellen Interessen des Staates über Jahrzehnte zu sichern;
- die von den Unternehmen zu tragenden Kosten einschließlich der zugehörigen Verwaltungskostenzuschläge vollständig und zeitnah zu erheben;
- die Unternehmen künftig bei gemeinsamer Bauausführung angemessen an den Aufbruchs- und Wiederherstellungskosten des Straßenoberbaus zu beteiligen. Hierzu sollte das Bauministerium sicherstellen, dass die Bauämter Vereinbarungen auf der Grundlage der Nutzungsrichtlinien (Anlage D 8) anstreben.



36.5 Stellungnahme der Verwaltung

Anlässlich der vom ORH getroffenen Feststellungen hat das Bauministerium mit Schreiben vom 08.11.2018 die Regierungen und die Staatlichen Bauämter um konsequente Beachtung folgender Hinweise gebeten,

- rechtzeitig vor Baubeginn der Maßnahme die erforderlichen Verträge abzuschließen bzw. Bescheide zu erlassen;
- die Verträge und Bescheide so aufzubewahren, dass sie jederzeit auffindbar sind;
- die von den Unternehmen zu tragenden Kosten(-anteile) zeitnah und vollständig einzufordern;
- eine entsprechende Pauschale für Ingenieurleistungen und Verwaltungstätigkeit geltend zu machen. Hierzu werde das Bauministerium Hinweise bezüglich der Erhebung von Verwaltungskosten erlassen;
- die Unternehmen an den Aufbruchs- und Wiederherstellungskosten des Straßenoberbaus entsprechend den Nutzungsrichtlinien angemessen zu beteiligen;
- berechnete, noch nicht verjährte Forderungen zu erheben.

36.6 Schlussbemerkung

Werden bei Straßenbaumaßnahmen Leitungen für die Ver- und Entsorgung bzw. TK-Linien neu verlegt, geändert oder beseitigt, beteiligt die Bauverwaltung die Unternehmen bislang nicht oder nicht ausreichend an den Kosten. Für den Freistaat führt dies zu Einnahmeausfällen und im Einzelfall für die Beteiligten zu erheblicher Rechtsunsicherheit.

Die Hinweise des Bauministeriums an die Bauämter sind ein richtiger Schritt, um die festgestellten Defizite zu beheben. Das Bauministerium sollte einen stringenten Vollzug im Rahmen seiner Aufsicht durchsetzen.

37 Grundstücke der Bauverwaltung

(Kap. 03 80 Tit. 124 01)

 **Die Bauverwaltung beachtet bei der Mehrzahl der verpachteten staatlichen Grundstücke, die zum sog. Besonderen Grundvermögen Straßen zählen, die haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht. Der ORH empfiehlt zu prüfen, ob sie entbehrliche Grundstücke abgeben kann und ob bei verbleibenden Grundstücken die Pacht noch angemessen ist.**

Der ORH hat 2017 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach und Regensburg bei sieben Staatlichen Bauämtern die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung verpachteter Grundstücke des sog. Besonderen Grundvermögens Straßen geprüft. Dabei hat der ORH bei 242 ausgewählten Fällen, in denen Grundstücke Dritten zur anderweitigen Nutzung überlassen wurden, die Nutzungsverhältnisse untersucht. Er hat geprüft, ob das jeweilige Grundstück für Zwecke der Bauverwaltung entbehrlich bzw. ob das Entgelt ortsüblich und angemessen ist.

37.1 Ausgangslage

37.1.1 Aufgaben der Staatlichen Bauverwaltung

Die Staatliche Bauverwaltung ist u. a. zuständig für die Verwaltung und Bewirtschaftung des Besonderen Grundvermögens Straßen.¹¹³ Dabei handelt es sich um Grundstücke, die in der Regel von der Bauverwaltung gezielt für bestimmte Straßenbauvorhaben erworben wurden.

Werden diese Grundstücke oder Teile davon nicht bzw. nicht mehr für Straßenbauzwecke genutzt, ist die weitere Verwendung detailliert geregelt.

37.1.2 Entbehrlichkeit von Grundstücken für Zwecke der Bauverwaltung

Die Überlassung von Grundstücken des Besonderen Grundvermögens an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung kommt nur ausnahmsweise oder vorübergehend in Betracht.¹¹⁴ Die Staatliche Bauverwaltung hat daher fortlaufend zu prüfen, ob Grundstücke für ihre Verwaltungszwecke noch benötigt werden.

Staatseigene Grundstücke, die nicht oder nicht mehr auf Dauer für Verwaltungszwecke oder sonstige staatliche Zwecke genutzt werden, sind grundsätzlich dem Allgemeinen Grundvermögen zuzuführen, das die Immobilien Freistaat Bayern verwaltet.¹¹⁵

¹¹³ Grundstücke der staatlichen Straßenbauverwaltung (Besonderes Grundvermögen Straßen; Bek. der OBB vom 21.01.2009 AllMBl. 2009 S. 70).

¹¹⁴ VV Nrn. 1.1 und 9.2 zu Art. 64 BayHO.

¹¹⁵ VV Nr. 1.2 zu Art. 64 BayHO; Veräußerung nach Nr. 4.2 der Bek. der OBB vom 21.01.2009 (vgl. Fn. 114).



37.1.3 Ortsüblichkeit und Angemessenheit des Entgelts

Staatseigene Grundstücke dürfen grundsätzlich nur zum vollen Wert an Dritte überlassen werden. Das heißt, es ist das ortsübliche und angemessene Entgelt zugrunde zu legen.¹¹⁶ Die Verwaltung hat dabei alle Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung zu überprüfen und in vertretbarem Rahmen auszuschöpfen.¹¹⁷

Als Grundbesitz verwaltende und bewirtschaftende Dienststelle des Besonderen Grundvermögens Straßen ist die Staatliche Bauverwaltung für die Überprüfung der Nutzungsentgelte auf Angemessenheit und Ortsüblichkeit sowie im Bedarfsfall für deren Anpassung zuständig.¹¹⁸

37.2 Feststellungen

37.2.1 Fehlende Akten

Der ORH hatte ursprünglich acht Staatliche Bauämter für die Prüfung ausgewählt. Ein Bauamt konnte die vom ORH angeforderten Unterlagen nicht vorlegen, da nach dessen Angaben der zu bewirtschaftende Grundbesitz nur unvollständig erfasst sei. Eine Prüfung war daher dort nicht möglich.

37.2.2 Entbehrlichkeit der Grundstücke für Zwecke der Bauverwaltung

Bei den 242 geprüften Nutzungsverhältnissen handelt es sich überwiegend um langjährige Nutzungsüberlassungen. Nach den Feststellungen des ORH sind die Grundstücke in über 80 % der geprüften Fälle seit mehr als zehn Jahren an Dritte überlassen. In 30 % der geprüften Fälle sind sie zwischen 21 und 40 Jahre und in weiteren 4 % der Fälle seit mehr als 40 Jahren an Dritte überlassen.

Der ORH hat festgestellt, dass fünf Bauämter die Entbehrlichkeit von langjährig an Dritte überlassene Grundstücke nicht und zwei weitere Bauämter nur teilweise geprüft haben. Damit blieben insgesamt 72 % der Fälle ungeprüft.

37.2.3 Ortsüblichkeit und Angemessenheit des Entgelts

Bei 203 von 242 überprüften Flächen handelt es sich um landwirtschaftlich genutzte Flächen. Die zugrunde liegenden Nutzungsverträge verlängern sich im Regelfall jährlich. Nach den Erhebungen des Bayerischen Landesamts für Statistik (LfStat) sind die durchschnittlichen Pachtentgelte für landwirtschaftlich genutzte Flächen in Bayern seit 2007 von 235 €/ha p. a. um 44 % auf 338 €/ha p. a. im Jahr 2016 gestiegen. Sie liegen im Jahr 2016 zwischen 14 und 212 % höher als die vom ORH für das jeweilige Bauamt festgestellten durchschnittlichen Pachtentgelte.

¹¹⁶ VV Nr. 9.1 zu Art. 64 BayHO, Art. 63 Abs. 5 i. V. m. Abs. 3 BayHO.

¹¹⁷ Nr. 4.2 der Haushaltsvollzugsrichtlinien i. d. j. g. F. (z. B. Haushaltsvollzugsrichtlinien 2017/2018, FMBl. 2017 S. 16).

¹¹⁸ VV Nr. 3.2.1 zu Art. 64 BayHO.

Bei 39 der 242 überprüften Flächen handelt es sich dagegen um Grundstücke, die zur gewerblichen oder sonstigen Nutzung überlassen werden. Das LfStat erhebt keine Zahlen für derartige Nutzungen. Ein Abgleich mit den vertraglich festgelegten Nutzungsentgelten war demzufolge nicht möglich. Auch die Entwicklung der Kaufwerte für Bauland in Bayern, die laut dem LfStat in den Jahren 2007 bis 2016 um durchschnittlich 20 % gestiegen sind, bieten dafür kaum Anhaltspunkte.

Die Bauverwaltung hat in 72 % der vom ORH geprüften Fälle das Nutzungsentgelt seit Vertragsschluss nicht auf Ortsüblichkeit und Angemessenheit überprüft. Von sieben Bauämtern haben fünf die Entgelte seit Vertragsabschluss nicht und zwei Bauämter teilweise auf Ortsüblichkeit und Angemessenheit überprüft. Bei 241 der 242 Nutzungsverhältnisse erfolgte seit Vertragsschluss keine Entgeltanpassung.

37.3 Würdigung und Empfehlungen

37.3.1 Fehlende Akten

Wenn Akten fehlen oder unvollständig sind, ist das ein gravierender Verstoß gegen die Pflicht zur ordnungsmäßigen Aktenführung und -archivierung.¹¹⁹ Damit ist aus Sicht des ORH eine effiziente und die Interessen des Staates sichernde Bewirtschaftung von Grundstücken nicht gewährleistet.

37.3.2 Entbehrlichkeit der Grundstücke für Zwecke der Bauverwaltung

Die Staatliche Bauverwaltung verstößt, zum Teil seit Jahrzehnten, gegen das haushaltsrechtliche Gebot, zu prüfen, ob Grundstücke für Zwecke der Bauverwaltung noch benötigt werden. Die Bauverwaltung ist bei 72 % der Nutzungsverhältnisse dieser Verpflichtung nicht nachgekommen. In rd. 80 % der Fälle sind die Grundstücke seit mehr als zehn Jahren, in mehr als 30 % der Fälle sogar über 20 Jahre an Dritte überlassen. Der lange Zeitraum der Überlassung legt nahe, dass die betreffenden Grundstücke nicht nur ausnahmsweise oder vorübergehend an Dritte überlassen werden und damit für Zwecke der Bauverwaltung entbehrlich geworden sein könnten. Wenn die Bauverwaltung entbehrliche Grundstücke dem allgemeinen Grundvermögen zuführt, wird sie von den mit deren Verwaltung verbundenen Aufgaben entlastet.

37.3.3 Ortsüblichkeit und Angemessenheit des Entgelts

Die Staatliche Bauverwaltung verstößt, zum Teil seit Jahrzehnten, gegen das haushaltsrechtliche Gebot, sicherzustellen, dass für die Überlassung von Vermögensgegenständen ein angemessenes und ortsübliches Entgelt zugrunde gelegt wird. Die Bauverwaltung ist bei 72 % der geprüften Nutzungsverhältnisse dieser Verpflichtung nicht nachgekommen.

¹¹⁹ § 27 AGO und VV Nr. 26.1 zu Art. 71 BayHO.



Die Abweichung der statistischen Durchschnittspachtentgelte um bis zu 200 % legt nahe, dass die von der Bauverwaltung vereinbarten Entgelte für landwirtschaftlich genutzte Flächen häufig nicht mehr angemessen sind.

37.3.4 Empfehlungen

Der ORH empfiehlt,

- dringendst eine ordnungsmäßige Aktenführung sicherzustellen,
- die an Dritte überlassenen Grundstücke auf Entbehrlichkeit für Zwecke der Bauverwaltung zu prüfen und ggf. dem Allgemeinen Grundvermögen zuzuführen,
- die Entgelte auf Ortsüblichkeit und Angemessenheit zu überprüfen, das Ergebnis zu dokumentieren und ggf. notwendige Anpassungen durchzuführen sowie
- Überprüfungszeiträume sowie die hierfür notwendigen Arbeitsprozesse verbindlich festzulegen und deren Beachtung in geeigneter Weise sicherzustellen.

37.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Bauministerium teilt mit, dass es für die Hinweise und Empfehlungen des ORH dankbar sei und geeignete Maßnahmen ableiten werde. So sollen alle Bauämter auf die Einhaltung bestehender rechtlicher Vorgaben, insbesondere hinsichtlich der zeitlichen Begrenzung von Nutzungsverträgen, die Gestaltung und Anpassung der Nutzungsentgelte sowie die Prüfung der Entbehrlichkeit hingewiesen werden. Zudem solle den Bauämtern eine Überprüfung der Verträge und über die Regierungen eine Berichterstattung aufgetragen werden. Um künftig eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherzustellen, plane das Bauministerium, eine zentrale Datenbank einzurichten. Mit dieser könnten die überlassenen Grundstücke besser dargestellt und die Pachtverhältnisse einfacher überwacht und gepflegt werden.

37.5 Schlussbemerkung

Das Bauministerium hat Maßnahmen angekündigt. Der ORH empfiehlt deren zügige Umsetzung unter Berücksichtigung seiner Empfehlungen.

Der ORH weist erneut darauf hin, dass die Überlassung von Grundstücken des Besonderen Grundvermögens an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung nur ausnahmsweise oder vorübergehend in Betracht kommt. Dabei ist das Entgelt fortlaufend zu überprüfen.

38 Datenbestand zu staatlichen Immobilien

(Kap. 13 05 Anlage C Nr. 12)

 **Selbst 15 Jahre nach Einführung des Bayerischen Liegenschaftsinformationssystems sind Nutzung, Wert und weitere wichtige Kennzahlen zu staatlichen Immobilien nicht vollständig erfasst. Weil dort die Datenqualität mangelhaft ist, ist auch das Staatsgrundbesitzverzeichnis als Nachweis des staatlichen Immobilienvermögens unzureichend. Die Grundlage für ein erfolgreiches Bewirtschaften der staatlichen Immobilien als größte Vermögensposition des Freistaates fehlt. Der ORH hält grundlegende Verbesserungen für angezeigt.**

Der ORH hat 2018 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg die Eignung des Bayerischen Liegenschaftsinformationssystems (BayLIS) als zentrales digitales Liegenschaftsinformationssystem für die Aufgabenerfüllung der Immobilien Freistaat Bayern (IMBY) geprüft. Er hatte in den vergangenen Jahren mehrfach festgestellt, zuletzt bei der Prüfung „Staatliche Rechte an Grundstücken Dritter“¹²⁰, dass der Datenbestand in BayLIS Defizite aufweist. Nun wurde untersucht, inwieweit BayLIS die mit der Beschaffung des Systems verfolgten Ziele erfüllt. Prüfungsmaßstab waren dabei Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.

38.1 Ausgangslage

Das Immobilienvermögen des Freistaates ist der größte staatliche Vermögensposten mit einem nicht näher bekannten Wert in Milliardenhöhe und umfasst jedenfalls 180.000 Grundstücke. Dabei handelt es sich bei 160.000 Grundstücken um Forstgrundstücke, Gewässer, Straßen und Wege.

38.1.1 Immobilien Freistaat Bayern

Die IMBY ist ein nach Art. 26 BayHO kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb. Sie steht seit 22.03.2018 unter der Rechts- und Fachaufsicht des Bauministeriums.¹²¹

Zu den Aufgaben der IMBY gehört die ressortübergreifende Wahrnehmung der klassischen Eigentümerfunktionen des Portfoliomanagements durch Verwaltung des Datenbestands der staatlichen Immobilien, Optimierung der wirtschaftlichen Verwendung und Verwertung der Immobilien, ein zentrales Flächenmanagement und ein kaufmännisches Facility-Management (z. B. Vertragsmanagement der An- und Vermietungen).¹²²

¹²⁰ ORH-Bericht 2018 TNr. 46.

¹²¹ Zuvor lag die Rechts- und Fachaufsicht beim Finanzministerium.

¹²² Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2006, § 1 Nr. 5 Abs. 2 (Änderung des Haushaltsgesetzes 2005/2006; LT-Drs. 15/4775).



38.1.2 Bayerisches Liegenschaftsinformationssystem

Die Finanzverwaltung¹²³ definierte 2000 u. a. folgende Ziele, die mit der Einführung eines zentralen digitalen Instruments für das Immobilienmanagement erreicht werden sollten:

- ▶ Erfassung des Gesamtbestands aller staatseigenen und angemieteten Immobilien sowie deren Nutzung und Wert.
- ▶ Quelle für zeitnahe, umfassende Führungsinformationen (Kennzahlen).
- ▶ Zentrale Auswertungsmöglichkeiten, z. B. zur Entwicklung einer Vermögensstrategie, zur Optimierung der Nutzung von staatseigenen und angemieteten Immobilien, zur Optimierung der Vorgangsbearbeitung im Grundstücksverkehr sowie bei der Verwaltung von Grundstücken und Überwachung von Rechten.

Die Finanzverwaltung erwarb 2001 das Programm BayLIS als zentrales digitales Instrument für das Immobilienmanagement; seit Oktober 2003 befindet es sich im Produktiv-einsatz. Nach ihrer Gründung übernahm die IMBY im Mai 2006 das Programm und dessen Betreuung. Die derzeit aktuelle Version 6 von BayLIS wird seit März 2013 eingesetzt.

38.1.3 Staatsgrundbesitzverzeichnis

Über das staatliche Vermögen ist ein Nachweis zu erbringen.¹²⁴ Wichtiger Bestandteil dessen sind die staatlichen Immobilien, die im Staatsgrundbesitzverzeichnis nachzuweisen sind. Grundstücke sind regelmäßig Grundstockvermögen, gleichgültig, aus welchem Rechtsgrund sie in das Vermögen des Staates gelangt sind.¹²⁵

Seit 01.01.2017 ist der Nachweis über das staatliche Immobilienvermögen in elektronischer Form durch die IMBY im Rahmen von BayLIS zu führen. Das Nähere hierzu regelt die IMBY im Einvernehmen mit dem Finanzministerium.¹²⁶ Die IMBY hat am 16.08.2017 eine „Regelung zur Führung des Staatsgrundbesitzverzeichnisses in elektronischer Form in BayLIS“ erlassen.

Die Vermessungsverwaltung importiert regelmäßig Grundbuchdaten der innerbayerischen staatseigenen Grundstücke automatisch in BayLIS. Die IMBY ist verantwortlich für die Eintragung darüber hinausgehender Informationen zu den Immobilien, z. B. Nutzungsart, Gebäudeflächen, Rechte an Grundstücken sowie Mietverhältnisse.

Der Freistaat kann auch im Erbweg Eigentümer von Immobilien werden (Fiskalerbschaften). Für die Verwaltung und Abwicklung dieses Nachlassvermögens ist das Landesamt für Finanzen (LfF) zuständig. Das LfF übermittelt der IMBY halbjährlich eine aktuelle Liste mit allen inner- und außerbayerischen Nachlassimmobilien.

¹²³ Damals war die ehemalige Bezirksfinanzdirektion Ansbach - EDV-Leitstelle Liegenschaftsverwaltung - zuständig.

¹²⁴ Art. 73 BayHO.

¹²⁵ Nrn. 2.2 und 2.4 der Grundstockbekanntmachung vom 08.08.2002 (FMBl. 2002 S. 268).

¹²⁶ VV Nr. 3.1.3 zu Art. 73 BayHO.

38.2 Feststellungen

38.2.1 Datenqualität in BayLIS

Aufgrund der früheren Prüfungsfeststellungen des ORH leitete die IMBY 2017 Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität ein. Die IMBY führte u. a. elektronische Auswertungen in BayLIS durch und suchte dabei nach offensichtlich unvollständigen bzw. unrichtigen Daten. Dabei ermittelte sie bei 34 Fallkonstellationen 14.086 Fehler bzw. fehlende Daten. So war beispielsweise bei 4.277 Vorgängen in BayLIS die Fläche mit 0 m² erfasst. Bei 3.107 Vorgängen waren die Grundstücke keiner Dienststelle zuordenbar.

Der ORH ermittelte bei seiner Prüfung weitere unvollständige bzw. unrichtige Daten. Auf Nachfrage teilte die IMBY hierzu Folgendes mit:

- ▶ Die IMBY könne derzeit aus BayLIS nicht zuverlässig die genaue Anzahl der Gebäude im Eigentum des Staates ermitteln, da bei vielen Gebäuden das entsprechende Datenfeld nicht befüllt sei.
- ▶ Eine verlässliche Auswertung über vermietete Flächen sei ebenfalls nicht möglich, da Differenzen bei den Mietflächen von 1,2 Mio. m² bestünden. Diese Differenzen würden teilweise auf Erfassungsfehler in der Altversion von BayLIS beruhen.
- ▶ BayLIS sei für das Flächenmanagement insoweit wenig hilfreich, als staatlich genutzte Flächen zum Teil nicht als Eigennutzung des Staates erfasst seien und daher bei Auswertungen als „Leerstand“ erschienen.
- ▶ Auf Wunsch des Finanzministeriums legte die IMBY erstmals im Jahr 2017 einen „Vorschlag über eine Aufstellung von Kennzahlen“ vor, der zum Ergebnis hatte, dass nur die Anzahl der Grundstücke verlässlich ermittelt werden könne.

Darüber hinaus stellte der ORH fest, dass die sieben Regionalvertretungen der IMBY neben BayLIS insgesamt 53 weitere Listen mit Immobiliendaten in unterschiedlicher Form und unterschiedlichen Inhalts führen. Nach Auskunft der IMBY könnten diese Daten größtenteils in BayLIS erfasst werden.

38.2.2 Staatsgrundbesitzverzeichnis

Im Staatsgrundbesitzverzeichnis sind alle Flurstücke im Eigentum des Freistaates mit den darauf befindlichen Gebäuden und den daraus gebildeten Liegenschaftsprojekten nachzuweisen.¹²⁷ Abweichend davon regelt die IMBY, dass solche Flurstücke nicht zu erfassen sind, die als Fiskalerbschaften in das Eigentum des Freistaates übergegangen sind, so lange diese nicht in das Allgemeine Grundvermögen des Freistaates oder auf einen anderen Einzelplan übernommen wurden.¹²⁸

¹²⁷ Nr. 1 der Regelung vom 16.08.2017 (vgl. TNr. 38.1.3).

¹²⁸ Vgl. Fn. 127.



Der ORH hat festgestellt, dass innerbayerische Nachlassimmobilien nur insoweit im Staatsgrundbesitzverzeichnis enthalten sind, als der Freistaat bereits als Eigentümer im Grundbuch eingetragen ist und die Daten somit automatisch in BayLIS importiert wurden.

Für die außerbayerischen Nachlassimmobilien ist ein automatischer Datenimport nach BayLIS nicht möglich. Diese Immobilien muss die IMBY manuell in BayLIS erfassen. Von den rd. 900 außerbayerischen Immobilien waren im Zeitpunkt der Prüfung weniger als 10 % erfasst.¹²⁹

Der ORH hat darüber hinaus die Datenqualität ausgewählter Bestandteile des Staatsgrundbesitzverzeichnisses, insbesondere der Gebäudedaten, geprüft. Danach waren diese Angaben nicht vollständig oder nicht richtig erfasst. So waren beispielsweise bei den an die staatlichen Wohnungsgesellschaften verpachteten staatseigenen Mietwohnobjekten sowie bei den Gebäuden der Staatsbetriebe in vielen Fällen keine Gebäudedaten oder die Gebäudeflächen mit 0 m² erfasst.

38.3 Würdigung und Empfehlung

38.3.1 Datenqualität in BayLIS

Die Datenqualität in BayLIS weist erhebliche Defizite auf. Die Finanzverwaltung bzw. die IMBY haben von Anfang an keine systematische Qualitätssicherung betrieben. Dies haben auch die von der IMBY selbst durchgeführten Auswertungen sowie die von ihr eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität bestätigt.

Als Folge der mangelhaften Datenqualität erfüllt BayLIS nicht die mit seiner Anschaffung verfolgten Ziele: Es sind weder die Nutzung und der Wert der Immobilien vollständig erfasst, noch liegen valide Kennzahlen zur Steuerung und Optimierung des staatlichen Immobilienportfolios vor. Ebenso können parlamentarische Anfragen in der Regel nicht alleine mithilfe von BayLIS beantwortet werden. Der dafür notwendige Rechercheaufwand sowie die neben BayLIS geführten Listen verursachen zusätzliche vermeidbare Mehrarbeit. Der mit Einführung des Programms bezweckte Nutzen ist damit noch nicht erzielt. BayLIS unterstützt die IMBY nicht im notwendigen Umfang bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere dem Portfoliomanagement.

Der ORH empfiehlt dringend, die von der IMBY bereits in Angriff genommenen Maßnahmen fortzusetzen, um die Datenqualität grundlegend zu verbessern.

¹²⁹ Stand: 01.07.2017.

38.3.2 Staatsgrundbesitzverzeichnis

Nachlassimmobilien stehen kraft Gesetzes unmittelbar im Eigentum des Freistaates und sind daher in das Staatsgrundbesitzverzeichnis aufzunehmen. Auf die Zuordnung zum Allgemeinen Grundvermögen oder zu einem anderen Einzelplan kommt es insoweit nicht an.¹³⁰ Die Regelung der IMBY, wonach Nachlassimmobilien zunächst nicht in das Staatsgrundbesitzverzeichnis aufzunehmen sind, widerspricht daher dem haushaltsrechtlichen Gebot der Nachweisführung über das staatliche Vermögen. Diese Ausnahmeregelung ist nach Auffassung des ORH aufzuheben.

Die Feststellungen des ORH zur Datenqualität in BayLIS bzw. im Staatsgrundbesitzverzeichnis sowie die von der IMBY selbst durchgeführten Auswertungen bestätigen signifikante Defizite (vgl. TNr. 38.2.1). Eine ordnungsgemäße Führung des Staatsgrundbesitzverzeichnisses durch die IMBY ist somit insgesamt nicht gewährleistet.

Im Ergebnis kann die IMBY den Nachweis über den Grundbesitz des Staates derzeit nicht fehlerfrei erbringen. Dies wiegt umso schwerer, als es sich beim Grundbesitz mit über 180.000 Grundstücken um den größten Vermögensposten des Staates handelt.

38.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Bauministerium teilt die Einschätzung des ORH, dass die Datenqualität in BayLIS verbesserungsfähig sei. Gleichwohl könne es der Gesamtbewertung des ORH nicht folgen. Die vom Finanzministerium eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität würden von der IMBY konsequent fortgeführt.

Im Übrigen würden die immobilienwirtschaftlichen Kennzahlen nur zu Informationszwecken erhoben. Eine strategische Steuerung sei damit kaum möglich.

Das Bauministerium ist der Auffassung, dass die ordnungsgemäße und sachgerechte Führung des Staatsgrundbesitzverzeichnisses im Rahmen von BayLIS bei Einhaltung der von der IMBY erlassenen Regelung insgesamt gewährleistet sei. Den Aufwand für die Erfassung der außerbayerischen Nachlassgrundstücke hält das Staatsministerium erst dann für vertretbar, wenn feststeht, dass für diese ein Staatsbedarf besteht. Die IMBY werde in diesen Fällen versuchen, den Datenaustausch mit dem LfF zu optimieren.

38.5 Schlussbemerkung

Das Staatsgrundbesitzverzeichnis als Nachweis des staatlichen Immobilienvermögens ist unzureichend, weil die Datenqualität in BayLIS mangelhaft ist und die Nachlassimmobilien unvollständig erfasst sind. Der ORH hält grundlegende Verbesserungen für angezeigt, zudem ist die Ausnahmeregelung zu Nachlassimmobilien aufzuheben.

¹³⁰ Vgl. TNr. 33.



Selbst 15 Jahre nach seiner Einführung erfüllt BayLIS noch nicht die mit seiner Anschaffung verfolgten Ziele: Es sind weder die Nutzung und der Wert der Immobilien vollständig erfasst, noch liegen zur Steuerung und Optimierung des staatlichen Immobilienportfolios geeignete Kennzahlen vor. Damit fehlt die Grundlage für das erfolgreiche und nachhaltige Bewirtschaften der staatlichen Immobilien als größte Vermögensposition des Freistaates.



LOHNSTEUER



STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT

39 Veranlagungsstellen für Körperschaften

(Kap. 13 01)

Bereits 2009 hat der ORH eine Neustrukturierung der Körperschaftsteuerstellen gefordert. Er empfiehlt erneut, die Körperschaftsteuerstellen stärker zu bündeln. Durch gezielten Einsatz von Risikomanagementsystemen sowie verbesserte organisatorische und IT-technische Rahmenbedingungen ließe sich der Personalbedarf deutlich reduzieren. Der Einsatz dieses Personals etwa bei der Betriebsprüfung ließe ein erhebliches steuerliches Mehrergebnis erwarten.

Der ORH hat 2017/2018 die Organisation und Arbeitsweise der Körperschaftsteuer-Veranlagungsstellen (KSt-Stellen) untersucht. Hierfür hat er bei sechs Finanzämtern örtliche Erhebungen durchgeführt und bayernweit Veranlagungsdaten der Veranlagungszeiträume (VZ) 2013 bis 2015 ausgewertet.

39.1 Ausgangslage

Für Körperschaften, also juristische Personen (z. B. GmbH, AG, Genossenschaften, eingetragene Vereine), Personenvereinigungen und Vermögensmassen wurden im VZ 2015 bayernweit fast 245.000 Veranlagungen durchgeführt und über 6,9 Mrd. € Körperschaftsteuer (KSt) festgesetzt.

Die vom ORH im Jahre 2009 geforderte¹³¹ Neustrukturierung der KSt-Stellen (ein Bearbeiter 3. QE und zwei Bearbeiter 2. QE wie bei den allgemeinen Veranlagungsstellen) wurde zuletzt mit Hinweis auf Überlegungen zur Planung eines Selbstveranlagungsverfahrens ausgesetzt.

Bei der Veranlagung von Körperschaften wird bislang kein Risikomanagementsystem (RMS) eingesetzt. Derzeit arbeitet im Rahmen von KONSENS¹³² eine Unterfachgruppe der Finanzverwaltung von Bund und Ländern unter Projektleitung von Nordrhein-Westfalen und Bayern an der Entwicklung solcher Regeln.

39.2 Prüfungsumfang

Prüfungsschwerpunkt war die materiell-rechtliche Qualität und das damit verbundene Steuerausfallrisiko der von den KSt-Stellen abschließend bearbeiteten Steuerfälle.

Die Betriebsprüfung (Bp) prüft vor Ort Steuerpflichtige aller Rechtsformen, also auch Körperschaften. Bei Großbetrieben und Steuerfällen im Konzernverbund führt die Bp in der Regel Anschlussprüfungen durch, sodass keine prüfungsfreien Jahre entstehen.

¹³¹ ORH-Bericht 2009 TNr. 26.

¹³² Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.

Die Großbetriebe und Steuerfälle im Konzernverbund waren daher nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Der ORH überprüfte insgesamt 1.075 Steuerfälle.

39.3 Feststellungen

39.3.1 Personaleinsatz

In Bayern arbeiteten zum Prüfungszeitpunkt rd. 455 VZK als Sachgebietsleiter und Bearbeiter in 38 KSt-Stellen. Die Ist-Besetzung lag um rd. 30 VZK, also um 6,5 % über dem Personalzuteilungssoll.

Die KSt-Stellen waren unterschiedlich groß. Ihre Besetzung lag zum 01.01.2017 zwischen 3,11 und 110,51 VZK. 16 KSt-Stellen hatten weniger als sechs und drei weniger als vier VZK.

39.3.2 Anzahl der Veranlagungsfälle und festgesetzte Körperschaftsteuer

In den VZ 2013 bis 2015 wurden zwischen 234.820 und 244.335 Veranlagungen durchgeführt.

Rund 60 % der Fälle führten zu Steuerfestsetzungen von 0 €; in weiteren rd. 21 % kam es zu Steuerfestsetzungen bis 3.000 €, in 19 % der Fälle zu Steuerfestsetzungen von über 3.000 €.

Bei 63.313 Körperschaften (rd. 26 % der Fälle) war eine Anschlussprüfung durch die Bp vorgesehen. Auf diese Fälle entfielen zwischen 92 % (VZ 2015) und 94 % (so jeweils VZ 2014 und 2013) der insgesamt festgesetzten KSt, also zwischen 5,4 und 6,4 Mrd. €.

39.3.3 Mehrergebnisse der KSt-Stellen

Die KSt-Stellen erzielten bei Erstveranlagungen in den VZ 2013 bis 2015 - ohne Beteiligung der Bp - durch Abweichen von den erklärten Daten Mehrergebnisse bei folgender Zahl von Fällen:

Fälle mit Mehrergebnissen				<i>Tabella 52</i>
	Anzahl 2013	Anzahl 2014	Anzahl 2015	
Gesamt	7.108	6.589	6.365	
Mehrergebnis 1 € bis 1.000 €	3.629	3.330	3.128	
Mehrergebnis > 1.000 €	3.479	3.259	3.237	

Bei rd. 50 % der Fälle betrug das Mehrergebnis nicht mehr als 1.000 €.



Die durch die KSt-Stellen jährlich erzielten Mehrergebnisse¹³³ waren in den VZ 2013 bis 2015 rückläufig: Von 5,8 Mio. € im VZ 2013 verringerte sich das Ergebnis im VZ 2015 auf 4,8 Mio. € (- 17 %).

Entwicklung der Jahres-Mehrergebnisse			
	VZ 2013	VZ 2014	VZ 2015
Jahres-Mehrergebnisse	5.831.992 €	5.031.375 €	4.777.347 €
Anteil an gesamt festgesetzter KSt	0,10 %	0,08 %	0,07 %

Tabelle 53

Aus den VZ 2013 bis 2015 untersuchte der ORH 216 Fälle, bei denen die KSt-Stellen ein Mehrergebnis von zusammen rd. 8,0 Mio. € erzielten. Das waren 51 % des gesamten von den bayerischen KSt-Stellen erreichten Mehrergebnisses von 15,6 Mio. € im selben Zeitraum. Die Prüfung zeigte, dass das Mehrergebnis sehr stark von Einzelfällen geprägt wurde. In den VZ 2013 bis 2015 führten 71 Fälle mit einem Mehrergebnis von jeweils mehr als 10.000 € zu einem Gesamt-Mehrergebnis von 4,3 Mio. €. Das entspricht 28 % des von den KSt-Stellen erzielten Gesamtmehrergebnisses in diesem Zeitraum.

Bei seiner Untersuchung stellte der ORH fest, dass Mehrergebnisse für die KSt-Stellen oft mit einfachen Prüfungshandlungen erzielbar waren: In 114 Fällen (53 %) mit einem Volumen von insgesamt 5,7 Mio. € wären diese Abweichungen auch mithilfe eines RMS zu ermitteln gewesen. Dies sind 71 % des dabei untersuchten Mehrergebnisses. Der weitaus überwiegende Teil entfällt dabei auf lediglich drei Abweichungsgründe.¹³⁴

39.4 Würdigung und Empfehlungen

Die Möglichkeiten zur Überprüfung der erklärten Besteuerungsgrundlagen sind für die KSt-Stellen im Rahmen der KSt-Veranlagung begrenzt. Nur in wenigen Fällen sind Positionen in der Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung für sie so auffällig, dass sich ihnen eine Überprüfung aufdrängt und sie diese in eigener Zuständigkeit effizient durchführen können.

Die Mehrergebnisse sind nicht nur von Einzelfällen geprägt, sondern innerhalb dieser auch von wenigen typischen Sachverhalten. So betraf etwa die Hälfte der - ohnehin geringen - Abweichungen Sachverhalte, die von den KSt-Stellen mithilfe eines RMS einfach zu filtern bzw. zu überprüfen wären.

Bei der Veranlagung wird von den KSt-Stellen nur selten von der Erklärung abgewichen. Die Fälle der Abweichungen sind trotz stetig steigenden KSt-Aufkommens sowohl in Anzahl als auch hinsichtlich des Mehrertrags rückläufig; ihr Mehrergebnis macht im VZ 2015 gerade einmal 0,7 Promille des KSt-Gesamtaufkommens aus.

¹³³ Einschließlich Auswirkungen durch Steueranrechnungsbeträge, z. B. die Kapitalertragsteuer - KapESt.

¹³⁴ Versagung Anrechnung KapESt (36 %), Abgleich Steuererklärung mit E-Bilanz (33 %), Investitionsabzugsbetrag (26 %).

Die bei der Veranlagung von den KSt-Stellen festgesetzten Mehrergebnisse sind nach Ansicht des ORH marginal und stehen in keinem Verhältnis zum Personaleinsatz von bayernweit über 450 VZK. Das durchschnittliche Mehrergebnis der KSt-Stellen pro VZK betrug rd. 10.000 € pro Jahr.

In diesem Zusammenhang verweist der ORH darauf, dass das durchschnittliche Mehrergebnis pro Betriebsprüfer im Zeitraum 2007 bis 2011 jährlich 543.000 € in München bzw. 405.000 € bei den Klein- und Mittelbetrieben betrug.¹³⁵

Die Ermittlung steuerlich bedeutsamer Sachverhalte durch die Betriebsprüfung erscheint dem ORH effizienter als die Bearbeitung durch die KSt-Stelle. Häufigere Betriebsprüfungen tragen auch zur Prävention gegen Steuerverkürzung bei.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der ORH, einen Abbau der Personalausstattung der KSt-Stellen, insbesondere in der 3. QE, zugunsten einer Verstärkung der Bp zu prüfen.

Bei KSt-Stellen mit bis zu sechs Kräften ist eine Schwerpunktbildung schwierig. Aus Gründen der Effizienzsteigerung, des Wissensmanagements und sinnvoller Vertretungsmöglichkeiten sowohl auf Sachgebietsleiter- als auch auf Bearbeiter-Ebene ist eine stärkere Bündelung empfehlenswert.

39.5 Stellungnahme der Verwaltung

Nach Auffassung des Finanzministeriums bestehe die rein rechnerisch ermittelte Überbesetzung nicht. Es teilt mit, dass ohne eine Änderung der Strukturen und Prozesse Personalreduzierungen und -umschichtungen in die Außendienste nicht möglich seien. Davon abgesehen könne die Arbeit der KSt-Stellen nicht nur nach den dort erzielten Mehrergebnissen beurteilt werden. Die vorhandenen Steuerfälle seien unabhängig vom erzielbaren Mehrergebnis jährlich zu veranlagern. Dabei fielen auch Arbeiten an, die für Zwecke der Besteuerung der Anteilseigner auszuführen seien und die nicht in den KSt-Stellen, sondern ggf. in den übrigen Veranlagungsstellen zu Mehrergebnissen führten. Darüber hinaus gebe es in den KSt-Stellen Sonderbereiche, wie die Gemeinnützigkeit, das Umwandlungssteuerrecht oder die Besteuerung der öffentlichen Hand, in denen die Erzielung von Mehrsteuern gerade nicht vorrangiger Zweck sei, die aber einen bedeutenden qualifizierten Personaleinsatz erfordern würden.

Bis zu einem flächendeckenden Einsatz eines RMS in den KSt-Stellen werde noch geraume Zeit vergehen. Eine belastbare Aussage, ob und inwieweit die Einführung eines maschinellen RMS zu einer Veränderung der Personalstruktur führt und inwiefern eine damit verbundene Umstrukturierung der KSt-Stellen gestaltet werden kann, sei derzeit nicht möglich. Mit einer schnellen Lösung, die schon jetzt eine Einschätzung der organisatorischen und personellen Auswirkungen erlauben würde, sei nicht zu rechnen.

¹³⁵ ORH-Bericht 2013 TNr. 19.



Eine stärkere Konzentration der KSt-Stellen wird sowohl aus fachlicher als auch aus organisatorischer Sicht befürwortet. Dazu sei es aber notwendig, die Finanzamtsstrukturen insgesamt zu betrachten und ein Gesamtkonzept zu entwickeln, dessen Umsetzung in beträchtlichem Maß organisatorische, personelle und IT-technische Unterstützungsleistungen erfordern werde.

39.6 Schlussbemerkung

Der ORH sieht neben der Einführung eines RMS einen erheblichen Optimierungsbedarf bei den KSt-Stellen sowohl in personeller, IT-technischer als auch in organisatorischer Hinsicht. Dadurch ließe sich der Personalbedarf deutlich reduzieren. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der ORH, einen Abbau der Personalausstattung der KSt-Stellen zugunsten einer Verstärkung anderer Arbeitsbereiche, insbesondere der Bp, zu beginnen. Ein weiteres Zuwarten auf das längst überfällige Gesamtkonzept zur Neuausrichtung der Finanzverwaltung ist aus Sicht des ORH nicht hinnehmbar.

40 Lohnsteuerstellen

(Kap. 13 01)

 **Mehr als 30 % der Lohnsteuer-Prüfungen werden ohne Mehrergebnis abgeschlossen. Die Auswahl der zu prüfenden Fälle sollte dringend optimiert werden.**

Steigende Fallzahlen und Personalknappheit erfordern eine straffere Gesamtorganisation sowie die Optimierung von Arbeitsabläufen. Der ORH empfiehlt erneut, die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen und die Lohnsteuer-Außenprüfung stärker zu bündeln.

Der ORH hat den Vollzug des Lohnsteuerverfahrens durch die bayerische Steuerverwaltung untersucht. Geprüft wurden Organisation und Arbeitsweise der Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen und der Lohnsteuer-Außenprüfung bei zwölf Finanzämtern (FÄ).

40.1 Ausgangslage

Die Lohnsteuer ist in Bayern seit Jahren die Steuer mit dem höchsten Aufkommen. Im Jahr 2017 wurden 45 Mrd. € vereinnahmt.

Arbeitgeber sind zum Einbehalt der Lohnsteuer verpflichtet. Derzeit sind in Bayern über 425.000 Arbeitgeber erfasst. Allein in den Jahren 2013 bis 2017 ist ihre Zahl um 7 % angestiegen.

Die 76 FÄ haben zu überwachen, ob die Arbeitgeber ihrer Pflicht zur Anmeldung der Lohnsteuer nachkommen. Umgesetzt wird die Überwachung und Überprüfung der angemeldeten Lohnsteuer von den Bearbeitern der Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle sowie der Lohnsteuer-Außenprüfung.

Bereits 2006¹³⁶ und 2012¹³⁷ prüfte der ORH die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen und die Lohnsteuer-Außenprüfung. Schon 2006 hatte der ORH empfohlen, durch eine bessere Fallauswahl und durch gezielteres Prüfen die Ergebnisse zu steigern und verwies zur Begründung auf mögliche Steuerausfälle. Er empfahl zudem in beiden Prüfungen, größere Organisationseinheiten einzurichten. Das unterstützte der Landtag mit Beschluss vom 04.06.2013.¹³⁸ Das Finanzministerium führte in seinen Stellungnahmen zur Prüfung 2012 aus, diese Empfehlung werde grundsätzlich begrüßt, aus Sicht der Verwaltung sei es aber nicht sinnvoll, isoliert organisatorische Maßnahmen für einzelne Arbeitsbereiche umzusetzen. Vielmehr sei eine Optimierung der Finanzamtsstrukturen im Rahmen eines Gesamtkonzepts anzustreben.

40.2 Feststellungen

40.2.1 Struktur der Lohnsteuerstellen an den Finanzämtern

40.2.1.1 Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen

An jedem bayerischen Finanzamt besteht derzeit eine Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle. Zum 01.01.2018 waren dort bayernweit 149 VZK eingesetzt. Die Personalausstattung (Ist-Besetzung zum 01.01.2018) reicht dabei von 0,4 bis 29 VZK. Bei 21 FÄ waren die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen mit je maximal einer, bei weiteren 37 FÄ mit je maximal zwei VZK besetzt.

Gegenüber dem von der Verwaltung berechneten Personalbedarf von insgesamt 142 VZK waren die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen der 76 FÄ mit 5 % überbesetzt.

40.2.1.2 Lohnsteuer-Außenprüfung

Neben der Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle verfügen alle bayerischen FÄ auch über eine Lohnsteuer-Außenprüfung. Die Lohnsteuer-Außenprüfung war zum 01.01.2018 mit 289 VZK besetzt. Die Besetzung reichte dabei von 0,75 bis 63 VZK. Bei acht FÄ waren die Lohnsteuer-Außenprüfungen mit je maximal einer und bei weiteren 26 FÄ mit je maximal zwei VZK besetzt.

Die Außenprüfung von Arbeitgebern mit mehr als 499 Arbeitnehmern ist bei 40 FÄ gebündelt.

¹³⁶ Vgl. ORH-Bericht 2006 TNr. 25.

¹³⁷ Vgl. ORH-Bericht 2013 TNr. 18.

¹³⁸ LT-Drs. 16/16954 Nr. 2 Buchst. i.



Die FÄ waren 2017 über alle Arbeitsbereiche hinweg mit 1,5 % unter dem von der Verwaltung berechneten Personalbedarf besetzt. In der Lohnsteuer-Außenprüfung betrug die durchschnittliche Unterbesetzung 18 %. Bei 16 FÄ betrug die Unterbesetzung über 30 %.

40.2.2 Auswahl der zu prüfenden Fälle

Für die Jahresplanung der zu prüfenden Fälle erstellt das Landesamt für Steuern (LfSt) halbjährlich maschinell Vorschlagslisten. Aus diesen Vorschlagslisten erarbeiten die FÄ manuell ihren jeweiligen Prüfungsplan der Lohnsteuer-Außenprüfung.

In die Vorschlagslisten übernimmt das LfSt unter anderem die in einer sogenannten Arbeitgeber-Kartei als „prüfungsrelevant“ gekennzeichneten Fälle. Diese speist sich aus Angaben der Lohnsteuerprüfer zur Prüfungsrelevanz, die diese aufgrund der Erkenntnisse aus der vorangegangenen Lohnsteuerprüfung generieren und die die Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle in die Arbeitgeber-Kartei eintragen muss. Beinahe 50 % der 245 vom ORH geprüften Eintragungen in der Arbeitgeber-Kartei waren unvollständig oder fehlerhaft.

Darüber hinaus orientiert sich die maschinelle Fallauswahl des LfSt an weiteren Kriterien, wie z. B. an der Zahl der Arbeitnehmer, dem zuletzt geprüften Zeitraum und dem Mehrergebnis der letzten Prüfung.

Bei den geprüften FÄ hat das LfSt 2016 von 128.000 zu prüfenden Arbeitgebern mehr als die Hälfte in die Vorschlagslisten für 2017 übernommen. Die Bandbreite der in die Vorschlagslisten der einzelnen FÄ übernommenen Fälle reichte dabei von 14 bis 66 %. Die FÄ übernahmen im Wege der manuellen Fallauswahl aus den Vorschlagslisten insgesamt 3.382 Fälle (5 %) in den Prüfungsplan. Die Bandbreite reichte dabei von 2 bis 38 %.

40.2.3 Prüfungsdichte

Angesichts der enormen Menge von 425.000 Arbeitgebern ist nur eine Auswahl von Prüfungen möglich. Die Anzahl der von der Lohnsteuer-Außenprüfung durchgeführten Prüfungen pro Jahr hat sich von 13.443 Prüfungen 2013 um 1.856 auf 11.587 Prüfungen 2017 verringert. Die Prüfungsquote, also das Verhältnis von geprüften zu vorhandenen Fällen, sank im gleichen Zeitraum von 3,4 auf 2,7 %. Im Ländervergleich nahm Bayern 2017 bei den Prüfungsquoten nach den Betriebsgrößenklassen A1 bis A4¹³⁹ jeweils den 15. bzw. 16. Platz ein. Die Prüfungsquote lag im Durchschnitt der Länder 2017 bei 3,9 %, in der Spitze bei 5,7 %.

In vier Jahren sollen nach der aktuellen Dienstanweisung des LfSt für die Lohnsteuer-Außenprüfung grundsätzlich die im Prüfungsplan enthaltenen Fälle mit mehr als 99 Arbeitnehmern geprüft werden, da ansonsten Steuerausfälle durch Verjährung drohen. Tatsächlich haben einzelne FÄ in vier Jahren 25 % dieser Arbeitgeber geprüft.

¹³⁹ Betriebsgrößenklasse A1: > 499 Arbeitnehmer (AN), A2: 100 - 499 AN, A3: 20 - 99 AN, A4: 6 - 19 AN.

Bei anderen FÄ wurden im selben 4-Jahreszeitraum rechnerisch bis zu 140 % dieser Arbeitgeber, d. h. manche Arbeitgeber mehr als einmal geprüft. Bei Prüfungen von Arbeitgebern mit 20 bis 99 Arbeitnehmern reichte die Bandbreite in vier Jahren von 10 bis 71 %, bei denen mit 6 bis 19 Arbeitnehmern von 3 bis 56 %.

40.2.4 Prüfungsfälle ohne Mehrergebnis

Die Gesamtstatistik aller Länder wies 2017 für Bayern durchschnittlich 34,6 % Prüfungsfälle ohne Mehrergebnis (Nullfall-Quote) aus. Bayern hatte eine um 3 % höhere Nullfall-Quote als der Bundesdurchschnitt und lag damit im Ländervergleich auf dem 14. Platz. Die Bandbreite lag bei den FÄ in Bayern zwischen 4 und 68 %.

40.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Anzahl der durchgeführten Prüfungen ist vergleichsweise gering. Gerade deswegen erfordert die auffallend hohe Zahl der ausgewählten Prüfungsfälle ohne Mehrergebnis dringend eine effizientere Auswahl der zu prüfenden Arbeitgeber. Das lässt sich erreichen, wenn die maschinelle Fallauswahl optimiert wird und die manuellen Steuerungsmöglichkeiten durch die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen richtig genutzt werden.

Fehlerhafte oder unterlassene Eintragungen in der Arbeitgeber-Kartei führen zu Fehlsteuerungen bei der Fallauswahl. Die Fallauswahl entwickelt nur dann die gewünschte Wirkung, wenn die Arbeitgeber-Kartei systemgerecht bedient und genutzt wird. Dies ist bisher bei weitem nicht im erforderlichen Umfang der Fall. Um das Dateneingabeverhalten zu verbessern, sollten die Bearbeiter für die Wirkungsweise der einzelnen Eingabefelder stärker sensibilisiert werden.

Die Vorschlagslisten sollten zur Verbesserung der Fallauswahl um Informationen aus bereits elektronisch vorliegenden Daten ergänzt werden. Die Anzahl der enthaltenen Fälle sollte deutlich reduziert werden.

Die maschinelle Fallauswahl sollte langfristig durch den Aufbau eines elektronischen Risikomanagementsystems (RMS) unterstützt werden.

Den kleinen Lohnsteuerstellen gelingt es häufig nicht, mit gleicher oder ähnlicher Effizienz zu arbeiten wie die größeren Lohnsteuerstellen. Die großen Unterschiede beim Prüferereinsatz, den Prüfungsturnussen und den Prüfungs- sowie den Nullfallquoten könnten durch Bildung größerer Arbeitseinheiten verringert werden. So lassen sich der fachliche Austausch, die Einarbeitung neuer Prüfer, der gezielte Prüferereinsatz und die Bildung von Prüfer-Teams sowie die Einhaltung der Korruptionsrichtlinie einfacher verwirklichen.

Der ORH empfiehlt deshalb erneut eine zeitnahe stärkere Bündelung der Lohnsteuer-Außenprüfung und der Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen in diesem Sinne. Eine solche wäre an den FÄ mit Prüfern für Arbeitgeber mit mehr als 499 Arbeitnehmern oder an



Schwerpunktfinanzämtern im Rahmen des Gesamtkonzepts zur Neustrukturierung¹⁴⁰ denkbar.

Die durchschnittliche Unterbesetzung aller FÄ beträgt 1,5 %. Die Lohnsteuer-Außenprüfung liegt mit durchschnittlich 18 % unbesetzter Stellen deutlich schlechter. Die Personalbesetzung der Lohnsteuer-Außenprüfung sollte der durchschnittlichen Besetzung der FÄ angeglichen werden.

40.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium berichtet, dass die Umsetzung mehrerer Vorschläge des ORH zur Verbesserung der Fallauswahl bereits erfolgt sei und verweist auf ein geplantes KONSENS-Verfahren¹⁴¹, mit dessen Umsetzung auch die Lohnsteuer-Außenprüfung bei Tätigkeiten zur Verwaltung der prüfungsrelevanten Fälle, zur Fallauswahl, zur Aufstellung der Prüfungspläne sowie zur Steuerung der Prüfungen unterstützt werden soll.

Zur Forderung, die Lohnsteuerstellen zu bündeln, weist das Finanzministerium erneut darauf hin, dass strukturelle Einzelmaßnahmen bei den FÄ nicht als zielführend erachtet würden. Deshalb sei es notwendig, die Finanzamtsstrukturen insgesamt zu betrachten und ein Gesamtkonzept zu entwickeln, in dessen Rahmen auch die Bündelung der Lohnsteuer-Außenprüfung und der Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen zu berücksichtigen sei.

Die Ist-Besetzung der FÄ steige aufgrund verschiedener Personalmaßnahmen seit 01.01.2013 an. Sie habe sich seit 01.01.2012 von 14.549 auf 15.025 VZK zum 01.01.2018 erhöht.

Die zusätzlichen Kräfte hätten zu einer Verstärkung in fast allen Bereichen der Steuerverwaltung geführt. Das Finanzministerium wirke darauf hin, dass sich die personelle Besetzung, insbesondere auch in der Lohnsteuer-Außenprüfung, weiterhin positiv entwickle.

40.5 Schlussbemerkung

Die Fallauswahl hat sich seit 2006 nicht ausreichend verbessert. Die von der Verwaltung geplanten Schritte einschließlich des vom ORH empfohlenen RMS sollten umgehend umgesetzt werden.

Der ORH hält an der bereits mehrmals geäußerten und vom Landtag aufgegriffenen Empfehlung zur stärkeren Bündelung im Sinne der Bildung von größeren Arbeitseinheiten fest.

Nachdem Inhalt und zeitliche Festlegungen für das Gesamtkonzept für die Finanzamtsstrukturen nicht feststehen, empfiehlt der ORH, dass die Bündelung der Lohnsteuer-Außenprüfung und der Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen davon losgelöst zeitnah erfolgt.

¹⁴⁰ Schreiben des LfSt vom 20.11.2017 Az. O 1556.2.1-202/37 St13.

¹⁴¹ Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.

41 **Bedeutende Grundbesitzwert-Feststellungen**

(Kap. 13 01)

 **Der ORH stellte Mängel bei der Feststellung von Grundbesitzwerten in bedeutenden Steuerfällen fest. Eine von ihm im Jahresbericht 2010 angeregte risikoorientierte Arbeitsweise mit einer intensiveren Prüfung bedeutender Wertfeststellungen hat die Steuerverwaltung nur unzureichend umgesetzt. Der ORH empfiehlt, die Bearbeitungsqualität und die Bearbeitungszeiten zu verbessern.**

Der ORH hat 2017 in einer Follow-up-Prüfung bei drei Finanzämtern (FÄ) untersucht, wie bei der Bedarfsbewertung eine von ihm im Jahresbericht 2010¹⁴² empfohlene risikoorientierte Arbeitsweise mit einer intensiveren Prüfung bedeutender Fälle umgesetzt wurde.

41.1 **Ausgangslage**

Das Erbschaftsteuer-Aufkommen betrug in Bayern 2016 über 1,7 Mrd. €. Ein erheblicher Teil entfällt auf Grundbesitzwerte. Für die Festsetzung der Erbschaftsteuer fordern die Erbschaftsteuer-Stellen von den Bewertungsstellen der FÄ eine Wertermittlung an. Dabei können sie ihre Anforderung mit Hinweisen auf betragsmäßig bedeutsame Fälle versehen oder auf Fälle hinweisen, in denen die Erbschaftsteuererklärung besondere Sachverhaltsermittlungen zum Grundstückswert nahelegt.

Die Bewertungsstellen fordern vom Steuerpflichtigen eine Feststellungserklärung an und stellen die Grundbesitzwerte in einem eigenen Verfahren gesondert fest (Bedarfswertverfahren).¹⁴³

Die Werte aus den Feststellungserklärungen ungeprüft zu übernehmen, birgt - gerade bei höheren Grundbesitzwerten - erhebliche Risiken. Erfahrungsgemäß führt der Abgleich von Angaben aus Steuererklärungen mit Daten, die den Bewertungsstellen intern verfügbar sind, immer wieder zu relevanten Abweichungen.

Der ORH hatte deshalb schon 2009 und 2010 Arbeitsorganisation und Verfahrensweisen bei der Grundstücksbewertung untersucht. Bei der Bedarfsbewertung stellte er Bearbeitungsdefizite fest und empfahl eine an der steuerlichen Bedeutung ausgerichtete Arbeitsweise und eine intensivere Prüfung bedeutender Bedarfswert-Fälle (risikoorientierte Arbeitsweise).

Nach dem Landtagsbeschluss vom 09.06.2011¹⁴⁴ zum Jahresbericht des ORH sollte das Finanzministerium die Bewertungsstellen neu organisieren und dem Landtag hierüber berichten.

¹⁴² TNr. 20.3.3.

¹⁴³ Die Bedarfsbewertung wird daneben auch für die Grunderwerbsteuer durchgeführt.

¹⁴⁴ LT-Drs. 16/8905 Nr. 2 Buchst. i.



In seiner abschließenden Stellungnahme vom Dezember 2012 berichtete das Finanzministerium dem Landtag:

- Die risikoorientierte Arbeitsweise sei in den Bewertungsstellen bereits eingeführt worden.
- Grundsätze und Kriterien für eine risikoorientierte Bearbeitung seien in die Dienstweisung für die Bewertungsstelle aufgenommen worden und außerdem Thema bei allen Fortbildungsveranstaltungen.
- Im Rahmen der Dienstbesprechung mit den Bewertungsstellen 2013 sei geplant, zu dieser Thematik einen Erfahrungsaustausch mit dem Ziel einer Evaluierung durchzuführen.

41.2 Feststellungen

41.2.1 Risikoorientierte Arbeitsweise

Die Finanzverwaltung führte Risikohinweise bei der Bedarfswert-Anforderung ein, die die Erbschaftsteuer-Stellen verwenden können, um auf die höhere steuerliche Bedeutung aufmerksam zu machen. Seitdem konnten diese allgemein auf einen „bedeutenden Steuerfall“ hinweisen, waren dazu aber nicht verpflichtet.

Daneben pilotierte das Bayerische Landesamt für Steuern (LfSt) verschiedene fallspezifische und wertorientierte Risikohinweise, etwa widersprüchliche Angaben zu Grundstückswerten. Das Projekt läuft seit über fünf Jahren, ohne dass dessen Anwendung und Wirkung bisher evaluiert worden wäre.

Eine Projektgruppe des LfSt formulierte 2011 auch einen Vorschlag, Risikokriterien für einzelne Berechnungsgrundlagen einzuführen, die auf bestimmte Grundstücksmerkmale abstellen. Für die Intensivprüfung solcher Fälle und spezielle Rechtsprobleme sollte außerdem eine Arbeitshilfe zur Verfügung gestellt werden. Diese Vorschläge wurden jedoch nicht aufgegriffen.

41.2.2 Arbeitsqualität

Die Höhe des Grundbesitzwerts stellt ein wesentliches Indiz für die steuerliche Bedeutung einer Bedarfswert-Feststellung dar. Der ORH wählte daher für seine Stichprobe Fälle mit einem Grundstückswert von mindestens 500.000 €. In den 229 untersuchten Fällen stellte der ORH fest:

- 84 (27 %) Bedarfswert-Anforderungen von Erbschaftsteuer-Stellen enthielten den allgemeinen Hinweis auf einen „bedeutenden Steuerfall“. Erhebungen bei der Erbschaftsteuer-Stelle eines Finanzamts zeigten aber, dass auch Bedarfswerte aus Anforderungen ohne diesen Hinweis zu hohen Folgesteuern führten.

- In keinem Fall waren Hinweise der Erbschaftsteuer-Stellen auf spezifische Risiken feststellbar, die das LfSt pilotweise eingeführt hatte.
- In 151 Fällen (66 %) änderten die Bewertungsstellen Angaben in den von den Steuerpflichtigen abgegebenen Feststellungserklärungen. Die meisten Änderungen resultierten aus dem Abgleich mit im Finanzamt vorhandenen Datenquellen, wie Bodenrichtwert-Karten für den Bodenwert oder Immobilien-Marktberichten für den Liegenschaftszinssatz.
- Bearbeitungsmängel, meist unzureichende Sachverhaltsermittlungen, wiesen 73 Fälle (32 %) auf. Zum Beispiel wurden erklärte Mieten auch dann ungeprüft übernommen, wenn sie auffällig niedrig oder nur in einer Summe für alle Wohn- und Gewerbeeinheiten angegeben waren. Ohne eine Einzelaufstellung konnte das Finanzamt aber nicht erkennen, ob einzelne Einheiten davon leer standen, eigen genutzt oder verbilligt überlassen wurden. Für diese wäre dann die übliche Miete anzusetzen gewesen.

41.2.3 Situation im Finanzamt München

München ist in Bayern, aber auch im Vergleich mit anderen deutschen Städten die Region mit den teuersten Grundstücken. Der Anteil bedeutender Steuerfälle mit größeren Steuerrisiken ist im Finanzamt München deutlich höher als in den meisten anderen FÄ.

Die Bedarfsbewertungsstelle des Finanzamts München war in den letzten Jahren 60 bis 70 % unter dem Personal-Zuteilungssoll besetzt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag die Ist-Besetzung mit 7,9 VZK deutlich unter dem Zuteilungssoll für das Jahr 2017 von 19,78 VZK. Diese Besetzung führte, neben den Bearbeitungsmängeln, zu hohen Arbeitsrückständen und sehr langen Bearbeitungszeiten von im Durchschnitt mehr als 1,5 Jahren.

41.3 Würdigung

Angesichts des bedeutsamen Erbschaftsteuer-Aufkommens ist die Qualitätssicherung für die Bedarfsbewertung unzureichend.

Der ORH empfiehlt, bei der Bedarfswertanforderung durch die Erbschaftsteuer-Stellen spezifische wertorientierte Risikohinweise einzuführen. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass die allgemeinen Hinweise auf bedeutsame Steuerfälle im Hinblick auf Folgesteuern unzureichend waren.

Die Steuerverwaltung hält zwar Kriterien und Grundsätze für eine risikoorientierte Bearbeitung in den Bewertungsstellen für richtig und wichtig, formulierte hierfür aber bisher keine konkreten Regelungen. Der Hinweis in der Bedarfswert-Anforderung auf einen



„bedeutenden Steuerfall“ kann nur ein, aber nicht das alleinige Kriterium für eine Intensivprüfung sein, da auch viele Fälle ohne diesen Hinweis höhere Steuerrisiken beinhalten.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der ORH:

- generelle Bearbeitungsstandards, zu denen vor allem der dokumentierte Abgleich von Erklärungsangaben mit den Daten gehört, die in den Bewertungsstellen intern verfügbar sind (z. B. Grundstücksfläche, Bodenrichtwert, Marktdaten von Gutachterausschüssen) und
- für andere Prüffelder, die aufwendigere Ermittlungen und Berechnungen erfordern können (z. B. Mieten), eine differenzierte, von bestimmten Risikomerkmale und -grenzen abhängige Bearbeitung.

Entsprechende Bearbeitungsgrundsätze sollte die Verwaltung in einem Praxisleitfaden konkret festlegen.

Da die Erbschaftsteuer-Stellen von den spezifischen Hinweismöglichkeiten in den geprüften Fällen keinen Gebrauch gemacht haben, hält der ORH die Evaluation der möglichen Risikohinweise bei der Bedarfswert-Anforderung für überfällig.

Risikoerwägungen sollten auch Einfluss auf die Personalbesetzung haben. Der ORH sieht daher einen Widerspruch darin, wenn gerade die Bedarfswert-Bewertungsstelle des Finanzamts München mit dem wohl höchsten Risikopotenzial in Bayern derart unter dem Zuteilungssoll besetzt ist. Eine den Bearbeitungsschwerpunkten angemessene Personalbesetzung kann dazu beitragen, den großen Bearbeitungsstau abzubauen und kürzere Bearbeitungszeiten zu erreichen.

41.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium teilt mit, es habe die Empfehlungen des ORH weitgehend aufgegriffen:

- Das LfSt habe für die Bedarfswert-Bewertung inzwischen einen Praxisleitfaden erarbeitet. Dieser enthalte - neben Regelungen zur Bearbeitung eines sog. Risikofalls - generelle Risikomerkmale und -grenzen sowie allgemeine Hilfestellungen. Die Anregungen des ORH zu Bearbeitungsstandards und Prüffeldern für eine risikoorientierte Bearbeitung seien zum Großteil in den Leitfaden aufgenommen worden.
- Die Risikohinweise bei der Bedarfswert-Anforderung habe das LfSt überarbeitet. Deren Verwendung werde bei künftigen Geschäftsprüfungen des LfSt überprüft und evaluiert.

- Die Bedarfsbewertungsstelle des Finanzamts München sei bereits Ende 2017 in einem ersten Schritt um fünf Mitarbeiter aufgestockt worden. 2018 würden voraussichtlich weitere drei Kräfte zugeführt. Im Herbst 2018 werde die Personal- und Arbeitssituation in zeitlichem Zusammenhang mit der Personalverteilung nochmals überprüft.

41.5 **Schlussbemerkung**

Das LfSt hat 2018 mit einem neuen Praxisleitfaden konkrete Regelungen für eine risikoorientierte Bearbeitung formuliert. Deren Einführung war überfällig, nachdem der ORH hierauf bereits im Jahresbericht 2010 hingewiesen hatte. Der ORH empfiehlt, die Risikohinweise der Erbschaftsteuer-Stellen zu verbessern und die Bearbeitungsqualität bei den Bewertungsstellen deutlich zu heben. Die zwischenzeitlich eingeführten Regelungen sollten dahingehend regelmäßig evaluiert werden.

Arbeitsrückstände und Bearbeitungszeiten, insbesondere in der Bedarfsbewertungsstelle des Finanzamts München, sollten abgebaut bzw. deutlich verbessert werden.

42 **Erbschaft- und Schenkungsteuer**

(Kap. 13 01)

 **Die Bearbeitung der Erbschaft- und Schenkungsteuer ist zu wenig effizient: Sachverhalte werden nicht immer vollständig aufgeklärt und es fehlt ausreichende IT-Unterstützung; damit drohen erhebliche Steuerausfallrisiken.**

In Bayern wird die ErbSt an sechs Finanzämtern (den sogenannten Erbschaftsteuerfinanzämtern - ErbSt-FÄ) zentral bearbeitet. Der ORH hat 2017/2018 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach diese Bearbeitung unter den Aspekten von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit an vier Finanzämtern geprüft. Prüfungsgegenstand war auch, ob die im Zusammenhang mit dem Jahresbericht 2014¹⁴⁵ vorgeschlagenen Anregungen umgesetzt worden sind.

42.1 **Ausgangslage**

Das Aufkommen der ErbSt steht dem Freistaat zu. Es stieg im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 auf jährlich knapp 1,5 Mrd. € an, während es im 5-Jahreszeitraum davor noch bei unter 1 Mrd. € lag.

Grundsätzlich unterliegen sämtliche Schenkungen unter Lebenden sowie jeder Erwerb von Todes wegen der Besteuerung. Für die Betroffenen besteht binnen einer Frist von drei Monaten grundsätzlich eine allgemeine Anzeigepflicht.¹⁴⁶ Der Vordruck hierfür findet sich im Internetangebot der Steuerverwaltung.

¹⁴⁵ ORH-Bericht 2014 TNr. 19.

¹⁴⁶ § 30 ErbStG.



Begünstigungen gelten unter bestimmten Voraussetzungen bei der Übertragung von Betriebsvermögen, Anteilen an Kapitalgesellschaften sowie Grundvermögen. Diese und die Höhe der persönlichen Freibeträge bei nahen Angehörigen führen dazu, dass übertragenes Vermögen häufig nicht oder nur teilweise besteuert wird.

2014 bis 2017 lagen die Todesfälle, die durch Sterbefallanzeigen den ErbSt-FÄ bekannt gemacht wurden, konstant bei rd. 140.000 pro Jahr. Bei den Schenkungen hingegen war eine Steigerung von etwa 130.000 auf über 145.000 Fälle zu verzeichnen.

Aufgrund seiner früheren Untersuchung hat der ORH 2014¹⁴⁷ Vorschläge für die Verbesserung der Arbeitsabläufe in der Steuerverwaltung aufgezeigt. Dabei hat er insbesondere einen Zugriff der ErbSt-FÄ auf sämtliche bei den Wohnsitzfinanzämtern vorhandenen Daten der Erblasser empfohlen.

42.2 Arbeitsablauf

Die ErbSt-FÄ haben mithilfe des IT-Systems PERLE¹⁴⁸ die Steuerfestsetzungen zu erledigen. Dieser Aufgabe geht eine Vielzahl von umfangreichen manuellen Arbeitsprozessen voraus. Die ErbSt-FÄ erhalten sämtliche Unterlagen von Banken, Versicherungen, Gerichten und Notaren in Papierform. Diese werden zunächst über Monate gesammelt und manuell zugeordnet. Das Material wird ggf. um weitere Erkenntnisse aus den steuerlichen Informationsmöglichkeiten ergänzt. Dazu gehört im Wesentlichen auch der ausschließlich für den Erblasser oder Schenker unter seiner Steuernummer vorhandene Datenbestand, aus dem Art und Höhe des Vermögens hervorgehen. Danach wird aufgrund der Freibeträge des ErbStG beurteilt, ob der Vorgang steuerlich aufzugreifen ist oder als sogenannter Freibeleg abgelegt wird. Der Prozess der Steuerfestsetzung beginnt mit der Aufforderung zur Abgabe der Steuererklärung. Zudem ist bei Grundvermögen, Betriebsvermögen sowie Anteilen an Kapitalgesellschaften ein gesondertes Feststellungsverfahren anzustoßen. Große Teile dieses Vermögens sind von der ErbSt befreit, wenn die einschlägigen gesetzlichen Voraussetzungen für eine Begünstigung erfüllt sind. Dabei sind Überwachungsfristen einzuhalten.

42.3 Feststellungen

Der ORH wertete bayernweit fast 158.000 Vorgänge aus, davon 76.681 Erbschaft- und 81.132 Schenkungsteuervorgänge, die zwischen dem 01.01.2015 und dem 31.03.2018 bearbeitet worden waren.

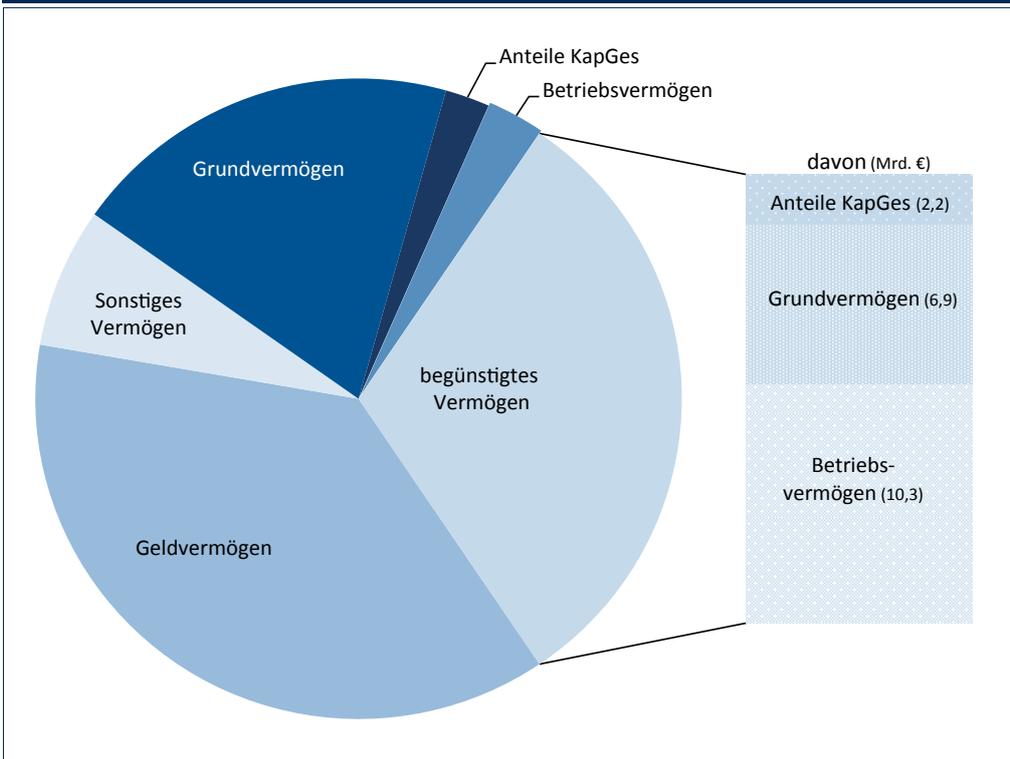
In den Erbfällen gingen Vermögenspositionen im Gesamtwert von 62,3 Mrd. € über, von denen auf steuerpflichtiges Vermögen 43,0 Mrd. € entfielen; das entspricht knapp 69 %. In den Schenkungsfällen betrug der Anteil des steuerpflichtigen Vermögens bei einem Gesamtwert von 72,9 Mrd. € knapp 19 %.

¹⁴⁷ ORH-Bericht 2014 TNr. 19.3.

¹⁴⁸ Programm für die Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle (seit 2014 im Einsatz).

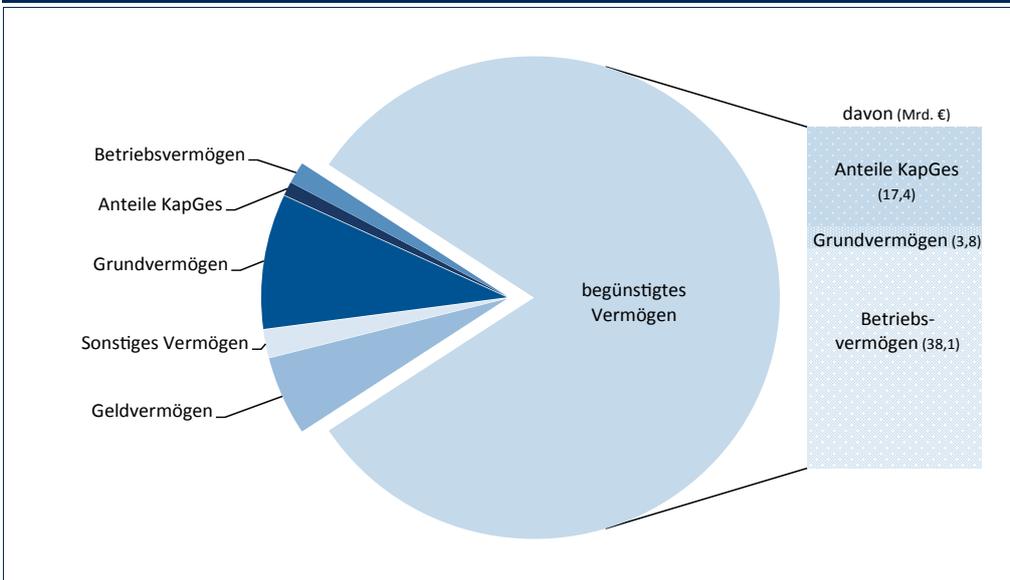
Erbfälle: Vergleich nichtbegünstigtes und begünstigtes Vermögen

Abbildung 26



Schenkungsfälle: Vergleich nichtbegünstigtes und begünstigtes Vermögen

Abbildung 27





Der mit der Vermögensermittlung zusammenhängende Arbeitsaufwand entsteht unabhängig von der späteren Qualifizierung des Vermögens als begünstigt oder nichtbegünstigt.

Bei den geprüften Finanzämtern zog der ORH eine Stichprobe von 747 Vorgängen mit einer Vielzahl von Steuerfestsetzungen. Er stellte dabei fest, dass Sachverhalte nicht immer vollständig aufgeklärt wurden oder die Ermittlungen nicht ausreichten, um das Risiko von Steuerausfällen auszuschließen. Wesentliche Ursachen dafür waren:

42.3.1 Mangelnde IT-Unterstützung für Massenarbeiten

Sämtliche Unterlagen (wie z. B. die Anzeigen von Banken und Notaren) gehen seit Jahrzehnten unverändert in Papierform ein, obwohl sie bei den Absendern mittlerweile vollumfänglich in elektronischer Form vorliegen. Vor allem die Anzahl der Bankenmitteilungen hat erheblich zugenommen. Die manuelle Sortierung und die individuellen Zusammenführungen sind für die ErbSt-FÄ unumgängliche vorbereitende Massenarbeiten, die ohne technische Unterstützung zu leisten sind. Exemplarisch sei hier angeführt, dass bei eingehenden Wertpapierdepotanzeigen verschiedener Banken lediglich die oft zahlreichen Einzelpositionen mitgeteilt werden und vom ErbSt-FA zu addieren sind.

Diese manuellen Vorarbeiten binden erhebliche Kapazitäten und erschweren eine qualitätsorientierte Steuerung des Arbeitsprozesses.

42.3.2 Unzureichende Informationen für die Vorprüfung

Art und Wert des Vermögens haben Bedeutung für die Ersteinschätzung, ob eine Steuererklärung anzufordern ist. Erkenntnisse dazu liegen in den elektronischen Steuerakten der Betroffenen vor. Im Anschluss an die frühere Prüfung des ORH wurden den ErbSt-FÄ seit Dezember 2015 die elektronisch verfügbaren Informationen zu vermietetem Grundbesitz zugänglich gemacht. Der Zugriff auf Beteiligungen an Personengesellschaften steht den Finanzämtern seit August 2018 zur Verfügung. Der Zugriff auf Anteile an Kapitalgesellschaften wird derzeit geprüft.

Für die überschlägige Wertermittlung von Betriebsvermögen benötigen die ErbSt-FÄ als Basis auch die seit 2012 elektronisch vorliegenden Bilanzen. Der Zugriff auf die elektronischen Bilanzen wurde nicht eingeräumt.

42.3.3 Nichterfüllung der Anzeigepflicht

Für die ErbSt gibt es kein normiertes Steuererklärungsverfahren. Stattdessen besteht eine Anzeigepflicht, um dem ErbSt-FA eine frühzeitige Prüfung zu ermöglichen. Es kann betroffenenbezogen entscheiden, ob ein steuerrelevanter Vorgang vorliegt und ob zeitnah die Erklärungsabgabe erforderlich ist.

Der ORH untersuchte 380 Vorgänge, bei denen die Anzeigepflicht gegeben war. In 93 % der Fälle wurde ihr nicht nachgekommen. Folge dieser nicht erfüllten Anzeigepflicht ist das verspätete Tätigwerden der ErbSt-FÄ, wie das nachfolgende Beispiel zeigt.

Der Mitte März 2015 verstorbene Erblasser besaß eine in einem Ballungsraum gelegene Eigentumswohnung sowie Geldvermögen i. H. v. 3 Mio. €. Die wegen des Grundvermögens verpflichtend einzureichende Anzeige hat der Erbe nicht erstellt. Das ErbSt-FA wurde Mitte September 2015 vom Nachlassgericht über den testamentarisch bestimmten - nicht verwandten - Erben informiert. Die Erklärungsaufforderung an den Steuerpflichtigen erfolgte Anfang Februar 2016. Nach weiteren ins Leere gehenden Aufforderungen stellte sich heraus, dass dieser sich mittlerweile ins Ausland abgemeldet, die Eigentumswohnung verkauft und das Geldvermögen ins Ausland transferiert hatte. Bis zur ORH-Prüfung hatte das Finanzamt keine Steuerfestsetzung vorgenommen. Bei einer zeitnahen Anzeige des Steuerpflichtigen hätte der Steuerausfall von rd. 950.000 € vermieden werden können.

Nach den Feststellungen des ORH ist die Verpflichtung zur Abgabe bei den Betroffenen so gut wie nicht bekannt. Erfolgreiche Maßnahmen, die eine Einhaltung der Anzeigepflicht sicherstellen, konnten zum Zeitpunkt der Prüfung nicht festgestellt werden.

42.4 Würdigung und Empfehlung

Die Einnahmen aus der ErbSt haben aufgrund der immer größeren vererbten oder geschenkten Vermögenswerte und des deswegen in Rede stehenden angestiegenen Aufkommens zunehmende Bedeutung.

Die fehlende IT-Unterstützung bei den erforderlichen zeitintensiven Vorarbeiten hält der ORH angesichts des grundsätzlich möglichen elektronischen Datenaustauschs für nicht mehr akzeptabel.

Ebenso kritisch sieht er, dass den ErbSt-FÄ bestimmte in der Steuerverwaltung vorhandene Informationen zum Wert des Vermögens vorenthalten werden.

Es ist schwer nachvollziehbar, dass die ErbSt-FÄ das Ausbleiben von gem. § 30 ErbStG erforderlichen Anzeigen tolerieren und auf diese ersten entscheidungserheblichen Grundlagen verzichten. Der ORH empfiehlt daher:

42.4.1 IT-Unterstützung zeitgemäß ausbauen

Die manuelle Sortierung und Zusammenführung der Vielzahl von eingehenden Unterlagen ist veraltet und bedarf der Modernisierung.

Der ORH hält es für überfällig, dass in diesem Massenverfahren umgehend bestehende Medienbrüche beseitigt werden. Dies hilft der Steuerverwaltung, aufkommensrelevante Fälle einfacher und damit zeitnäher zu identifizieren.



42.4.2 Vorhandene Informationsquellen zugänglich machen

Grundlage für die qualifizierte und rasche Ersteinschätzung ist die Kenntnis über vorhandenes Vermögen und dessen Wert.

Die ErbSt-FÄ wissen weder um den Besitz von Anteilen an Kapitalgesellschaften noch können sie einschlägige Bilanzen einsehen, obwohl die Informationen die Beteiligten betreffen und der Steuerverwaltung bekannt sind. Diese Defizite sollten im Interesse einer effizienten Arbeitsweise und der Steuergerechtigkeit beseitigt werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Anteil des Betriebsvermögens gerade bei den stark steigenden Schenkungsfällen zunehmend an Bedeutung gewinnt.

42.4.3 Anzeigepflicht konsequent einfordern

Die Verstöße gegen die Anzeigepflicht verhindern eine frühzeitige Bearbeitung der Vorgänge, die mitentscheidend ist, um erhebliche Steuerausfälle zu vermeiden.

Der ORH ist deshalb der Auffassung, dass die Anzeigen zur Wahrung der Steuergerechtigkeit fristgerecht einzufordern sind. Hierzu empfiehlt er, den Vorschlag der Steuerverwaltung konsequent weiterzuverfolgen, dass künftig bereits die Nachlassgerichte als erste staatliche Ansprechpartner für den/die Erben auf diese Anzeigepflicht hinweisen, etwa in Form eines umfassenden Merkblatts. Durch eine detaillierte Anzeige der Betroffenen kann die im staatlichen Interesse liegende zügige Abwicklung des Steuerfalls erreicht werden.

42.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium teilt in seiner Stellungnahme mit, dass

- auch die Steuerverwaltung eine umfassende elektronische Übermittlung und Verarbeitung im Bereich der ErbSt anstrebe. Als Grundlage dafür sei ein bundeseinheitliches Erbschaftsteuerprogramm erforderlich, welches derzeit auf der Grundlage des bayerischen Verfahrens entwickelt werde. Der Abschluss der Arbeiten sei für Herbst 2020 angekündigt. Erst im Anschluss daran könnten notwendige Programmierarbeiten für den elektronischen Datenaustausch mit den Beteiligten erfolgen.
- der Zugriff auf die elektronische Bilanz aus datenschutzrechtlichen Gründen abgelehnt werde. Der Zugriff ließe sich technisch nicht auf die elektronische Bilanz beschränken, er böte vielmehr die Möglichkeit, sämtliche in der eAkte enthaltenen Daten (z. B. die kompletten Festsetzungsdaten) einzusehen.
- zur gezielten Verbreitung von Informationen betreffend die steuerliche Anzeigepflicht folgende Maßnahmen in die Wege geleitet worden seien: Das zwischenzeitlich erstellte Merkblatt und die Broschüre zur ErbSt werden dem Staatsministerium

der Justiz zur Verfügung gestellt mit der Bitte, die Informationen an die Betroffenen weiterzugeben. Die auf der Internetseite des Landesamtes für Steuern und der FÄ eingestellten Anzeigevordrucke werden um eine Infobroschüre zu den gesetzlichen Anzeigepflichten ergänzt.

42.6 **Schlussbemerkung**

Der ORH hält die bestehenden Defizite bei der Abwicklung der ErbSt-Vorgänge sowie die daraus resultierenden Steuerausfallrisiken auch aus Gründen der Steuergerechtigkeit für nicht hinnehmbar. Er empfiehlt dringend, dass die Verwaltung zeitnah geeignete Maßnahmen ergreift, um eine effiziente Bearbeitung sicherzustellen. Dazu sollten auch datenschutzkonforme Möglichkeiten eines Zugriffs auf Daten aus der elektronischen Bilanz sowie auf Beteiligungen an Kapitalgesellschaften entwickelt werden.

43 **Wohnraumvermietung über Internetportale**

(Kap. 13 01)

 **Die vollständige Besteuerung von Einnahmen aus kurzfristiger Wohnraumvermietung über Internetportale ist derzeit nicht gesichert. Der ORH empfiehlt dringend, zeitnah bessere Erfassungs- und Kontrollmöglichkeiten umzusetzen. Außerdem empfiehlt er zu prüfen, ob eine gesetzliche Verpflichtung der Plattformbetreiber auf Herausgabe der für das Besteuerungsverfahren notwendigen Informationen zielführend ist.**

Der ORH untersuchte zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach und Augsburg die steuerliche Behandlung kurzfristiger Wohnraumvermietungen über Internetportale¹⁴⁹ (Portalfälle) bei sechs FÄ. Prüfungsmaßstab waren Ordnungsmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

43.1 **Ausgangslage**

Die kurzfristige Vermietung von Immobilien als Ferienwohnungen erfreut sich laut Presseberichten zunehmender Beliebtheit. Internetportale bieten dafür anonyme Marktplätze und vernetzen weltweit Angebot und Nachfrage. Nach eigenen Angaben vermittelte ein großer Anbieter 2017 mehr als 3 Millionen Gäste in Deutschland. Davon hatten mehr als 230.000 Gäste eine Unterkunft in München gefunden.¹⁵⁰ Mit über 8.800 Unterkunftsangeboten¹⁵¹ nimmt München bei diesem Portal Platz eins in Deutschland ein.¹⁵²

¹⁴⁹ § 21 Abs. 1 Nr. 1 EStG und § 4 Nr. 12 Satz 2 UStG.

¹⁵⁰ Vgl. Augsburger Allgemeine vom 25.06.2018.

¹⁵¹ Vgl. „Sharing Economy“ in: Informationen aus dem Institut der deutschen Wirtschaft vom 27.09.2018 (https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2018/BMWi_Brosch_Sharing_Economy_lang_27_8.pdf; abgerufen am 04.03.2019).

¹⁵² Inserierte Wohnungen in Prozent des gesamten Wohnungsbestands der Landeshauptstadt.



Die Vermietung von Immobilien stellt grundsätzlich Vermögensverwaltung dar und führt zu Einkünften aus Vermietung und Verpachtung. Die steuerrechtliche Abgrenzung der privaten Vermögensverwaltung zum Gewerbebetrieb gestaltet sich in Fällen der kurzfristigen Vermietung im Einzelfall schwierig. Entscheidend ist, ob über das bei einer dauerhaften Vermietung übliche Maß hinausgehende, zusätzliche Leistungen (z. B. Reinigung, Wäscheservice und/oder Shuttleservice) angeboten werden, die der Vermietung einen gewerblichen Charakter verleihen. Ist von einem Gewerbebetrieb auszugehen, liegt Betriebsvermögen vor und ist eine zutreffende Besteuerung der stillen Reserven fiskalisch bedeutsam. Zudem stellt die kurzfristige Vermietung von Wohn- und Schlafräumen zur Beherbergung von Fremden grundsätzlich eine umsatzsteuerpflichtige Leistung dar.¹⁵³

43.2 Prüfungsumfang

Bei den örtlichen Erhebungen wurden insgesamt 234 Fälle untersucht. Die Prüfung konzentrierte sich auf München, da bayernweit nur die Landeshauptstadt eine Zweckentfremdungssatzung erlassen hat. Nach dieser Satzung wird Wohnraum immer dann zweckentfremdet, wenn er überwiegend zu anderen als Wohnzwecken genutzt, mehr als acht Wochen im Jahr als Ferienwohnung angeboten wird oder länger als drei Monate leer steht.

Der ORH hat im Rahmen der Prüfung 135 Münchener Fälle aus den Bereichen Ferienwohnungen und Untervermietungen untersucht. Eine gezielte Auswahl an Fällen mit Einkünften aus kurzfristiger Wohnraumvermietung war dabei nicht möglich, da derartige Fälle weder aus Steuererklärungen noch aus dem elektronischen Datenbestand der FÄ ersichtlich waren.

43.3 Feststellungen

43.3.1 Vermietung von Ferienwohnungen und Untervermietung

In den 135 untersuchten Fällen mit Einkünften aus Ferienwohnungen bzw. Untervermietungen in München konnten 38 Portalfälle festgestellt werden. Hochgerechnet auf die Gesamtzahl an Steuerfällen mit Einkünften aus Ferienwohnungen bzw. Untervermietungen in München (3.285) ergäben sich beim FA München 924 Steuerpflichtige, die Vermietungsleistungen über Internetportale angeboten hätten. Zu der Frage, ob und inwieweit in den übrigen Fällen mit Vermietungseinkünften oder in Fällen mit gewerblichen oder sonstigen Einkünften Portalfälle enthalten sind, kann keine Aussage getroffen werden. Derzeit sind in der Steuerverwaltung keine passenden Filtermöglichkeiten für Portalfälle vorhanden.

¹⁵³ § 4 Nr. 12 Satz 2 UStG.

Durch die kurzfristige Vermietung der Immobilien als Ferienwohnungen können Steuerpflichtige oftmals wesentlich höhere Einkünfte als durch die klassische Dauervermietung erzielen, wie folgendes Beispiel zeigt: Ein Steuerpflichtiger teilte in einem Begleitschreiben zur ESt-Erklärung 2016 mit, dass er über eine Internetplattform „während der Wiesn und noch ca. je 2 Wochen davor und danach meine Wohnung wieder vorübergehend an Touristen vermietet hatte. Meine Einkünfte hieraus belaufen sich auf 14.304 €. Bitte berücksichtigen Sie diesen Betrag ebenfalls bei der Berechnung meiner Steuer.“

Die Vollständigkeit der erklärten Einnahmen ist für die Festsetzung der zutreffenden Steuer von zentraler Bedeutung. Sie wurde nur in einem der gesichteten Fälle geprüft. Bei 26 von 38 Portalfällen (68 %) führte das FA Ermittlungen vorwiegend im Bereich der Ausgaben durch. Ob über den erklärten Umfang hinaus auch in den Vorjahren Vermietungseinkünfte angefallen sind, wurde in keinem Fall geprüft.

Auch in Fällen der doppelten Haushaltsführung hat sich gezeigt, dass Wohnungen an Wochenenden und während des Urlaubs auf Internetportalen angeboten wurden.

Bei 10 von 30 Portalfällen mit Einkünften aus Ferienwohnungen (33 %) hätte nach Auffassung des ORH geprüft werden müssen, ob ein Gewerbebetrieb vorliegt. 95 % der untersuchten Ferienwohnungen stehen im Eigentum des Steuerpflichtigen. In diesen Fällen ginge mit der Feststellung eines Gewerbebetriebs die Betriebsvermögenseigenschaft der vermieteten Immobilie(n) einher, wodurch auch deren Wertsteigerungen und stille Reserven steuerlich zu berücksichtigen sind.

43.3.2 Organisatorische Rahmenbedingungen bei der Steuerverwaltung

Die Anlage V zur Einkommensteuererklärung¹⁵⁴ enthält ein optionales Eingabefeld „Ferienwohnung“. Ein Feld für kurzfristige Vermietung ist in der Erklärung nicht vorgesehen. Aufgrund dessen kann das von der Finanzverwaltung eingesetzte elektronische Risikomanagementsystem die mit einer kurzfristigen Vermietung verbundenen Fragen (insbesondere Umsatzsteuerpflicht und Abgrenzung Vermögensverwaltung/Gewerbebetrieb) für diese Fälle nicht explizit aufgreifen. Folglich fehlt auch ein Hinweis darauf, entsprechende Eintragungen in den festsetzungsnahen Daten (FnD) vorzunehmen, z. B. Betriebsvermögenseigenschaft des vermieteten Objekts. Die von den Bearbeitern bei erstmaliger Vermietung auszufüllende Checkliste thematisiert diesen Sonderfall nicht.

¹⁵⁴ Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.



43.3.3 Sondereinheit Zentrale Steueraufsicht (SZS)

Die bayerische SZS ist eine Einrichtung, deren Tätigkeit u. a. die Aufdeckung von Steuerausfallrisiken und deren Bekämpfung umfasst. Hierzu gehören seit 2013 steuerliche Ermittlungen im Zusammenhang mit Vermietungen über Internetportale, wie beispielsweise das Stellen von Einzel- und Sammelauskunftsersuchen an Plattformbetreiber sowie die Auswertung entsprechender Auskünfte. Auskunftersuchen an nicht in Deutschland ansässige Portalbetreiber werden in der Regel bundesweit zentral gestellt. Seit 2016 läuft federführend über die Servicestelle Steueraufsicht Hamburg eine derartige Gruppenanfrage¹⁵⁵ bei einem in Irland ansässigen Portalbetreiber, dessen Antwort noch aussteht.

Die Erfolgsaussichten von Gruppenanfragen hängen insbesondere davon ab, ob die angefragten Informationen zur Durchführung eines Besteuerungsverfahrens voraussichtlich erheblich sind. Deshalb sind die Steuerverwaltungen der Länder aufgefordert, eine ausreichende Zahl geeigneter Beispiele von Steuerpflichtigen nicht erklärter Portalfälle zu melden.

43.3.4 Sondersituation Landeshauptstadt

Die Landeshauptstadt geht gegen die Zweckentfremdung von Wohnraum vor. Allein 2017 untersuchte sie mehr als 21.000 Wohnungen und verhängte Bußgelder über 851.000 €. Bei dem Anfang 2018 eingerichteten Meldeportal gingen bis September 2018 bereits rund 800 Hinweise ein; sie werden von der Landeshauptstadt sukzessive abgearbeitet.

Der ORH stellte beim FA München fest, dass keine regelmäßige Informationsweitergabe durch die Landeshauptstadt erfolgt. Risikomanager und Steuerfahndung gingen irrtümlich davon aus, dass die jeweils andere Stelle Informationen erhält. Auf Initiative des ORH konnte bereits während der Prüfung ein „runder Tisch“ zur künftigen Zusammenarbeit der Landeshauptstadt mit dem FA München organisiert werden. Die Landeshauptstadt begrüßte den Schulterschluss mit der Steuerverwaltung.

43.4 Würdigung und Empfehlungen

Die Besteuerung in Fällen der kurzfristigen Vermietung hängt noch zu sehr von der Erklärungsbereitschaft der Steuerpflichtigen ab. Dies ergibt sich aus folgender Überlegung: Hochgerechnet auf die Gesamtzahl von 3.285 bekannten Steuerfällen mit erklärten Einkünften aus Ferienwohnungen bzw. Untervermietungen in München und einem vom ORH ermittelten Anteil von 28 % an Portalfällen ergäben sich beim FA München 924 Steuerpflichtige mit Vermietungsleistungen über Internetportale. Tatsächlich wurden aber allein bei einem großen Portal 8.800 Unterkünfte für München angeboten, was eine höhere Zahl an Steuerfällen erwarten lässt.

¹⁵⁵ Art. 26 des Doppelbesteuerungsabkommens Deutschland - Irland sieht einen Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten vor.

Der ORH empfiehlt,

- die Anlage V um ein Pflichtfeld „kurzfristige Vermietung“ zu erweitern.
- die Checkliste zur erstmaligen Vermietung um den Sonderfall der kurzfristigen Vermietung mit konkreten Bearbeitungsvorgaben zu ergänzen (insbesondere Abgrenzung Vermögensverwaltung/Gewerbebetrieb, Prüfung Umsatzsteuerpflicht, Eintragungen in die FnD).
- geeignete Maßnahmen zu treffen, um Fälle der kurzfristigen Vermietung bzw. Portalfälle künftig genau filtern zu können. Neben einer entsprechenden Erweiterung der Anlage V könnte dies aus Sicht des ORH auch über die adäquate Einpflegung von im Rahmen der ergänzten Checkliste zur erstmaligen Vermietung erhobenen, einschlägigen Angaben in die FnD ermöglicht werden.
- die Checkliste „Doppelte Haushaltsführung“ um den Prüfschritt „Vermietung in der nicht selbstgenutzten Zeit“ (z. B. Wochenenden und Urlaub) zu erweitern.
- in Fällen der kurzfristigen Vermietung spezielle Prüf- und/oder Risikohinweise insbesondere zur möglichen Umsatzsteuerpflicht sowie zur Abgrenzung Vermögensverwaltung/Gewerbebetrieb einzusetzen.

Der ORH geht davon aus, dass die künftigen Datenlieferungen der Landeshauptstadt zur Aufdeckung nicht erklärter Portalfälle führen können. Zusätzliche Fälle erhöhen die Erfolgsaussichten der o. g. Gruppenanfrage. Daher sollte das Finanzministerium etwaige Fälle zeitnah weitermelden und so zur Beschleunigung des Verfahrens beitragen.

Beim Warenhandel über elektronische Marktplätze gilt zur Vermeidung von Umsatzsteuerausfällen seit 01.01.2019 eine Regelung¹⁵⁶, wonach Plattformbetreiber in Haftung genommen werden können. Die Regelung zielt bislang nur auf Lieferungen ab. Der ORH hält eine Ausweitung auf sonstige Leistungen, wie z. B. kurzfristige Vermietungen, für angezeigt. Alternativ oder ergänzend hierzu könnten die Plattformbetreiber gesetzlich dazu verpflichtet werden, die für das Besteuerungsverfahren erforderlichen Informationen an die Steuerverwaltung weitergeben zu müssen. In anderen Staaten (z. B. Norwegen und Spanien) gibt es hierzu bereits entsprechende Vorstöße bzw. gesetzliche Regelungen.

¹⁵⁶ § 25e UStG (Haftung beim Handel auf einem elektronischen Marktplatz).



43.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium teilt in seiner Stellungnahme mit, dass

- derzeit zwar das Ergebnis der Gruppenanfrage nach Irland abgewartet werde, sich die SZS aktuell aber mit der Auswertung von Daten beschäftige, die im Rahmen einer Betriebsprüfung eines anderen Landes in diesem Bereich gewonnen worden seien, sowie mit der Vorbereitung weiterer Sammelauskunftersuchen.
- es zur Erhöhung der Erfolgsaussichten der von Hamburg federführend betriebenen Gruppenanfrage an einen in Irland ansässigen Portalbetreiber passende neu aufgedeckte Nichterklärungsfälle weiter umgehend in anonymisierter Form nach Hamburg melden werde.
- die von der Landeshauptstadt an das FA München übermittelten Daten über Verstöße gegen die Zweckentfremdungssatzung nur eingeschränkt nutzbar seien, da diese Daten regelmäßig weder Zahlen über Dauer der Vermietung noch Höhe der mutmaßlich erzielten Einnahmen enthielten und zudem aktuelle Zeiträume beträfen, für die noch keine Steuererklärungspflicht bestehe. Die Datenweitergabe sei allerdings hilfreich, um das Vorliegen von Vermietungseinkünften dem Grunde nach zu überprüfen.
- es insbesondere folgende der vom ORH vorgeschlagenen Maßnahmen aufgreifen werde: Sensibilisierung der Bearbeiter bei der Prüfung der Vollständigkeit der erklärten Einnahmen in erkennbaren Portalfällen und hinsichtlich der Verbesserung der Datengrundlage, Vorschlag zur Ergänzung der Anlage V um ein Pflichtfeld „kurzfristige Vermietung“ auf Bundesebene, Erweiterung der Checklisten „Erstmalige Vermietung“ und „Doppelte Haushaltsführung“.
- das LfSt die Anregung des ORH zur Anpassung der Hinweistexte auf KONSENS-Ebene aufgreifen und in die zuständigen Bundesarbeitsgruppen einbringen werde.
- eine Ausweitung der geplanten Haftungsregelung beim Warenhandel über elektronische Marktplätze auf sonstige Leistungen kritisch gesehen werde, weil dies für die Beteiligten sehr einschneidend und mit weitreichenden Folgen verbunden wäre. Dem Finanzministerium erscheint derzeit eine Initiative zu einer gesetzlichen Verpflichtung für Plattformbetreiber zur Weitergabe der erforderlichen Informationen an die Steuerverwaltung unter Verhältnismäßigkeitsaspekten als zu weitgehend. Zunächst sollten die für die Besteuerung erforderlichen Informationen über Sammelauskunftersuchen eingeholt und ausgewertet werden.

43.6 Schlussbemerkung

Der ORH hält es für geboten, die vollständige Besteuerung von Einnahmen aus kurzfristiger Wohnraumvermietung sicherzustellen. Sämtliche verfügbaren Daten sind umfassend auszuwerten, um durch weitere geeignete Fälle die Erfolgsaussichten von Sammelankunftersuchen zu erhöhen. Der ORH empfiehlt dringend, die vorgeschlagenen Maßnahmen zeitnah umzusetzen und zu prüfen, ob eine gesetzliche Verpflichtung der Plattformbetreiber auf Herausgabe der für das Besteuerungsverfahren notwendigen Informationen zielführend ist.

44 Staatliche Lotterieverwaltung

(Kap. 13 01 Tit. 057 01 und Kap. 13 05 Tit. 123 01)

 **Dem Freistaat ist im Länderfinanzausgleich ein finanzieller Nachteil von 2,2 Mio. € entstanden. Ursache hierfür ist, dass 2008 eine Zahlung der Staatlichen Lotterieverwaltung von 4,0 Mio. € im Rahmen der Lotteriesteuerfestsetzung nicht berücksichtigt wurde. Der ORH empfiehlt, umgehend zu klären, ob der dem Freistaat entstandene finanzielle Nachteil noch ausgeglichen werden kann.**

Der ORH hat 2018 das Verfahren zur Begleichung der Lotteriesteuer an das FA durch die Staatliche Lotterieverwaltung (Lotterieverwaltung) geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war eine im Januar 2008 geleistete Abschlagszahlung der Lotterieverwaltung von 4,0 Mio. €, die das FA im Rahmen der anschließenden Lotteriesteuerfestsetzung nicht berücksichtigt hat.

44.1 Ausgangslage

44.1.1 Staatliche Lotterieverwaltung

Jedes Land hat die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen.¹⁵⁷ In Bayern übernimmt die Lotterieverwaltung diese Aufgabe.

Die Lotterieverwaltung ist ein nach Art. 26 BayHO kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb. Oberste Aufsichtsbehörde ist das Finanzministerium.

44.1.2 Lotteriesteuer und Länderfinanzausgleich

Die Lotteriesteuer ist eine durch Bundesgesetz geregelte Steuer. Ihre Verwaltung obliegt den Ländern, denen auch die Steuereinnahmen zustehen. Steuerschuldner ist die Lotterieverwaltung als Veranstalterin von Lotterien, die die Lotteriesteuer an das FA abführt.

¹⁵⁷ § 10 Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag vom 15.12.2011 (GVBl. 2012 S. 318, 319, 392).



Die Lotterieverwaltung zeigt ihre Umsätze aus den von ihr veranstalteten Lotterien monatlich dem FA an. Dieses berechnet aus den gemeldeten Umsätzen die Lotteriesteuer und erlässt die Steuerbescheide gegenüber der Lotterieverwaltung.

Vorauszahlungen auf die Lotteriesteuer sind nach dem Rennwett- und Lotterieweggesetz bzw. den Ausführungsbestimmungen hierzu nicht geregelt.

Die Lotteriesteuer wird als Landessteuer beim Länderfinanzausgleich als Einnahme des Freistaates berücksichtigt. Sie hat somit Einfluss auf die Höhe der Zahlungen des Freistaates im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Höhere Einnahmen bei der Lotteriesteuer bedeuten für den Freistaat als Geberland höhere Zahlungen in den Länderfinanzausgleich.

Für die Steuerverwaltung und für Angelegenheiten des Länderfinanzausgleichs ist das Finanzministerium zuständig.

44.2 Feststellungen

Die Lotterieverwaltung stellte bei den Arbeiten im Vorfeld des Jahresabschlusses 2015 im April 2016 fest, dass das FA eine im Januar 2008 geleistete Zahlung der Lotterieverwaltung von 4,0 Mio. € bei der Lotteriesteuerfestsetzung nicht berücksichtigt hatte. Damit bezahlte die Lotterieverwaltung für Januar 2008 4,0 Mio. € zu viel Lotteriesteuer.

Da diese Zahlung als Steuereinnahme im Staatshaushalt erfasst wurde, entstand dem Freistaat im Länderfinanzausgleich ein finanzieller Nachteil von 2,2 Mio. €.

Die Lotterieverwaltung leistete seit 1993 wöchentlich eine Abschlagszahlung auf die zu erwartende Lotteriesteuer für alle Lotteriearten (z. B. Lotto 6 aus 49, Spiel 77). Nach den Feststellungen des ORH beruhen die wöchentlichen Abschlagszahlungen auf einer Anordnung des Finanzministeriums. Die Haushaltsabteilung des Finanzministeriums ordnete damals ausdrücklich Abschlagszahlungen zur Verbesserung der Liquiditätsplanung des Staatshaushalts an, insbesondere um Zinszahlungen für kurzfristige Kassenkredite zu vermeiden. Die Lotterieverwaltung konnte danach die Höhe der wöchentlichen Abschlagszahlungen in eigener Zuständigkeit auf ihre Angemessenheit überprüfen und erforderlichenfalls anpassen. So hatte die Lotterieverwaltung 2008 die Höhe der Abschlagszahlung mehrfach geändert.

Die Finanzkasse des FA führte für die einzelnen Lotteriearten jeweils ein separates Steuerkonto mit eigener Steuernummer. Die wöchentlichen Abschlagszahlungen wurden bei der Finanzkasse haushaltswirksam vereinnahmt und vorübergehend auf ein Sachkonto Lotteriesteuer gebucht. Mangels konkreter Aufteilung konnte zum Zeitpunkt des Zahlungseingangs die jeweilige Abschlagszahlung noch nicht verursachungsgerecht direkt auf die betreffenden Steuerkonten der einzelnen Lotteriearten gebucht werden.

Auf Grundlage der monatlichen Anzeige der Lotterieursätze der Lotterieverwaltung setzte das FA die Höhe der für den jeweiligen Kalendermonat zu entrichtenden Lotteriesteuer fest. Dabei wurden in der Gesamtabrechnung des FA an die Lotterieverwaltung die geleisteten Abschlagszahlungen angerechnet. Anschließend wurden diese entsprechend der Lotteriesteuerfestsetzung auf die jeweiligen Steuerkonten der einzelnen Lotteriearten umgebucht.

Die Finanzkasse zeichnete die geleisteten Abschlagszahlungen handschriftlich auf und teilte diese der fachlich zuständigen Abteilung des FA telefonisch mit. In der Gesamtabrechnung an die Lotterieverwaltung erschien lediglich die monatliche Gesamtsumme der Abschlagszahlungen, Angaben zu den einzelnen Zahlungen bzw. Zahlungsdaten waren nicht enthalten.

Die Aufarbeitung des Sachverhalts veranlasste die beteiligten Stellen, den Verfahrensablauf zu verbessern. Der ORH hat im Rahmen seiner Prüfung weiter angeregt, das Verfahren auf monatliche Steueranmeldungen umzustellen, um so das Verfahren zu vereinfachen und die Verfahrenssicherheit zu erhöhen. Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass die Beteiligten die Anregung aufgenommen und angekündigt hätten, das Verfahren ab Oktober 2018 umzustellen.

Darüber hinaus stellte die Lotterieverwaltung im Februar 2017 gegenüber den zuständigen Steuerbehörden¹⁵⁸ einen Antrag auf Berichtigung der Gesamtabrechnung und Erstattung der zu viel entrichteten Lotteriesteuer von 4,0 Mio. €.¹⁵⁹ Die Steuerbehörden lehnten den Antrag ab. In dieses Verfahren wurde u. a. nicht einbezogen, dass die Abschlagszahlungen nicht von der hierfür im Steuerverfahren zuständigen Behörde, sondern von der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums zur Verbesserung der Liquiditätsplanung des Staates angeordnet wurden. Die Lotterieverwaltung hat im August 2018 Einspruch eingelegt.

44.3 Würdigung

Das Verfahren zur Begleichung der Lotteriesteuer hat sich als fehleranfällig erwiesen. Der ORH hält die angekündigte Umstellung des Verfahrens auf monatliche Steueranmeldungen für sachgerecht.

Das FA hat eine Zahlung der Lotterieverwaltung von 4,0 Mio. € bei der Lotteriesteuerfestsetzung nicht berücksichtigt. Wäre bei Berücksichtigung aller relevanten Aspekte eine Anrechnung dieser Zahlung auf eine künftige Lotteriesteuerschuld der Lotterieverwaltung noch möglich, könnte der dem Freistaat entstandene finanzielle Nachteil von 2,2 Mio. € kompensiert werden.

¹⁵⁸ Finanzamt und Bayerisches Landesamt für Steuern.

¹⁵⁹ § 129 AO, § 37 Abs. 2 AO.



44.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Steuerverwaltung und Lotterieverwaltung seien der Anregung des ORH zur Umstellung des Verfahrens bei der Steueranmeldung gefolgt. Damit sei sichergestellt, dass ein entsprechender Fehler bei der Anrechnung der Lotteriesteuer nicht mehr passieren könne.

Die Frage, ob die im Jahr 2008 geleistete, aber bisher unberücksichtigte Abschlagszahlung auf die Lotteriesteuer heute noch angerechnet oder erstattet werden könne, sei zwischen dem zuständigen FA und der Lotterieverwaltung strittig. Eine Verständigung über zweifelhafte Rechtsfragen sei wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht zulässig. Eine Klärung könne daher nur vor den Finanzgerichten erfolgen.

Soweit die Finanzgerichte die Zahlung für anrechenbar halten sollten, würde dem Freistaat kein Nachteil im Länderfinanzausgleich verbleiben.

44.5 **Schlussbemerkung**

Dem Freistaat ist im Länderfinanzausgleich ein finanzieller Nachteil von 2,2 Mio. € entstanden.

Durch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erfolgt der Finanzkraftausgleich unter den Ländern ab dem Jahr 2020 durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung auf der Einnahmenseite. Nach Auffassung des ORH ist zweifelhaft, ob der dem Freistaat entstandene Nachteil dann noch kompensiert werden kann.

Der ORH hält die Auffassung des Finanzministeriums für fraglich, dass eine Klärung nur noch gerichtlich erfolgen könne, da zunächst über den Einspruch zu entscheiden ist. Er empfiehlt jedenfalls, die Klärung umgehend voranzutreiben.

45 Teilung der Versorgungslasten

(Kap. 13 20)

 **Wechselt ein Beamter seinen Dienstherrn, sind seine Versorgungslasten grundsätzlich aufzuteilen. Dadurch können im Einzelfall hohe Abfindungsansprüche für den Freistaat entstehen. Diese beliefen sich allein bei 41 Fällen auf ca. 3,2 Mio. €. Der ORH empfiehlt dringend, eine vollständige und zeitnahe Bearbeitung von Abfindungsfällen sicherzustellen.**

Der ORH hat 2017 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg beim Landesamt für Finanzen (LfF) geprüft, ob die Teilung der Versorgungslasten bei einem Dienstherrnwechsel ordnungsgemäß erfolgt. Dabei hat er auch nachgeprüft, ob das Finanzministerium die angekündigten Verbesserungen nach der erstmaligen Prüfung und die Empfehlungen aus dem ORH-Bericht 2015 umgesetzt hat.¹⁶⁰

45.1 Ausgangslage

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

Wechselt ein Beamter den Dienstherrn, sind die Versorgungslasten zwischen dem abgebenden und dem aufnehmenden Dienstherrn in der Regel aufzuteilen. Bei Dienstherrnwechseln zwischen Bund und Ländern bzw. verschiedenen Ländern regelt dies der Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag - VLT-StV).¹⁶¹ Für Dienstherrnwechsel innerhalb Bayerns (z. B. von einer Gemeinde zum Freistaat) gilt eine weitgehend inhaltsgleiche Regelung im BayBeamtVG.¹⁶²

Die Versorgungslasten werden aufgeteilt, indem der abgebende Dienstherr innerhalb von sechs Monaten nach dem Personalwechsel an den neuen Dienstherrn die Abfindung zu entrichten hat.¹⁶³ Die Höhe der Abfindung richtet sich im Wesentlichen nach der Dienstzeit, die der Beamte beim früheren Dienstherrn zurückgelegt hat. Die Abfindungsansprüche erlöschen bzw. verjähren nach drei Jahren.¹⁶⁴

Für Beamte, die vor Inkrafttreten des VLT-StV (01.01.2011) bundes- bzw. länderübergreifend den Dienstherrn gewechselt haben, wird die Abfindungszahlung erst bei Ruhestandsbeginn festgesetzt.¹⁶⁵

¹⁶⁰ Vgl. ORH-Bericht 2015 TNr 35.

¹⁶¹ VLT-StV vom 16.12.2009 und 26.01.2010, GVBl. 2010 S. 206.

¹⁶² Art. 94 ff. BayBeamtVG, GVBl. 2010 S. 410, 528.

¹⁶³ § 8 Abs. 2 Satz 1 VLT-StV, Art. 99 Abs. 2 Satz 1 BayBeamtVG.

¹⁶⁴ § 195 BGB bzw. Art. 71 AGBGB.

¹⁶⁵ Schwebefälle nach § 11 VLT-StV; Dienstherrnwechsel vor dem 01.01.2011.



45.2 Prüfungsgegenstand

Alle Tätigkeiten, die mit Einnahme und Auszahlung von Abfindungen zusammenhängen, hat das LfF in einer zentralen Arbeitsgruppe an der Dienststelle München gebündelt. Die wesentlichen Aufgaben der Arbeitsgruppe sind die Abfindungen festzusetzen, die der Freistaat zu leisten hat (Personalabgänge), sowie die Abfindungen und Eingänge zu überprüfen und zu überwachen, die die abgebenden Dienstherrn an den Freistaat zahlen müssen (Personalzugänge).

Die Prüfung des ORH beschränkte sich darauf, ob die Abfindungen nach Personalzugängen von anderen Dienstherrn eingenommen wurden. Hierfür war wesentlich, ob die Arbeitsgruppe über alle abfindungsrelevanten Personalzugänge informiert war. Untersucht wurde auch, inwieweit die personalverwaltenden Stellen bzw. die Bezügestellen Versorgung des LfF die erforderlichen Informationen vollständig an die Arbeitsgruppe übermittelt hatten. Dabei wurde nachgeprüft, ob die Verwaltung ihre Zusagen aus 2014 anlässlich der damaligen Prüfung des ORH eingehalten hat, den Informationsfluss zwischen personalverwaltenden Stellen und Arbeitsgruppe zu verbessern.¹⁶⁶

45.3 Feststellungen

Zunächst hat der ORH festgestellt, dass die Verwaltung bis zum Beginn der örtlichen Erhebungen im November 2017 ihre Zusagen aus 2014 nicht eingehalten hat. Insbesondere wurden die zugesicherten Verbesserungen zur Übermittlung von Informationen über abfindungsrelevante Personalzugänge im Abrechnungsverfahren VIVA¹⁶⁷ nicht realisiert. Daher ist nach wie vor nicht sichergestellt, dass die zuständige Arbeitsgruppe sämtliche Informationen erhält, die für eine lückenlose Überwachung der zu vereinnahmenden Abfindungen anderer Dienstherrn erforderlich sind.

Weiter hat der ORH 404 Fälle untersucht, bei denen nicht ausgeschlossen werden konnte, dass ein nicht oder nur unzureichend geltend gemachter Abfindungsanspruch des Freistaates vorliegt könnte.

219 der untersuchten Fälle waren dem LfF bekannt, wurden bereits bearbeitet oder waren mit gezahlten Abfindungen abgeschlossen.

Bei vier Fällen hat der ORH die Arbeitsgruppe gebeten, die Voraussetzungen für eine Versorgungslastenteilung erneut zu überprüfen. In einem Fall hat das LfF inzwischen veranlasst, dass die ursprünglich fehlerhafte Entscheidung korrigiert wird. Die Einnahmen für den Freistaat lassen sich noch nicht beziffern.

¹⁶⁶ Vgl. ORH-Bericht 2015 TNr. 35.5.

¹⁶⁷ Vollintegriertes Verfahren komplexer Anwendungen.

Von 181 Fällen hat die Arbeitsgruppe jedoch erstmalig durch die Prüfung des ORH Kenntnis erhalten. Der ORH hat der Arbeitsgruppe des LfF empfohlen, die 181 Fälle weitergehend zu überprüfen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des LfF vom 19.12.2018 ergab sich Folgendes:

- Bei 108 Personalzugängen besteht kein Abfindungsanspruch des Freistaates.
- Bei 25 Personalzugängen ist möglicherweise ein Abfindungsanspruch gegeben, die Ermittlungen des LfF sind aber noch nicht abgeschlossen.
- Bei 48 Personalzugängen besteht ein Abfindungsanspruch des Freistaates.

Von den 48 Personalzugängen, für die ein Abfindungsanspruch festgestellt wurde, konnte das LfF bisher 41 Fälle abschließend bearbeiten. Diese führten zu Einnahmen von 3,2 Mio. €. Dieses Ergebnis wird sich nach Abarbeitung aller Fälle noch erhöhen.

45.4 Würdigung

Die Abfindungsansprüche, die bei der Teilung von Versorgungslasten entstehen, haben in diesem Zusammenhang erhebliche finanzielle Bedeutung. Das Finanzministerium sollte mit dem LfF sicherstellen, dass alle Ansprüche, die der ORH bei seiner Prüfung aufgezeigt hat, und auch künftige Ansprüche lückenlos und zeitnah realisiert werden können.

Dazu sollte das Finanzministerium die technischen Maßnahmen nunmehr rasch umsetzen, die es 2014 nach der Prüfung des ORH zugesichert hatte. Dadurch lassen sich die auch bei dieser Prüfung des ORH wieder aufgezeigten Informationsverluste verhindern, sodass Lücken bei der Festsetzung und Überwachung von Abfindungsansprüchen des Freistaates nicht entstehen können.

45.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium wies darauf hin, bei den 181 Fällen, die dem LfF erstmals durch die Prüfung des ORH bekannt geworden seien, hätten die abgebenden Dienstherrn die Anzeige- und Zahlungsfristen zum Teil noch nicht überschritten. Daher könne nach den Erfahrungen des LfF davon ausgegangen werden, dass eine Vielzahl der Fälle noch rechtzeitig mitgeteilt worden wäre.

Das LfF werte jährlich aus, ob ein Abfindungsanspruch bestehen könne. Eine verbesserte Zugriffsmöglichkeit (wie 2014 zugesagt) habe aufgrund vordringlicher Aufgaben noch nicht installiert werden können. Dies solle bis zum Ende des 1. Quartals 2019 nachgeholt werden.



Das Finanzministerium sicherte zu, die Ressorts erneut an die Regelungen zur Versorgungslastenteilung zu erinnern.

45.6 Schlussbemerkung

Aufgrund der finanziellen Bedeutung der Abfindungsbeträge empfiehlt der ORH dringend, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine vollständige und zeitnahe Bearbeitung aller Abfindungsfälle sicherzustellen.

Zum Prüfungszeitpunkt waren bei 125 der 181 Fälle die Anzeige- und Zahlungsfristen bereits deutlich verstrichen. Im Hinblick darauf kann aus Sicht des ORH nicht davon ausgegangen werden, dass in einer Vielzahl der Fälle die Mitteilung über den Dienstherrnwechsel noch rechtzeitig erfolgt wäre.

Hinsichtlich der Forderungen des ORH hat das Finanzministerium erneut angekündigt, technische Maßnahmen nunmehr rasch umsetzen zu wollen.

A photograph showing an energy efficiency scale with seven horizontal bars of increasing length, colored from green (top) to red (bottom). The scale is labeled with energy efficiency classes: A+++ (green), A++ (light green), A+ (yellow-green), A (yellow), B (orange-yellow), C (orange), and D (red). The scale is surrounded by various Euro coins (1, 2, 5, 10, 20, and 50 cents) and a blue calculator. The calculator is partially visible on the right side, showing buttons for 'mc', 'm+', 'C', '+/-', '7', '8', '4', '1', and '0'. The scale is printed on a white background with blue borders. The text 'ENERGIA - ЕНЕРГИЯ - ΕΝΕΡΓΕΙΑ' is visible at the bottom left, and 'ENERGIJA - ENERGY - ENERGIE' is visible below it. The unit 'kWh/a' is visible at the bottom right.

A+++

A++

A+

A

B

C

D

ENERGIA - ЕНЕРГИЯ - ΕΝΕΡΓΕΙΑ

ENERGIJA - ENERGY - ENERGIE

ENERGI

kWh/a



STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, LANDESENTWICKLUNG UND ENERGIE

46 Einsatz von Projektträgern bei der Förderabwicklung

(Epl. 07)

2009 bis 2015 gab das Ministerium für die Abwicklung von Förderprogrammen durch Dritte (Projektträger) 29,5 Mio. € aus, ohne Untersuchungen unter Einbeziehung verwaltungsinterner Lösungen zu dokumentieren.

Der ORH empfiehlt, die Ausgaben für Projektträgerleistungen in den Erläuterungen im Haushaltsplan offenzulegen. Bei neuen oder fortgesetzten Förderprogrammen ist dokumentiert darzulegen, ob die Förderung innerhalb oder außerhalb der Verwaltung besser und wirtschaftlicher abgewickelt werden kann.

Der ORH hat 2016/2017 eine Querschnittsuntersuchung zu den Projektträgerverträgen (PT-Verträgen) im Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministeriums durchgeführt. Ziel der Prüfung war es, einen Überblick über Anzahl und Ausgestaltung der Verträge und die dadurch entstandenen Ausgaben zu erhalten. Prüfungsmaßstab war die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel (Art. 6 und 7 BayHO). Vergaben wurden nicht geprüft.

46.1 Ausgangslage

Das Wirtschaftsministerium wickelt einzelne Programme mit Projektträgern (PT) ab. Diese erledigen wissenschaftlich-technische und verwaltungsmäßige Arbeiten im Rahmen der Projektförderung. Aufgabe ist meist die fachliche und administrative Beratung der Antragsteller, die Vorbereitung von Förderentscheidungen sowie die Projektbegleitung und (sofern vorhanden) die Erfolgskontrolle; zum Teil wird in ihre Hände auch die Entscheidung über die Förderung gelegt. Sie sind entweder öffentlich-rechtlich (z. B. Universität) oder privatrechtlich (z. B. GmbH) organisiert. Letztere können hoheitliche Aufgaben (z. B. die Bescheiderstellung) nur erfüllen, wenn ihnen die Befugnis zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben mittels Beleihung übertragen wurde.

46.2 Feststellungen

19 der insgesamt 40 Förderprogramme im Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministeriums (zwei davon im Bereich Medien¹⁶⁸) wurden 2009 bis 2015 mit 6 verschiedenen PT durchgeführt.

In diesem Zeitraum wurden an die PT Ausgaben von 29,5 Mio. € (25,1 Mio. € ohne Medien) aus den im Sachhaushalt ausgewiesenen Fördermitteln geleistet. Sie waren im Haushaltsplan nicht gesondert erläutert.

¹⁶⁸ Seit 21.03.2018 ist die Staatskanzlei (wieder) für den Bereich Medien zuständig und seit 12.11.2018 auch das Staatsministerium für Digitales.

Die PT-Verträge, deren rechtliche Ausgestaltung und die Ausgaben hierfür wurden zum Zeitpunkt der Prüfung im Wirtschaftsministerium nicht zentral erfasst. Aggregierte Zahlen waren im Wirtschaftsministerium nicht vorhanden. Eine Evaluation des Einsatzes von PT erfolgte bislang nicht.

46.2.1 Vertragsabschluss

Die Entscheidung, einen PT hinzuzuziehen, traf das jeweilige Fachreferat in Abstimmung mit der Abteilungsleitung. Das Haushalts- und das Vergabereferat zeichneten die Vorgänge mit.

Nähere Überlegungen, unter Einbeziehung von Kosten, die auch alternative Verwaltungslösungen berücksichtigten (z. B. Abwicklung der Förderung ganz oder in Teilen durch die Regierungen), wurden nicht dokumentiert. Jedes Referat verhandelte in eigener Zuständigkeit mit den PT.

In einem Fall begründete das Wirtschaftsministerium gegenüber dem ORH die Vergabe an einen externen PT mit fehlender fachlicher Expertise im Ressort. Das Wirtschaftsministerium hatte dieses Förderprogramm in den Vorjahren gemeinsam mit den Regierungen fachlich betreut und administrativ vollzogen. Mit der Neuregelung wurde die Prüfung der Verwendungsnachweise von den Regierungen auf den PT verlagert; bewilligende und auszahlende Stelle blieb das Ministerium. Geprüft wurde in diesem Fall auch nicht, ob ein anderer PT, der bereits staatliche Mittel erhielt, die weitere Abwicklung dieses Förderprogramms ohne oder mit geringer zusätzlicher Bezahlung hätte übernehmen können. Als Kosten für den zusätzlichen PT fielen bis zu 50.000 € pro Monat an.

46.2.2 Vertragsdokumentation, -ausgestaltung und -erfüllung

Seit 2014 ist eine Universität als PT für das Wirtschaftsministerium tätig. 2014 wurden Beträge von 11.552 € und 2015 von 33.559 € ausgezahlt. Eine schriftliche Vereinbarung für die Betreuung des Förderprogramms existierte nicht.

In einem weiteren Fall endete der PT-Vertrag zum 31.08.2008; der Folgevertrag wurde erst im November/Dezember 2009 abgeschlossen. Die Leistungsabrechnung erfolgte ohne zugrunde liegende schriftliche Vereinbarung.

In Einzelfällen ließen PT-Verträge die genauen Pflichten von PT offen, wie z. B. eine Pflicht zur Überprüfung der Personaleingruppierung etwa nach TV-L beim Förderempfänger. Dieser für die Förderung bedeutsame Punkt wurde weder vom Ministerium noch vom PT beachtet.

In einem weiteren Fall regelte der PT-Vertrag die abschließende bzw. inhaltliche Prüfung der Verwendungsnachweise nicht. Nach Angaben des Ministeriums sei die inhaltliche Verwendungsnachweisprüfung explizit ausgenommen gewesen; tatsächlich erledigte sie der PT.



Die PT wurden auf Grundlage von Verträgen unterschiedlicher Art eingebunden: Geschäftsbesorgungsverträge, ein Zuwendungsvertrag mit institutioneller Förderung des PT und ein Beleihungsvertrag.

Ein sog. Projektträgerhandbuch des Ministeriums konkretisierte u. a. die definierten Aufgaben und die Zuständigkeiten. Allerdings wurde das Handbuch nur für zwei PT entwickelt und zudem nur für einige der von diesen betreuten Programme. Nur im Falle eines PT wurde es in den Vertrag einbezogen und damit verbindlich.

46.2.3 Personalkosten der PT

In zahlreichen PT-Verträgen war die Vergütung nicht eindeutig vereinbart: Vorgesehen war ein Selbstkostenerstattungspreis bis zu einem Höchstbetrag, der sich am „Zuwendungsvolumen“ orientierte. Nicht geregelt war, ob dafür das eingeplante, das bewilligte oder das ausgereichte Zuwendungsvolumen maßgeblich war. Zwischen eingeplanten und tatsächlich bewilligten Mitteln können sich erhebliche Unterschiede ergeben, da viele der Förderprogramme gegenseitig deckungsfähig sind und so die Mittel anders als geplant eingesetzt werden können.

In einem Fall wurden die für ein (inhaltlich unverändertes) Förderprogramm zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel von durchschnittlich 2,0 Mio. € pro Jahr (2009 bis 2014) auf 1,0 Mio. € pro Jahr (2017/2018) gekürzt. Gleichzeitig wurde der Kostenersatz für den PT von 35.000 € pro Jahr (2015/2016) auf 50.000 € pro Jahr (2017/2018) erhöht.

Der größte Kostenblock bei den PT, die Personalkosten, war in der Abrechnung in den seltensten Fällen nach Eingruppierung und Stundenanzahl aufgegliedert. Eine Plausibilitätsprüfung der Rechnung durch das Ministerium war folglich nicht möglich. Die vertraglich vorgesehene Höchstbetragsberechnung war nur in Einzelfällen Teil der Abrechnung; in einem Fall war nur ein Gesamtbetrag ausgewiesen. Das Ministerium forderte keine nachvollziehbare Rechnungslegung ein.

In einem Fall wies das Ministerium den PT bei Verlängerung des Vertrags darauf hin, dass der Aufwand, inklusive der Personalkosten, über die Regelung der institutionellen Förderung im Zuwendungsvertrag gedeckt sei. Dennoch wurden darüber hinaus 5,0 % der Bewilligungssumme an den PT bezahlt.

46.2.4 Einbeziehung Dritter durch PT

Nahezu alle PT-Verträge ließen die Hinzuziehung von „Sachverständigen, insbesondere als Berater, Gutachter oder Projektbegleiter“ zu. Dafür sahen die PT-Verträge in der Regel eine vorherige Zustimmung durch das Wirtschaftsministerium vor; sie konnte auch generell erteilt werden. Dabei erfolgte die „Berufung von Beratungsgremien und die Beauftragung von einzelnen Sachverständigen durch den PT [...] im Namen und auf Rechnung des StMWi“.

Ein PT beauftragte 2015 47-mal externe Gutachter (für 68.000 €). Eine Zustimmung des Wirtschaftsministeriums konnte nicht vorgelegt werden.

Aus den Abrechnungen waren die Gutachterkosten in der Regel nicht ersichtlich. Diese waren nach Auskunft meist in den „sonstigen (Projekt-)Kosten“ enthalten.

46.3 Würdigung

Da die Ausgaben für die PT zulasten der jeweiligen Haushaltstitel gehen, empfiehlt der ORH, diese aus Gründen der Transparenz in den Erläuterungen auszuweisen. Nur so wird deutlich, welcher Anteil der für eine Aufgabe bewilligten Mittel für die Abwicklung durch Dritte ausgegeben wird.

Im Prüfungszeitraum (2009 bis 2015) wurden 29,5 Mio. € aus dem Sachhaushalt für PT ausgegeben. Das entspricht überschlägig der Bezahlung von 39 Vollzeitbeschäftigten entsprechend A13 oder E13 über sieben Jahre.

Nach Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BayHO sind Aufgaben und Einrichtungen in geeigneten Fällen darauf zu untersuchen, ob und in welchem Umfang die Tätigkeit durch nichtstaatliche Stellen, insbesondere durch private Dritte oder unter Heranziehung Dritter, ebenso gut oder besser erledigt werden kann. Der ORH hält daher die Prüfung alternativer Lösungen zur Förderabwicklung innerhalb oder außerhalb der Verwaltung vor Einschaltung eines PT für unverzichtbar. Der Einsatz eines fachlich qualifizierten PT muss zudem entsprechend begründet werden.

Vergütungen ohne Rechtsgrundlage, wie sie wiederholt feststellbar waren, sind nicht zulässig.

Eine wirkungsvolle und wirtschaftliche Verwaltung erfordert klare und weitestgehend einheitliche Regelungen (z. B. durch ein Projektträgerhandbuch) und deren konsequente Beachtung.

Bei Rechnungslegung durch die PT und Rechnungsprüfung durch das Ministerium besteht erheblicher Nachbesserungsbedarf. Vor allem ist eine genaue kostenbezogene Regelung für die Aufwandsersatzung an die PT notwendig. Einzufordern ist eine nachvollziehbare Rechnungslegung, wie sie in den PT-Verträgen festgelegt ist.

Beim Zukauf von (weiterem) Spezialwissen durch die PT darf auf die vorherige Zustimmung des Wirtschaftsministeriums nicht verzichtet werden, damit dies die Ausnahme bleibt.



46.4 Stellungnahme der Verwaltung

Vor jeder Einschaltung eines PT werde eine verwaltungsinterne Abwicklung geprüft. Scheiterte diese jedoch mangels Spezialkenntnissen oder an nicht ausreichend vorhandenen Kapazitäten und könnten diese auch nicht rechtzeitig aufgebaut werden, würde regelmäßig im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung ein PT beauftragt. Im Übrigen stünde die Beauftragung von PT im Einklang mit Ziffer 5.1 der Fördergrundsätze¹⁶⁹, durch die Einschaltung nichtstaatlicher Stellen das Förderverfahren zu vereinfachen. Ohne Einschaltung der PT hätten die Förderprogramme nicht durchgeführt werden können. Die PT hätten die Technologie-Programme aus Sicht des Zuwendungsgebers und der Zuwendungsempfänger grundsätzlich effizient und wirtschaftlich abgewickelt. Erst durch die mit dem Doppelhaushalt 2017/2018 (Kap. 07 02 Tit. 428 13) geschaffene Möglichkeit, zur Programmabwicklung Arbeitnehmer befristet einzustellen, stelle sich die Abwicklung eines neuen Förderprogramms durch die Regierungen auch wieder als eine realistische Alternative dar. In der Folge sei den Regierungen der Fördervollzug des Digitalbonus und des 10.000-Häuser-Programms übertragen worden. Ebenso würde das anstehende Mobilfunkprogramm durch die Regierungen übernommen.

Die vereinzelt Unstimmigkeiten, zu denen es unstreitig gekommen sei, würden soweit möglich schon in der aktuellen Abwicklung und im Rahmen künftiger Gestaltungen der Verträge behoben.

Der dargestellte Ausgleich von Personalkosten über eine institutionelle Förderung und weitere Zahlungen beruhe auf missverständlichen Ausführungen des Wirtschaftsministeriums. Anfang 2015 sei die Vergütung geändert worden; es werde nur noch der tatsächlich entstandene Vollzugsaufwand erstattet.

Expertenwissen für Spezialthemen vorzuhalten, sei nicht immer und für jeden PT möglich; allerdings werde bereits seit 2016 auf eine standardmäßige Vergabe von Gutachten speziell bei der Abwicklung von zwei Förderprogrammen verzichtet. Lediglich in begründeten Einzelfällen sei die Unterbeauftragung von Gutachtern weiterhin möglich.

Zwar sei in der Lesart des Ministeriums die Bezugsgröße für die Höchstbetragsberechnung immer die „bewilligte Zuwendungssumme“; dennoch werde bei einer künftigen Neuvergabe eine eindeutige Formulierung gewählt.

Außerdem sollen ab dem Doppelhaushalt 2019/2020 Erläuterungen zu den PT-Verträgen in den Einzelplan 07 aufgenommen werden.

¹⁶⁹ „Grundsätze für die Ordnung staatlicher Förderprogramme“, Anlage 1 zu den Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben sowie für die Rechtsetzung im Freistaat Bayern, Bek. der Staatsregierung vom 06.11.2001 (AIIIMBl. S. 634).

46.5 Schlussbemerkung

Der ORH begrüßt, dass Projektträgerleistungen aus Transparenzgründen in den Erläuterungen des Haushaltsplans künftig offengelegt werden.

Der ORH empfiehlt die konsequente Beachtung eines Projektträgerhandbuchs. Werden PT eingebunden, sind deren Leistungen präzise festzulegen und Nachweise einzufordern. Das Vergütungsmodell ist zu überprüfen.

Bei neuen oder fortgesetzten Förderprogrammen ist eine dokumentierte Untersuchung nach Art. 7 BayHO unverzichtbar. Dabei ist darzulegen, ob die Förderung innerhalb oder außerhalb der Verwaltung besser und wirtschaftlicher abgewickelt werden kann.

47 Kampagnen im Bereich Energie

(Kap. 07 05 TG 75)

 **Das Wirtschaftsministerium hat für zwei Werbekampagnen im Energiebereich 4,5 Mio. € ausgegeben. Eine Erfolgskontrolle fehlte. Es hat zudem gegen Vergaberecht verstoßen.**

Basierend auf der Prüfung „Energiewende“¹⁷⁰ hat der ORH 2017 gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg zwei Werbekampagnen des Wirtschaftsministeriums im Energiebereich geprüft. Zentrale Kriterien für die Prüfung waren Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung.

47.1 Ausgangslage

Die bayerische Energieagentur „Energie Innovativ“, eine Organisationseinheit des Wirtschaftsministeriums,¹⁷¹ hat die Kampagne „Stromsparen rockt!“ initiiert und 2012 bis 2013 durchgeführt. Mit dieser Kampagne sollten die Bürger Bayerns für das Thema Energiesparen sensibilisiert werden.

2014 bis 2016 hat das Wirtschaftsministerium eine Informationskampagne über Energie-Infrastrukturprojekte sowie den Umbau der Energieversorgung durchgeführt. Sie erfolgte in Form einer Messebeteiligung anstelle der ursprünglich geplanten bayernweiten „Roadshow“.

Eine dritte im Anschluss geplante Kampagne „Energiesparen Wärme“ wurde nicht mehr realisiert.

¹⁷⁰ ORH-Bericht 2018 TNr. 48.

¹⁷¹ Aufgelöst im Zuge der Umressortierung 2013; LT-Drs. 17/9 Nr. 2.5 vom 10.10.2013; Ministerratsbeschluss vom 28.01.2014; § 7 Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung (StRGVV) vom 28.01.2014, GVBl. S. 31.



47.2 „Stromsparen rockt!“

47.2.1 Feststellungen

Von der ersten Planung im Oktober 2011 bis zum Abschluss der Kampagne im Mai 2013 wurde der Kostenansatz von 500.000 auf 2,8 Mio. € erhöht; er hat sich damit mehr als verfünffacht. Eine detailliert aufgeschlüsselte Gesamtkostenübersicht und eine Begründung für die Kostensteigerung waren weder in den Akten der Energieagentur noch im Abschlussvermerk zur Kampagne enthalten. Ein Teil der Akten war nicht auffindbar.

Größten Handlungs- und Informationsbedarf beschrieb das Wirtschaftsministerium zunächst bei der Gruppe der 18- bis 29-Jährigen. Später sah es als primäre Zielgruppe Menschen im Alter von 40 Jahren und älter.¹⁷² Letztendlich wurden alle Bürger Bayerns als Zielgruppe festgelegt.

Den Wechsel der Zielgruppe begründete das Wirtschaftsministerium damit, dass so mehr als 64 Mio. „Kontakte“ durch die Kampagne generiert worden seien. Jeder Bürger Bayerns wäre damit im Schnitt mindestens fünf Mal mit der Kampagne in Berührung gekommen. Ein Nachweis hierfür existiert nicht. Außerdem hatte das Wirtschaftsministerium keine zielgruppenspezifischen bzw. messbaren Ziele für die Kampagne festgelegt.

Hinsichtlich der Planung und Durchführung wurde festgestellt:

- Die Kosten der Auftaktveranstaltung, zu der das Wirtschaftsministerium zwei Tage vorher eingeladen hatte, erhöhten sich von ursprünglich 20.000 auf mehr als 36.000 €. Eine Begründung der Kostensteigerung fehlte in den Akten. Wer und wie viele der geladenen Teilnehmer tatsächlich an der Auftaktveranstaltung teilgenommen haben, war dem Wirtschaftsministerium nicht bekannt; es geht von rd. 90 Gästen aus. Die Kosten für das Catering betragen fast 7.900 €.
- Für Werbepostkarten hat das Wirtschaftsministerium mehr als 230.000 € ausgegeben; für Traubenzucker als Werbegeschenke 26.000 €.
- Die vom Wirtschaftsministerium übermittelte Kostenaufstellung beläuft sich auf 2,5 Mio. €, während die Kosten gemäß Abschlussvermerk 2,8 Mio. € betragen. Die Differenz von 300.000 € konnte das Wirtschaftsministerium nicht aufklären.

¹⁷² Antwort des Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie vom 26.10.2012 auf die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Thorsten Glauber (Freie Wähler) zur Kampagne „Stromsparen rockt“ (LT-Drs. 16/14507 vom 21.12.2012).

47.2.2 Würdigung

Schon aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Transparenz sind bereits bei der Planung von Kampagnen messbare Ziele, eine klar definierte Zielgruppe sowie ein realistisches Budget festzulegen.

Der ORH teilt die Auffassung des Wirtschaftsministeriums, dass der Umbau der Energieversorgung nur mit einer aktiven Beteiligung der Bürger gelingen kann.¹⁷³ Das Wirtschaftsministerium versäumte aber, Erfolgskontrollen¹⁷⁴ durchzuführen. Der ORH hatte bereits 2013 in seiner Prüfung „Öffentlichkeitsarbeit des Wirtschaftsministeriums“ auf die Notwendigkeit solcher Kontrollen hingewiesen. Inwieweit die Bürger mit der Kampagne „Stromsparen rockt!“ somit tatsächlich für das Thema Energiesparen sensibilisiert werden konnten, bleibt mangels jeder Rückmeldungsinstrumente offen. Der Erfolg der Kampagne ist auch aufgrund der nicht näher definierten Zielgruppe schwer zu belegen. Ausgaben von 2,8 Mio. € erscheinen dem ORH angesichts des nicht nachweisbaren Erfolgs fragwürdig.

47.3 „Roadshow“ als Messetour

47.3.1 Feststellungen

Das Wirtschaftsministerium hat 2013 die Konzeption und Umsetzung einer Roadshow europaweit ausgeschrieben. Vorgesehen war laut Leistungsbeschreibung der Einsatz eines Roadmobils, das bayernweit in 25 kleineren und mittleren Städten Station machen sollte. Noch vor Zuschlagserteilung entschied das Wirtschaftsministerium, dass die „Roadshow“ in Form von Messteilnahmen mit einem modularen Messestand durchgeführt werden sollte. Eine sachliche Begründung für die Änderung des Konzepts war nicht dokumentiert. Das Vergabeverfahren wurde nicht aufgehoben, sondern der Zuschlag auf das ursprüngliche Angebot erteilt. Eine auf die Messetour angepasste Kalkulation hat das Wirtschaftsministerium ein halbes Jahr (14.05.2014) nach Zuschlagserteilung (29.11.2013) erhalten.

Aufgrund der neuen Konzeption kam es zu einer Reduzierung auf acht Messteilnahmen in sechs Städten, davon drei in München. Außerdem führte die Messetour zu einer Konzentration im Wesentlichen auf große Städte wie München, Augsburg und Nürnberg; der gesamte Regierungsbezirk Oberfranken wurde nicht berücksichtigt.

Die Evaluationen der einzelnen Messen durch das beauftragte Unternehmen und der Abschlussbericht des Wirtschaftsministeriums enthielten kaum konkrete Hinweise zum Erfolg der Kampagne. Das Wirtschaftsministerium stellte zu den Zielgruppen beispielsweise dar, dass rd. 50 Schulen pro Regierungsbezirk angeschrieben worden seien. Tatsächlich besuchten laut Unterlagen gut 230 Schüler aus ganz Bayern den Messestand.

¹⁷³ Vgl. Fn. 172.

¹⁷⁴ VV Nr. 6 zu Art. 7 BayHO.



Infolge der Entscheidung für eine Messebeteiligung erhöhten sich die Ausgaben. Das ursprüngliche Angebot für die Roadshow lag bei knapp 1,25 Mio. €. Dazu kam ein Nebenangebot für zehn zusätzliche Stopps für die Roadshow über 240.000 €. Die tatsächlichen Ausgaben beliefen sich letztlich auf 1,75 Mio. €. Es kam also zu Mehrausgaben gegenüber der ursprünglichen Planung von 500.000 €, dies entspricht 40,0 %.

47.3.2 Würdigung

Das Wirtschaftsministerium hat noch vor Abschluss des Vergabeverfahrens die wesentlichen Eckdaten der Kampagne verändert. Der neue Auftrag wies damit wesentlich andere Merkmale auf als der ursprüngliche. Trotzdem hat das Wirtschaftsministerium den Zuschlag auf das ursprüngliche Angebot erteilt. Wären die Eckdaten der Messebeteiligung bereits im ursprünglichen Vergabeverfahren enthalten gewesen, hätten andere Bieter zugelassen werden können. Möglicherweise hätte dann ein anderer Bieter den Zuschlag bekommen. Das Wirtschaftsministerium, das innerhalb der Staatsregierung für Vergabethemen zuständig ist, hat erheblich gegen das vergaberechtliche Transparenz-, Wettbewerbs- und Gleichbehandlungsgebot verstoßen.

Das ursprüngliche Ziel, die Kampagne bayernweit in die Regionen zu tragen, war wegen der Konzentration auf Messestandorte in Ballungsräumen nicht zu erreichen.

47.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wirtschaftsministerium ist der Ansicht, es habe die Kampagnen professionell umgesetzt.

Die Kampagne „Stromsparen rockt!“ sei zu Beginn mit einer Laufzeit von etwa einem halben Jahr konzipiert worden. Erst nachdem sich herausgestellt habe, dass die Kampagne wahrgenommen werde und Wirkung zeige, seien die Fortführung geplant und realisiert sowie die Mittel erhöht worden. Die Kampagne sei bewusst mit relativ geringen Mitteln gestartet worden, um sie im Erfolgsfall modular weiterentwickeln zu können. Diese Vorgehensweise habe sich als effizient erwiesen. Die Umsetzung sei immer wieder hinterfragt und weiterentwickelt worden. Da es Anliegen aller Bürger Bayerns sei, Strom zu sparen, habe das Wirtschaftsministerium diese als Zielgruppe gesehen. Die Verschiebung des Schwerpunkts bei der Altersstruktur der Zielgruppe sei nach den ersten Erfahrungen mit der Kampagne erfolgt. Die Teilnehmer und die Teilnehmerzahl der Auftaktveranstaltung seien nicht mehr feststellbar, da Teile der Dokumentation hierzu in Verstoß geraten seien. Zur systematischen Erfolgskontrolle von Maßnahmen habe das Wirtschaftsministerium Grundsätze aufgestellt, die von allen Abteilungen zu beachten seien. Diese seien bei der Kampagne „Stromsparen rockt!“ eingehalten worden. Als Erfolgskontrolle habe insbesondere die Messung der Zahl der Kontakte gedient.

Bei der Kampagne „Roadshow“ stelle die Fokussierung auf Messen keine so wesentliche Änderung dar, die eine neue Angebotseinholung bzw. eine Neuausschreibung erfordert hätte. Die Bewertung, ob es sich um eine wesentliche Auftragsänderung handle, ergebe sich aufgrund einer wertenden Betrachtung aller Umstände des Einzelfalls. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass die wesentlichen Aspekte der Kampagne „Ziele“, „Zielgruppen“, „Kommunikationsziele“, „Botschaften“ und „Kommunikationsstrategie“ unverändert geblieben seien und die tatsächliche Steigerung des konkreten Auftragswertes lediglich 0,7 % betragen habe. Der ursprüngliche Auftragswert gemäß dem Angebot, das den Zuschlag erhalten habe, habe bei 1.487.391,75 € gelegen. Das tatsächlich an den Auftragnehmer gezahlte Entgelt habe 1.497.429,51 € betragen.

Sonstige Mehrkosten für die Kampagne außerhalb des Vertrags ergäben sich aus der Anmietung von Messeflächen bei Messeveranstaltungen durch das Wirtschaftsministerium und die Beschaffung weiterer Werbemittel, die neben der Werbetour auch bei anderweitigen Veranstaltungen des Hauses und der Staatsregierung eingesetzt worden seien.

47.5 Schlussbemerkung

Das Wirtschaftsministerium hat für beide Kampagnen mehr als 4,5 Mio. € ausgegeben. Insbesondere vor dem Hintergrund de facto fehlender Erfolgskontrollen war keine Aussage über den tatsächlichen Erfolg möglich.

Der Erfolg der Kampagne „Stromsparen rockt!“ wurde nicht auf Basis tatsächlicher, sondern allein anhand der von der beauftragten Agentur prognostizierten Kontakte gewertet. Erst nach Abschluss der Kampagne „Stromsparen rockt!“ und der Prüfung „Öffentlichkeitsarbeit des Wirtschaftsministeriums“ 2013 hatte das Wirtschaftsministerium zugesagt, auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse zu prüfen, ob künftig bei integrierten Kommunikationsmaßnahmen (z. B. Kampagnen) geeignete Evaluationsinstrumente vorzusehen sind. Im Anschluss legte das Wirtschaftsministerium Grundsätze zur systematischen Erfolgskontrolle von Maßnahmen fest. Der ORH empfiehlt, diese jedenfalls künftig konsequent einzuhalten.

Das ursprüngliche Angebot auf die Ausschreibung für die „Roadshow“ lag bei rd. 1,25 Mio. €. Zwar wurden die Kosten des Hauptangebots annähernd eingehalten. Nach der geänderten Konzeption kamen aber im engen Zusammenhang damit weitere Kosten gemäß „Nebenangebot“ (240.000 €) und für Messeflächen (220.000 €) sowie für zusätzliche Kommunikationsmittel (40.000 €) hinzu; insgesamt ergibt dies eine erhebliche Steigerung der Ausgaben um 40,0 %. Der ORH bleibt deshalb bei seiner Ansicht, dass durch den Wechsel von einer „Roadshow“ zu Messeauftritten ohne neue Ausschreibung gegen Vergaberecht und gegen Haushaltsrecht (Art. 55 BayHO) verstoßen worden ist.



48 Beschussverwaltung

(Kap. 07 09)

Der Ministerrat knüpfte 2008 den Fortbestand der beiden Beschussämter an eine Erhöhung von deren „wirtschaftlicher Effizienz“. Diese kann mit der bisherigen Kosten- und Leistungsrechnung nicht nachgewiesen werden.

Der ORH empfiehlt, die Effizienz weiter zu verbessern sowie für die KLR fachkundiges Personal einzusetzen und eine verlässliche Datengrundlage zu schaffen. Damit ließen sich auch Gebühren und Entgelte zutreffend festlegen.

Der ORH hat in den Jahren 2017 und 2018 den Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in der Beschussverwaltung geprüft. Prüfungsziel war zu klären, ob mit der eingesetzten KLR das KLR-Rahmenkonzept des Freistaates korrekt angewendet und belastbare Daten bereitgestellt sowie die vom Ministerrat 2008 geforderte Erhöhung der „wirtschaftlichen Effizienz“ nachgewiesen werden können.

48.1 Ausgangslage

Die Beschussverwaltung mit den Beschussämtern München und Mellrichstadt ist ein Schwerpunktbereich des Landesamtes für Maß und Gewicht (LMG). Sie übernimmt hoheitliche sowie privatrechtliche Aufgaben: Im hoheitlichen Bereich ist sie zuständig für die beschusstechnische Prüfung von Waffen und Böllern sowie für die Zulassung von Munition und die Fabrikationskontrollen bei Munitionsherstellern. Das privatrechtliche Aufgabenspektrum umfasst ballistische und mechanische Materialprüfungen auf durchschuss-, durchwurf- und durchbruchhemmende Eigenschaften (z. B. bei Schutzwesten, Gläsern, Panzerungen) nach individuellen Kundenanforderungen und einschlägigen Normen (z. B. Richtlinien der Polizei).

Der ORH stellte 2003 infrage, ob es zweier Beschussämter bedarf bzw. ob überhaupt eine Bayerische Beschussverwaltung notwendig ist.¹⁷⁵ In den folgenden Jahren berieten Landtag und Staatsregierung über eine mögliche Privatisierung.

2008 entschied der Ministerrat, dass beide Beschussämter erhalten bleiben, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Effizienz jedoch insbesondere durch behördeninterne Reformmaßnahmen erhöht werden sollten; anzustreben sei die Einführung einer KLR. Zu den zentralen Zielen der Reform gehöre es, die „wirtschaftliche Effizienz“ zu erhöhen. Das sei eine wesentliche Voraussetzung dafür, die Beschussverwaltung langfristig zu sichern.¹⁷⁶ In der Folge führten die Beschussämter im Jahr 2010 eine KLR ein. Sie stellt den Ressourcenverbrauch (Arbeitseinsatz, Güter und Dienstleistungen) den erbrachten Leistungen gegenüber. Damit ergänzt sie die für die Staatsverwaltung geltende kameralistische Buchführung (Einnahmen- und Ausgabenrechnung), welche den Geldverbrauch abbildet.

¹⁷⁵ ORH-Bericht 2003 TNr. 24.

¹⁷⁶ Bayerische Staatskanzlei, Pressemitteilung Nr. 458 vom 29.07.2008, S. 13.

Die Beschlussverwaltung vereinnahmt für ihre Tätigkeit Entgelte und Gebühren. Im Jahr 2016 betragen die Einnahmen 2,4 Mio. €. Die Höhe der Gebühr ist nach dem Verwaltungsaufwand zu bemessen.¹⁷⁷ Dabei wiederum sind nach Art. 5 Abs. 3 KG die Ergebnisse der KLR zu berücksichtigen und die Gebührensätze ggf. anzupassen. Dies wurde bei der Einführung der KLR auch als Ziel formuliert.

48.2 Feststellungen

Die Daten der KLR in der Beschlussverwaltung waren im gesamten Betrachtungszeitraum (2012 bis 2016) unvollständig. Im Einzelnen wurde Folgendes festgestellt:

- ▶ Nur ein Teil der Ausgaben wurde in die KLR übernommen, weil bei den Haushaltsbuchungen KLR-Aspekte unzureichend berücksichtigt wurden. Daneben führte eine mangelnde Abbildung von personellen Änderungen zu fehlerhaft ausgewiesenen Personalkosten. Nach Feststellung des ORH waren 2016 in der KLR Kosten von 2,2 Mio. € erfasst und damit 720.000 € zu wenig berücksichtigt. Das Gesamtkostenvolumen der Beschlussverwaltung lag damit mindestens bei 2,9 Mio. €, also deutlich über den Erlösen von 2,4 Mio. €.
- ▶ Ein weiterer Kostenblock in der KLR fehlte aufgrund der nicht durchgeführten Inventarisierung. So wurden allein in den Jahren 2015 und 2016 für die Erstausrüstung des Beschussamts Mellrichstadt mit beschusstechnischen Prüfeinrichtungen 765.000 € im Haushalt veranschlagt. Für die entsprechenden Ausgaben hätten kalkulatorische Abschreibungen gebildet werden müssen.
- ▶ Die Periodenergebnisse waren unzutreffend, da die Beschlussverwaltung Prüf- und Beschussmittel größtenteils auf Lager anschaffte, die Ausgaben jedoch in vollem Umfang zum Zeitpunkt der Beschaffung als Kosten in die KLR übernahm. So wurde im Monat des Einkaufs ein Ressourcenverbrauch von bspw. 20.000 € für Munition angesetzt. In den Folgemonaten wurde dementsprechend ein zu positives Ergebnis ausgewiesen, da die tatsächlichen Kosten für Munition nicht mehr berücksichtigt wurden.

Insgesamt war eine eindeutige Abgrenzung von auslagen- und gebührenrelevanten Positionen im KLR-System nicht durchgängig gegeben.

Zudem wurde festgestellt, dass es der Beschlussverwaltung insgesamt an KLR-Fachwissen fehlte. Dies war insbesondere darauf zurückzuführen, dass das Referat „2.3 Kostenleistungsrechnung“ des LMG seit 2015 nicht besetzt war.

Die KLR-Daten wurden nicht in einem Berichtswesen aufbereitet. Es gab weder Kennzahlen zur Effizienz noch ein Controlling auf KLR-Basis.

¹⁷⁷ Art. 5 Abs. 2, 6 Abs. 2 KG i. V. m. § 2 Beschlussgebührenverordnung vom 28.11.2012, GVBl. S. 669.



48.3 Würdigung und Empfehlung

Die Beschlussverwaltung war nicht in der Lage, belastbare Aussagen zur Leistungsfähigkeit und Effizienz zu treffen. Damit lässt sich die vom Ministerrat geforderte Erhöhung der „wirtschaftlichen Effizienz“ nicht nachweisen.

Eine zutreffende und nachvollziehbare Bemessung und Anpassung der Entgelte oder Gebühren war nicht möglich, obwohl dies bei der Einführung der KLR als wesentliches Ziel des verwaltungsinternen KLR-Fachkonzepts für die Bayerische Beschlussverwaltung benannt war. Bei zutreffender Bemessung der Gebühren und Entgelte könnten jährlich über 500.000 € mehr vereinnahmt werden.

Für einen sachgerechten Betrieb der KLR empfiehlt der ORH, im Bereich KLR und Controlling Fachwissen aufzubauen. Ferner sollte das LMG eine verlässliche Datengrundlage schaffen. Nur so kann es seine Kosten und Leistungen transparent darstellen und eine Kalkulationsgrundlage für Gebühren und Entgelte bilden.

Im Weiteren empfiehlt der ORH den Aufbau eines am Bedarf orientierten Berichtswesens u. a. mit Kennzahlen zur Effizienz - als sichtbares Ergebnis der KLR - sowie die Einrichtung eines verbindlichen Controllingprozesses.

Die Umsetzung dieser Schritte ermöglicht, die vom Ministerrat bereits 2008 geforderte „wirtschaftliche Effizienz“ zu verbessern und nachzuweisen.

48.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Feststellung des ORH, dass es der Beschlussverwaltung nicht gelungen ist, eine funktionierende KLR aufzubauen, anhand derer sich u. a. die vom Ministerrat geforderte Erhöhung der Effizienz nachweisen lässt, entspreche aus Sicht des Wirtschaftsministeriums den Tatsachen. Gleichwohl lasse dies nicht den Umkehrschluss zu, dass die Erhöhung der Effizienz ausgeblieben sei.

Der ORH führe zu Recht eine Reihe organisatorischer Schwächen an, die eine mangelnde Belastbarkeit der Datengrundlage zur Folge hatten. Das Wirtschaftsministerium verweist diesbezüglich vor allem auf den Verlust an Fachwissen durch den Weggang von am Einführungsprozess zentral beteiligten Personen. Erst ab dem Frühjahr 2017 sei die Neugewinnung eines Verantwortlichen für die Bereiche KLR, Berichtswesen und Controlling wieder aktiv vorangetrieben worden. Wesentliche Ursachen für die Verzögerung seien andere fundamentale Herausforderungen, wie der Neubau des Beschlussamts Mellrichstadt und die Verlagerung des LMG-Hauptsitzes nach Bad Reichenhall, gewesen.

Die 2017 ausgeschriebene Stelle habe bisher nicht besetzt werden können. Mittlerweile laufe eine weitere Ausschreibung für einen Referatsleiter und einen Mitarbeiter. Bei erfolgreicher Besetzung könne die Betreuung der KLR voraussichtlich in Kürze deutlich verbessert werden.

Eine rasche und valide Datenübernahme in die KLR könne mit dem neuen und voraussichtlich im Jahr 2020 zur Verfügung stehenden „Beschussverwaltungsprogramm“ gewährleistet werden.

Laut Wirtschaftsministerium konnten die entstandenen Fehler im Bereich der Abbildung der Personalkosten bereits behoben und die Datenvalidität insgesamt verbessert werden. Die Inventarisierung sei im Juni 2018 wieder aufgenommen worden, die Anbindung an die KLR werde zügig erfolgen.

Ein aussagekräftiges Berichtswesen könne eingeführt werden, sobald das neue Beschussverwaltungsprogramm zur Lieferung der erforderlichen Daten eingeführt sei, die ausgeschriebenen KLR-Stellen dauerhaft zur Verfügung stünden und besetzt seien. Gleiches gelte für das Controlling, für welches aussagekräftige Ziele zu formulieren seien.

48.5 Schlussbemerkung

Der ORH empfiehlt, die „wirtschaftliche Effizienz“, an deren Erhöhung der Ministerrat den Fortbestand der beiden Beschussämter geknüpft hat, mittels sachgerecht betriebener KLR weiter zu verbessern und nachzuweisen. Dazu muss die vorhandene KLR unter Einsatz fachkundigen Personals so geführt werden, dass eine verlässliche Datengrundlage zur Verfügung steht. Damit ließen sich auch Gebühren und Entgelte zutreffend festlegen.







STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

49 Förderung von landwirtschaftlichen Maschinenringen

(Kap. 08 03 Tit. 683 18)

Die Landwirtschaftsverwaltung gewährte Maschinenringen Leistungspauschalen, die über den Ausgaben lagen.

Der Einsatz von Betriebshelfern darf nur soweit gefördert werden, als die Kosten nicht bereits von Dritten erstattet werden; dies sollte das Landwirtschaftsministerium umgehend sicherstellen.

In beiden Bereichen empfiehlt der ORH, förderrechtliche Konsequenzen zu prüfen.

Der ORH prüfte für die Jahre 2013 bis 2015 gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach, Augsburg und Würzburg bei der Landwirtschaftsverwaltung die Förderung der Betriebshilfe und des zwischenbetrieblichen Maschineneinsatzes. Insbesondere wurde geprüft, ob die Mittel ordnungsgemäß eingesetzt wurden.

49.1 Ausgangslage

In Bayern existieren 71 landwirtschaftliche „Maschinen- und Betriebshilfsringe“ (Ringe) mit rd. 91.500 Mitgliedern.¹⁷⁸ Die Ringe sind regelmäßig als eingetragene Vereine organisiert. Idee dieser landwirtschaftlichen Selbsthilfeorganisation ist, freie Arbeitskapazität und Maschinen zwischen den Betrieben auszutauschen.¹⁷⁹ Ziel der Ringe ist es deshalb, bei arbeitswirtschaftlichen Engpässen Aushilfen und Maschinen zu vermitteln und in Notsituationen Betriebshelfer für landwirtschaftliche Betriebe zu organisieren, die meist nebenberuflich tätig werden. Das Kuratorium Bayerischer Maschinen- und Betriebshilfsringe e. V. (KBM) wird von den Ringen als Dachorganisation getragen. Es unterstützt diese bei der Durchführung von deren Aufgaben.

Seit 1970 werden die Betriebshilfe und der zwischenbetriebliche Maschineneinsatz staatlich gefördert, seit 2007 auf Grundlage des BayAgrarWiG.¹⁸⁰ Das Landwirtschaftsministerium hat dazu entsprechende Richtlinien erlassen. Die Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) war bis 31.12.2018 mit der Förderabwicklung betraut.

Das KBM erhält als Dachorganisation staatliche Fördermittel in Höhe von jährlich rd. 3 Mio. €. Es leitet diese Mittel an die Ringe weiter, zieht dabei aber einen Eigenanteil ab, der zur Deckung seines Organisationsaufwands dient. Die weitergeleiteten Fördermittel dienen u. a. der Finanzierung der besonderen Aktivitäten der Ringe und der nebenberuflichen sozialen Betriebs- und Haushaltshilfe.

¹⁷⁸ Stand: 31.12.2017.

¹⁷⁹ Vgl. <https://www.maschinenring.de/kbm/leistungen/betriebshilfe> (abgerufen am 16.11.2018).

¹⁸⁰ Art. 7 Abs. 4 BayAgrarWiG.

49.2 Förderung besonderer Aktivitäten der Ringe

Gemäß Förderrichtlinie für die Durchführung der zwischenbetrieblichen wirtschaftlichen Betriebshilfe und des zwischenbetrieblichen Maschineneinsatzes (Förderrichtlinie)¹⁸¹ können u. a. Aktivitäten der Ringe, die zur Verbesserung der Leistungen in der Maschinenvermittlung führen, mit „jährlichen Leistungspauschalen“ gefördert werden. Zu den Aktivitäten zählen z. B. Arbeitszeitaufzeichnungen sowie Geschäftsstellenanalysen und Zielplanseminare.

49.2.1 Feststellungen

Fast alle Ringe erhielten für Arbeitszeitaufzeichnungen in jedem der geprüften 5 Jahre pauschale Zuwendungen.

Förderung für die Aktivität Arbeitszeitaufzeichnungen Tabelle 54			
Jahr	Anzahl der Ringe mit Förderung	Förderung Jahr/Ring in €	Förderung insgesamt für Arbeitszeitaufzeichnungen in €
2013	68	1.303,39	88.630
2014	67	1.242,39	83.240
2015	68	1.348,23	91.679
Summe			263.549 €

Daneben gewährte die LfL über das KBM für Geschäftsstellenanalysen und Zielplanseminare nahezu allen Ringen sog. Leistungspauschalen. Die Höhe dieser beiden Leistungspauschalen war von den jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln abhängig und bewegte sich je Ring in Höhe von jeweils 903 bis 1.020 € pro Jahr.

Eine Stichprobe bei 11 Ringen zur Anzahl der durchgeführten Aktivitäten und zu den direkt zuordenbaren Ausgaben im 5-Jahreszeitraum ergab: 10 Ringe haben im 5-Jahreszeitraum jeweils einmal beide Aktivitäten durchgeführt. Ein Ring führte in 2 Jahren jeweils eine Geschäftsstellenanalyse durch. In allen Fällen überstiegen die über 5 Jahre gewährten Gesamtzuwendungen die je Ring zuordenbaren Ausgaben. So fielen z. B. für Geschäftsstellenanalysen nach Angaben der Ringe Ausgaben von rd. 1.000 € und für Zielplanseminare von rd. 2.500 € je Aktivität und Ring an.

Das KBM erläuterte die Zuwendungen an die Ringe in dieser Höhe damit, dass für deren Geschäftsstellenanalyse und Zielplanseminare weitere Kosten anfallen würden, wie z. B. für Verpflegung, Sitzungsgelder, Reisekosten und Kosten für eigenes Personal.

¹⁸¹ Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Richtlinie für die Durchführung der zwischenbetrieblichen wirtschaftlichen Betriebshilfe und des zwischenbetrieblichen Maschineneinsatzes in der Land- und Forstwirtschaft durch das KBM und die Ringe vom 25.11.2011, Nr. 5.2.2.



49.2.2 Würdigung

Arbeitszeitaufzeichnungen sind bereits notwendige Grundlage für einen vorschriftsmäßigen Fördervollzug. Der Zuwendungsempfänger kann ohne diese den Verwendungsnachweis nicht ordnungsgemäß erstellen. Die Förderung der Ringe erfolgt letztlich dafür, dass sie die Nachweisvoraussetzungen einer Förderung schaffen. Der ORH empfiehlt, die Arbeitszeitaufzeichnungen nicht mehr zu fördern.

Der ORH hält es unter Aspekten der Sparsamkeit für bedenklich, dass die Leistungspauschalen für Geschäftsstellenanalysen und Zielplanseminare über den tatsächlich angefallenen Aufwand hinaus gewährt werden. Das kann der Hinweis des KBM auf zusätzlich angeführte Kosten nicht entkräften, da sie nicht belegt sind.

49.2.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Landwirtschaftsministerium hält die Feststellungen des ORH für nachvollziehbar und hat inzwischen die Förderrichtlinien überarbeitet: Danach wurde die Förderung der Arbeitszeitaufzeichnungen in der neuen Richtlinie ab Februar 2019 eingestellt. Die Förderung von Zielplanseminaren und Geschäftsstellenanalysen wurde von der bisherigen „jährlichen Leistungspauschale“ auf eine Anteilfinanzierung umgestellt.

49.3 Förderung der nebenberuflichen sozialen Betriebs- und Haushaltshilfe

Landwirtschaftliche Unternehmer sind bei der bundesgesetzlichen Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) versicherungspflichtig. Die SVLFG ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie ist für die Alterssicherung der Landwirte sowie die landwirtschaftliche Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung zuständig.

Die nebenberufliche soziale Betriebs- und Haushaltshilfe (sBH) ist eine der Leistungen der SVLFG. Mittels einer Ersatzkraft wird sichergestellt, dass das landwirtschaftliche Unternehmen im Bedarfsfall weitergeführt und die Einkommensgrundlage erhalten werden kann. Darauf haben landwirtschaftliche Unternehmer und deren mitarbeitende Ehegatten oder Lebenspartner einen gesetzlich geregelten Sachleistungsanspruch, den die SVLFG zu erbringen hat.

Um diese Leistungspflicht tatsächlich erfüllen zu können, schloss die SVLFG im Februar 2013 mit dem KBM einen Vertrag über das „Erbringen von Betriebs- und Haushaltshilfeleistungen in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung“. Darin wurde geregelt, dass das KBM und die Ringe für die SVLFG geeignete Ersatzkräfte für diese Leistungen organisieren und den Versicherten zur Verfügung stellen. Mit den bayernweit einheitlich vereinbarten Vergütungssätzen sind alle in Zusammenhang mit der Betriebs- und Haushaltshilfe erbrachten Leistungen abgegolten. Zudem behalten die Ringe für ihre Vermittlungstätigkeiten von den Betriebshelfern Provisionen in unterschiedlicher Höhe ein.

Unabhängig von der sozialversicherungsrechtlichen Leistung ist auch nach BayAgrarWiG die nebenberufliche soziale Betriebshilfe grundsätzlich förderfähig. Diese bezieht sich „ausschließlich auf den von den Sozialversicherungsträgern nicht erstatteten Aufwand“. Die Richtlinie¹⁸² des Landwirtschaftsministeriums regelt dementsprechend für die Förderung der nebenberuflichen sozialen Betriebshilfe, dass

- die Vermittlung und Abrechnung der nebenberuflichen sozialen Betriebshilfe mit Pauschalsätzen je Einsatzstunde gefördert werden,
- „ausschließlich der von den Sozialversicherungsträgern nicht erstattete Aufwand förderfähig“ ist und
- das KBM verpflichtet ist, „bei den Verhandlungen mit den Sozialversicherungsträgern möglichst kostengünstige Entgelte zu vereinbaren“.

49.3.1 Feststellungen

Die LfL förderte in den Jahren 2013 bis 2015 die sBH, die das KBM zusammen mit den Ringen für die SVLFG erbrachte, mit über 1 Mio. € pro Jahr. Grundlage dafür waren die in der Richtlinie verankerten Pauschalsätze je Stunde vermittelter sozialer nebenberuflicher Betriebshilfe.

In den Verwendungsnachweisen hat das KBM die vermittelten Stunden sowie jeweils die pauschal ermittelten Personal- und Sachkosten für die sBH angeführt. Dabei wurden die insgesamt angefallenen Personal- und Sachkosten für alle Ringe aufsummiert ermittelt. Die Kosten wurden prozentual auf Basis der von den Ringen an das KBM gemeldeten Arbeitszeitaufzeichnungen für die sBH verteilt. Die Verwendungsnachweise des KBM enthielten keine nachvollziehbaren Angaben zu Ausgaben und Einnahmen, die die jeweiligen Ringe für die sBH hatten.

Die LfL prüfte die Verwendungsnachweise nicht dahingehend, welche Erstattungen vom Sozialversicherungsträger für die Vermittlung der sBH geleistet wurden. Die LfL prüfte auch nicht, welche förderfähigen Kosten gemäß den Regelungen in der Richtlinie entstanden sind.

49.3.2 Würdigung

Die von der LfL gewährte Förderung verstieß gegen die einschlägigen Regelungen der Richtlinie, weil nicht sichergestellt war, dass nur nicht erstatteter Aufwand gefördert wurde. Hierfür ist es notwendig, für jeden Ring alle tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen für die sBH detailliert nachzuweisen, zumal diese sehr unterschiedlich sein können. Das Landwirtschaftsministerium muss bei der Förderabwicklung sicherstellen, dass, soweit der Aufwand für diese Betriebshilfe abgedeckt ist, keine Fördermittel gewährt werden.

¹⁸² Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Richtlinie für die Durchführung der nebenberuflichen sozialen Betriebshilfe in der Landwirtschaft durch das KBM und die Ringe vom 25.11.2011.



49.3.3 Stellungnahme der Verwaltung

Im Vertrag zwischen der SVLFG und dem KBM sei festgelegt, dass mit den in der Vergütungsvereinbarung vereinbarten Vergütungssätzen alle im Zusammenhang mit der Betriebs- oder Haushaltshilfe erbrachten Leistungen abgegolten seien. Damit sei jedoch keine Aussage über die Qualität, Intensität und Zeitnähe der zu erfolgenden Vermittlungsleistungen getroffen. Nach Auffassung des Landwirtschaftsministeriums biete diese Regelung durchaus Spielraum für die Unterstützung einer auf die besonderen bayerischen Verhältnisse zugeschnittenen Vermittlungsqualität und -geschwindigkeit in der sozialen Betriebshilfe.

Aufgrund der bayerischen Betriebsstrukturen komme es auf eine schnellstmögliche und kontinuierliche Bereitstellung von Betriebshilfskräften während der gesamten Bedarfszeit an. Dieser erhebliche zusätzliche Vermittlungsaufwand liege der Förderung der Vermittlung zugrunde.

Für die Vermittlungsleistungen entstünden lt. Landwirtschaftsministerium den Ringen und dem KBM Gesamtkosten von 3,99 € je Stunde. Vom Sozialversicherungsträger würden lediglich 0,66 € für die Vermittlung erstattet. Die den Ringen verbleibenden Kosten in Höhe von 3,33 € je Stunde würden sich durch die Förderung um 0,95 € je Stunde reduzieren.

Bei der nächsten Anpassung der Förderrichtlinie werde sichergestellt, dass die von der SVLFG erstatteten Vermittlungskosten bei den förderfähigen Gesamtkosten und entsprechend in der Verwendungsnachweisprüfung berücksichtigt werden.

Eine Erhöhung der Vergütungssätze des Sozialversicherungsträgers sei wegen der strukturellen Unterschiede in Deutschland und des damit verbundenen sehr unterschiedlichen Bedarfs an sozialer Betriebshilfe kaum durchsetzbar.

Daher sei im BayAgrarWiG die Förderung der sBH explizit verankert. Nach Art. 7 Satz 1 Nr. 11 BayAgrarWiG handele es sich bei der Betriebs- und Haushaltshilfe um eine Maßnahme, die im besonderen staatlichen Interesse liege und daher, soweit von anerkannten Organisationen zentral durchgeführt, gefördert werde.

Mittels dieser Förderung trügen das KBM und die ihm mitgliederschaftlich verbundenen Ringe zur Entlastung von Familien in kritischen Situationen bei.

49.4 Schlussbemerkung

Die Überarbeitung der Förderrichtlinie zur Durchführung der zwischenbetrieblichen wirtschaftlichen Betriebshilfe und des zwischenbetrieblichen Maschineneinsatzes war überfällig. Soweit es bei Zielpfanseminaren und Geschäftsstellenanalysen zu Überförderungen kam, empfiehlt der ORH, förderrechtliche Konsequenzen zu prüfen.

Der ORH verkennt nicht, dass gemäß BayAgrarWiG die nebenberufliche soziale Betriebs-
hilfe im Grundsatz förderfähig ist. Die SVLFG vergütet dem KBM mit dem derzeit ver-
traglich festgelegten Stundensatz für die sBH pauschal alle damit erbrachten Leistun-
gen - einschließlich der Vermittlungsgebühren -, ohne diese im Einzelnen zu nennen. Ein
gesonderter Erstattungssatz für den Vermittlungsaufwand wurde entgegen den ange-
führten Argumenten des Landwirtschaftsministeriums im Vertrag zwischen der SVLFG
und dem KBM nicht vereinbart.

Für die Förderung sind alle Ausgaben und alle Einnahmen bedeutsam, die dem KBM
bzw. den Ringen im Gesamtzusammenhang entstehen; dazu zählen als Einnahmen
auch seitens der Ringe einbehaltene Provisionen der Betriebshelfer. Ein Nachweis dafür
wurde aber nicht erbracht und auch nicht eingefordert. Das Landwirtschaftsministerium
sollte dies aus Sicht des ORH im Verwaltungsvollzug umgehend sicherstellen. Auch hier
empfiehlt der ORH die Prüfung förderrechtlicher Konsequenzen.







STAATSMINISTERIUM FÜR FAMILIE, ARBEIT UND SOZIALES

50 Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes

(Kap. 10 03 TG 71)

Das neue Unterhaltsvorschussgesetz von 2017 hat den Kreis der Bezugsberechtigten erweitert. Wenn beim Vollzug dieses Gesetzes Wirtschaftlichkeitserwägungen stärker berücksichtigt werden, ermöglicht das kürzere Verfahren und einen gezielteren Personaleinsatz. Dies ist schon wegen stark steigender Fallzahlen geboten. Zudem ist eine wesentlich bessere Aus- und Weiterbildung dringend nötig.

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Bayreuth und Augsburg haben 2016 und 2017 u. a. die Ordnungsmäßigkeit der Leistungsbewilligung nach dem UVG¹⁸³, das Rückforderungsverfahren¹⁸⁴, den Rückgriff gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil¹⁸⁵ sowie das Vollstreckungsverfahren beim Landesamt für Finanzen (LfF) geprüft.¹⁸⁶

Dazu wurden an alle 96 Unterhaltsvorschussstellen der Jugendämter (UV-Stellen) Fragebögen versandt und bei 17 UV-Stellen in örtlichen Erhebungen 744 zufällig ausgewählte Einzelfälle geprüft.¹⁸⁷ Beim LfF wurde in 117 zuvor bei den UV-Stellen geprüften und an das LfF abgegebenen Fällen der Fortgang der Verfahren geprüft.

Prüfungsmaßstab waren die ordnungsgemäße Anwendung des UVG und der dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen¹⁸⁸ sowie die Vorgaben der Art. 7 und 59 BayHO zur Wirtschaftlichkeit der Anspruchsdurchsetzung.

¹⁸³ Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.07.2007 (BGBl. I S. 1446) zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änd. haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).

¹⁸⁴ § 5 Abs. 1 UVG.

¹⁸⁵ § 7 UVG.

¹⁸⁶ Der ORH hat zuvor im ORH-Bericht 2006 TNr. 35 dem Landtag über die möglichen Verfahrensvereinfachungen beim UVG berichtet.

¹⁸⁷ Auswertung des Erhebungsbogens „örtliche Erhebungen: Einzelfallprüfung“: 254 Fälle (34 %) mit laufender Leistungsgewährung, 480 Fälle (65 %) mit abgeschlossener Leistungsgewährung, 10 Fälle (1 %) noch nicht entschieden oder Antragsrücknahme.

¹⁸⁸ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Richtlinien zur Durchführung des UVG in der ab 01.01.2016 geltenden Fassung, neuere Fassung im Prüfungszeitraum noch nicht vorhanden; Bayerisches Staatsministerium für Familien, Arbeit und Soziales: Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des UVG in der ab 01.01.2016 geltenden Fassung (VwUVG 2016, AMS vom 01.04.2016 Gz. II 1/6551.06-1/42) sowie in der ab 01.01.2018 geltenden Fassung (VwUVG 2018, AMS vom 03.01.2018 Gz. II1/6551.06-1/44).

50.1 Ausgangslage

Das UVG wird in Bayern von den 96 UV-Stellen bei den Landratsämtern und kreisfreien Städten vollzogen.¹⁸⁹ Die Regierungen sind Fachaufsichts- und Widerspruchsbehörden.¹⁹⁰

Ein minderjähriges Kind kann von einem Elternteil (Unterhaltspflichtiger), mit dem es nicht in einem Haushalt lebt, den Unterhalt als Prozentsatz des jeweiligen Mindestunterhalts verlangen (§ 1612a BGB). Die Kinder von Alleinerziehenden, die nicht oder nicht regelmäßigen Unterhalt vom unterhaltspflichtigen Elternteil erhalten, können staatliche Leistungen nach dem UVG beantragen.

Für den Staat ergeben sich daraus die Fallgestaltungen des Rückgriffs, der Ausfallleistungen und des Rückforderungsverfahrens.

50.1.1 Rückgriff

Wenn ein leistungsfähiger Unterhaltsverpflichteter vorhanden ist, werden die Leistungen als Unterhaltsvorschuss erbracht. In diesem Fall gehen die zivilrechtlichen Unterhaltsansprüche des Kindes in Höhe des gezahlten Unterhaltsvorschusses gegen den Elternteil, bei dem es nicht lebt, kraft Gesetzes auf den Freistaat Bayern über. Die übergebenen Unterhaltsansprüche bleiben weiterhin Ansprüche des privaten Rechts und sind gegenüber dem Unterhaltsverpflichteten zunächst außergerichtlich von den UV-Stellen rechtzeitig und vollständig nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts durchzusetzen (sog. Rückgriff); eine spätere Durchsetzung vor den Zivilgerichten obliegt dabei dem LfF.¹⁹¹

§ 7 Abs. 3 Satz 1 UVG enthält einen Hinweis auf das Haushaltsrecht. Laut Gesetzesbegründung¹⁹² soll das bei Durchsetzung, Stundung, Erlass oder Niederschlagung von Unterhaltsansprüchen (z. B. nach HGrG) eine Klarstellung für die mit dem Rückgriff betrauten Stellen bringen.

Dementsprechend sieht der Handlungsleitfaden des LfF für unbefristete Niederschlagungen in den Bereichen UVG und BAföG ausdrücklich eine Ausrichtung auf eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung vor. Er verweist dabei auf Art. 7 BayHO für die unbefristete Niederschlagung im Vorfeld der zivilgerichtlichen Beitreibung der Rückgrifforderungen nach § 7 UVG. Er führt aus, dass von einer gerichtlichen Verfolgung des Anspruchs abgesehen werden darf (unbefristete Niederschlagung), wenn die Kosten der Einziehung bzw. der Verwaltungsaufwand im Verhältnis zur Anspruchshöhe zu hoch sind.

¹⁸⁹ Art. 62 AGSG.

¹⁹⁰ Art. 62 Satz 2 AGSG i. V. m. Art. 96, 101 LKrO bzw. Art. 110 Satz 2, 115 GO.

¹⁹¹ § 2 Abs. 8 Verordnung über die gerichtliche Vertretung des Freistaates Bayern (VertrV); VwUVG Nr. 13.8.

¹⁹² BT-Drs. 13/7338 vom 25.03.1997, Nr. 3 Buchst. b.



Dagegen sehen die Ausführungsbestimmungen zum UVG vor, dass beim Rückgriffverfahren Wirtschaftlichkeitserwägungen aus einem Vergleich des Verwaltungsaufwands mit den voraussichtlichen Einnahmen grundsätzlich unerheblich sind. Denn der Rückgriff diene auch der langfristigen Sicherung des Kindesunterhalts und wolle gerade nicht den Unterhaltspflichtigen von seiner Unterhaltspflicht entlasten.

50.1.2 Ausfalleleistungen

Zu einem Rückgriff kommt es dann nicht, wenn es keinen leistungsfähigen Unterhaltsverpflichteten gibt. In diesen Fällen werden die Leistungen des Staates als „Unterhaltsausfalleleistungen“ erbracht. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Unterhaltsverpflichtete verstorben ist und kein ausreichender Nachlass oder ausreichende Ansprüche gegen Dritte vorhanden sind. Weiterhin fallen hierunter Unterhaltsverpflichtete, die dauerhaft Leistungen nach dem SGB XII erhalten, sowie die Bezieher von SGB-II-Leistungen, die alle zumutbaren Anstrengungen um mehr Arbeitseinkommen unternommen haben und bei denen dennoch auch zukünftig keine Verbesserung ihrer Einkommenssituation zu erwarten ist.

50.1.3 Rückforderungsverfahren

Stellt die UV-Stelle fest, dass die Voraussetzungen für die staatliche Zahlung der Unterhaltsleistung nicht oder nicht durchgehend vorgelegen haben, dann hat der Staat gegen den Elternteil, bei dem das Kind lebt, für das die Leistung bezahlt wurde, einen eigenständigen Schadensersatzanspruch des öffentlichen Rechts. Diese Rückforderungen sind von der UV-Stelle in einem Verwaltungsverfahren und ggf. vor den Verwaltungsgerichten durchzusetzen. Das UVG selbst enthält zwar für das Rückforderungsverfahren keine gesonderten Bestimmungen zu Wirtschaftlichkeitserwägungen, die Ausführungsbestimmungen zum UVG sehen jedoch hierzu Regelungen vor.

50.1.4 Berechtigte und Zuständigkeiten nach dem UVG

Bis 30.06.2017 erhielten Kinder bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres und längstens für 72 Monate Unterhaltsvorschuss.¹⁹³ Mit der Gesetzesänderung zum 01.07.2017 wurde die zeitliche Befristung aufgehoben und der Kreis der Bezugsberechtigten unter bestimmten Voraussetzungen bis zum 18. Lebensjahr erweitert. Die kommunalen Spitzenverbände rechnen daher mit mindestens einer Verdoppelung der laufenden Fälle.¹⁹⁴

Die Länder führen das UVG als eigene Angelegenheit aus.¹⁹⁵

Der Unterhaltsvorschuss wurde bis 30.06.2017 zu 1/3 vom Bund und zu 2/3 vom Freistaat finanziert, ab 01.07.2017 teilen sich die Mittel zu 40 % auf den Bund und zu 60 % auf die Länder auf.

¹⁹³ § 3 UVG in der Fassung der Bek. vom 17.07.2007 (BGBl. I S. 1446), aufgehoben mit Wirkung vom 01.07.2017 durch Art. 23 Nr. 3 des Gesetzes zur Neuregelung des bundestaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änd. haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).

¹⁹⁴ Zum Beispiel: Schriftliche Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 06.03.2017, S. 6, Deutscher Städtetag (<http://www.portal-sozialpolitik.de/recht/gesetzgebung/gesetzgebung-18-wahlperiode/unterhaltsvorschuss-ausweitung>, abgerufen am 01.08.2018).

¹⁹⁵ Art. 83, 84 Abs. 1 GG.

50.2 Feststellungen

Laut UVG-Statistik des Sozialministeriums bearbeiteten die UV-Stellen in Bayern im Jahr 2016 insgesamt 133.036 Fälle.¹⁹⁶ 40.595 Kinder erhielten laufende Leistungen in Höhe von 82,7 Mio. €. Bei 67 % (88.755) der Fälle handelte es sich um sog. Altfälle. Bei diesen wurden zwar keine Unterhaltsleistungen mehr ausgezahlt, die Bearbeitung war jedoch noch nicht beendet, da beispielsweise noch Zahlungen des Unterhaltspflichtigen an den Freistaat nach § 7 UVG ausstanden. Die Einnahmen aus dem Unterhaltsrückgriff betrugen im Jahr 2016 29,2 Mio. €.

50.2.1 Dauer der Rückgriff- und Rückforderungsverfahren

Die Rückgriffverfahren dauerten bis zu 24 Jahre: Bei den örtlichen Erhebungen hat der ORH 480 Fälle mit abgeschlossener Leistungsgewährung und laufendem Rückgriff- oder Rückforderungsverfahren geprüft. In 162 Fällen (34 %) lag das Geburtsdatum des leistungsberechtigten Kindes vor 2005. Davon war bei 20 noch nicht beendeten Fällen das UV-berechtigte Kind vor 2000 geboren, das älteste war im Jahr 1989 geboren.

In 16 Fällen hatte das LfF die Rückgrifforderungen im Vorfeld des zivilgerichtlichen Verfahrens unbefristet niedergeschlagen. Trotzdem führte die jeweilige UV-Stelle die Akten weiterhin als Altfälle.

Die Verfahrensdauer wird u. a. von der Höhe der eingeforderten Raten beeinflusst: Laut Rückmeldung in den Fragebögen akzeptierten 22 UV-Stellen bei den Rückgriffverfahren Ratenzahlungen ab monatlich 5 €. Auch bei den Rückforderungsverfahren haben 27 UV-Stellen Ratenzahlungen ab dieser Höhe angenommen.

Eine Rückgrifforderung wurde nach Einstellung der Leistungszahlung 18 Jahre und 8 Monate lang verfolgt; schließlich schlug das LfF einen Restbetrag von 3.300 € unbefristet nieder. In einem weiteren Fall wurden Rückgrifforderungen in Höhe von 14.109 € für 2 Kinder über 19 Jahre verfolgt und dann vom LfF ebenfalls unbefristet niedergeschlagen.

Bei einem Rückforderungsverfahren wird seit 1996 ein Betrag von 850 € verfolgt; er war im Jahr 2016 trotz fehlenden Zahlungseingangs, also nach über 20 Jahren, noch nicht niedergeschlagen worden.

50.2.2 Ausfalleleistungen

Sobald die Voraussetzungen für eine Ausfalleistung vorliegen, endet das Rückgriffverfahren. Dies setzt eine ständige Überwachung der Fälle durch die UV-Stellen voraus. Der ORH hat dies geprüft und Folgendes festgestellt:

¹⁹⁶ 3.686 Fälle waren unerledigt aufgrund fehlender Unterlagen.



Von 13 Fällen, in denen die UV-Stellen Kenntnis erhielten, dass der unterhaltspflichtige Elternteil verstorben und kein ausreichender Nachlass bzw. keine ausreichenden Ansprüche gegen Dritte vorhanden waren, stellten sie in 9 Fällen keine Ausfallleistung fest; sie beendeten also das Rückgriffverfahren nicht.

In 45 Fällen war nach Aktenlage der Unterhaltspflichtige trotz Arbeitsbemühungen offensichtlich nicht leistungsfähig. In 21 dieser Fälle hatten die UV-Stellen aber keine Ausfallleistung festgestellt.

50.2.3 Aus- und Fortbildung, fachlicher Austausch

Die Aufgabenwahrnehmung bei den UV-Stellen setzt umfassende und fundierte Fachkenntnisse, insbesondere im materiellen Unterhaltsrecht, im Vollstreckungsrecht, im Verwaltungsrecht, im Sozialrecht, im Haushaltsrecht und im Prozessrecht voraus.¹⁹⁷

Das Angebot von UVG-Schulungen unter Berücksichtigung der speziellen Aufgabenverteilung in Bayern und Mitwirkung des LfF beschränkte sich bis zum Ende des Erhebungszeitraums auf die jährliche Grund- und Aufbauschulung der Bayerischen Verwaltungsschule (BVS).

Im Laufe der letzten Jahre haben von 95 Sachbearbeitern der 17 geprüften UV-Stellen 54 an der Grundlagenschulung zum UVG bei der BVS teilgenommen.¹⁹⁸ Sechs dieser 17 geprüften UV-Stellen teilten mit, dass neue Sachbearbeiter keinen Platz in der Grundschulung erhalten hätten. Als Kritikpunkt haben 15 der geprüften UV-Stellen, bei denen keine eigenen Schulungen angeboten werden, das geringe fachliche Schulungsangebot über die Grund- und Aufbauschulung hinaus angeführt.

Außerbayerische Anbieter gehen in ihrem Schulungsangebot nicht auf die Aufgabenverteilung in Bayern ein.

Der fachliche Austausch durch Besprechungen auf der Arbeitsebene in den Regierungsbezirken findet unregelmäßig und in großen Zeitabständen statt. Das Sozialministerium nahm an diesen Besprechungen nach den vorgelegten Unterlagen nur 2014 in Oberfranken teil. Im Regierungsbezirk Oberpfalz haben die UV-Stellen jährliche Besprechungen eigeninitiativ organisiert.

Alle örtlich geprüften UV-Stellen antworteten auf die Frage zu Problemen im Vollzug des UVG, dass zeitnahe Informationen zu aktueller Rechtsentwicklung, z. B. im Bereich des Kindergeld- und Ausländerrechts, erforderlich wären. Bislang würden diese erst mit Zeitverzögerung bekanntgegeben. 11 dieser UV-Stellen äußerten, dass regelmäßige Besprechungen zum Erfahrungsaustausch mit dem Sozialministerium, den Regierungen und dem LfF nötig wären, um aktuelle Rechtsänderungen im Verwaltungsvollzug berücksichtigen zu können.

¹⁹⁷ Ziegler, Wilfried: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2030 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (hier: Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes) - BT-Drs. 18/11135 u. a. (<http://www.portal-sozialpolitik.de/recht/gesetzgebung/gesetzgebung-18-wahlperiode/unterhaltsvorschuss-ausweitung>, abgerufen am 01.08.2018).

¹⁹⁸ Ausnahmen: Städte München und Augsburg, diese führen eigene Schulungen durch.

50.3 Würdigung

50.3.1 Rückgriff- und Rückforderungsverfahren

Die Vereinbarung geringer Ratenzahlungen sowohl im Rückgriff- als auch im Rückforderungsverfahren kann langjährige Bearbeitungszeiten bei UVG-Fällen verursachen. Ratenhöhen im Bereich von 5 € vorzusehen, ist nicht wirtschaftlich, da die Überwachung des Geldeingangs und der damit notwendige, oft langjährige Schriftverkehr wertvolle Personalressourcen bindet.

Im Rückgriffverfahren sind gemäß § 7 Abs. 3 UVG Forderungen gegenüber Unterhaltspflichtigen rechtzeitig und vollständig nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts durchzusetzen. Ein konsequenter Rückgriff soll dabei lt. VwUVG eine wichtige Signalwirkung für die Zahlungsbereitschaft von Unterhaltsschuldern entfalten. Nach Ansicht des ORH berücksichtigt das zu wenig aktuelle Erkenntnisse zur Wirksamkeit strafrechtlicher Maßnahmen nach § 170 StGB (Verletzung der Unterhaltspflicht). Die enge Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und UV-Stelle kann dazu führen, dass die UV-Fälle zurückgehen bzw. Leistungen schneller eingestellt werden können. Dies zeigt ein Pilotprojekt in einem bayerischen Landgerichtsbezirk.

Der Gesetzgeber hat Wirtschaftlichkeitserwägungen im Rückgriffverfahren seit 1998 durch die mit § 7 Abs. 3 Satz 1 UVG eingefügten Hinweise u. a. auf die Niederschlagung nach Haushaltsrecht zugelassen. Mit der Neufassung des UVG in der seit Juli 2017 geltenden Fassung hat der Gesetzgeber in § 7a UVG zudem unter dem Aspekt der Vermeidung verwaltungsaufwändiger und unwirtschaftlicher Rückgriffbemühungen für den Sonderfall der vorübergehenden Leistungsunfähigkeit festgelegt, dass auf die Beitreibung von Rückgrifforderungen befristet verzichtet wird.¹⁹⁹

Der Staat muss nach dem geltenden Haushaltsrecht bei der Durchsetzung seiner Ansprüche auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit achten.

Daher schlägt das LfF auf der Grundlage von Art. 7 BayHO und in Einklang mit § 7 Abs. 3 Satz 1 UVG Rückgrifforderungen unbefristet aus Wirtschaftlichkeitserwägungen nieder, wenn die Einziehung z. B. wegen dauerhafter Leistungsunfähigkeit des Unterhaltsschuldners keinen Erfolg haben wird oder wenn die Kosten der Einziehung inkl. des Verwaltungsaufwands außer Verhältnis zur Anspruchshöhe stehen. Dennoch hat Bayern seit Jahren die bundesweit mit Abstand höchste Rückgriffquote.²⁰⁰ Diese erklärt die Staatsregierung mit der zivilgerichtlichen Durchsetzung durch das LfF.²⁰¹

¹⁹⁹ Vgl. BT-Drs. 18/12589 S. 158 und 18/11135 S. 163.

²⁰⁰ Die Rückgriffquote errechnet sich aus dem Verhältnis der tatsächlichen UVG-Leistungen zu den Rückzahlungen der Unterhaltsschuldner nach § 7 UVG pro Haushaltsjahr. BT-Drs. 18/5888 S. 6 (Rückgriffquote Bund und Bayern 2005 bis 2014). BT-Drs. 18/7700 S. 3 - Bundesquote 2015: 23 %; LT-Drs. 17/5293, Anl. 2a: Bayerische Quote 2015: 36 %.

²⁰¹ Pressemitteilung der bayerischen Familienministerin Müller vom 03.08.2015 (<http://www.stmas.bayern.de/presse/pm1508-185.php>, abgerufen am 01.08.2018). Götz, Gerald [Landesamt für Finanzen]: Vorbereitende Stellungnahme zum Thema „Unterhaltsvorschuss“ zur Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vom 06.03.2017 (<http://www.portal-sozialpolitik.de/recht/gesetzgebung/gesetzgebung-18-wahlperiode/unterhaltsvorschuss-ausweitung>, abgerufen am 01.08.2018).



Wenn künftig auch die UV-Stellen Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte - entsprechend der Praxis des LfF - in die Bearbeitung der vorgerichtlichen Rückgriff- und die verwaltungsrechtlichen Rückforderungsverfahren einfließen lassen würden, könnten sie sich mit ihren Ressourcen auf eher erfolgversprechende Fälle fokussieren. Dies erscheint angesichts der zu erwartenden Verdoppelung der Antragszahlen dringend geboten. Eine solche Handhabung würde auch das Personal des LfF entlasten, das andernfalls künftig eine noch deutlich höhere Zahl an zivilgerichtlichen Rückgriffverfahren zu bearbeiten hätte.

Daher sollte das Sozialministerium dafür Sorge tragen, dass die Umsetzung der gesetzlich verankerten Wirtschaftlichkeitserwägungen bei den UV-Stellen stärkere Berücksichtigung findet.

50.3.2 Ausfalleistungen

Bisher legen viele UV-Stellen trotz Kenntnis der Sachverhalte zu spät fest, ob eine Unterhaltsvorschussleistung als Ausfalleistung gewährt wird. Würde dies zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgen, müssten diese Fälle nicht über viele Jahre mitgeschleppt werden. Damit ließe sich der Arbeitsaufwand deutlich verringern.

50.3.3 Aus- und Fortbildung, fachlicher Austausch

Arbeits- und Orientierungshilfen zum UVG²⁰² halten ebenso wie die Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren des Bundestages fachspezifische Weiterbildungen im Unterhaltsvorschussrecht sowie im Unterhalts- und Zivilprozessrecht für unerlässlich. Die Umfragen des ORH zeigten, dass es Defizite bei praxisnahen und fortlaufenden Schulungen gibt. Auch erfahrene Sachbearbeiter der UV-Stellen wiesen darauf hin, dass der regelmäßige Austausch mit dem Sozialministerium, den Regierungen und dem LfF in Form von Workshops, Besprechungen und weiterführenden fachlichen Schulungen zur schnelleren Abwicklung der UVG-Fälle beitragen würde. Dies fand jedoch kaum statt.

Das Sozialministerium hat sich bislang zu wenig um zeitnahe Informationen, regelmäßige Besprechungen und Erfahrungsaustausche sowie ein flächendeckend ausreichendes Fortbildungsangebot gekümmert. All dies wäre jedoch notwendig, damit die Sachbearbeitung bei den UV-Stellen rechtssicher, zügig und ressourcenschonend abgewickelt werden kann. Das Sozialministerium sollte hier entsprechend seiner federführenden Zuständigkeit den Informationsfluss und das Schulungsangebot aktiv steuern.

²⁰² Arbeitsgruppe UVG: Empfehlungen; Arbeits- und Orientierungshilfen zur Prozessoptimierung im UVG, Mai 2015, (<http://www.potsdam-mittelmark.de/fileadmin/extern/uvgempfehlung0715.pdf>, abgerufen am 18.02.2019).

50.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Sozialministerium prüfe, ob die VwUVG mit Ausführungsbestimmungen zum wirtschaftlichen Personaleinsatz ergänzt werden können und plane, diesen Vorschlag gegebenenfalls bei kommenden Bund-Länder-Tagungen zur Weiterentwicklung der Vollzugshinweise zum UVG einzubringen. Es gibt aber zu bedenken, dass das UVG auch eine erzieherische Funktion gegenüber den Unterhaltspflichtigen habe. Diese „erzieherische“ Funktion gegenüber dem Unterhaltspflichtigen bestehe neben den haushaltsrechtlichen Vorgaben der Art. 7 und 59 BayHO zur Wirtschaftlichkeit, da der Rückgriff auch der langfristigen Sicherung des Kindesunterhalts diene. Auch ein geringer Betrag könne zunächst den Beginn einer Verantwortungsübernahme gegenüber dem Kind darstellen. Es sei im Einzelfall einzuordnen, ob der Wirtschaftlichkeit insbesondere des Personaleinsatzes der Vorzug zu geben sei.

Das Sozialministerium teilte mit, dass die VwUVG in Bayern die allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden, übernehmen und auf bayerische Spezifika hin anpassen bzw. ergänzen. Bei der Bewilligung sei bundesweit keine Qualifizierung der Leistung als Unterhaltsvorschuss oder Unterhaltsausfallleistung vorzunehmen, denn zu diesem Zeitpunkt sei häufig noch nicht zu übersehen, ob und in welchem Umfang ein Unterhaltsanspruch des Kindes bestehe und inwieweit Leistungsfähigkeit oder Leistungsunfähigkeit des anderen Elternteils während der gesamten Leistungsdauer bestehe.

Die Ansicht des ORH hinsichtlich der Notwendigkeit qualifizierter Schulungen des UVG-Personals teile das Sozialministerium. Es bestehe ein flächendeckend ausreichendes und breitgefächertes Fortbildungsangebot, vor allem der BVS in Bayern. Die anzusprechenden Themen würden dem Sozialministerium durch das Fortbildungsangebot der BVS frühzeitig bekannt. Neben dem BVS-Fortbildungsangebot gäbe es weitere außer-bayerische Anbieter.

Auch die Einschätzung des ORH hinsichtlich der Unentbehrlichkeit des Informationsaustauschs zwischen den UV-Stellen, Regierungen und LfF teile das Sozialministerium. Eine jährliche Besprechung mit den Regierungen und dem Bayerischen Landesjugendamt werde initiiert. Das Sozialministerium sei auf Anregung des ORH mit dem Finanzministerium in Kontakt getreten, um über künftige Austauschformate zu beraten.

50.5 Schlussbemerkung

Nach dem Willen des Gesetzgebers sind auch beim Vollzug des UVG das Haushaltsrecht und damit Wirtschaftlichkeitserwägungen zu berücksichtigen. Dabei hat er dem Grundsatz verwaltungsökonomischen Handelns auch im Bereich des UVG im Jahr 2017 erneut Bedeutung beigemessen. Damit kann bei Rückgriffen nicht nur auf die „erzieherische Funktion“ abgestellt werden, zumal diese auch über strafrechtliche Sanktionen nach § 170 StGB erreichbar erscheint.



Allein der zu erwartende Anstieg der Antragszahlen erfordert bereits eine stärkere Fokussierung des Personaleinsatzes und eine wesentlich bessere Aus- und Weiterbildung. Das Sozialministerium sollte hier umgehend konkrete Maßnahmen ergreifen.





STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND PFLEGE

51 Förderung der Niederlassung von Ärzten im ländlichen Raum

(Kap. 14 03 Tit. 633/686 63)

Die Förderung der Niederlassung von Ärzten im ländlichen Raum soll vor allem die Unterversorgung bzw. drohende Unterversorgung beseitigen. Entgegen dieser Zielsetzung lagen aber 95 % der geförderten Niederlassungen in Planungsbereichen, die mit Ärzten über- oder regelversorgt waren.

Der ORH empfiehlt dringend, überversorgte Gebiete aus der staatlichen Förderung gänzlich auszuschließen und die Fördermittel auf unterversorgte und drohend unterversorgte Gebiete zu fokussieren.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Regensburg haben die staatliche Förderung zur Niederlassung von Ärzten im ländlichen Raum geprüft. Dabei haben sie alle 206 bis Ende 2015 geförderten Maßnahmen gesichtet und davon 53 vertieft geprüft. Maßstäbe waren die Ordnungsmäßigkeit des Fördervollzugs und die Zielerreichung des Förderprogramms.

Neben dem Freistaat fördert die Kassenärztliche Vereinigung Bayerns (KVB) seit 2013 die Niederlassung von Ärzten zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung (KVB-Förderprogramm)²⁰³, um weiterhin langfristig eine flächendeckende ärztliche und psychotherapeutische Versorgung im Freistaat zu gewährleisten. Das KVB-Förderprogramm war nicht Gegenstand der Prüfung. Die KVB ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die der Rechtsaufsicht des Gesundheitsministeriums unterliegt.

51.1 Ausgangslage

Die ärztliche Bedarfs- und Versorgungsplanung in Bayern erfolgt durch die KVB nach bundesrechtlichen Vorgaben, u. a. der Bedarfsplanungs-Richtlinie.²⁰⁴ Der KVB obliegt zudem die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung.²⁰⁵

²⁰³ Am 22.06.2013 in Kraft getretene Sicherstellungsrichtlinie der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns zur Verwendung der Finanzmittel aus dem Strukturfonds (Sicherstellungsrichtlinie) vom 05.06.2013 (StAnz. 2013/25) und vom 15.06.2016 (StAnz. 2016/26).

²⁰⁴ Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung (Bedarfsplanungs-Richtlinie) in der Neufassung vom 20.12.2012 (BAnz. AT 31.12.2012 B7) zuletzt geändert am 18.10.2018 (BAnz. AT 16.01.2019 B4).

²⁰⁵ Sicherstellungsauftrag nach § 75 Abs. 1 SGB V, Bedarfsplanung nach § 99 SGB V und Beseitigung von Unterversorgung nach § 100 SGB V.

Bei der hausärztlichen Bedarfsplanung gab es in Bayern ursprünglich 137 Planungsbereiche.²⁰⁶ Seit 2013 hat die KVB durch sukzessive Teilung insgesamt 204 hausärztliche Planungsbereiche geschaffen, um eine bessere und kleinräumigere Beplanung der hausärztlichen Versorgung in allen Regionen zu erreichen. Für die allgemeine fachärztliche Versorgung und die spezialisierte fachärztliche Versorgung, die ebenfalls Gegenstand des Beitrags sind, gibt es eigene Planungsbereiche. Die fachärztlichen Planungsbereiche wurden nicht verändert.

Innerhalb eines Planungsbereichs legt die KVB den Versorgungsgrad fest. Hierfür wird die Anzahl der Ärzte einer Arztgruppe im Planungsbereich ins Verhältnis gesetzt mit der Anzahl der dort lebenden Einwohner. Für die hausärztliche Versorgung gilt nach der neuen Bedarfsplanungs-Richtlinie ein Hausarzt pro 1.671 Einwohner als bedarfsgerecht. Unterversorgung wird bei der hausärztlichen Versorgung angenommen, wenn der Versorgungsgrad unter 75 % fällt. Bei einem Versorgungsgrad von 110 % oder höher besteht Überversorgung; hier sind Zulassungsbeschränkungen anzuordnen. Eine Unterversorgung droht, wenn insbesondere aufgrund der Altersstruktur der Ärzte eine Verminderung der Zahl von Ärzten in einem Umfang zu erwarten ist, dass der Versorgungsgrad in einem Planungsbereich unter die Unterversorgungsgrenze fallen wird. Als regelversorgt werden im Folgenden Planungsbereiche bezeichnet, die nicht unterversorgt, drohend unterversorgt oder überversorgt sind.

Die KVB fördert die Niederlassung von Vertragsärzten auf der Grundlage ihrer Sicherstellungsrichtlinie in unterversorgten und drohend unterversorgten Planungsbereichen.²⁰⁷ Die Förderung ist in allen Gemeinden im Planungsbereich unabhängig von der Einwohnerzahl möglich. In regelversorgten Planungsbereichen bestehen u. a. Fördermöglichkeiten, wenn ein zusätzlicher lokaler Versorgungsbedarf festgestellt wurde. In überversorgten Planungsbereichen erfolgt keine Förderung.

Auch der Freistaat fördert seit 01.07.2012 die Niederlassung von Ärzten im ländlichen Raum mit dem Ziel, eine flächendeckende und möglichst wohnortnahe medizinische Versorgung auf qualitativ hohem Niveau gewährleisten zu können.²⁰⁸ Die zunächst auf Hausärzte beschränkte Förderung wurde schrittweise auf die fachärztliche Versorgung erweitert.

Im Haushalt wurden in den Jahren 2014 bis 2018 bei Kap. 14 03 für das Förderprogramm jeweils 3,0 Mio. € eingestellt. Bewilligungsstelle, also die für den Vollzug der Förderrichtlinie (FRL) zuständige Behörde, ist das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL).

²⁰⁶ Gemäß § 7 Bedarfsplanungs-Richtlinie bildet der Planungsbereich die räumliche Grundlage für die Ermittlungen zum Stand der vertragsärztlichen sowie für die Feststellungen zur Überversorgung oder Unterversorgung. Dieser ist der Mittelbereich, die kreisfreie Stadt, der Landkreis, die Kreisregion oder die Raumordnungsregion in der Zuordnung des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung bzw. der von einer Kassenärztlichen Vereinigung umfasste Bereich.

²⁰⁷ 90.000 € für die Niederlassung in einem unterversorgten Planungsbereich; bei Vertragspsychotherapeuten 30.000 € jeweils mit vollem Versorgungsauftrag; 60.000 € für die Niederlassung in einem drohend unterversorgten Planungsbereich; bei Vertragspsychotherapeuten 20.000 € jeweils mit vollem Versorgungsauftrag (nach Anhang 1 Zuschuss für eine Niederlassung als Vertragsarzt gemäß Teil 2 Abschnitt A I. der Sicherstellungsrichtlinie).

²⁰⁸ Richtlinie zur Förderung der Niederlassung von Hausärzten im ländlichen Raum vom 22.06.2012 und Richtlinie zur Förderung der Niederlassung von Ärztinnen und Ärzten sowie von Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten im ländlichen Raum vom 02.10.2013, zuletzt geändert durch Bek. vom 09.11.2015 (AllIMBl. S. 529).



Ausgaben in direktem Zusammenhang mit einer Niederlassung als ambulant tätiger Arzt werden im Wege der Festbetragsfinanzierung mit einem Zuschuss von bis zu 60.000 € bzw. bis zu 15.000 € für eine Filialpraxis gefördert. Die Förderung setzt voraus, dass sich Ärzte in einer bayerischen Gemeinde mit höchstens 20.000 Einwohnern niederlassen oder dort eine Filiale bilden. Fördergebiete sind grundsätzlich die Planungsbereiche, die nach der KVB-Bedarfsplanung nicht überversorgt sind. In überversorgten Gebieten können Niederlassungen bzw. Praxisnachfolgen nur unter bestimmten Voraussetzungen gefördert werden. Dem Erhalt der ambulanten ärztlichen Versorgung in Planungsbereichen mit festgestellter Unterversorgung oder festgestellter drohender Unterversorgung kommt nach der FRL besondere Bedeutung zu.²⁰⁹

Im Unterschied zum KVB-Förderprogramm ermöglicht die staatliche FRL zum einen die Förderung von Niederlassungen in regelversorgten Planungsbereichen ohne Einschränkungen. Zum anderen ermöglicht sie auch in überversorgten Planungsbereichen eine Förderung, wenn ein schwerwiegendes lokales Versorgungsdefizit vorliegt und keine ausreichende Mitversorgung der lokalen Versorgung durch andere an der vertragsärztlichen Versorgung teilnehmende Ärzte möglich oder zumutbar ist. Das LGL entscheidet in eigener Zuständigkeit - nach Beteiligung der KVB -, ob diese Voraussetzungen vorliegen.

Aufgrund der besonderen Bedeutung, die dem Erhalt der ambulanten ärztlichen Versorgung in Planungsbereichen mit festgestellter Unterversorgung bzw. festgestellter drohender Unterversorgung zukommt, können Ärzte in diesen Planungsbereichen neben einer Förderung durch die KVB zusätzliche Mittel von bis zu 20.000 € aus der staatlichen Förderung erhalten.

51.2 Feststellungen

51.2.1 Förderziel

In den Jahren 2012 bis 2015 hat das LGL für 206 Maßnahmen eine staatliche Förderung bewilligt. Davon entfielen 84 Bewilligungen (41 %) auf überversorgte Planungsbereiche. Bei 60 dieser 84 Förderfälle war der Versorgungsgrad so hoch, dass dieser Planungsbereich auch überversorgt geblieben wäre, wenn die Praxen nicht neu besetzt worden wäre.

²⁰⁹ Nr. 5.2 Abs. 4 FRL.

Weiterhin wurden 71 Bewilligungen (34 %) für Planungsbereiche erteilt, die einen Versorgungsgrad zwischen 100 und 110 % aufwiesen und damit als regelversorgt gelten. 51 der 206 Fördermaßnahmen (25 %) lagen in Planungsbereichen, deren Versorgungsgrad unter 100 % lag, davon 11 (5 %) in unterversorgten und drohend unterversorgten Planungsbereichen.

Seit 2014 waren bis Juni 2018 insgesamt dieselben sieben Planungsbereiche unterversorgt (zwei hausärztliche Planungsbereiche) bzw. drohend unterversorgt (vier hausärztliche Planungsbereiche und ein fachärztlicher Planungsbereich). Die Gesamtzahl aller drohend unterversorgten Planungsbereiche hat sich bis Juni 2018 sogar erhöht.

Der ORH hat im Rahmen der Prüfung 53 Ärzte befragt, ob die Förderung der ausschlaggebende Grund für ihre Niederlassung im ländlichen Raum gewesen ist.²¹⁰ 8 Ärzte gaben an, dass die Förderung für die Niederlassung entscheidend gewesen sei. Für 11 Ärzte war die Förderung für die Entscheidung zur Niederlassung hilfreich. 33 Ärzte (62 %) erklärten, dass sie die Niederlassung auch ohne die Förderung vollzogen hätten.

51.2.2 Förderung von Praxisnachfolgen

Die KVB vergibt an niederlassungswillige Ärzte die Zulassung als Vertragsarzt. Dies ist eine öffentlich-rechtliche Berechtigung und untrennbar mit der Person des Berechtigten verbunden. Sie ist deshalb nicht übertragbar oder pfändbar.²¹¹ In überversorgten Planungsbereichen werden grundsätzlich keine neuen Kassensitze von der KVB ausgegeben. Eine Zulassung kann nur mehr in begrenzten Ausnahmefällen, wie z. B. im Rahmen der Praxisübernahme/-nachfolge von einem bereits zugelassenen Fachkollegen, beantragt werden.

Bei 2 von 53 vertieft geprüften Fördermaßnahmen wurde der Kauf einer Praxis gefördert, obwohl diese nicht weitergeführt wurde und die Niederlassungen in andere Örtlichkeiten verlegt wurden. Es wurden weder der Patientenstamm, noch Praxisgegenstände, Praxisräumlichkeiten oder sonstige materielle Werte erworben.

In einem Fall wurde im Kaufvertrag ausschließlich der Kassensitz als Kaufgegenstand ausgewiesen. Praxiseinrichtung und Patientenstamm wurden explizit vom Kaufvertrag ausgeschlossen.

In dem anderen Fall wurde die Niederlassung in eine 26 km entfernte Gemeinde verlegt. Die Praxiseinrichtung wurde nicht übernommen. Zwischen der ursprünglich gekauften Praxis und der neuen Niederlassung befindet sich eine kreisfreie Stadt mit über 70.000 Einwohnern und festgestellter Überversorgung.

²¹⁰ Ein Arzt hat die Beantwortung abgelehnt.

²¹¹ BSG, Urteil vom 10.05.2000, BSGE 86, 121.



51.2.3 Erweiterung des Versorgungsauftrags

Die FRL legt fest, dass sich die Höhe der Zuwendung um die Hälfte reduziert, wenn die Antragsteller nur einen hälftigen Versorgungsauftrag²¹² erfüllen. Wird der Versorgungsauftrag nachträglich erweitert, ist eine ergänzende Förderung möglich, wenn den Zuwendungsempfängern aus der Erweiterung neue zuwendungsfähige Ausgaben entstehen. Dies wäre dann der Fall, wenn sie dadurch Investitionen, wie z. B. weitere Behandlungsräume, zusätzliche medizinische Geräte oder IT-Ausstattung, tätigen müssten.

Das LGL hat in zwei Fällen die nachträgliche Erweiterung des Versorgungsumfangs gefördert, obwohl die Zuwendungsempfänger mit der Erweiterung des Versorgungsumfangs keine neuen zuwendungsfähigen Ausgaben geltend gemacht haben. Es wurden also zweimal 30.000 € an Fördergeldern ausbezahlt, ohne dass dafür Ausgaben nachgewiesen wurden.

51.3 Würdigung

51.3.1 Förderziel

Laut ausdrücklicher Festlegung in der FRL hat der Erhalt der ärztlichen Versorgung in unterversorgten bzw. drohend unterversorgten Planungsbereichen besondere Bedeutung; dem trug die Förderung nur in sehr geringem Umfang Rechnung. In 84 (41 %) der 206 Zuwendungsfälle flossen die Förderungen in überversorgte Planungsbereiche. Nur in 11 Fällen (5 %) kamen sie unterversorgten und drohend unterversorgten Planungsbereichen zugute. Die eigentlich nur unter bestimmten Ausnahmeveraussetzungen mögliche Förderung in überversorgten Planungsbereichen wurde so fast zur Regel.

Nach der FRL kann die Förderung gleichberechtigt in unterversorgten, drohend unterversorgten, regelversorgten und - bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen - auch in überversorgten Planungsbereichen ausgereicht werden. Die FRL räumt insoweit Maßnahmen in unterversorgten bzw. drohend unterversorgten Planungsbereichen keinen wirklichen Vorrang ein.

Das Förderziel einer flächendeckenden und möglichst wohnortnahen medizinischen Versorgung auf qualitativ hochwertigem Niveau durch Förderung der Niederlassung im ländlichen Raum, insbesondere der laut FRL priorisierte Erhalt der ärztlichen Versorgung in unterversorgten bzw. drohend unterversorgten Planungsbereichen, wurde so nicht erreicht. Seit Bestehen des Förderprogramms hat sich sowohl im hausärztlichen als auch im fachärztlichen Bereich die Zahl der drohend unterversorgten Planungsbereiche sogar erhöht.

²¹² § 19a Abs. 2 Ärzte-ZV.

Auch die Ziele der KVB, Unterversorgung und drohende Unterversorgung zu beseitigen, wurden erschwert, da die Fördersummen der FRL für regel- und überversorgte Planungsbereiche denen der KVB-Förderung für drohend unterversorgte Planungsbereiche entsprechen. Die Anreizfunktion der KVB-Förderung für Ärzte, sich vorwiegend in unterversorgten oder drohend unterversorgten Planungsbereichen niederzulassen, wird abgeschwächt, wenn der Freistaat zu 95 % die Niederlassung von Ärzten in regel- und überversorgten Planungsbereichen fördert.

Die Niederlassung von Ärzten im ländlichen Raum wird auch in anderen Ländern gefördert.²¹³ Nahezu alle Länder haben Fördermöglichkeiten bei Überversorgung ausgeschlossen.²¹⁴ Bayern sollte dies im Interesse der in der FRL gesetzten Priorität auch tun.

Das Angebot an Ärzten ist ungleichmäßig über das Land verteilt. Durch die Förderung soll die Niederlassung von Ärzten so gesteuert werden, dass in Bayern annähernd gleichwertige Lebensverhältnisse auch bei der flächendeckenden und wohnortnahen medizinischen Versorgung erreicht werden.

Ob sich Ärzte bei ihrer Entscheidung über den Ort ihrer Niederlassung von den staatlichen Zuschüssen lenken lassen, erscheint eher fraglich. Die Interviews der Ärzte durch den ORH hatten zwar nicht den Charakter einer repräsentativen Umfrage. Der geringe Anteil derer, die angaben, hauptsächlich wegen der Förderung ihre Entscheidung zugunsten der Niederlassung an einem bestimmten Ort getroffen zu haben (15 %), ist aber ein Indiz dafür, dass bei der Förderung starke Mitnahmeeffekte bestehen.

51.3.2 Förderung von Praxisnachfolgen

Der Kaufpreis einer Praxis setzt sich regelmäßig aus dem Substanzwert (materieller Praxiswert - z. B. Praxiseinrichtung) und dem ideellen Wert (immaterieller Praxiswert - wirtschaftliche Chancen durch die Übernahme des Patientenstamms mit Fortführung der Praxis) zusammen.²¹⁵

Das war in zwei näher geprüften Fällen von Praxisübernahmen durch Hausärzte nach Ansicht des ORH eindeutig nicht so: Im ersten Fall war vertraglich die Weitergabe von Praxiseinrichtung und Patientenstamm ausgeschlossen. Im zweiten Fall wurde die Praxiseinrichtung nicht übernommen; die Übernahme des Patientenstamms (ideeller Wert) war angesichts der konkreten Umstände unrealistisch.

Ein Praxiskauf ohne Gegenwert ist weder wirtschaftlich noch sparsam und kann deshalb nicht gefördert werden. Deshalb sollte im Zuwendungsbescheid festgelegt werden, dass Praxiskaufverträge der Bewilligungsstelle vorzulegen sind.

²¹³ Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Thüringen und Saarland.

²¹⁴ Allein die Förderrichtlinie des Saarlandes hat eine mit Bayern vergleichbare Fördermöglichkeit in Planungsbereichen mit Zulassungsbeschränkung. Allerdings werden hier ausschließlich Hausärzte mit einem Zuschuss von 10.000 € gefördert.

²¹⁵ Hinweise zur Bewertung von Arztpraxen der Bundesärztekammer, Stand: 09.09.2008:

(http://www.kbv.de/media/sp/Hinweise_zur_Bewertung_von_Arztpraxen_Dt__Aerzteblatt_51_52_2008.pdf, abgerufen am 28.02.2019).



51.3.3 Erweiterung des Versorgungsauftrags

Die Förderung einer Praxiserweiterung aufgrund nachträglicher Erweiterung des Versorgungsauftrags, ohne dass damit zusammenhängende zuwendungsfähige Ausgaben nachgewiesen sind, steht nicht in Einklang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz gemäß Art. 23 i. V. m. 44 Abs. 1 BayHO.

51.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Gesundheitsministerium berichtet, dass die bayerische Förderung notwendig sei, um für Bürger eine möglichst wohnortnahe und qualitativ hochwertige medizinische Versorgung zu gewährleisten. Die Sicherung der gesundheitlichen Versorgung sei Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Der Staat sei zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die auch in der Bayerischen Verfassung verankert ist, verpflichtet. Die Staatsregierung möchte dieser Verpflichtung unabhängig von bundesrechtlichen Vorgaben nachkommen. Es sei eine politische Entscheidung der Staatsregierung, wie, mit welchen Mitteln, in welcher Ausgestaltung und nach welchen Kriterien dies umgesetzt werde.

Die bayerischen Förderziele seien weitreichender als die vorgegebenen bundesrechtlichen Rahmenbedingungen und verfolgten einen höheren Standard. Das Gesundheitsministerium könne auf die KVB keinen ausreichenden rechtlichen Einfluss nehmen, um diese Ziele entsprechend den bayerischen Vorstellungen zu verwirklichen. Zudem habe die KVB von ihren erweiterten Fördermöglichkeiten in nicht unterversorgten Planungsbereichen bisher keinen Gebrauch gemacht. Ziel der KVB-Förderung sei die Abwendung von Unterversorgung oder drohender Unterversorgung in einem Planungsbereich als solchem, wohingegen eine auf die Einwohner bezogene, möglichst gleichmäßige Verteilung der Arztniederlassungen innerhalb eines Planungsbereichs nicht im Fokus stehe.

Das vorrangige Ziel, Unterversorgung zu beseitigen, sei in der FRL priorisiert worden.

Darüber hinaus sei auch die Förderung in Planungsbereichen mit Zulassungsbeschränkung gerechtfertigt, wenn ohne die Praxisnachfolge ein unmittelbares schwerwiegendes lokales Versorgungsdefizit entstünde. Die Häufigkeit der Anwendung dieser Härtefallregelung sei aber nach der seitens der KVB vorgenommenen Teilung der Planungsbereiche rückläufig.

Durch die Ausweisung neuer hausärztlicher Planungsbereiche sei auch bei gleichbleibender Versorgungssituation ein Anstieg der drohend unterversorgten Planungsbereiche statistisch zu erwarten.

Die Ergebnisse der Befragung der Ärzte durch den ORH seien nicht aussagekräftig, da die Methode wissenschaftlichen Standards nicht genüge.

Zur Förderung von Praxisnachfolgen verweist das Gesundheitsministerium auf die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts. Danach sei die Zulassung als Vertragsarzt zwar nicht handelbar. Dies schließe aber Zahlungen für den Geschäftswert nicht aus.

Die nachträgliche Erweiterung des Versorgungsauftrags könne auch ohne zusätzlich getätigte Ausgaben aufseiten der Zuwendungsempfänger gefördert werden. Das Förderziel überlagere den Subsidiaritätsgrundsatz.

51.5 Stellungnahme der KVB

Die KVB führt aus, dass es sich bei den beiden geförderten Praxisnachfolgen um Sonderfälle handelt, bei denen die Verlegung der Praxissitze als nach SGB V rechtlich vertretbar angesehen werde.

Aus der Sicht der KVB sollte die Förderung in unterversorgten und drohend unterversorgten Planungsbereichen priorisiert umgesetzt werden. Deshalb sei auch eine sinnvolle Abstufung der Fördersummen je nach Versorgungsgrad sinnvoll, wobei die höchsten Förderbeträge in (drohend) unterversorgten Regionen notwendig seien. Eine flächendeckende regelhafte Förderung von Zulassungen in als überversorgt geltenden Regionen werde grundsätzlich als nicht zielführend bewertet. Die Abstimmung der Förderprogramme der KVB und der Förderung des Gesundheitsministeriums wäre grundsätzlich sinnvoll.

Seit 2014 hätte in 18 Planungsbereichen der Beschluss des Landesausschusses auf (drohende) Unterversorgung dank der Förderung von KVB und Gesundheitsministerium aufgehoben werden können. Die vom ORH ausgewählten Zeitpunkte ließen kein adäquates Gesamtbild in Bezug auf die Versorgungsentwicklung in den betroffenen Regionen und den Erfolg des Förderprogramms ableiten. Zum einen seien die (drohend) unterversorgten Planungsbereiche nicht fortwährend gleich geblieben, zum anderen seien während des Prüfzeitraums des ORH durch die sukzessive Umsetzung einer kleinräumigeren Beplanung in der hausärztlichen Versorgung in einigen Regionen bestehende Versorgungsdefizite erst sichtbar geworden. Zusätzlich werde die Versorgungssituation in den Planungsbereichen durch den voranschreitenden demografischen Wandel, die Verschlechterung der Altersstruktur der Ärzte und den Nachwuchsmangel beeinflusst. Daher könne nicht allein auf Basis eines Vergleichs der Anzahl (drohend) unterversorgter Planungsbereiche zu verschiedenen Zeitpunkten auf den Erfolg der finanziellen Förderung geschlossen werden.

51.6 Schlussbemerkung

Die Erweiterung des Versorgungsauftrags ohne zusätzliche Ausgaben kann nach dem haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz nicht gefördert werden. Die Verwaltung kann sich hierüber nicht hinwegsetzen.



Die Förderung eines Praxiskaufs ohne Gegenwert widerspricht eklatant dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Angesichts von 33 Ärzten, die sich auch ohne Förderung niedergelassen hätten, besteht aus Sicht des ORH ein ausreichendes Indiz, diesem Thema näher nachzugehen, um Mitnahmeeffekte auszuschließen und die entsprechenden Mittel zielgerichteter einzusetzen.

Ziel der FRL ist, in Bayern flächendeckend und möglichst wohnortnah eine medizinische Versorgung auf qualitativ hohem Niveau zu gewährleisten. Im Ergebnis lagen aber 95 % der Fördermaßnahmen in über- und regelversorgten Planungsbereichen. Die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Bayern wurde so nicht erreicht. Trotz des Förderprogramms waren bis Juni 2018 unverändert dieselben sieben Planungsbereiche unterversorgt bzw. drohend unterversorgt; die Zahl der drohend unterversorgten Planungsbereiche hatte sich sogar erhöht.

Der ORH empfiehlt daher dringend, die Förderprogramme des Freistaates und der KVB besser aufeinander abzustimmen, vor allem aber überversorgte Planungsbereiche aus der staatlichen Förderung gänzlich auszuschließen. Die Fördermittel sollten auf unterversorgte und drohend unterversorgte Planungsbereiche fokussiert werden.





STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KUNST

52 Studienabbrüche

(Epl. 15)

Der ORH empfiehlt, die Erfassung und Analyse der Daten zu Studienabbrüchen zu verbessern, um diese gerade in den kostenintensiven MINT-Fächern gezielt zu vermindern. Zudem sollten aus Sicht des ORH die vorhandenen Möglichkeiten zur Überprüfung der Studieneignung ausgeschöpft werden.

Der ORH hat 2017 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Vermeidung von Studienabbrüchen an zehn staatlichen Hochschulen geprüft. Prüfungsmaßstab war, ob vor dem Hintergrund des Art. 55 BayHSchG ein effektiver Mitteleinsatz zur Zielerreichung (Art. 6, 7 BayHO) gegeben war. Danach haben Lehre und Studium zum Ziel, die Studierenden auf ein berufliches Tätigkeitsfeld vorzubereiten und ihnen die dafür erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Methoden im jeweiligen Studiengang zu vermitteln.

52.1 Ausgangslage

An den 9 staatlichen Universitäten und 17 Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HAW) in Bayern waren im Wintersemester 2017/18 insgesamt 350.000 Studierende eingeschrieben, davon 101.000 im ersten Fachsemester.

Die Ausgaben pro Studium sind abhängig davon, ob es sich um ein sog. kostenintensives Studium handelt oder nicht. So lagen 2016 beispielsweise deutschlandweit die Ausgaben (Grundmittel) für Lehre und Forschung für ein Studium (universitärer Abschluss) der Mathematik und Naturwissenschaften mit einer Fachstudiendauer von 5,2 Jahren bei 59.400 € oder der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften mit einer Fachstudiendauer von 5,9 Jahren bei 29.600 €. ²¹⁶

In den letzten Jahren erfolgten erhebliche Anstrengungen zugunsten von mehr MINT²¹⁷-Studierenden, da in Deutschland ein erheblicher Bedarf an MINT-Experten besteht. Laut Institut der deutschen Wirtschaft waren im April 2018 bundesweit 143.500 Stellen (Bayern: 29.000) für MINT-Experten offen, die in der Regel eine akademische Ausbildung benötigen. ²¹⁸

²¹⁶ Quelle: Stat. Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.32, S. 324.

²¹⁷ Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik.

²¹⁸ MINT-Frühjahrsreport 2018 (https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2018/MINT-Fr%C3%BChjahrsreport_2018neu.pdf, abgerufen am 21.11.2018).

Bereits 2007 bezifferte der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft die Kosten für Studienabbrecher auf bundesweit 2,2 Mrd. € pro Jahr - der gesamtwirtschaftliche Verlust summierte sich jährlich auf 7,6 Mrd. €. ²¹⁹ Aktuelle Zahlen zu Kosten und Erträgen von Fachwechseln und Studienabbrüchen sind Gegenstand eines aktuellen Forschungsvorhabens des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW). ²²⁰

Eine einheitliche und allgemeingültige Definition des Begriffs „Studienabbrecher“ existiert bisher nicht. Das Deutsche Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) versteht unter Studienabbrechern „Exmatrikulierte, die durch Immatrikulation ein Erststudium an einer Hochschule aufgenommen, dann aber das Hochschulsystem ohne erstes Abschlussexamen endgültig verlassen haben“. ²²¹ Nicht als Studienabbruch gelten danach z. B. Studiengangs-, Fach- oder Hochschulwechsel, Unterbrechungen des Studiums.

Demzufolge kann die amtliche Statistik bislang keine bundesweiten Studienabbruchquoten vorlegen, deshalb sind entsprechende Analysen auf statistische Schätzverfahren angewiesen. Alle bisherigen Erkenntnisse über Studienabbrecher basieren auf freiwilligen Angaben Betroffener im Rahmen von Befragungen sowie auf statistischen Berechnungen. ²²²

In der Studie des DZHW von 2017 wurden drei zentrale Motive für Studienabbruch festgestellt:

- Scheitern an den hohen Anforderungen des Studiums bzw. an den fehlenden fachlichen Voraussetzungen,
- Abbruch wegen mangelnder Studienmotivation,
- Umorientierung auf eine praktische Tätigkeit.

Für bestimmte Studiengänge/-fächer existieren besondere Qualifikationsvoraussetzungen nach dem BayHSchG. Um „Studienabbrüche“ zu vermeiden, werden vielfältige Ansätze verfolgt. Sie reichen von der Studienberatung (Art. 60 BayHSchG), Online-Selbsttests zur Studienorientierung, Studienverlaufsanalysen bis zur Befragung von Exmatrikulierten.

²¹⁹ Vgl. <https://his-he.de/meta/presse/detail/news/studienabbruch-staat-vergeudet-jaehrlich-22-milliarden-euro> (abgerufen am 21.11.2018).

²²⁰ Vgl. <https://www.zew.de/de/forschung/analysen-zu-kosten-und-ertraegen-von-fachwechsel-und-studienabbruch> (abgerufen am 21.11.2018).

²²¹ Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (Hg.): Zwischen Studiererwartungen und Studienwirklichkeit, Forum Hochschule 1/2017 S. 8.

²²² Vgl. Fn. 221.



Darüber hinaus gibt es weitere Maßnahmen zur Verbesserung von Studienbedingungen und der Qualität der Lehre. Diese sollen auch zu einer höheren Studienerfolgsquote beitragen. Zu nennen wären z. B. das „Innovationsbündnis Hochschule“²²³ mit den zwischen Freistaat und Hochschulen geschlossenen Zielvereinbarungen oder die zwischen Staatsministerium und der Vereinigung der bayerischen Wirtschaft initiierten „MINT-Programme“²²⁴.

52.2 Feststellungen

Die geprüften Hochschulen definieren die „Studienabbrecher“ unterschiedlich. Manche lehnen sich an die Definition des DZHW²²⁵ an, andere definieren als Studienabbrecher solche, die aus einem anderen Grund als der Absolvierung exmatrikuliert wurden.

Aus den genannten Gründen (unterschiedliche Begriffsdefinitionen) konnten die von den Hochschulen gelieferten Zahlen nicht zur Berechnung von Abbruchquoten herangezogen werden. Auch der Wissenschaftsrat weist in seinem Positionspapier 2018 darauf hin, dass das Ausmaß von Studienabbrüchen bisher nicht eindeutig erfassbar sei. Die Berechnung von Abbruchquoten basierte bisher auf unterschiedlichen methodischen Ansätzen und führte zu unterschiedlichen Ergebnissen.²²⁶

Aufgrund dessen stellte der ORH auf Schwundquoten ab. Diese bezeichnen den Anteil der Studienanfänger eines Jahrgangs ohne Abschluss in dem Studienfach, in dem sie sich ursprünglich immatrikulierten. Im Gegensatz zur Abbruchquote umfasst die Schwundquote damit nicht nur Personen, die das Hochschulsystem ohne Abschluss verlassen, sondern auch Studienfach-, Studiengang- und Hochschulwechsler (z. B. gefördert durch die Ziele der Bologna-Reform). Die Schwundquote ist daher in der Regel höher als die Abbruchquote.

Insgesamt wurden die Daten von 356 Studienfächern im Zeitraum vom WS 2011/12 bis SS 2016 ausgewertet. Dabei wurden je Studienjahrgang und Studienfach die Veränderungen der Studierendenzahlen vom sechsten in Bezug zum ersten Fachsemester gesetzt (Schwund in %). Die verglichenen Studienjahrgänge wurden vom ORH in drei Kategorien eingeteilt. Für die Prüfung wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit folgende Bezeichnungen verwendet: Geringe Schwundquote (bis 25 %), mittlere Schwundquote (über 25 bis 50 %) sowie hohe Schwundquote (über 50 %).

Betrachtet man die Veränderungen der Studierendenzahlen bis zum sechsten Fachsemester - jeweils in Bezug zum ersten Fachsemester -, so wies im Durchschnitt der geprüften Hochschulen knapp jedes zweite Studienfach (49 %) eine mittlere Schwundquote auf. 28 % der Fächer verzeichneten hohe, 23 % niedrige Schwundquoten.

²²³ Beschluss des Bayer. Landtags vom 11.05.2005, LT-Drs. 15/3392, vgl. auch das Innovationsbündnis vom 17.07.2018.

²²⁴ „Wege zu mehr MINT-Absolventen“, „Erfolgreicher MINT-Abschluss an bayer. Hochschulen/BestMINT“, „MINTer-AKTIV“.

²²⁵ Vgl. TNr. 52.1.

²²⁶ Positionspapier „Hochschulbildung im Anschluss an den Hochschulpakt 2020“, S. 23.

52.2.1 Vergleich von Schwundquoten

Die nachfolgenden Auswertungen des ORH der 10 geprüften Hochschulen zeigen, dass die Gesamtheit aller „MINT“-Fächer höhere Schwundquoten aufweist als die Gesamtheit aller „Nicht-MINT“-Fächer.

Anteil der Fächer mit Schwundquoten der 10 geprüften Hochschulen Tabelle 55			
	Prozentualer Anteil der Fächer mit geringer/mittlerer/hoher Schwundquote		
	gering (bis 25 %)	mittel (über 25 bis 50 %)	hoch (über 50 %)
MINT-Fächer	11 %	52 %	37 %
Nicht-MINT-Fächer	34 %	33 %	33 %

52.2.2 Besondere Zugangsvoraussetzungen

Neben dem örtlichen²²⁷ und zentralen²²⁸ Numerus Clausus (NC) sind für bestimmte Studiengänge besondere Zugangsvoraussetzungen vorgeschrieben, nämlich die Eignungsprüfung²²⁹ oder das Eignungsfeststellungsverfahren²³⁰. Allerdings sind Eignungsfeststellungsverfahren im Hinblick auf die Berufsausbildungsfreiheit nur eingeschränkt möglich.²³¹

Wesentliche Erkenntnisse der Auswertungen waren für das erste bis sechste Fachsemester im Zeitraum vom WS 2011/12 bis zum SS 2016:

- ▶ Studienfächer/-gänge ohne Zulassungsbeschränkung verzeichneten an den Universitäten schwerpunktmäßig (54 %) hohe Schwundquoten, an den HAW schwerpunktmäßig (59 %) mittlere Schwundquoten.
- ▶ Studienfächer/-gänge mit örtlichem NC verzeichneten an den Universitäten schwerpunktmäßig (48 %) geringe Schwundquoten, an den HAW schwerpunktmäßig (51 %) mittlere Schwundquoten. Insgesamt war der Anteil mit hoher Schwundquote gering (16 %).
- ▶ Studiengänge mit zentralem NC verzeichneten schwerpunktmäßig (60 %) geringe Schwundquoten. Hohe Schwundquoten gab es nicht.
- ▶ Studienfächer mit vorgeschriebener Eignungsprüfung²³² verzeichneten schwerpunktmäßig (75 %) geringe Schwundquoten. Hohe Schwundquoten gab es nicht.

²²⁷ Art. 3 BayHZG.

²²⁸ § 1 und Anlage 1 HZV.

²²⁹ Art. 44 Abs. 2, 3 BayHSchG.

²³⁰ Art. 44 Abs. 4 BayHSchG.

²³¹ VGH München, Beschluss vom 22.12.2009 - 7 CE 09.2466; siehe ergänzend zum Teilhaberecht an staatlich finanzierten Studienangeboten BVerfG, Urteil vom 19.12.2017 - 1 BvL 3/14 und 4/14.

²³² Art. 44 Abs. 2 BayHSchG.



- Eignungsfeststellungsverfahren gab es in 13 gewerteten Studienfächern/-gängen. Nur in einem Studienfach wurden hohe Schwundquoten festgestellt. Jeweils sechs Studienfächer/-gänge hatten geringe bzw. mittlere Schwundquoten.

Zum 01.01.2017 wurde das Studienorientierungsverfahren²³³ eingeführt, das zwar keine Auswirkungen auf den Hochschulzugang hat, aber der Selbsteinschätzung über die Studienwahl dienen soll. Das Verfahren regeln die Hochschulen durch Satzung.

52.3 Würdigung und Empfehlungen

52.3.1 Vergleich von Schwundquoten

Der Begriff „Studienabbrecher“ ist bisher nicht eindeutig definiert. Der ORH hat sich für die Berechnung von Schwundquoten entschieden, weil sich Abbruchquoten mit den bisherigen Verfahren nicht einheitlich und exakt ermitteln lassen.

Der Vergleich von Schwundquoten im MINT-Bereich zu denen von Nicht-MINT-Fächern zeigt, dass deutlich höhere Schwundquoten festzustellen sind. 89 % aller MINT-Fächer haben mittlere und hohe Schwundquoten. Aus Sicht des ORH ist deshalb plausibel, dass hohe Schwundquoten bei den MINT-Fächern tendenziell auch hohe Abbruchquoten beinhalten.

Nach Auffassung des ORH sollten allerdings auf der Grundlage einer einheitlichen Begriffsdefinition Studienabbruchquoten ermittelt werden. Möglichst klare Datenlagen sind Voraussetzung für Erfolgsermittlung und daran anschließende gezielte Maßnahmen.

52.3.2 Besondere Zugangsvoraussetzungen

Besondere Zugangsvoraussetzungen sind zwar grundsätzlich ein geeignetes Mittel, um die Schwundquoten und damit auch die Zahl der Studienabbrecher gering zu halten. Zulassungsbeschränkungen unterliegen wegen der Ausbildungs- und Berufsfreiheit jedoch strengen Restriktionen und können nicht beliebig ausgeweitet werden.²³⁴

Das Studienorientierungsverfahren soll der Selbsteinschätzung über die Studienwahl dienen. Der ORH empfiehlt dem Ministerium darauf hinzuwirken, dass die Hochschulen dieses Instrument einsetzen und dessen Wirksamkeit überprüfen.

²³³ Art. 44 Abs. 5 BayHSchG.

²³⁴ Vgl. auch VGH München, Beschluss vom 22.12.2009 - 7 CE 09.2466.

52.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Ministerium weist darauf hin, dass Studienabbruchquoten nicht mit Schwundquoten vergleichbar seien. Letztere stellten keinen geeigneten Indikator für den Studienerfolg oder die Qualität des hochschulischen Bildungsangebots dar. Das Ministerium habe das Bayerische Staatsinstitut für Hochschulforschung gebeten, die Wirksamkeitsmessung von Maßnahmen zur Verbesserung des Studienerfolgs an staatlichen Hochschulen in Bayern in sein Arbeitsprogramm 2019 aufzunehmen. Das Institut führe derzeit mehrere Projekte zum Thema „Studienabbruch“ durch.

Zu den besonderen Qualifikationsvoraussetzungen teilt das Ministerium die Bewertung des ORH. Zum Thema „Studienorientierungsverfahren“ werde man die Erfahrungen der Hochschulen einholen und bewerten. Sofern sich die Studienorientierungsverfahren als effektive Maßnahme erweisen, werde sich das Ministerium für die fortgesetzte Ausweitung verstärkt einsetzen.

52.5 Schlussbemerkung

Aus Sicht des ORH ist aufgrund der deutlich unterschiedlichen Schwundquoten zwischen MINT- und Nicht-MINT-Fächern plausibel, dass hohe Schwundquoten bei den MINT-Fächern tendenziell auch hohe Abbruchquoten beinhalten. Der ORH empfiehlt, die Erfassung und Analyse der Daten zu verbessern, um Studienabbrüche gerade in den kostenintensiven MINT-Fächern gezielt zu vermindern.

Zudem sollten aus Sicht des ORH die vorhandenen Möglichkeiten zur Überprüfung der Studieneignung ausgeschöpft werden.



53 Sanierung und Neubau der Fakultät für Chemie der TU München

(Kap. 15 12 Tit. 714 64)

Die Baumaßnahme für die Fakultät für Chemie in Garching der TUM besteht aus einem Neubau- und einem Sanierungsteil, die unter hohem Zeitdruck unzureichend geplant waren. Die Kosten für den Neubau stiegen auch wegen wesentlicher Umplanungen von 44,5 auf 67,4 Mio. €. Rund 14,5 Mio. € davon wurden aus den für die Sanierung bereitgestellten Mitteln finanziert. Diese kann nun nicht mehr im vorgesehenen Umfang ausgeführt werden. Der Landtag wurde über die Umplanungen und die Gesamtentwicklung jahrelang nicht informiert.

Der ORH hat mit dem Rechnungsprüfungsamt Augsburg 2016/2018 den 2. Bauabschnitt der Sanierung (2. BA) mit Neubau der Katalyse - Catalysis Research Center (CRC) - der Bestandsgebäude der Fakultät für Chemie der Technischen Universität München (TUM) in Garching geprüft. Prüfungsmaßstab war das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie ob die genehmigte HU-Bau hinsichtlich Planung und Kosten eingehalten wurde.

53.1 Ausgangslage

Die Oberste Baubehörde (OBB)²³⁵ erteilte den Planungsauftrag für den 2. BA mit Neubau am 05.03.2008. Das Bauamt hatte den Auftrag, zusammen mit Planern und Architekten, die Entwurfsplanung und Kostenberechnung bis 26.05.2008, also innerhalb von rd. 11 Wochen, aufzustellen und der OBB geprüft vorzulegen. Aufgrund der kurzen Planungszeit erfolgte dies in einer vereinfachten Form lediglich im Umfang einer Vorentwurfsplanung als sogenannte Projektunterlage. Auf dieser Basis hat die OBB die Gesamtkosten auf 74,5 Mio. € festgesetzt. Auf die Sanierung entfielen davon 30 Mio. €, auf den Neubau 44,5 Mio. €. Der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags (Haushaltsausschuss) hat die Sanierungs- und Neubaumaßnahme am 09.07.2008 genehmigt. Baubeginn war am 15.06.2009.

Während der Ausführung wurde im Mai 2012 ein erster Nachtrag aufgestellt. Diesen hat der Landtag lt. Mitteilung der OBB vom Februar 2013 genehmigt; er umfasste im Wesentlichen indexbedingte Baupreissteigerungen. Die zusätzlichen Kosten betrugen 9,94 Mio. €. Damit erhöhten sich die Kosten des Neubaus um 7,44 auf 51,94 Mio. €, die der Sanierung um 2,5 auf 32,5 Mio. €, zusammen also auf 84,44 Mio. €.

Der Neubau der Katalyse wurde am 09.05.2016 offiziell eröffnet, der 2. BA der Sanierung der Bestandsgebäude ist noch nicht abgeschlossen.

²³⁵ Seit März 2018: Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr.

Zum 2. BA der Sanierung wurde eine zweite Teilbaumaßnahme mit einem weiteren Volumen von 7,40 Mio. € am 07.12.2016 vom Haushaltsausschuss genehmigt. Dieses finanzierte die TUM aus Drittmitteln. Damit sollten lt. der Vorlage für den Haushaltsausschuss neben den damals bereits laufenden Sanierungsarbeiten zwei weitere Bereiche grundlegend modernisiert werden. Folglich erhöhten sich die festgesetzten Gesamtbaukosten des 2. BA der Sanierung mit Neubau auf 91,84 Mio. €.

53.2 Feststellungen

53.2.1 Kosten beim Neubau der Katalyse

Die Kosten für den Neubau wurden in Höhe von 44,5 Mio. € genehmigt. Die tatsächlichen Gesamtausgaben für den Neubau betrugen nach Ermittlung des ORH 67,4 Mio. €, also 22,9 Mio. € bzw. 51 % mehr als die ursprünglich genehmigte Projektunterlage. Ein Teil dieser Kostensteigerung von 7,44 Mio. € wurde mit dem 1. Nachtrag vom Haushaltsausschuss genehmigt. Eine weitere Million € wurde aus Mitteln einer anderen Baumaßnahme für die Finanzierung eines gemeinsam genutzten Notstromaggregats umgebucht, obwohl dieses in der HU-Bau für die Katalyse ebenfalls bereits mit rd. einer Million € veranschlagt war. Die verbleibenden 14,46 Mio. € wurden aus Haushaltsmitteln gedeckt, die für den 2. BA der Sanierung bereitgestellt waren. Sie stehen dafür nicht mehr zur Verfügung.

Die Aufstellung eines Nachtrags bzw. eine Information des Haushaltsausschusses zu den Mehrkosten erfolgten bis zum Zeitpunkt der ORH-Prüfung nicht.

53.2.2 Änderung der genehmigten Planung beim Neubau der Katalyse

53.2.2.1 Anhebung des Neubaus um ein Geschoss

Die Geschossebenen des Neubaus waren in der Projektunterlage höhengleich mit denen der Bestandsgebäude der Fakultät geplant. In der Ausführungsplanung ergab sich davon abweichend eine nicht genehmigte Anhebung des Neubaus um ca. 1,5 m. Eine deswegen mitgeplante geneigte Verbindungsbrücke, die den Neubau mit dem Bestandsgebäude verbinden sollte, hat die TUM aus Sicherheitsgründen nicht akzeptiert. Das Bauamt hat daraufhin einvernehmlich mit der TUM die fertige Ausführungsplanung des Architekten und der Fachplaner gestoppt und eine Umplanung veranlasst, die zu einer weiteren Anhebung des Gebäudes um 2,42 m, also insgesamt um 3,92 m führte. Die Laborebenen des Neubaus waren somit wieder höhengleich mit denen des Altbaus. Allerdings wurde der Neubau dadurch insgesamt ein Geschoss höher, was eine grundlegende Entwurfsänderung mit umfangreichen Umplanungen im Gebäudeinneren zur Folge hatte. Die Mehrkosten für die Umplanung betragen allein bei den Ingenieurleistungen 0,67 Mio. €.



Außerdem lag das Niveau des Haupteingangs im Osten nun um 3,30 m deutlich über der bestehenden Geländeoberfläche. Dies zog erhebliche Mehraufwendungen für die Erschließung des Gebäudes nach sich. Letztlich wurde das Gelände mit großem Umgriff aufgeschüttet und landschaftsplanerisch angeglichen. Hierfür wurde auch ein Parkplatz auf dem angrenzenden staatlichen Nachbargrundstück beansprucht, das nicht zur Baumaßnahme gehörte (Details siehe TNr. 53.2.3).

Eine bauaufsichtliche Zustimmung für die Umplanung als höheres und größeres Gebäude wurde nicht eingeholt.

Die Aufstellung eines Nachtrags bzw. eine Information des Haushaltsausschusses erfolgte zu dieser Umplanung bisher nicht.

53.2.2.2 Erhöhung der Nettogrundfläche mit Erhöhung des Bruttorauminhalts

In der Projektunterlage war eine Teilunterkellerung nur im Westflügel vorgesehen und genehmigt. Mit der Hebung des Gebäudes musste das ursprüngliche Kellergeschoss unter dem gesamten Neubau ergänzt werden. Auch in den drei anderen Geschossen erfolgten Umplanungen. Insgesamt wurden 2.425 m² Nettogrundfläche (20 %) bzw. 10.164 m³ Bruttorauminhalt (18 %) mehr errichtet als in der Projektunterlage genehmigt.

Die Aufstellung eines Nachtrags bzw. eine Information des Haushaltsausschusses zu den Planungsänderungen und Flächenmehrungen erfolgten nicht.

53.2.3 Einbeziehung des Nachbargrundstücks und Stellplatzrückbau

Zur Erschließung des Neubaus wurde zusätzlich das östlich angrenzende, über 5.000 m² große staatliche Nachbargrundstück in die Planung einbezogen. Die dort bestehenden 145 Stellplätze wurden rückgebaut und das Gelände ansteigend um bis zu 3 m aufgeschüttet. Auf der so modellierten Grünfläche wurde ein großflächiges, aus zahlreichen mehrere Meter hohen Stelen gestaltetes Kunstobjekt errichtet.

Das Nachbargrundstück war nicht Teil der genehmigten Projektunterlage. Auch der Rückbau der Parkplätze war in dieser nicht enthalten und somit nicht genehmigt. Zum Zeitpunkt der Umplanung erfolgte keine Aufstellung eines Nachtrags bzw. keine Information des Haushaltsausschusses.

Inzwischen werden im Rahmen eines neuen Stellplatzkonzepts mit Genehmigung des Haushaltsausschusses auf dem Campus Parkhäuser errichtet.

53.2.4 2. BA der Sanierung der Bestandsgebäude

Für den 2. BA der Sanierung wurden einschließlich des 1. Nachtrags 32,5 Mio. € genehmigt. Tatsächlich zur Verfügung standen nach Abzug der für den Neubau verwendeten 14,46 Mio. € für den 2. BA der Sanierung noch 18,04 Mio. €. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung im März 2018 wurden davon 11,87 Mio. € ausgegeben, also verblieben noch 6,17 Mio. € für Sanierungsarbeiten im 2. BA.

Mit den 11,87 Mio. € wurde nicht die im 2. BA geplante Komplettsanierung, sondern wurden einzelne Sanierungen nach Vorgaben der TUM durchgeführt. Der u. a. geplante Rückbau mit Asbestsanierung von rd. 2.308 m² Labor- und Büroflächen erfolgte nicht. Der 2. BA der Sanierungsarbeiten ist noch nicht abgeschlossen.

Wird die Sanierung wie bisher fortgeführt, werden insgesamt mit den bisher verwendeten und mit den noch zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln mit Abschluss der Baumaßnahme rd. 5.903 m² im Altbau saniert sein. Davon befinden sich 1.305 m² außerhalb der in der Projektunterlage vorgesehenen und zur Sanierung genehmigten Flächen. In der Summe werden voraussichtlich von 17.041 m² zu sanierenden oder rückzubauenden Flächen 5.903 m², also 35 % fertiggestellt sein.

Für die Planung in den einzelnen Sanierungsbereichen erhielten Ingenieurbüros unabhängig von den Leistungen zur Projektunterlage neue Verträge. Die bereits angefallenen Kosten der Planungsleistungen für die Projektunterlage Teilbereich Sanierung sind somit zum großen Teil verloren. Sie betragen allein bei den geprüften 5 Ingenieurverträgen rd. 1,1 Mio. €.

Ohne weitere Mittel wird der ursprünglich geplante 2. BA der Sanierung der Bestandsgebäude nicht abgeschlossen werden können. Zum Zeitpunkt der Umplanung erfolgte keine Aufstellung eines Nachtrags bzw. keine Information des Haushaltsausschusses.

53.3 Würdigung

In jeder Haushaltsvorlage sind u. a. Art und Umfang der Baumaßnahme eindeutig und umfassend darzustellen.²³⁶ Mit erfolgter haushaltsrechtlicher Genehmigung ist die Haushaltsunterlage, hier die Projektunterlage, grundsätzlich bindend. Wenn davon erheblich abgewichen werden soll, wird die Aufstellung eines Nachtrags durch die Bauverwaltung erforderlich.²³⁷

Für eine Maßnahme dieser Größenordnung war die für Planung und Abstimmung des Nutzerbedarfs zur Verfügung gestellte Zeit viel zu knapp bemessen. Nach Ansicht des ORH war dieser Umstand schon damals für die beteiligten staatlichen Stellen erkennbar. Die Projektunterlage war folglich nicht ausgereift, Nutzeranforderungen wurden zu spät konkretisiert und kommuniziert, die Kosten wurden nicht vollständig erfasst. Die darauf basierende Ausführungsplanung musste im weiteren Maßnahmenverlauf mehrmals erheblich umgeplant werden.

²³⁶ Art. 24 BayHO i. V. m. Abschnitt 1.1 Richtlinien für die Veranschlagung und Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern (RLBau).

²³⁷ Abschnitt E 1.4 RLBau.



Sowohl beim Neubau als auch bei der Sanierung wurde erheblich von der haushaltsrechtlich genehmigten Planung abgewichen.

Beim Neubau wurden deutlich mehr Flächen und mehr Raumvolumen in der Größenordnung von etwa 10 Einfamilienhäusern gebaut. Außerdem wurde das Nachbargrundstück zusätzlich in Anspruch genommen und längerfristig einer baulichen Nutzung entzogen. Nach Wegfall der Parkplätze entstehen dem Staat durch das neue Stellplatzkonzept mit Parkhäusern zusätzliche Kosten. Nach Einschätzung des ORH belaufen sich diese für 145 Parkplätze auf mindestens 1 Mio. €, die nicht bereits in den Gesamtkosten von 91,84 Mio. € für den 2. BA der Sanierung mit Neubau enthalten sind.

Mit den für den 2. BA der Sanierung verbleibenden staatlichen Mitteln von 18,04 Mio. € werden nur rd. ein Drittel der ursprünglich vorgesehenen Flächen im Bestandsgebäude saniert bzw. zurückgebaut. Dabei wurden allerdings auch Flächen saniert, die gar nicht in der Planung enthalten waren. Der Landtag hätte bei diesen wesentlichen Änderungen rechtzeitig eingebunden werden müssen.

Letztlich entstanden so beim Neubau erhebliche Mehrkosten, die mit 14,46 Mio. € aus Mitteln für den 2. BA der Sanierung und mit 1,0 Mio. € aus dem Haushaltstitel einer anderen staatlichen Baumaßnahme finanziert wurden. Die genehmigten Gesamtkosten für den 2. BA der Sanierung mit Neubau inklusive Nachtrag und 2. Teilbaumaßnahme in Höhe von 91,84 Mio. € wurden bisher zwar nicht überschritten. Allerdings wurde der in der Projektunterlage getrennt ermittelte und ausdrücklich bezifferte Teilansatz für den Neubau klar überschritten und zulasten der Sanierungsmittel gedeckt.

Nach Auffassung des ORH hätten schon zu den Zeitpunkten der gravierenden Umplanungen beim 2. BA der Sanierung mit Neubau Nachträge aufgestellt und dem Haushaltsausschuss zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Der 1. Nachtrag umfasste dies nicht; er bezog sich fast nur auf Baupreissteigerungen. Die fehlende rechtzeitige Vorlage an den Haushaltsausschuss verletzt Haushaltsrecht. Auf der Grundlage der genehmigten Projektunterlage musste der Landtag jahrelang davon ausgehen, dass der Neubau programmgemäß errichtet wurde; ferner, dass das Bestandsgebäude in den genehmigten Flächen vollumfänglich saniert sein wird. Dies wird jedoch mit den noch zur Verfügung stehenden staatlichen Mitteln bei weitem nicht mehr möglich sein.

53.4 Stellungnahme der Verwaltung

53.4.1 Wissenschaftsministerium

Das Wissenschaftsministerium betont in seiner Stellungnahme die Sonderstellung der Baumaßnahme. Der Neubau und ein Teil der Sanierungsmaßnahme im Altbau bilden das neu gegründete internationale Katalysezentrum der TUM, das im Rahmen des Forschungsbauverfahrens des Bundes nach Art. 91 b GG gefördert worden sei und dessen strikten Regularien und Fristen unterlegen hätte. Die restliche im Altbau vorgesehene

Sanierungsmaßnahme sei nach dem staatlichen Bauverfahren abzuwickeln gewesen. Dies habe zu besonderer Komplexität geführt und sei anfällig für Verschiebungen zugunsten des als dringlicher und prioritär angesehenen Forschungsbaus gewesen. Zudem zähle das Katalysezentrum bundesweit zu den ersten Forschungsbauten nach dem 2007 geänderten Verfahren, so dass weder das Wissenschaftsministerium, noch die TUM, noch die Bauverwaltung auf diesbezügliche Erfahrungen zurückgreifen hätten können.

Die entsprechend den Vorgaben im Forschungsbauverfahren der Kostenschätzung zugrunde zu legenden pauschalierten Richtwerte hätten sich nicht bewährt. Aufgrund der innovativen und damit oft einzigartigen Forschungsprogrammatis seien diese Bauten einer Bewertung anhand pauschalierter Richtwerte nicht zugänglich. Das Wissenschaftsministerium lasse daher seit einigen Jahren vor endgültiger Antragstellung eine sogenannte ES-Bau erstellen, die eine größere Planungsschärfe und damit höhere Kostensicherheit ermögliche. Dieses Verfahren habe sich uneingeschränkt bewährt. Seit Jahren sei außerdem für Forschungsbauvorhaben eine strikte Obergrenze von 40 Mio. € Gesamtkosten vorgegeben.

Aufgrund der vom ORH zurecht aufgegriffenen Probleme bei der Errichtung des internationalen Katalysezentrums der TUM seien in den vergangenen Jahren - in Abstimmung zwischen Wissenschaftsministerium und Bauverwaltung - nachhaltige Konsequenzen für den Umgang mit den Rahmenbedingungen des Forschungsbauverfahrens gezogen, darüber hinaus aber auch generell zwingend einzuhaltende Schritte bei erheblicher Abweichung von einer genehmigten Planung vereinbart worden.

Beim Bau des Katalysezentrums sei das Wissenschaftsministerium über lange Zeit noch nicht in die zum Teil erheblichen Abweichungen von der haushaltsrechtlich genehmigten Planung eingebunden gewesen. Eine Information über die baufachlich erforderlichen Planungsänderungen, aber auch die zwischen TUM und Bauverwaltung vereinbarten Anpassungen der Anforderungen seien zu einem so späten Zeitpunkt erfolgt, dass eine verantwortliche Mitentscheidung, etwa im Sinne eines Gegensteuerns, daher nicht mehr möglich gewesen sei.

Richtig sei, dass der Landtag über die wissenschaftlich und baufachlich notwendigen Änderungen rechtzeitig hätte informiert werden müssen. Die Vorlage eines Nachtrags, der die Gründe für die Abweichungen darlegt, werde daher ausdrücklich begrüßt.

53.4.2 Bauministerium

Auch das Bauministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es sich bei dieser Baumaßnahme um eine Fördermaßnahme des Bundes nach Art. 91 b GG mit der Vorgabe einer Bezugsfertigkeit spätestens bis zum 31.12.2014 handele.



Dem Bezugstermin sei deshalb von Anfang an höchste Priorität eingeräumt worden, sodass die Bearbeitungszeit der Entwurfsplanung für ein Projekt dieser Größenordnung nicht ausreichend gewesen sei, um eine HU-Bau in der erforderlichen Planungstiefe zu erarbeiten. Die im Umfang einer Vorentwurfsplanung erstellte Projektunterlage hätte demnach bezüglich Standards und Qualitäten erheblichen Interpretationsspielraum geboten. Wichtige planungs- und kostenrelevante Informationen hätten erst nach Genehmigung der Projektunterlage und nach Abstimmung mit dem Nutzer vorgelegen.

Neben dem engen Terminrahmen für die Gesamtmaßnahme sei der Neubau auch durch sehr hohe Anforderungen seitens der TUM als Nutzer beeinflusst gewesen. In zahlreichen kostenrelevanten Planungsfragen sei von Nutzerseite auf der Umsetzung in einer für die künftige Nutzung optimalen Lösung bestanden worden. Zudem seien die Abstimmungen mit der Fakultät für Chemie wegen uneinheitlichen Agierens des Ansprechpartners oft schwierig gewesen, was teilweise Umplanungen erforderlich machte und zu Kostenmehrungen führte.

Das Bauministerium räumt ein, dass die Kosten für den Neubau tatsächlich rd. 15 Mio. € höher als ursprünglich veranschlagt lägen. Dies sei bedingt durch die Planungsunschärfe der Projektunterlage, einen außerordentlich hohen Technikanteil und somit einem zu geringen Kostenansatz pro m² Nutzfläche in der Projektunterlage.

Die Verwendung von in der Projektunterlage für den Sanierungsteil vorgesehenen Haushaltsmitteln zur Deckung der Mehrkosten des Neubaus sei zulässig, da die Maßnahme in der Anlage S als eine Baumaßnahme und unter einem Haushaltstitel geführt sei und die Mittel daher innerhalb der Maßnahme für alle notwendigen Verträge gleichermaßen einsetzbar wären.

Seitens der Bauverwaltung sei das beabsichtigte Leistungsprogramm während der Durchführung der Maßnahme entsprechend der Prioritätensetzung der TUM regelmäßig anzupassen gewesen und die Sanierung zeitweise zugunsten einer zügigen Fertigstellung des Neubaus zurückgestellt worden.

Die Oberste Baubehörde und das Wissenschaftsministerium wären entsprechend informiert gewesen. Trotzdem könnten nach Berechnung des Bauamtes anders als vom ORH ermittelt, rd. 10.171 m² (62 %) der Flächen im Altbau saniert werden. Die weitere Teil-sanierung des Altbaus sei durch den Nutzer als zweitrangig gesehen worden.

Insgesamt seien die Gesamtkosten der Maßnahme bisher nicht überschritten worden.

Für die Anhebung des Gebäudes und für die damit verbundene Vergrößerung des Gebäudevolumens hätten sowohl funktionale wie technische Gründe bestanden. Die mit der HU-Bau (Projektunterlage) genehmigten Hauptnutzflächen in Höhe von 6.099 m² seien dadurch nicht verändert worden. Die Erhöhung der Kubatur sowie der Flächen habe lediglich Auswirkungen auf die Größe von Nebennutz- und Technikflächen. Diese

seien für ein Gebäude der Spitzenforschung mit einem Technikanteil von rd. 60 % an den Gesamtkosten ursprünglich zu gering geplant und veranschlagt gewesen. Die Erhöhung stelle aber keine Abweichung vom Raumprogramm dar.

In der Folge der Gebäudeanhebung sei auch eine Anpassung der Planung im Gebäudeumfeld erforderlich geworden. Daneben habe anstelle des entfallenen, unmittelbar an den Haupteingang des Neubaus angrenzenden Parkplatzes in jedem Fall ein architektonisch ausreichendes Vorfeld geschaffen werden müssen. Eine weitere Aufwertung dieser Fläche sei durch die Kunst am Bau erfolgt. Darüber hinaus müsse auf einem Hochschulcampus von der Größe des TU-Campus in Garching auf ein ausgeglichenes Verhältnis von Grün- und Aufenthaltsflächen neben den eigentlichen Forschungsflächen geachtet werden, um die Attraktivität des Ortes nicht zu gefährden. Eine Bodennutzung mit ebenerdigen Stellplätzen wie bisher könne heute als nicht mehr wirtschaftlich angesehen werden. Dies habe zwischenzeitlich auch bereits zu dem erwähnten veränderten Stellplatzkonzept mit Parkhäusern geführt, das auch den Festlegungen des zwischenzeitlich fertiggestellten Masterplans für die Entwicklung des Campus entspreche. Das Vorhaben sei trotz der Änderungen bauplanungs- und bauordnungsrechtlich zulässig, das staatliche Bauamt werde dennoch die Stadt Garching um Erteilung ihres Einvernehmens zur ausgeführten Planung bitten. Ein Schaden sei dem Freistaat an dieser Stelle nicht entstanden.

Das Bauministerium räumt ein, dass die Erheblichkeit der Abweichungen von der genehmigten Projektunterlage von den Beteiligten nicht richtig eingeschätzt worden sei. Ferner wäre es aus heutiger Sicht erforderlich gewesen, den Landtag über die erfolgten planerischen Änderungen zu informieren. Insgesamt werde die Hochbauverwaltung dem Landtag einen Nachtrag über die planerischen Änderungen bezüglich der Maßnahme vorlegen.

Zudem sei am Bauministerium inzwischen das Controlling für Großbauvorhaben zur Unterstützung der Bauämter zentralisiert worden. Mit der Novellierung der RL Bau sollten zukünftig die Regelungen zur Projektbearbeitung in den frühen Planungsphasen verbessert werden.

53.5 Schlussbemerkung

Bei der Sanierung und dem Neubau der Fakultät für Chemie führte die wegen Zeitdrucks unzureichende Anfangsplanung zu wesentlichen Umplanungen mit zeitlichen Verzögerungen und zusätzlichen Planungs- und Baukosten. Selbst wenn diese zweckmäßig oder notwendig waren, hätte dies jeweils die zeitnahe Information des Haushaltsausschusses erfordert.



Die Mehrkosten des Neubaus von 15 Mio. € wurden mit staatlichen Mitteln finanziert, die für die Sanierung des Bestandsgebäudes genehmigt waren. Wesentliche Teile des Bestandsgebäudes bleiben jedenfalls unsaniert.

Über die Gesamtentwicklung wurde der Haushaltsausschuss jahrelang nicht informiert. Der vom Bauministerium angekündigte Nachtrag sollte umgehend vorgelegt werden.





JURISTISCHE PERSONEN DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

54 Notarkasse

➤ **Aufgrund einer Richtlinie der Notarkasse können aktive sowie ehemalige Notare, Mitarbeiter der Notare und der Notarkasse, aber auch deren nahe Angehörige und Verlobte von Notargebühren befreit werden. Der ORH empfiehlt, die Richtlinie hinsichtlich der Gebührenbefreiung im Lichte des Gleichbehandlungsgrundsatzes neu zu fassen. Eine fast hundertjährige Historie ist nicht geeignet, eine so weitgehende Befreiung zu rechtfertigen.**

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Ansbach und Augsburg haben 2017 die Notarkasse, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, und die Aufsicht durch das Justizministerium geprüft.

Prüfungsmaßstab waren die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Handelns der Notarkasse.²³⁸ Dabei ging es u. a. um Details der Gebührenbefreiung.

54.1 Ausgangslage

Notare werden als Teil der sog. freiwilligen Gerichtsbarkeit hoheitlich tätig und üben öffentliche Gewalt aus. Sie sind dabei aber keine Beschäftigten des Staates, sondern als sog. beliehene Unternehmer Träger eines öffentlichen Amtes. In Bayern sind sie hauptberuflich ausschließlich als Notare tätig, in anderen Ländern führen sie daneben oft noch Rechtsanwaltskanzleien. Es gibt in Bayern rd. 480 Notare, von denen sich einige zur gemeinsamen Amtsausübung zusammengeschlossen haben, sodass derzeit 346 Notariate bestehen.

Die Notare sind verpflichtet, alle anfallenden Gebühren in Rechnung zu stellen.²³⁹ Bei den Notargebühren handelt es sich um öffentlich-rechtliche Gebühren, die den Notaren zustehen; allerdings haben sie davon Teilbeträge an die Notarkasse abzuführen.

Die Notarkasse finanziert sich aus diesen Gebührenanteilen und unterstützt die Notare in ihrer Amtsführung. Sie hat neben vielfältigen Organisationsaufgaben u. a. die Aufgabe, die Versorgung ausgeschiedener Notare im Alter und wegen Amtsunfähigkeit sicherzustellen; daneben obliegt ihr die Ergänzung des Berufseinkommens von Notaren, soweit diese notwendig ist.

²³⁸ § 113 Abs. 1 Satz 7 BNotO.

²³⁹ § 17 Abs. 1 Satz 1 BNotO.

54.2 Feststellungen

Bundesgesetzlich sind Gebührenerlass und -ermäßigungen insbesondere „nur zulässig, wenn sie durch eine sittliche Pflicht oder durch eine auf den Anstand zu nehmende Rücksicht geboten sind und die Notarkammer allgemein oder im Einzelfall zugestimmt hat“.²⁴⁰ Dazu hat der Verwaltungsrat der Notarkasse einen allgemeinen unbedingten Gebührenerlass u. a. für Immobiliengeschäfte zugunsten verschiedener, mit dem Notariatswesen eng zusammenhängender Personengruppen als Richtlinie beschlossen und im amtlichen Mitteilungsblatt der Notare veröffentlicht.²⁴¹ Damit erteilt die Notarkasse die allgemeine Zustimmung für einen Gebührenerlass u. a. gegenüber aktiven und ehemaligen Notaren sowie Notarassessoren und Beschäftigten der Notare, der Notarkasse selbst und der Landesnotarkammer; darüber hinaus auch den jeweiligen Ehegatten und Lebenspartnern nach dem LPartG. Für Verlobte und Abkömmlinge ersten Grades (Kinder) kann die Zustimmung im Einzelfall erteilt werden.

Das Justizministerium hatte diesen Sachverhalt bis zur Prüfung rechtsaufsichtlich nicht aufgegriffen.

54.3 Würdigung

Bei den Notargebühren handelt es sich um öffentlich-rechtliche Gebühren, die grundsätzlich mit Gerichtskosten und anderen staatlichen Verwaltungskosten vergleichbar sind. Das staatliche Kostenrecht sieht eine Gebührenbefreiung für Angehörige des öffentlichen Dienstes und deren Familienmitglieder nicht vor. Der ORH sieht weder „eine sittliche Pflicht“ noch „eine auf den Anstand zu nehmende Rücksicht“, die nach dem Wortlaut der Bundesnotarordnung²⁴² eine Befreiung durch die Richtlinie in diesem weiten Umfang ohne weitere Voraussetzungen rechtfertigen könnten. Er empfiehlt dringend, diese Richtlinie im Lichte des Gleichbehandlungsgrundsatzes neu zu fassen.

54.4 Stellungnahme der Verwaltung

54.4.1 Justizministerium

Das Justizministerium sieht die gesetzliche Möglichkeit der Gebührenbefreiung für Angehörige nach § 17 Abs. 1 Satz 2 BNotO als gegeben. Die genannte Vorschrift ist nach dortiger Auffassung auch unverändert eine hinreichende Ermächtigungsnorm für die Richtlinien der Notarkasse. Es teilt in seiner Stellungnahme aber die Ansicht des ORH, dass für die derzeit relativ weitreichende gebührenrechtliche Privilegierung keine zwingende Notwendigkeit bestehe. Es sei beabsichtigt, an die Notarkasse heranzutreten, um auf eine Streichung bzw. Beschränkung der Richtlinie hinzuwirken.

²⁴⁰ § 17 Abs. 1 Satz 2 BNotO.

²⁴¹ Amtliches Mitteilungsblatt der Landesnotarkammer Bayern und der Notarkasse, 2010, S. 3.

²⁴² § 17 Abs. 1 Satz 2 BNotO.



54.4.2 Notarkasse

Die Notarkasse führt aus, dass die vom ORH kritisierte Gebührenbefreiung auf § 17 Abs. 1 Satz 2 BNotO beruhe. Die Konkretisierung dieser Formulierung finde sich erstmals in einem Kommentar zum Notarrecht aus dem Jahre 1925 und war danach auch in der Reichskostenordnung von 1935 erwähnt. Sie sei in ihrer gesamten, bald hundertjährigen Historie mit einem Erlass für Kollegen, Angestellte und ihnen nahestehende Personen verbunden.

54.5 Schlussbemerkung

Der ORH empfiehlt der Notarkasse, das Thema einer Neufassung der Richtlinie hinsichtlich der Gebührenbefreiung im Lichte des Gleichbehandlungsgrundsatzes aufzugreifen. Eine fast hundertjährige Historie ist nicht geeignet, eine so weitgehende generelle Befreiung von öffentlichen Gebühren für Kollegen von Amtsträgern, für Angestellte und ihnen nahestehende Personen zu rechtfertigen.

Vom Großen Kollegium des ORH am 06.03.2019 beschlossen.



Christoph Hillenbrand
Präsident



Bildnachweise

- S. 100 H-J Walther / stock.adobe.com
- S. 132 Gina Sanders / stock.adobe.com
- S. 166 neirfy / stock.adobe.com
- S. 182 W PRODUCTION / stock.adobe.com
- S. 190 Shannon Dimmitt / stock.adobe.com
- S. 200 morganka / stock.adobe.com
- S. 210 kasto / stock.adobe.com
- S. 226 antic / stock.adobe.com

IMPRESSUM

Herausgeber:

Bayerischer Oberster Rechnungshof
vertreten durch den
Präsidenten Christoph Hillenbrand
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon (089) 28626-0
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

Druck:

Louis Hofman Druck- und
Verlagshaus GmbH & Co. KG
Domänenweg 9
96242 Sonnefeld

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

www.orh.bayern.de