

JAHRESBERICHT 2021



JAHRESBERICHT 2021



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	12
BERICHT GEMÄSS ART. 97 BAYHO	
I. Prüfungsergebnis	
II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug	
1 Haushaltsrechnung 2019	16
2 Gesamthaushalt	28
3 Steuereinnahmen	30
4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen	31
5 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	33
6 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen	34
7 Personalausgaben und Stellen	36
8 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	39
9 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	41
10 Investitionen	45
11 Besondere Finanzierungsausgaben	47
12 Rücklagen und Sondervermögen	48
13 Schuldenstand und Zinsen	53
14 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	55
III. Ausgewählte aktuelle Entwicklungen der Haushaltslage und Ausblick	
15 Finanzierungsrahmen für Corona-Maßnahmen	63
16 Entwicklung des Gesamthaushalts	67
17 Kreditermächtigungen	71
18 Entwicklung der Ausgabereste	73
19 Entwicklung des Gesamtsolls	77
20 Entwicklung des Finanzierungssaldos	79
21 Steueraufkommen und Steuereinnahmen	83
22 Entwicklungen im Personalbereich	85
23 Haushaltssicherungsrücklage	86
24 Verschuldung im Staatshaushalt	89
25 Schuldenaufnahme im Sondervermögen BayernFonds	92
26 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	93
27 Kennzahlen	95

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
IV. Einzelplanbemerkungen	
28 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)	101
29 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)	103
30 Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (Einzelplan 03)	105
31 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)	107
32 Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Einzelplan 05)	109
33 Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (Einzelplan 06)	111
34 Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Einzelplan 07)	113
35 Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Einzelplan 08)	115
36 Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Einzelplan 09)	117
37 Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (Einzelplan 10)	120
38 Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)	123
39 Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Einzelplan 12)	125
40 Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)	127
41 Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)	129
42 Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 15)	131
43 Staatsministerium für Digitales (Einzelplan 16)	133
V. Einzelne Prüfungsergebnisse	
ALLE RESSORTS	
44 Verfahrenssicherheit im Bereich der Personalverwaltung	137
STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR SPORT UND INTEGRATION	
45 Vollzug des Waffenrechts	145
STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT	
46 Folgewirkungen nach Betriebsprüfungen bei Klein- und Mittelbetrieben	153
47 Steuerliche Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen	159
48 Zentrale Pfandverwertungsstellen	165
49 Verwendungsnachweisprüfung bei der Förderung von kommunalen Hochbaumaßnahmen	170
STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, LANDESENTWICKLUNG UND ENERGIE	
50 Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen	179
STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN	
51 Finanzhilfen für Dürreschäden 2018 in der Landwirtschaft	187



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
STAATSMINISTERIUM FÜR WOHNEN, BAU UND VERKEHR	
52 Projektförderung im kommunalen Straßenbau	197
STAATSMINISTERIUM FÜR FAMILIE, ARBEIT UND SOZIALES	
53 Verfahren zur Feststellung der Behinderung	205
STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ	
54 Veterinärkontrollen bei der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung	217
STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND PFLEGE	
55 Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte	227
STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KUNST	
56 Qualitätsmanagement an Hochschulen	235
57 Reisekostenwesen an Hochschulen	241
58 Patientenverpflegung an den Universitätsklinika	247

Allgemeine Anmerkungen:

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

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

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

ÄELF	Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
ÄLE	Ämter für ländliche Entwicklung
AIIMBl.	Allgemeines Ministerialblatt
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (Anlag 3a zu Art. 44 BayHO)
ÄndBek.	Änderungsbekanntmachung
AO	Abgabenordnung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bek. vom 05.08.1997 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 44 JahressteuerG 2020 vom 21.12.2020 (BGBl. I S. 3096)
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz in der Fassung der Bek. vom 07.12.2010 (BGBl. I S. 1952; 2012 I S. 197), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 12.11.2020 (BGBl. I S. 2416)
BAnz	Bundesanzeiger
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz vom 15.05.2018 (GVBl. S. 230, BayRS 204-1-I), zuletzt geändert durch § 6 des Gesetzes vom 18.05.2018 (GVBl. S. 301)
BayernLabo	Bayerische Landesbodenkreditanstalt, Förderinstitut der BayernLB
BayernLB	Bayerische Landesbank, Anstalt des öffentlichen Rechts
BayFAG	Bayerisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bek. vom 16.04.2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), zuletzt geändert durch die §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 19.03.2020 (GVBl. S. 150)
BayFoG	BayernFonds- und Finanzagentur-Gesetz vom 27.04.2020 (GVBl. S. 230, BayRS 670-1-F)
BayFraktG	Bayerisches Fraktionsgesetz vom 26.03.1992 (GVBl. S. 39, BayRS 1100-2-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.07.2013 (GVBl. S. 449)
BayGVFG	Bayerisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom 08.12.2006 (GVBl. S. 969, BayRS 922-2-B)
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 630-1-F) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 5 des Gesetzes vom 19.03.2020 (GVBl. S. 153)
BayHSchG	Bayerisches Hochschulgesetz (BayHSchG) vom 23.05.2006 (GVBl. S. 245, BayRS 2210-1-1-WK), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 24.07.2020 (GVBl. S. 382) geändert worden ist
BayKrG	Bayerisches Krankenhausgesetz in der Fassung der Bek. vom 28.03.2007 (GVBl. S. 288, BayRS 2126-8-G), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 149 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BayLaBG	Gesetz über die Bayerische Landesbank (Bayerisches Landesbank-Gesetz) in der Fassung der Bek. vom 01.02.2003 (GVBl. S. 54, ber. S. 316)
BayMBl	Bayerisches Ministerialblatt



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern in der Fassung der Bek. vom 30.07.1996 (GVBl. S. 336, BayRS 922-1-B), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 367 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BayRDG	Bayerisches Rettungsdienstgesetz vom 22.07.2008 (GVBl. S. 429, BayRS 215-5-1-I), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 167 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BaySchFG	Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bek. vom 31.05.2000 (GVBl. S. 455, 633, BayRS 2230-7-1-K), zuletzt geändert durch Verordnung vom 06.11.2020 (GVBl. S. 626)
BayUniKlinG	Bayerisches Universitätsklinikagesetz vom 23.05.2006 (GVBl. S. 285, BayRS 2210-2-4-WK), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 193 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BayVersRückIG	Gesetz über die Bildung von Versorgungsrücklagen im Freistaat Bayern vom 11.12.2012 (GVBl. S. 613, BayRS 2032-0-F), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 83 des Gesetzes vom 23.12.2019 (GVBl. S. 724)
BBB	Bürgschaftsbank Bayern GmbH
BBP	Bayerisches Beteiligungsprogramm
Bek.	Bekanntmachung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGG	Bayerische Garantiegesellschaft mbH für mittelständische Beteiligungen
BMF	Bundesfinanzministerium
BOS	Digitalfunk für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
Bp	Betriebsprüfungen
BpO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung (Betriebsprüfungsordnung) vom 15.03.2000 (BStBl. I S. 368), zuletzt geändert durch Allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 20.07.2011 (BStBl. I S. 710)
BStBl	Bundessteuerblatt
BÜG	Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 66-1-F) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 1 Abs. 312 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BV	Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bek. vom 15.12.1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.11.2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642)
CIO	Chief-Information-Officer
DBestHG	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
DigiLLab	Digitales Lern-Lehrlabor
E-HG	Entwurf des Haushaltsgesetzes
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

Epl.	Einzelplan (des Haushaltsplans)
ESTG	Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bek. vom 08.10.2009 (BGBl. I S. 3366, ber. BGBl. I S. 3862)
ESTR	Einkommensteuer-Richtlinien
FA/FÄ	Finanzamt/Finanzämter
FAZR	Bek. des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat über die Richtlinie über die Zuweisungen des Freistaates Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich (Zuweisungsrichtlinie) vom 16.01.2015 (FMBl. S. 59), zuletzt geändert durch Bek. vom 04.05.2020 (BayMBl. Nr. 279)
FM	Finanzministerium
FMBl.	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat
Fn.	Fußnote
FöGr	Grundsätze für die Ordnung staatlicher Förderprogramme (Fördergrundsätze), Anlage 1 zur Bek. der Bayerischen Staatsregierung über die Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben sowie für die Rechtsetzung im Freistaat Bayern (Organisationsrichtlinien) vom 06.11.2001 (AllMBl. S. 634), zuletzt geändert durch Bek. vom 18.12.2018 (BayMBl. 2019 Nr. 6)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik, Politikbereich der Europäischen Union
GDVG	Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetz vom 24.07.2003 (GVBl. S. 452, 752, BayRS 2120-1-U/G), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 24.07.2020 (GVBl. S. 370)
GKV-Versorgungsstärkungsgesetz	Gesetz zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung vom 16.07.2015 (BGBl. I S. 1211)
GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung) in der Fassung der Bek. vom 22.08.1998 (GVBl. S. 796)
GrstBek	Bek. des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen über die Grundstockvermögen des Staates und Grundstock (Grundstocksbekanntmachung) vom 08.08.2002 (FMBl. S. 268, ber. S. 336, StAnz 2002 Nr. 34, ber. Nr. 47)
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 18.03.1971 in der Fassung der Bek. vom 28.01.1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Art. 323 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328)
Gz.	Geschäftszeichen
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure) vom 10.07.2013 (BGBl. I S. 2276)
HvR	Haushaltsvollzugsrichtlinien
i. d. F.	in der Fassung
i. Z. m.	im Zusammenhang mit
IHV	Integriertes Haushalts- und Kassenverfahren
ILLS	Integrierte Lehrleitstelle
ILS	Integrierte Leitstelle
IMV	Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte
IMVR	Richtlinie zur Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte
IT	Informationstechnologie / informationstechnologisch
KAG	Kommunalabgabengesetz in der Fassung der Bek. vom 04.04.1993 (GVBl. S. 264, BayRS 2024-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.06.2020 (GVBl. S. 286)
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
K-Betrieb	Kleinbetrieb
KBLV	Bayerische Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz) in der Fassung der Bek. vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 86)
Kostenrechts- änderungsgesetz 2021	Gesetz zur Änderung des Justizkosten- und des Rechtsanwaltsvergütungsrechts und zur Änderung des Gesetzes zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht vom 21.12.2020 (BGBl. I S. 3229)
KUM	Klinikum der Universität München
KVB	Kreisverwaltungsbehörde(n)
LAV	Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz
LfA	LfA Förderbank Bayern, Anstalt des öffentlichen Rechts
LfF	Landesamt für Finanzen
LfSt	Bayerisches Landesamt für Steuern
LGL	Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
LKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung) in der Fassung der Bek. vom 22.08.1998 (GVBl. S. 826)
LMS	Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LWG	Landeswahlgesetz in der Fassung der Bek. vom 05.07.2002 (GVBl. S. 277, 620, BayRS 111-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 24.07.2019 (GVBl. S. 342)

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

M-Betrieb	Mittelbetrieb
MRI	Klinikum rechts der Isar der Technischen Universität München
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
OGr.	Obergruppe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) in der Fassung der Bek. vom 31.01.1994 (BGBl. I S. 49)
PSV	Personal- und Stellenverwaltung
PVS	Pfandverwertungssystem
QM/QMS	Qualitätsmanagement / Qualitätsmanagementsystem
RMS	Elektrisches Risikomanagement
RZStra	Gemeinsame Bek.der Bayerischen Staatsministerien für Wohnen, Bau und Verkehr und der Finanzen und für Heimat über die Richtlinien für Zuwendungen des Freistaates Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger vom 21.12.2018 (BayMBl. 2019 Nr. 91)
SchHaltHygV	Verordnung über hygienische Anforderungen beim Halten von Schweinen (Schweinehaltungshygieneverordnung) in der Fassung der Bek. vom 02.04.2014 (BGBl. I S. 326)
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der Fassung der Bek. vom 13.05.2011 (BGBl. I S. 850, ber. S. 2094), zuletzt geändert durch Art. 42 Jahressteuergesetz 2020 vom 21.12.2020 (BGBl. I S. 3096)
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung - vom 20.12.1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Art. 1, 2 Intensivpflege- und Rehabilitationsstärkungsgesetz vom 23.10.2020 (BGBl. I S. 2220)
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 6 59. Gesetz zur Änd. des Strafgesetzbuchs vom 09.10.2020 (BGBl. I S. 2075)
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe - vom 27.12.2003 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 43 Jahressteuergesetz 2020 vom 21.12.2020 (BGBl. I S. 3096)
TG	Titelgruppe
Tit.	Titel (des Haushaltsplans)
TNr./TNrn.	Textnummer / Textnummern
TU	Technische Universität
TV-L	Tarifvertrag der Länder
Tz.	Textziffer



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

UVG	Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz) in der Fassung der Bek. vom 17.07.2007 (BGBl. I S. 1446)
VIVA	Vollintegriertes Verfahren komplexer Anwendungen
VN/VB	Verwendungsnachweis / Verwendungsbestätigung
VO (EU) / VO (EG)	Verordnung der Europäischen Union
VollzA	Vollziehungsanweisung vom 29.04.1980 (BStBl. I S. 194)
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-BayHO	Bek. des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen über die Verwaltungsvorschriften zur Bayerischen Haushaltsordnung vom 05.07.1973 (FMBl. S. 259), zuletzt geändert durch Bek. v. 29.11.2019 (BayMBl. Nr. 536)
VVK	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen des Freistaates Bayern an kommunale Körperschaften (Anlage 3 zu Art. 44 BayHO)
VZ	Veranlagungszeitraum
VZK	Vollzeitkraft
WaffG	Waffengesetz vom 11.10.2002 (BGBl. I S. 3970, ber. S. 4592 und 2003 I S. 1957, zuletzt geändert durch Art. 228 Elfte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328)
WaffRÄndG	Drittes Gesetz zur Änderung des Waffengesetzes und weiterer Vorschriften vom 17.02.2020 (BGBl. I S. 166), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen vom 22.04.2020 (BGBl. I S. 840)
WaffVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Waffengesetz vom 05.03.2012 (BAnz. Beil. Nr. 47a)
ZustV-Bezüge	Verordnung über Zuständigkeiten für die Festsetzung, Anordnung und Abrechnung der Bezüge von Bediensteten und Versorgungsempfängern (Bezüge-Zuständigkeitsverordnung) in der Fassung der Bek. vom 24.10.2003 (GVBl. S. 841)

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 2019 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 2019.

Abschnitt II befasst sich mit Allgemeinen Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2019 und zum Haushaltsvollzug.

Ausgewählte aktuelle Entwicklungen der Haushaltslage und ein Ausblick sind im Abschnitt III dargestellt. Die aktuelle Haushaltslage und künftige Haushaltslagen werden auf lange Jahre in gravierender Weise von der Corona-Pandemie und den für die Abwehr der Krise und ihrer massiven Folgen eingeplanten Mitteln bestimmt. Der Landtag hat dazu die Ausnahmeregelung zum grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme in Anspruch genommen und in 2020 einen Finanzierungsrahmen von 78 Milliarden € in und außerhalb des Staatshaushalts zur Verfügung gestellt. Zum Gesetzentwurf über einen BayernFonds und eine Bayerische Finanzagentur hat der ORH dem Landtag frühzeitig eine Beratende Äußerung gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO vorgelegt.¹

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 2019 sowie das Personalsoll dar. Größere Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Einzelplans sowie die Entwicklung der Ausgabereste werden erläutert.

¹ Abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1098-gesetzentwurf-ueber-einen-bayernfonds-und-eine-bayerische-finanzagentur.html>.



Einzelne Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts werden in Abschnitt V wiedergegeben. Dies spiegelt aber nur einen Teil 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.

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).

Die Corona-Pandemie beschäftigt auch den ORH stark. Unter anderem hat er seine Gesundheitsschutzmaßnahmen laufend der dynamischen Entwicklung der Pandemie angepasst.

Hinzuweisen ist schließlich auf die Beratende Äußerung „Einzelne Aspekte des Vorhabens KONSENS“ vom November 2020, die der ORH gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO dem Landtag und der Staatsregierung vorgelegt hat.²

Der ORH wird diesen und seine weiteren Berichte digital auf www.orh.bayern.de veröffentlichten.

² Abrufbar unter <https://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/1138-konsens.html>.



Bericht gemäß Art. 97 BayHO



I. PRÜFUNGSERGEBNIS

- ▶ **Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse war die Haushalts- und Wirtschaftsführung 2019 insgesamt geordnet.**

II. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltsrechnung 2019

- Die Haushaltsrechnung 2019 schließt ausgeglichen ab. Die darin aufgeführten Beträge stimmen mit der Buchführung überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind, von wenigen Fällen abgesehen, ordnungsgemäß belegt.

Anmerkung:

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



Das Finanzministerium legte mit Schreiben vom 02.10.2020¹ dem Landtag und dem ORH die Haushaltsrechnung 2019 vor.² Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2019/2020³ aufgestellt, das durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020⁴ geändert wurde. Sie enthält alle in Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten sowie den Abschlussbericht.

1.1 Haushaltsabschluss

Die Buchführung für das Haushaltsjahr 2019 wurde am 28.04.2020 abgeschlossen. Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis.⁵ Für diese Berechnung wird auf die Ist-Ergebnisse und die Entwicklung der Haushaltsreste zurückgegriffen. Für 2019 weisen die Haushaltsrechnung und die Buchführung folgende Beträge aus:

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019 (€)		<i>Tabelle 1</i>
Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2019		
Ist-Einnahmen		64.521.289.125,36
Ist-Ausgaben		- 66.795.377.726,95
1. Kassenmäßiges Jahresergebnis		- 2.274.088.601,59
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2018 übertragenen Reste		
Einnahmereste	11.109.413.909,63	
Ausgabereste	- 7.341.867.714,70	
2. Saldo der Vorjahresreste	3.767.546.194,93	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2020 übertragenen Reste		
Einnahmereste	14.016.076.437,61	
Ausgabereste	- 7.974.441.641,09	
3. Saldo der neuen Reste	6.041.634.796,52	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		2.274.088.601,59
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		0,00

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2019 ausgeglichen. Ein abzuwickelnder Überschuss oder Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO entstand nicht.

¹ LT-Drs. 18/10874.

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

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

⁴ NHG 2019/2020 vom 19.03.2020 (GVBl. S. 153).

⁵ Art. 83 Nr. 2 Buchst. d) BayHO.

Die nach Haupt- bzw. Obergruppen gegliederte Übersicht stellt die im Haushaltsplan 2019 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2019 gegenüber:

Soll-Ist-Vergleich der Einnahmen und Ausgaben 2019 (Mio. €)				<i>Tabelle 2</i>
Haupt-/Obergruppen		Soll	Ist	Veränderung Soll/Ist
Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben sowie EU-Eigenmittel	52.309,0	52.328,7	+ 19,7
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	3.325,7	4.935,5	+ 1.609,8
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.873,1	7.038,9	+ 165,7
31-32	Schuldaufnahmen (Kreditmarkt und Bund)	- 50,0	- 2.980,5	- 2.930,5
33-34	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.791,5	1.654,9	- 136,6
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1.295,8	1.302,1	+ 6,3
37	Globale Mehr- und Mindereinnahmen	0,0	0,0	0,0
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	9,6	241,6	+ 232,0
	Summe	65.554,7	64.521,3	- 1.033,4
Ausgaben				
4	Personalausgaben	23.981,3	23.676,8	- 304,5
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	4.153,4	4.113,2	- 40,2
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	612,5	564,1	- 48,4
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	28.335,1	28.708,9	+ 373,8
7	Baumaßnahmen	1.702,2	1.767,8	+ 65,6
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	6.745,7	5.886,8	- 859,0
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	416,5	1.836,8	+ 1.420,3
97	Globale Mehr- und Minderausgaben ¹	- 401,7	0,0	+ 401,7
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	9,6	241,1	+ 231,4
	Summe	65.554,7	66.795,4	+ 1.240,7

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 2019 fielen zum ersten Mal seit 2008 wieder geringer aus als geplant. Dies war ausschließlich auf die Soll-Ist-Abweichung bei der Schuldenaufnahme zurückzuführen, da die Anschlussfinanzierung der ausgelaufenen Kredite aufgrund der guten Liquidität aufgeschoben wurde (vgl. TNr. 1.3). Die Ist-Ausgaben überstiegen 2019

- wie stets seit 2011 - die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze. Bei 16,0 % dieser 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 11 näher eingegangen.

1.2 Haushaltsreste

Aus dem Haushaltsjahr 2019 wurden **Ausgabereste von 8,0 Mrd. €** und **Einnahmereste von 14,0 Mrd. €** in das Haushaltsjahr 2020 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 gemäß DBestHG im Rahmen der Budgetierung übertragbar sein oder durch einen Haushaltsvermerk für übertragbar erklärt werden. Die Einwilligung darf nur erteilt werden, wenn die Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung weiterhin erforderlich ist. Dies ist in der Regel der Fall, wenn aufgrund der veranschlagten Haushaltsmittel rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden, die noch erfüllt werden müssen.⁶

Das Finanzministerium stimmte der Übertragung folgender Ausgabereste des Jahres 2019 in das Haushaltsjahr 2020 zu:

Ausgabereste (Mio. €)		Tabelle 3		
	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Allgemeiner Haushalt	7.280,3	7.936,6	+ 656,3	+ 9,0 %
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 07, 13 08, 13 12 und 13 14)	16,5	17,7	+ 1,2	+ 7,4 %
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klimaprogramm Bayern 2020 (Kap. 13 30, 13 31)	22,4	10,8	- 11,6	- 51,7 %
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 - 13 44)	22,6	9,3	- 13,3	- 58,9 %
Summe	7.341,9	7.974,4	+ 632,6	+ 8,6 %

Die Zahlen für 2018 berücksichtigen die Umsetzungen aufgrund der Umressortierung.

⁶ Art. 45 und Art. 19 BayHO.

Die Ausgabereste im Allgemeinen Haushalt stiegen um 656,3 auf 7.936,6 Mio. € an. 401,6 Mio. € (- 21,5 Mio. €) der Ausgabereste entfielen auf die Baumaßnahmen der Anlage S.

Die Ausgabereste verteilten sich folgendermaßen auf die verschiedenen Ausgabearten:

Ausgabereste nach Ausgabearten (Mio. €)				<i>Tabelle 4</i>	
	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Personalausgaben (HGr. 4)	773,7	798,4	+ 24,7	+ 3,2 %	
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54)	1.009,0	1.142,1	+ 133,1	+ 13,2 %	
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56-59)	63,0	63,0	0,0	0,0 %	
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	1.051,5	1.270,9	+ 219,4	+ 20,9 %	
Baumaßnahmen (HGr. 7)	623,4	588,3	- 35,1	- 5,6 %	
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81-82)	380,4	453,4	+ 73,0	+ 19,2 %	
Investitionsförderungsmaßnahmen (OGr. 83-89)	3.440,6	3.657,9	+ 217,4	+ 6,3 %	
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	0,2	0,4	+ 0,1	+ 63,4 %	
Summe	7.341,9	7.974,4	+ 632,6	+ 8,6 %	

Die Zahlen für 2018 berücksichtigen die Umsetzungen aufgrund der Umressortierung.

Die Übertragung der Ausgabereste war nicht zu beanstanden, soweit die Ausgabereste nur im zulässigen und sachlich notwendigen Umfang gebildet wurden und das Finanzministerium in die Übertragung und Inanspruchnahme gem. Art. 45 Abs. 3 BayHO eingewilligt hat. Allerdings wurden die haushaltsrechtlichen Vorgaben zur zeitlichen Verfügbarkeit der Ausgabereste gem. Art. 45 Abs. 2 BayHO nicht ausreichend beachtet.⁷

Insgesamt erhöhten sich die Ausgabereste erneut um 632,6 auf 7.974,4 Mio. € (+ 8,6 %). Sie erhöhten sich damit zum zehnten Mal in Folge, obwohl deren Anstieg durch die Veranschlagung von 48,9 Mio. € globalen Minderausgaben⁸ in den Einzelplänen 04, 09, 10, 12 und 15 sowie einen Resteeinzug von 392,9 Mio. € durch das Finanzministerium entgegengewirkt wurde. 2019 verblieben somit 8,0 Mrd. € Ausgabereste. Diese beliefen sich allein im Bereich der Investitionen (HGr. 7 und 8) auf 4,7 Mrd. € (58,9 % aller Ausgabereste).

1.2.2 Einnahmereste

Die vom Landtag bewilligten Ermächtigungen zur Kreditaufnahme⁹ und zur Entnahme von Mitteln aus dem Grundstock oder aus Rücklagen werden vom Finanzministerium als Einnahmereste übertragen, soweit sie zur Deckung noch benötigt werden. Folgende Einnahmereste wurden in das Jahr 2020 übertragen:

⁷ Vgl. ORH-Bericht 2020 - Ergänzungsband TNr. 10.

⁸ Tit. 972 03 der o. g. Einzelpläne - vgl. auch TNr. 1.5.

⁹ Art. 18 Abs. 3 BayHO und Art. 2 HG 2019/2020.



Einnahmereste (Mio. €)		Tabelle 5		
	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Kreditermächtigungen				
Allgemeiner Haushalt	10.539,7	12.641,7		
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	508,0	1.336,5	+ 2.930,5	+ 26,5 %
Andere Einnahmereste				
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse (Kap. 13 07, 13 08, 13 12 und 13 14)	16,5	17,7	+ 1,2	+ 7,4 %
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klima- programm Bayern 2020 (Kap. 13 30, 13 31)	22,4	10,8	- 11,6	- 51,7 %
Programm „Bayern 2020 plus“ und Struktur- programm Nürnberg-Fürth (Kap. 13 40 - 13 44)	22,7	9,3	- 13,5	- 59,2 %
Summe	11.109,4	14.016,1	+ 2.906,7	+ 26,2 %

Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2.930,5 Mio. € an (s. TNr. 1.3).

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

Die Übertragung der Einnahmereste von insgesamt 14.016,1 Mio. € war zulässig, da diese zur Deckung der Ausgabereste (7.974,4 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2019 sowie der Vorjahre (6.041,6 Mio. €)¹⁰ benötigt wurden.¹¹

¹⁰ Vgl. Tabelle 1 Nr. 3.

¹¹ Art. 2 und Art. 8 Abs. 3 HG 2019/2020.

1.3 Kreditermächtigungen

Der Landtag bestimmte im Haushaltsgesetz¹², in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen und diese Kreditermächtigungen übertragen darf. Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigungen 2019 (Mio. €)		<i>Tabelle 6</i>
Kreditermächtigungen für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2019/2020)		0,0
Übertragene Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2018 Zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen ¹		11.047,7
Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 HG 2019/2020)		4.350,5
Kürzung der Kreditermächtigung um die Nettotilgung (Art. 2 Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 HG 2019/2020)		- 50,0
Kreditermächtigungen 2019		15.348,2
Davon ab: Kreditaufnahme im Jahr 2019		- 1.370,0
Verbleibende Kreditermächtigungen		13.978,2
Davon ab: Übertragene Kreditermächtigungen auf das Jahr 2020 zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen ²		- 13.978,2
Rest		0,0

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

² Art. 8 Abs. 3 HG 2019/2020 ermächtigt zur Übertragung „in die folgenden Haushaltsjahre“.

Seit dem Haushalt 2008¹³ können nicht beanspruchte Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden.

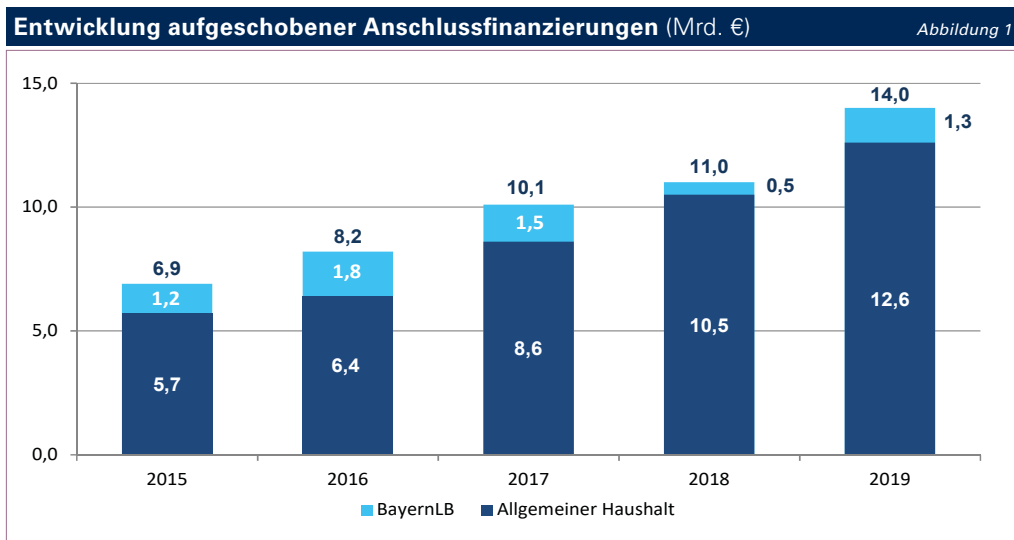
2019 wurden Darlehen von 2.930,5 Mio. € fällig. Darin waren 1.220,0 Mio. € Kreditrahmenverträge und Aussetzungsfloater¹⁴ enthalten. Diese sowie 150,0 Mio. € bereits 2018 fällig gewordene weitere Kreditrahmenverträge hat das Finanzministerium in 2019 verlängert und sie wie in der Vergangenheit zunächst als Kreditaufnahmen gebucht. In Anpassung an die Bestimmungen der amtlichen Schuldenstatistik sowie an die vom Stabilitätsrat am 13.12.2019 beschlossene Systematik, die 2023 erneut evaluiert werden wird, wurden jedoch alle bestehenden Kreditrahmenverträge und Aussetzungsfloater mit Wert zum 27.12.2019 (1.420,0 Mio. €¹⁵) haushaltsmäßig getilgt. Das Finanzministerium tilgte 2019 damit insgesamt 4.350,5 Mio. €. Dauerhaft getilgt wurden 50,0 Mio. €.

¹² Art. 18 Abs. 3 BayHO i. V. m. Art. 2 HG 2017/2018 in der aktuell gültigen Fassung.

¹³ Art. 8 Abs. 10 HG 2007/2008 i. d. F. d. 1. NHG 2008, ab 2009/2010 Art. 8 Abs. 3 HG.

¹⁴ Aussetzungsfloater sind variable Darlehen, deren Inanspruchnahme zinslos ausgesetzt werden kann.

¹⁵ Die Summe (1.420,0 Mio. €) ergibt sich aus den verlängerten (1.370,0 Mio. €) sowie den für 2019 noch laufenden (50,0 Mio. €) Kreditrahmenverträgen und Aussetzungsfloatern.



Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich von 6,9 Mrd. € in 2015 auf 14,0 Mrd. € in 2019. In Kap. 13 60 wurden 2019 Kreditermächtigungen von 1,3 Mrd. € (+ 163,1 %) 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.¹⁶

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.

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.

¹⁶ Art. 37 BayHO.

Haushaltsüberschreitungen (Mio. €)				Tabelle 7	
	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Überplanmäßige Ausgaben	580,9	30,2	- 550,7	- 94,8 %	
Außerplanmäßige Ausgaben	6,0	12,5	+ 6,5	+ 107,1 %	
Vorgriffe ¹	117,2	156,4	+ 39,2	+ 33,5 %	
Summe	704,1	199,1	- 505,0	- 71,7 %	

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

Die Haushaltsüberschreitungen betragen 0,3 % (Vorjahr: 1,1 %) des Haushaltsvolumens. Dabei berücksichtigt die o. a. Tabelle bei den außerplanmäßigen Ausgaben auch einige Titel¹⁷, die in der Zentralrechnung mit der Bemerkung „apl“ für außerplanmäßige Titel versehen sind, obwohl es sich bei diesen Titeln gem. NHG 2019/2020 vom 19.03.2020 um planmäßige Leertitel handelt. Die Titel wurden bereits benötigt, bevor das NHG 2019/2020 beschlossen und bekanntgemacht war. Folglich konnten diese Titel nur unter den Voraussetzungen für außerplanmäßige Haushaltsstellen eingerichtet werden.¹⁸

2019 wurden in vier Fällen über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe von 5 Mio. € und mehr geleistet:

- Bei den Zuschüssen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) fiel ein Vorgriff von 133,9 Mio. € an, der aufgrund eines Haushaltsvermerks gestattet war.
- Für Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich der Investitionsprogramme zur Kinderbetreuungsfinanzierung des Bundes fiel ein Vorgriff von 7,5 Mio. € an. Das Finanzministerium lehnte in diesem Fall seine Einwilligung in eine überplanmäßige Ausgabe hierzu ab. Das Sozialministerium hätte die Bundesmittel rechtzeitig anfordern müssen. Diese wurden zwischenzeitlich nachgefordert und vereinnahmt.
- Im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs musste ein rückzahlbarer Zuschuss (unverzinsliches Darlehen) von 7,5 Mio. € für die Vorfinanzierung von Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur in der Haushaltsrechnung als außerplanmäßige Ausgabe nachgewiesen werden. Es handelt sich um keine echte, sondern lediglich um eine formell als außerplanmäßig zu buchende Ausgabe.
- Für die „Zuschüsse für Bauinvestitionen über 5 Mio. €“ (Kap. 15 20 Tit. 891 03) beim Klinikum der Universität Nürnberg fielen überplanmäßige Ausgaben von 12,0 Mio. € an. Hier verweigerte das Finanzministerium seine Einwilligung, da diese vorab zu erteilen nicht mehr möglich war. Die Zahlung, welche erst im Januar 2020 zulasten des Haushaltsjahres 2019 (sog. Nachmonatsbuchung) vorgenommen wurde, hätte zudem zulasten des Haushaltsjahres 2020¹⁹ gebucht werden müssen.

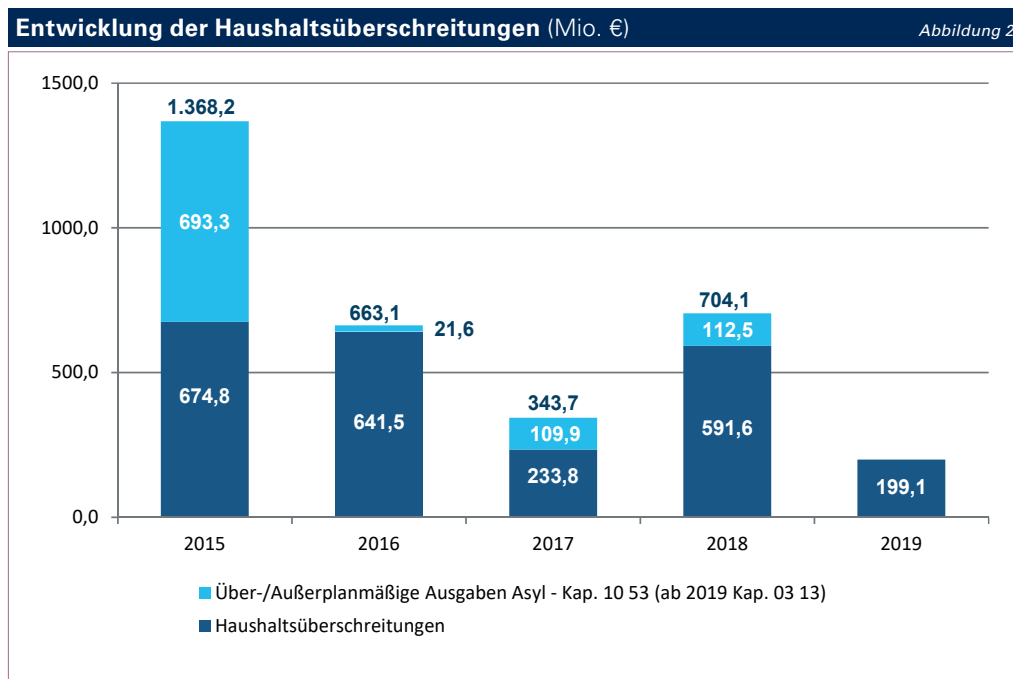
¹⁷ Kap. 03 01 Tit. 428 16, Kap. 03 11 Tit. 428 16, Kap. 03 11 Tit. 701 51, Kap. 03 15 Tit. 428 16, Kap. 03 17 Tit. 428 16, Kap. 09 07 Tit. 861 73, Kap. 10 06 Tit. 519 01, Kap. 14 04 Tit. 686 72 und Kap. 15 07 Tit. 422 91.

¹⁸ Vgl. Nr. 8 des Abschlussberichts des Finanzministeriums zur Gesamtrechnung 2019.

¹⁹ Art. 72 Abs. 3 BayHO.

Bis auf wenige Ausnahmen lag die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums zur Überschreitung des Haushalts vor bzw. bestätigten das Finanzministerium oder die zuständigen Staatsministerien²⁰, dass sie bei rechtzeitiger Antragstellung zugestimmt hätten. Soweit das Finanzministerium einen Ausgleich nach Art. 37 Abs. 3 BayHO gefordert hat, wurde dem Rechnung getragen. Ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz war nicht erforderlich.

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



Die Haushaltsüberschreitungen im Jahr 2015 beliefen sich auf 1.368,2 Mio. € und entsprachen damit einem Anteil von 2,7 % des Haushaltsvolumens. Dieser hohe Wert war durch die Mehrausgaben für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern bedingt. In den Jahren 2016 bis 2018 lagen die Haushaltsüberschreitungen - ähnlich wie in den Jahren vor 2014²¹ - zwischen 0,6 und 1,2 %. 2019 lagen die Haushaltsüberschreitungen erstmals seit 2007 wieder unter 200 Mio. €, was einem Anteil von 0,3 % des Haushaltsvolumens entsprach.

1.5 Globale Veranschlagungen

Einnahmen und Ausgaben sind im Haushaltsplan nach Entstehungsgrund bzw. nach Zwecken getrennt zu veranschlagen.²² Eine Ausnahme hiervon stellen die globalen Mehr- und 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.

²⁰ Nr. 7.3 HvR 2019/2020.

²¹ Die Haushaltsüberschreitung 2014 betrug 2,7 % aufgrund der überplanmäßigen Ausgabe im Rahmen der Garantieübernahme zur Absicherung des ABS-Portfolios der BayernLB.

²² Art. 17 Abs. 1 BayHO.

Die 2019 bei Kap. 13 03 Tit. 972 01 veranschlagte „Minderausgabe aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungsmaßnahmen in sämtlichen Einzelplänen“ betrug 340,0 Mio. € (+ 30,0 Mio. €). Diese wurde über die haushaltsgesetzliche Sperre gem. Art. 4 HG 2019/2020 erbracht.

Bei Tit. 972 03 der Einzelpläne 04, 09, 10, 12 und 15 wurden globale Minderausgaben von insgesamt 48,9 Mio. € (+ 1,8 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 2019 im Einzelplan 15²³ weitere globale Minderausgaben zur Haushaltskonsolidierung von 12,7 Mio. € ausgebracht und ordnungsgemäß durch Einsparungen an anderer Stelle gedeckt.

Im Bereich des Umweltministeriums wurden für sächliche Verwaltungsausgaben globale Mehrausgaben von 0,9 Mio. € und globale Minderausgaben von 0,6 Mio. € ausgebracht; die Minderausgaben wurden ordnungsgemäß durch Einsparungen an anderer Stelle gedeckt.²⁴ Beim Bauministerium wurden für sächliche Verwaltungsausgaben globale Mehrausgaben von 0,9 Mio. € ausgebracht.²⁵

1.6 Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

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

Die in der Haushaltsrechnung 2019 aufgeführten Beträge stimmen mit den in der Buchführung nachgewiesenen Beträgen überein. Die Haushaltsrechnung wird mittels eines IT-Verfahrens aus den gebuchten Einnahmen und Ausgaben erstellt.

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

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

Der Innenminister bestätigte in der Haushaltsrechnung 2019 über den Einzelplan 03 die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsführung nur eingeschränkt. Grund hierfür waren bei einer Polizeiinspektion im Bereich des Polizeipräsidiums München festgestellte Verstöße gegen eine geordnete Rechnungslegung i. S. d. korrekten Buchführung, Zahlungsabwicklung und Belegaufbewahrung. Aufgrund der durchgeführten Überprüfung wurde letztlich ein Kassenüberschuss von knapp 3.900 € vereinnahmt. Die Ermittlungen hierzu sind abgeschlossen.

²³ Kap. 15 02 Tit. 972 01.

²⁴ Kap. 12 02 Tit. 548 01 und 549 01.

²⁵ Kap. 09 02 Tit. 548 01.



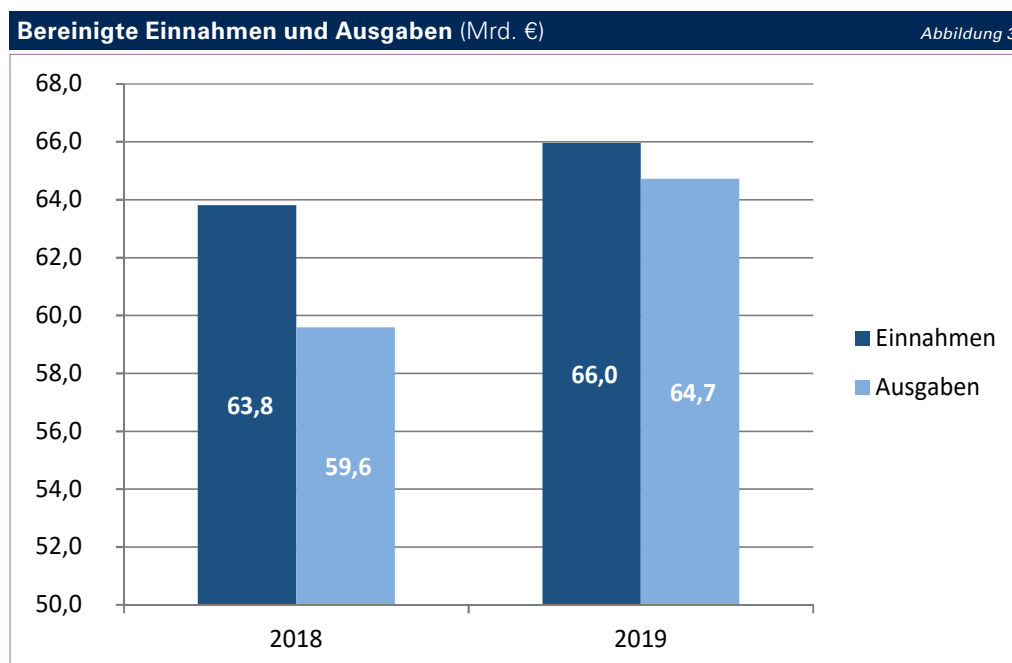
Der Wissenschaftsminister bestätigte in der Haushaltsrechnung 2019 über den Einzelplan 15 die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsführung nur eingeschränkt. Anlass waren die bei einer Kassenprüfung des Botanischen Garten Münchens festgestellten Verstöße beim Verkauf von Postkarten, Schriften usw. Der Sachverhalt wurde aufgeklärt und das Vorgehen haushaltskonform angepasst. Weiterer Anlass war, dass bei einer Universität Hinweise auf Fallkonstellationen bestehen, die ggf. das Vorliegen einer „Schwarzen Kasse“ begründen. Das Verfahren hierzu ist noch nicht abgeschlossen.

2 Gesamthaushalt

Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen standen den Einnahmen von 65.958,0 Mio. € (+ 3,4 %) Ausgaben von 64.717,5 Mio. € (+ 8,6 %) gegenüber. Unter Berücksichtigung von haushaltstechnischen Verrechnungen wies der Haushalt einen positiven Finanzierungssaldo von 1.241,1 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.²⁶



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

2.2 Finanzierungssaldo

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

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




Finanzierungssaldo (Mio. €)			
Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)	Veränderung Soll/Ist
2018	- 827,8	4.225,0	+ 5.052,7
2019	- 829,3	1.241,1	+ 2.070,3

Tabelle 8

Der für 2019 geplante Finanzierungssaldo (Soll) verbesserte sich im Haushaltsvollzug um 2.070,3 Mio. € auf einen Finanzierungssaldo (Ist) von 1.241,1 Mio. €. Ursache hierfür waren u. a. die Personalausgaben sowie die Ausgaben für Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, da hierfür deutlich weniger verausgabt wurde als veranschlagt (vgl. Tabelle 2).

3 Steuereinnahmen

 Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (HGr. 0) sind 2019 um 1.194,6 auf 52.328,7 Mio. € (+ 2,3 %) angestiegen.

Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (Mio. €)		Tabelle 9			
		2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage		46.843,1	47.798,8	+ 955,7	+ 2,0 %
darunter	<i>Lohnsteuer einschließlich Zerlegung</i>	17.340,3	18.215,9	+ 875,6	+ 5,0 %
	<i>veranlagte Einkommensteuer</i>	5.511,9	5.934,4	+ 422,5	+ 7,7 %
	<i>Umsatzsteuer</i>	11.102,0	11.777,6	+ 675,6	+ 6,1 %
Landessteuern		4.236,2	4.466,4	+ 230,2	+ 5,4 %
darunter	<i>Erbschaftsteuer</i>	1.813,5	1.854,0	+ 40,4	+ 2,2 %
	<i>Grunderwerbsteuer</i>	1.910,2	2.104,4	+ 194,2	+ 10,2 %
Steuerähnliche Abgaben		54,8	63,6	+ 8,7	+ 16,0 %
Summe		51.134,1	52.328,7	+ 1.194,6	+ 2,3 %

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben stellen mit 81,1 % im Jahr 2019 (Vorjahr: 79,3 %) 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 0,9 auf 18,2 Mrd. € (+ 5,0 %).

4 Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen

 Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (HGr. 1) stiegen im Vergleich zu 2018 insgesamt um 702,4 auf 4.935,5 Mio. € (+ 16,6 %).

Verwaltungseinnahmen und weitere Einnahmen (Mio. €)				
	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen)	3.385,2	2.545,2	- 839,9	- 24,8 %
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mieten und Pachten, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien)	634,7	671,7	+ 37,0	+ 5,8 %
Zinseinnahmen	62,2	69,9	+ 7,7	+ 12,4 %
Darlehensrückflüsse	148,5	415,9	+ 267,5	+ 180,2 %
Sonstige	2,6	1.232,7	+ 1.230,2	+ 48.239,8 %
Summe	4.233,1	4.935,5	+ 702,4	+ 16,6 %

Die Verwaltungseinnahmen sanken 2019 um 839,9 Mio. €. Dies ist auf den Rückgang der Einnahmen beim Justizministerium aus zugunsten der Staatskasse eingezogenen Vermögenswerten zurückzuführen (2018: 899,3 Mio. € und 2019: 19,4 Mio. €). Insgesamt stiegen die Verwaltungs- und weiteren Einnahmen jedoch an. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Freistaat die Zahlungen aufgrund der Vereinbarungen zur Generalbereinigung zwischen der BayernLB und Österreich über den Staatshaushalt weiterleitet. Da die im Jahr 2015 von Österreich bezahlte Sicherheitsleistung zurückerstattet werden musste, wurde die Zahlung der BayernLB an den Freistaat (1,2 Mrd. €) als sonstige Einnahme gebucht. Die entsprechende Auszahlung an Österreich erfolgte über einen Ausgabetitel (vgl. TNr. 9).

Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mio. €)		Tabelle 11		
	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	175,4	194,8	+ 19,4	+ 11,1 %
Konzessionsabgaben	6,7	6,2	- 0,5	- 8,0 %
Gewinne aus Lotterie, Lotto und Toto	216,9	218,1	+ 1,2	+ 0,6 %
Mieten und Pachten	74,3	81,7	+ 7,4	+ 10,0 %
Einnahmen aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	89,9	94,4	+ 4,6	+ 5,1 %
Sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen (ohne Zinsen)	71,6	76,4	+ 4,9	+ 6,8 %
Summe	634,7	671,7	+ 37,0	+ 5,8 %

Zu den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit zählen auch die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen. Obwohl 2019 keine Einnahmen aus der Gewinnablieferung der Bayerischen Staatsforsten erzielt wurden (Vorjahr: 35,0 Mio. €), stiegen die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen um 19,4 Mio. € (+ 11,1 %). Gründe hierfür waren insbesondere die Einnahmen in Höhe von 107,8 Mio. € (+ 47,9 %) aus Zinsen und Dividenden aus der Beteiligung an der BayernLB sowie der Anstieg der Gewinnausschüttung aus der Beteiligung an der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt²⁷ auf 26,1 Mio. € (+ 258,3 %).

²⁷ Art. 23 Abs. 3 BayLaBG.

5 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2) stiegen im Vergleich zu 2018 insgesamt um 216,4 auf 7.038,9 Mio. € (+ 3,2 %).

Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Mio. €)		Tabelle 12			
		2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Allgemeine Zuweisungen vom Bund		1.548,6	1.548,6	0,0	0,0 %
davon	Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der Übertragung der Kfz-Steuer auf den Bund	1.548,6	1.548,6	0,0	0,0 %
Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen vom Bund		3.615,1	3.812,6	+ 197,5	+ 5,5 %
darunter	Zuweisungen des Bundes nach dem Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)	1.274,0	1.307,8	+ 33,8	+ 2,7 %
	Zweckgebundene Zuweisung des Bundes für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 46a SGB XII)	586,2	797,3	+ 211,1	+ 36,0 %
	Zweckgebundene Zuweisung des Bundes für Leistungen der Grundsicherung für Arbeit-suchende (§ 46 SGB II)	538,4	460,9	- 77,5	- 14,4 %
Sonstige Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden		186,8	199,2	+ 12,4	+ 6,6 %
Sonstige Zuschüsse von der EU		315,8	302,2	- 13,6	- 4,3 %
darunter	Zuweisungen der EU zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) - Förderperiode 2014 - 2020	104,3	81,5	- 22,8	- 21,9 %
Sonstige Zuschüsse aus dem Inland		807,2	846,1	+ 38,9	+ 4,8 %
Sonstiges		348,9	330,1	- 18,8	- 5,4 %
Summe		6.822,4	7.038,9	+ 216,4	+ 3,2 %

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen stellen mit 10,9 % den zweitgrößten Anteil an den Einnahmen des Freistaates dar. Dem Großteil dieser Einnahmen standen entsprechende Ausgaben (HGr. 6) gegenüber. Sie waren weitgehend zweckentsprechend zu verwenden und wurden häufig an Stellen außerhalb des Staatshaushalts (z. B. Kommunen) weitergereicht.

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

 **Die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3) sanken 2019 insgesamt um 2.066,5 auf 218,2 Mio. € (- 90,5 %).**

Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen (Mio. €)					<i>Tabella 13</i>
		2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt¹		- 2.443,2	- 2.980,5	- 537,3	+ 22,0 %
<i>davon</i>	<i>Tilgungen</i>	<i>- 1.500,0</i>	<i>- 50,0</i>	<i>+ 1.450,0</i>	<i>- 96,7 %</i>
	<i>aufgeschobene Anschlussfinanzierungen</i>	<i>- 943,2</i>	<i>- 2.930,5</i>	<i>- 1.987,3</i>	<i>+ 210,7 %</i>
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen		1.624,3	1.654,9	+ 30,6	+ 1,9 %
<i>darunter</i>	<i>Anteil der Landkreise und kreisfreien Gemeinden an den Kosten der Krankenhausfinanzierung gemäß Art. 10b BayFAG (Krankenhausumlage)</i>	<i>315,4</i>	<i>341,9</i>	<i>+ 26,4</i>	<i>+ 8,4 %</i>
	<i>Zuweisungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Entflechtungsgesetz für den öffentlichen Personennahverkehr und den kommunalen Straßenbau</i>	<i>210,6</i>	<i>199,7</i>	<i>- 10,9</i>	<i>- 5,2 %</i>
	<i>Kompensationsmittel (Zuschüsse) des Bundes zur Wohnraumförderung</i>	<i>198,2</i>	<i>198,3</i>	<i>+ 0,1</i>	<i>0,0 %</i>
Besondere Finanzierungseinnahmen		3.103,6	1.543,8	- 1.559,8	- 50,3 %
<i>darunter</i>	<i>Entnahme aus der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftsicherungsrücklage²</i>	<i>2.958,4</i>	<i>1.268,3</i>	<i>- 1.690,0</i>	<i>- 57,1 %</i>
Summe		2.284,7	218,2	- 2.066,5	- 90,5 %

¹ Vgl. TNrn. 1.3 und 13.

² Die entsprechenden Zuführungen fallen unter HGr. 9, s. a. TNrn. 11 und 23.

Die Ausgaben für die Tilgung von Krediten dürfen direkt von den Einnahmen aus der Schuldenaufnahme abgesetzt werden, sodass hier die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt abzüglich der Tilgungen ausgewiesen wird. Wie unter TNr. 1.3 dargestellt, können zudem nicht benötigte Anschlussfinanzierungen in die folgenden Haushaltsjahre aufgeschoben werden. Die Einnahmen aus der Schuldenaufnahme beliefen sich 2019 deswegen auf - 2.980,5 Mio. €.

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



Zu den besonderen Finanzierungseinnahmen zählen die Entnahmen aus Rücklagen und die haushaltstechnischen Verrechnungen. Der größte Posten entfiel mit 1.268,3 Mio. € (- 1.690,0 Mio. €) auf die Entnahme aus der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage. Davon wurden 50,0 Mio. € für die Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60) verwendet (Vorjahr: 1.500,0 Mio. €).

7 Personalausgaben und Stellen

 Die Personalausgaben (HGr. 4) sind gegenüber 2018 um 1.085,2 Mio. € (+ 4,8 %) auf insgesamt 23.676,8 Mio. € angestiegen.

7.1 Personalausgaben

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)					Tabelle 14
	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Bezüge der Beamten und Richter ¹	10.705,2	11.115,1	+ 409,9	+ 3,8 %	
Arbeitnehmer- und Beschäftigungsentgelte	4.587,0	4.809,9	+ 223,0	+ 4,9 %	
Versorgungsbezüge	5.407,3	5.730,2	+ 322,9	+ 6,0 %	
Beihilfen und Fürsorgeleistungen ²	653,6	688,1	+ 34,5	+ 5,3 %	
Beihilfen für Versorgungsempfänger	1.005,4	1.093,7	+ 88,3	+ 8,8 %	
Sonstige Personalausgaben	233,2	239,8	+ 6,6	+ 2,8 %	
Summe	22.591,6	23.676,8	+ 1.085,2	+ 4,8 %	

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

² Ohne Versorgungsempfänger.

Die Steigerung der Ausgaben für die aktiv Beschäftigten um 632,9 Mio. € (+ 4,1 %) gegenüber 2018 ist auf neu ausgebrachte Stellen und Stellenhebungen sowie auf Besoldungs- und Tariferhöhungen zurückzuführen.

Die Zunahme der Versorgungsausgaben beruht auch auf dem weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger. Diese Ausgaben werden sich weiterhin erhöhen, weil die Zahl der Versorgungsempfänger noch bis zum Jahr 2040 ansteigen wird.²⁸

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

7.2 Planstellen und andere Stellen

Die Zahl der Stellen setzt sich zusammen aus Planstellen und anderen Stellen²⁹. Sie erhöhte sich von 2018 mit 294.850,5 auf 299.851,5 im Haushaltsjahr 2019, also um 5.001 (+ 1,7 %).³⁰

Stellen 2019						Tabelle 15
2019				Veränderung 2018/2019		
Epl.	Personalsoll A	Personalsoll B	Personalsoll A + B	Stellen	in %	
01	320,0	47,0	367,0	+ 62,0	+ 20,3 %	
02	502,1	24,0	526,1	+ 116,0	+ 28,3 %	
03	54.781,0	2.159,1	56.940,1	+ 135,2	+ 0,2 %	
04	20.089,4	4.390,9	24.480,3	+ 342,8	+ 1,4 %	
05	96.640,6	14.354,0	110.994,6	+ 941,0	+ 0,9 %	
06	27.934,3	1.218,5	29.152,8	+ 395,4	+ 1,4 %	
07	927,4	98,0	1.025,4	+ 157,6	+ 18,2 %	
08	5.624,4	1.182,1	6.806,5	- 3,6	- 0,1 %	
09	5.042,5	5.988,5	11.031,0	+ 774,4	+ 7,5 %	
10	2.804,9	455,5	3.260,4	+ 40,5	+ 1,3 %	
11	301,7		301,7	- 1,6	- 0,5 %	
12	4.543,0	1.642,6	6.185,6	+ 40,9	+ 0,7 %	
13	771,0	138,4	909,4	- 206,8	- 18,5 %	
14	866,9	232,5	1.099,4	+ 115,3	+ 11,7 %	
15	28.356,8	18.322,1	46.678,9	+ 1.999,8	+ 4,5 %	
16	91,3	1,0	92,3	+ 92,3		
Gesamt	249.597,3	50.254,2	299.851,5	+ 5.001,0	+ 1,7 %	

Das Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr wurde im März 2018 gegründet. Die Stellen werden ab dem Haushaltsjahr 2019 im Epl. 09 veranschlagt. Die Ausstattung mit Stellen stammt neben neuen Stellen überwiegend aus der Umsetzung der Stellen der Epl. 03B (Staatsbauverwaltung) und 13 (Allgemeine Finanzverwaltung).

Das Staatsministerium für Digitales wurde im November 2018 gegründet. Die 92,3 Stellen werden ab dem Haushaltsjahr 2019 im Epl. 16 veranschlagt. Neben 62 neuen Stellen stammen weitere 18,5 Stellen aus Stellenumsetzungen des Epl. 02 (Staatskanzlei) und 11,8 Stellen aus Stellenumsetzungen des Epl. 06 (Finanzen und für Heimat). Den prozentual höchsten Stellenzuwachs hat die Staatskanzlei (+ 28,3 %). Den höchsten Stellenzuwachs in absoluten Zahlen hatte das Wissenschaftsministerium (Epl. 15) mit 2.000 Stellen.

Für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 sind neue Stellen im Umfang von rd. 3.760³¹ bzw. rd. 5.560³² eingeplant.

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

³⁰ Zur Entwicklung der Planstellen in den Jahren 2015 bis 2019 vgl. TNr. 22.

³¹ HG 2019/2020 vom 24.05.2019 (GVBl. S. 266), NHG 2019/2020 vom 19.03.2020 (GVBl. S. 153).

³² E-HG 2021 (LT-Drs. 18/11600) vom 04.12.2020, Übersicht Teil VII zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021.

7.3 Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds

Zum 01.01.2013 gingen die Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds³³ auf das Sondervermögen „Bayerischer Pensionsfonds“ über.³⁴ Im Jahr 2019 wurden dem Sondervermögen 129,9 Mio. € zugeführt³⁵, im Jahr 2018 waren es 128,8 Mio. €. Zum 31.12.2019 betrug das Vermögen im Bayerischen Pensionsfonds 3.193,2 Mio. €. Bis 2030 sind diesem Sondervermögen jährlich 110,0 Mio. € aus dem Staatshaushalt zuzuführen.³⁶

³³ Stand der Sondervermögen zum 31.12.2012: Versorgungsrücklage 1.406 Mio. €, Versorgungsfonds 270 Mio. €.

³⁴ Art. 2 BayVersRücklG.

³⁵ Zuführungen aus dem Staatshaushalt lt. Geschäftsbericht 2019 zum Pensionsfonds; die Buchungen im Nachmonat wurden nicht berücksichtigt.

³⁶ Art. 6 Abs. 1 BayVersRücklG.

8 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die sächlichen Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (HGr. 5) stiegen im Vergleich zu 2018 insgesamt um 144,5 auf 4.677,3 Mio. € (+ 3,2 %).


Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst (Mio. €)		Tabelle 16			
		2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 - 54)		3.892,4	4.113,2	+ 220,9	+ 5,7 %
<i>darunter</i>	<i>Bewirtschaftungskosten</i>	669,5	740,6	+ 71,1	+ 10,6 %
	<i>Ausgaben für Sachverständige, Gerichtskosten und ähnliche Ausgaben</i>	558,2	579,0	+ 20,9	+ 3,7 %
	<i>Mieten, Pachten</i>	380,4	383,9	+ 3,5	+ 0,9 %
	<i>Geschäftsbedarf</i>	373,9	411,7	+ 37,8	+ 10,1 %
	<i>Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen</i>	273,7	287,8	+ 14,2	+ 5,2 %
Ausgaben für den Schuldendienst (OGr. 56 - 59)		640,4	564,1	- 76,4	- 11,9 %
<i>davon</i>	<i>Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse</i>	4,5	4,0	- 0,4	- 9,8 %
	<i>Zinsausgaben am Kreditmarkt</i>	592,2	530,8	- 61,3	- 10,4 %
	<i>Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse</i>	43,8	29,2	- 14,6	- 33,4 %
Summe		4.532,8	4.677,3	+ 144,5	+ 3,2 %

Die Zahlen für 2018 berücksichtigen die Umsetzungen aufgrund der Umressortierung.

Die Ausgaben für sächliche Verwaltungsausgaben stiegen um 220,9 auf 4.113,2 Mio. € (+ 5,7 %) an. Hierzu zählen insbesondere die Ausgaben für den Geschäftsbedarf, die Bewirtschaftungskosten, die Ausgaben für Sachverständige und Gerichtskosten sowie für Mieten und Pachten. Auch die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen wird als sächliche Verwaltungsausgabe bewertet.

Die Ausgaben für den Schuldendienst umfassen die Zins- und Tilgungsausgaben. Die Tilgungsausgaben für die Schulden am Kreditmarkt werden hingegen nicht hier nachgewiesen, sondern direkt bei der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt abgesetzt (vgl. TNr. 6). Die Zinsausgaben am Kreditmarkt sind erneut um 61,3 Mio. € (s. a. TNr. 13) gesunken. Dies ist auf den - durch die Reduzierung der haushaltmäßigen Verschuldung und durch die Aufschiebung fälliger Anschlussfinanzierungen verursachten (vgl. TNr. 1.3) - Rückgang bei den Kreditmarktschulden (vgl. TNr. 13) zurückzuführen.

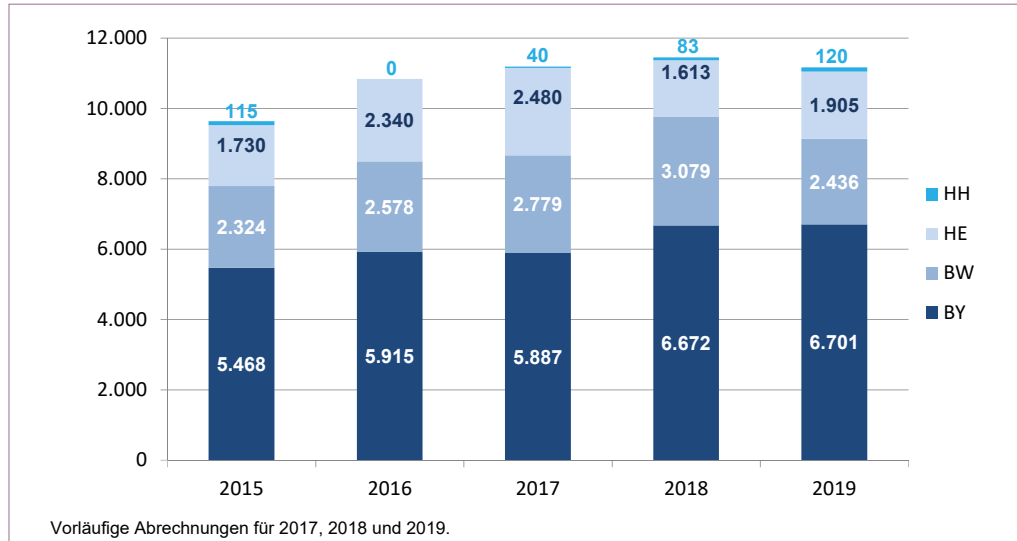
9 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen

 **2019 wurden für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) 28.708,9 Mio. € verausgabt. Dies waren 2.848,7 Mio. € (+ 11,0 %) mehr als im Vorjahr.**

Zuschüsse und Zuweisungen mit Ausnahme für Investitionen (Mio. €)		Tabelle 17			
		2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Allgemeine Zuweisungen		12.654,1	13.108,3	+ 454,2	+ 3,6 %
darunter	Länderfinanzausgleich	6.634,2	6.770,7	+ 136,4	+ 2,1 %
	Schlüsselzuweisungen (Kommunaler Finanzausgleich)	3.673,4	3.914,4	+ 241,1	+ 6,6 %
	Überlassung des Aufkommens an Grund- erwerbsteuer an die Gemeinden und Landkreise (Kommunaler Finanzausgleich)	721,6	782,1	+ 60,5	+ 8,4 %
Sonstige Zuweisungen		6.305,2	6.773,1	+ 467,8	+ 7,4 %
darunter	Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege; Beitragsentlastung für Eltern	1.871,6	2.243,6	+ 372,0	+ 19,9 %
	Sozialhilfeausgleich an die Bezirke (Kommunalar Finanzausgleich)	691,5	691,5	0,0	0,0 %
	Unterbringung von Asylbewerbern	613,6	516,6	- 97,1	- 15,8 %
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke		6.747,6	7.454,5	+ 706,9	+ 10,5 %
darunter	Schienenpersonennahverkehr	1.129,4	1.157,6	+ 28,3	+ 2,5 %
	Familiengeld	189,1	756,2	+ 567,1	+ 299,9 %
	Landespflegegeld	254,0	352,9	+ 98,9	+ 39,0 %
	Unterhaltsvorschüsse und -ausfallleistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	202,6	216,8	+ 14,1	+ 7,0 %
	Bedarfsgerechter Ausbau von Ganztags- angeboten in allen Schularten	194,4	204,9	+ 10,5	+ 5,4 %
Erstattungen		86,4	90,0	+ 3,6	+ 4,2 %
Schuldendiensthilfen		28,0	27,3	- 0,7	- 2,5 %
Vermögensübertragungen		38,9	1.255,8	+ 1.216,8	+ 3.124,1 %
Summe		25.860,2	28.708,9	+ 2.848,7	+ 11,0 %

Die Zahlen für 2018 berücksichtigen die Umsetzungen aufgrund der Umressortierung.

Der größte Einzelposten ist die Zahlung Bayerns in den Länderfinanzausgleich (Kap. 13 03 Tit. 612 01). 2019 betrug diese 6.770,7 Mio. €. Dieser Betrag umfasste die Abschlagszahlungen 2018 und 2019. Die Zahlungen sind gegenüber dem Vorjahr um 136,4 Mio. € gestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die in 2019 gegenüber dem Vorjahr gestiegenen Steuereinnahmen zurückzuführen (vgl. TNr. 3). Nach der vom Bund erstellten vorläufigen Abrechnung 2019 beträgt der Ausgleichsbetrag 2019 für Bayern 6.700,6 Mio. €. Der bayerische Anteil belief sich 2019 auf 60,0 % (Vorjahr: 58,3 %) des gesamten Ausgleichsvolumens.



Weitere wesentliche Veränderungen sind:

2019 war insbesondere die aufgrund **der Vereinbarungen zur Generalbereinigung zwischen der BayernLB und Österreich** erforderliche Rückzahlung der Sicherheitsleistung an Österreich (vgl. TNr. 4) für den Anstieg der Zuweisungen und Zuschüsse verantwortlich (+ 1,2 Mrd. €). Diese wurde bei den Vermögensübertragungen gebucht.

Die Ausgaben für das **Bayerische Familiengeld**³⁷ stiegen 2019 um **567,1** auf 756,2 Mio. € an. Das Familiengeld löste zum 01.09.2018 das Bayerische Betreuungsgeld ab.

Für die Förderung von **Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sowie für die Beitragsentlastung der Eltern** wurden 2.246,7 Mio. €³⁸ (Vorjahr: 1.874,9 Mio. €³⁹) verausgabt (Kap. 10 07 TG 88 - 93). Die Steigerung um **371,7** Mio. € betraf im Wesentlichen den Beitragszuschuss für Eltern von Kindern in Kindertageseinrichtungen.

Nach dem **Bayerischen Landespflegegeldgesetz** erhält jeder Pflegebedürftige mit Hauptwohnsitz in Bayern ab dem Pflegegrad 2 eine jährliche Einmalzahlung in Höhe von 1.000 €. 2019 wurden hierfür 352,9 Mio. € (+ **98,9** Mio. €) verausgabt.

Die Zuschüsse und Zuweisungen im Bereich des **Schienepersonennahverkehrs** (Kap. 09 07) sind um **28,3** auf 1.157,7 Mio. € angestiegen. Davon entfiel der Großteil auf die vom Freistaat an die Verkehrsunternehmen zu leistenden Bestellerentgelte (1.130,1 Mio. €; + **24,9** Mio. €).

³⁷ Bayerisches Familiengeldgesetz.

³⁸ Davon 2.243,6 Mio. € „Sonstige Zuweisungen“ und 3,0 Mio. € „Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke“.

³⁹ Davon 1.871,6 Mio. € „Sonstige Zuweisungen“ und 3,3 Mio. € „Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke“.



Kindern unter 18 Jahren, die von einem Elternteil allein erzogen werden, kann **Unterhaltsvorschuss nach dem UVG** gewährt werden, wenn der andere Elternteil seiner Unterhaltsverpflichtung nicht oder nicht regelmäßig nachkommt. Kinder zwischen 12 und 18 Jahren erhalten die Unterhaltsvorschussleistungen eingeschränkt. Das UVG wurde hinsichtlich Bezugsberechtigung und Bezugsdauer 2017 reformiert. Die Ausgaben hierfür sind 2019 gegenüber dem Vorjahr um **14,1** auf 216,8 Mio. € angestiegen. Der Bund übernimmt 40 % dieser Leistungskosten und erhält im Gegenzug 40 % der Rückeinnahmen.⁴⁰

Die Zuschüsse und Zuweisungen für einen bedarfsgerechten **Ausbau von Ganztagsangeboten** in allen Schularten (Kap. 05 04 TG 68 - 69) stiegen 2019 um **11,5** auf insgesamt 254,6 Mio. €.⁴¹

Aufgrund der deutlich höheren Steuereinnahmen (vgl. TNr. 3) erhöhten sich die Zuschüsse und Zuweisungen mit Ausnahme für Investitionen an die Kommunen im Rahmen des **Kommunalen Finanzausgleichs** in 2019 insgesamt um **339,6** Mio. € (+ 4,6 %; Vorjahr: + 6,6 %) auf 7.686,4 Mio. €.⁴²

⁴⁰ Die Rückeinnahmen beliefen sich 2019 auf 50,6 Mio. €.

⁴¹ Davon 49,7 Mio. € „Sonstige Zuweisungen“ und 204,9 Mio. € „Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke“.

⁴² Die Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich beliefen sich in 2019 (Kap. 13 10) insgesamt auf 9.944,8 Mio. € (Vorjahr: 9.456,9 Mio. €).

**Zuschüsse und Zuweisungen mit Ausnahme für Investitionen
beim Kommunalen Finanzausgleich (Mio. €)**

Tabella 18

	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Schlüsselzuweisungen	3.673,4	3.914,4	+ 241,1	+ 6,6 %
Überlassung des Aufkommens an Grunderwerbsteuer an die Gemeinden und Landkreise	721,6	782,1	+ 60,5	+ 8,4 %
Zuweisungen an die Bezirke gemäß Art. 15 BayFAG	691,5	691,5	0,0	0,0 %
Zuweisungen gemäß Art. 1b BayFAG (Einkommensteuerersatz)	621,3	621,8	+ 0,6	+ 0,1 %
Zuweisungen (Pro-Kopf-Beträge) an die Gemeinden und Landkreise zum Verwaltungsaufwand für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	464,2	481,4	+ 17,2	+ 3,7 %
Pauschalzuweisungen zu den Beförderungskosten der Schülerinnen und Schüler an Grundschulen, Mittelschulen und Förderschulen gemäß Art. 10a BayFAG sowie weiterführender und berufsbildender Schulen gemäß Art. 3 und 4 des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulwegs	325,6	324,5	- 1,1	- 0,3 %
Zuweisung des Kostenaufkommens der Landratsämter (Staatsbehörde) an die Landkreise	250,6	260,8	+ 10,1	+ 4,0 %
Zuweisungen an Gemeinden zur Unterhaltung der Gemeindestraßen gemäß Art. 13b Abs. 2 BayFAG	146,4	146,4	0,0	0,0 %
Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshilfen an Kommunen nach Art. 11 BayFAG	131,2	129,6	- 1,6	- 1,2 %
Überlassung des Aufkommens aus Geldbußen und Verwarnungsgeldern an die Landkreise und Gemeinden	89,8	104,5	+ 14,8	+ 16,4 %
Sonstige	231,4	229,5	- 2,0	- 0,8 %
Summe	7.346,8	7.686,4	+ 339,6	+ 4,6 %



10 Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) stiegen 2019 gegenüber dem Vorjahr um 1.049,9 auf 7.654,6 Mio. € an. Die Investitionsquote betrug 11,8 %.

Die Ausgaben für Investitionen stellen sich wie folgt dar:

Investitionsausgaben (Mio. €)				Tabelle 19	
	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Baumaßnahmen (HGr. 7)	1.641,6	1.767,8	+ 126,2	+ 7,7 %	
Erwerb von Sachen (OGr. 81-82)	484,1	570,7	+ 86,5	+ 17,9 %	
Investitionsförderung (OGr. 83-89)	4.478,9	5.316,1	+ 837,2	+ 18,7 %	
Summe	6.604,7	7.654,6	+ 1.049,9	+ 15,9 %	

Die Zahlen für 2018 berücksichtigen die Umsetzungen aufgrund der Umressortierung.

Bei den Ausgaben für Baumaßnahmen wurde knapp die Hälfte der Ausgaben für Große Baumaßnahmen (855,7 Mio. €) verausgabt. Für den staatlichen Straßen- und Brückenbau wurden 28,7 % (Vorjahr: 26,5 %) der Mittel verausgabt.

Baumaßnahmen (Mio. €)				Tabelle 20	
	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten; Hochbaubaumaßnahmen mit Gesamtkosten bis 1 Mio. €	120,8	123,5	+ 2,7	+ 2,2 %	
Große Baumaßnahmen; Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten über 1 Mio. €	828,2	855,7	+ 27,5	+ 3,3 %	
Staatlicher Straßen- und Brückenbau	435,1	507,2	+ 72,1	+ 16,6 %	
Staatlicher Wasserbau	176,8	196,0	+ 19,3	+ 10,9 %	
Sonstige Baumaßnahmen	80,7	85,4	+ 4,6	+ 5,7 %	
Summe	1.641,6	1.767,8	+ 126,2	+ 7,7 %	

Mit 69,5 % (Vorjahr: 67,8 %) entfiel der Großteil der Ausgaben auf den Bereich der Investitionsförderung.

Größere Einzelposten bei der Investitionsförderung (Mio. €)

Tabelle 21

Investitionsförderung ...	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
im Rahmen der allgemeinen Finanzzuweisungen (insbesondere BayFAG, BayKrG, BayFAG-ÖPNV)	2.107,9	2.256,2	+ 148,3	+ 7,0 %
zum Wohnungsbau	296,1	554,0	+ 257,9	+ 87,1 %
für den Schienenpersonennahverkehr	158,1	315,8	+ 157,7	+ 99,8 %
der regionalen und strukturellen Wirtschaftsförderung	226,0	259,2	+ 33,2	+ 14,7 %
zur Städtebauförderung	165,2	227,6	+ 62,4	+ 37,8 %
im Bereich Wissenschaft	182,4	193,7	+ 11,3	+ 6,2 %
für die Breitbanderschließung	159,2	129,0	- 30,2	- 19,0 %
im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	76,5	114,9	+ 38,5	+ 50,3 %
der allgemeinen Wirtschaftsförderung	109,9	111,3	+ 1,4	+ 1,3 %
im Rahmen der Ausgleichsabgabe (SGB IX)	90,8	91,2	+ 0,4	+ 0,4 %
im Bereich Landwirtschaft	108,0	89,4	- 18,5	- 17,2 %
für die Jugend-, Familien-, Frauen- und Altenhilfe sowie zur Kinderbetreuung	67,4	71,1	+ 3,7	+ 5,5 %
im Bereich der Leistungen nach dem BaySchFG	78,8	62,7	- 16,2	- 20,5 %

Die Zahlen für 2018 berücksichtigen die Umsetzungen aufgrund der Umressortierung.



11 Besondere Finanzierungsausgaben

Die besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) sanken 2019 gegenüber dem Vorjahr um 2.929,7 auf 2.077,8 Mio. € (- 58,5 %).


Besondere Finanzierungsausgaben (Mio. €)		Tabelle 22			
		2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Zuführungen an Rücklagen		4.913,0	1.836,8	- 3.076,2	- 62,6 %
davon	Zuführung an die Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage ¹	4.783,2	1.496,8	- 3.286,4	- 68,7 %
	Zuführungen an den Pensionsfonds	129,9	135,5	+ 5,6	+ 4,3 %
Haushaltstechnische Verrechnungen		94,5	241,1	+ 146,5	+ 155,0 %
Summe		5.007,5	2.077,8	- 2.929,7	- 58,5 %

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

Die Zuführungen an die Rücklagen gingen 2019 um 3.076,2 auf 1.836,8 Mio. € (- 62,6 %) zurück. Hiervon betrafen 1.496,8 Mio. € (- 68,7 %) die Zuführung an die Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage; 135,5 Mio. €⁴³ (+ 4,3 %) gingen an den Pensionsfonds. Die haushaltstechnischen Verrechnungen erhöhten sich um 146,5 auf 241,1 Mio. €.

⁴³ Zuführungen aus dem Staatshaushalt lt. Zentralrechnung 2019; die Buchungen im Nachmonat wurden berücksichtigt.

12 Rücklagen und Sondervermögen

 Rücklagen und Sondervermögen sind zweckgebunden mit Ausnahme der Haushaltssicherungsrücklage. Diese betrug Ende 2019 10,3 Mrd. €.

12.1 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 23
	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	10.091,3	10.319,8	+ 228,5	+ 2,3 %	
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	26,5	18,6	- 8,0	- 30,0 %	
Sonderrücklagen „ersparte Haushaltsmittel“	60,5	54,0	- 6,5	- 10,7 %	
Bayer. Pensionsfonds (ehem. Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds) ¹	2.749,1	3.193,2	+ 444,0	+ 16,2 %	
Sonstige Sondervermögen	200,1	210,3	+ 10,2	+ 5,1 %	
Summe	13.127,6	13.795,8	+ 668,3	+ 5,1 %	

¹ Anteil des Freistaates am Sondervermögen.

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

Haushaltssicherungsrücklage - Entnahmen und Zuführungen 2019 (Mio. €)			Tabelle 24
		Soll	Ist
Bestand zum 31.12.2018		10.091,3	10.091,3
Entnahme		- 1.275,8	- 1.268,3
davon	zum Haushaltsabgleich	- 624,8	- 624,8
	zur teilweisen Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds (Asyl)	- 335,0	- 335,0
	zur Finanzierung von Aufwendungen für Beratungsleistungen der BayernLB	- 2,5	- 0,2
	zur Finanzierung der Zinsausgaben des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	- 263,5	- 258,4
	zur Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	- 50,0	- 50,0
Zuführung		89,5	1.496,8
davon	aus Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB	89,5	107,8
	Überschuss des Haushaltsjahres 2019	0,0	1.389,0
Bestand zum 31.12.2019		8.905,0	10.319,8



Aufgrund des positiven Verlaufs der Einnahmen konnten der Rücklage per Saldo 228,5 Mio. € zugeführt werden. Ihr Bestand belief sich zum 31.12.2019 auf 10,3 Mrd. €.

Die Rücklage „**Zukunft Bayern 2020**“ sichert die Finanzierung des gleichnamigen Programmpakets. Dieses umfasste ursprünglich 1,7 Mrd. € aus Steuermehreinnahmen der Jahre 2007/2008 und betrifft im Wesentlichen Investitionen mit Schwerpunkten in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, Arbeit sowie Klimaschutz. 2019 wurden für diese Zwecke 8,0 Mio. € aus der Rücklage entnommen.

Privatisierungserlöse dürfen nur für den Neuerwerb von Grundstockvermögen verwendet werden (vgl. TNr. 12.2). Ein Teil dieser Privatisierungserlöse wurde im Rahmen der Zukunftsprogramme „Offensive Zukunft Bayern“, „Bayern 2020 plus“, „Nord- und Ost-Bayern-Programm“ sowie „Strukturprogramm Nürnberg-Fürth“ grundstockkonform verwendet. Die für diese Maßnahmen teilweise in früheren Haushalten eingeplanten, aber nicht benötigten Mittel wurden der **Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“** zugeführt. Aus dieser so aufgebauten Rücklage wurden dann nicht grundstockkonforme Maßnahmen, insbesondere im Rahmen der o. g. Zukunftsprogramme finanziert (2019: 6,5 Mio. €).

Der **Bayerische Pensionsfonds** dient frühestens ab 2023 für mindestens 15 Jahre der Mitfinanzierung künftiger Versorgungslasten des Staates und der landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.⁴⁴ Das Sondervermögen belief sich zum 31.12.2019 auf 3.193,2 Mio. €. ⁴⁵ Die Steigerung um 444,0 Mio. € zum Stichtag 31.12.2019 setzt sich aus der Zuführung von 129,9 Mio. €⁴⁶ und einer positiven Wertentwicklung von 314,2 Mio. € zusammen (vgl. TNr. 7.3).

Unter **sonstige Sondervermögen**⁴⁷ 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.

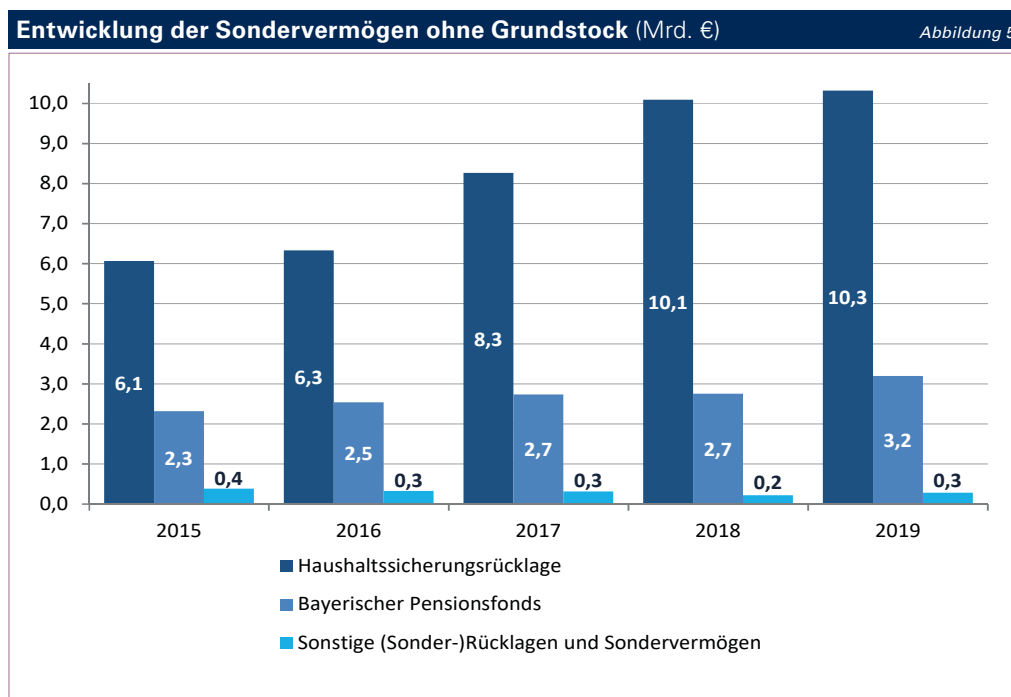
⁴⁴ Art. 7 Abs. 1 BayVersRückIG.

⁴⁵ Anteil des Freistaates Bayern am Sondervermögen.

⁴⁶ Zuführungen aus dem Staatshaushalt lt. dem Geschäftsbericht 2019 zum Pensionsfonds; die Buchungen im Nachmonat wurden nicht berücksichtigt.

⁴⁷ Details s. Haushaltsrechnung des Freistaates Bayern, Einzelpläne 03, 08, 10, 12, 13 und 15, jeweils Anlage II.

Die Sondervermögen ohne Grundstock entwickelten sich wie folgt:



12.2 Sondervermögen Grundstock

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

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

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

Der Bestand und die Aufgliederung der geplanten Einnahmen und Ausgaben des Grundstockvermögens werden in der Anlage B der Einzelpläne 09⁴⁸ und 13 aufgeführt. Die tatsächlichen Entwicklungen werden dann in der Haushaltsrechnung in der Anlage II zu den beiden Einzelplänen nachgewiesen.

Das Sondervermögen Grundstock hat sich wie folgt entwickelt:

Sondervermögen Grundstock (Mio. €)		Tabelle 25			
		2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Allgemeine Landesverwaltung		302,8	391,1	+ 88,3	+ 29,2 %
Forstgrundstock		7,9	2,3	- 5,6	- 71,2 %
Sondervermögen aus Privatisierungserlösen		404,4	623,2	+ 218,8	+ 54,1 %
<i>davon</i>	<i>Offensive Zukunft Bayern II</i>	<i>7,4</i>	<i>8,2</i>	<i>+ 0,8</i>	<i>+ 10,3 %</i>
	<i>Erlöse aus der Veräußerung weiterer Beteiligungen (insb. e-on) und von Grundstockvermögen</i>	<i>397,0</i>	<i>615,0</i>	<i>+ 218,0</i>	<i>+ 54,9 %</i>
BayernHeim GmbH		0,0	0,0	0,0	
Summe		715,1	1.016,5	+ 301,5	+ 42,2 %

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

2019 wurden im Bereich der „Allgemeinen Landesverwaltung“ 132,1 Mio. € erwirtschaftet und 43,8 Mio. € für den Erwerb von Grundstockvermögen bzw. für die Finanzierung von grundstockkonformen Maßnahmen ausgegeben.

Den Einnahmen des „Forstgrundstocks“ von 1,9 Mio. € standen Ausgaben von 7,5 Mio. € entgegen, davon 7,3 Mio. € für den Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken.


In den **zwei zusätzlichen Sondervermögen aus Privatisierungserlösen**⁴⁹ wurden u. a. die Erlöse aus der Veräußerung der Bayerischen Versicherungskammer bzw. von e.on-Anteilen des Freistaates erfasst. Die Mittel hieraus sind für grundstockkonforme Maßnahmen zu verwenden. Der Bestand hat sich 2019 um 218,8 auf 623,2 Mio. € erhöht. Grund hierfür war insbesondere die vollständige Rückzahlung des staatlichen Gesellschaftendarlehens durch die Messe München GmbH. Der hierin enthaltene grundstockkonforme Anteil in Höhe von 204,5 Mio. € wurde dem Sondervermögen wieder zugeführt.

⁴⁸ Ehemals Einzelplan 03B.

⁴⁹ Nr. 3.5.1 GrstBek.

Das Sondervermögen „**BayernHeim GmbH**“ wurde mit dem 2. NHG 2018 geschaffen, um die staatliche Wohnungsbaugesellschaft BayernHeim zu gründen. Als Startkapital wurden Grundstock- und e.on-Mittel verwendet. Auch diese Mittel sind grundstockkonform zu verwenden; hieraus können aber auch Darlehen an die Wohnungsbaugesellschaft ausgereicht werden. 2019 wurden bei diesem Sondervermögen weder Einnahmen erzielt noch Ausgaben geleistet.

13 **Schuldenstand und Zinsen**

 **2019 wurden 50,0 Mio. € Schulden getilgt. Die Schulden am Kreditmarkt zum 31.12.2019 lagen bei 12,9 Mrd. €. Die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen erhöhten sich um 2,9 auf 14,0 Mrd. €. Werden diese vollständig in Anspruch genommen, können sich die Schulden am Kreditmarkt auf 26,9 Mrd. € erhöhen.**

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

Staatsschulden am Jahresende (Mio. €)				<i>Tabelle 26</i>	
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
1. Allgemeiner Haushalt					
- Kreditmarktschulden	8.985,3	6.883,3	- 2.102,0	- 23,4 %	
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	10.539,7	12.641,7	+ 2.102,0	+ 19,9 %	
Summe	19.525,0	19.525,0	0,0	0,0 %	
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB					
- Kreditmarktschulden	6.942,0	6.063,5	- 878,5	- 12,7 %	
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	508,0	1.336,5	+ 828,5	+ 163,1 %	
Summe	7.450,0	7.400,0	- 50,0	- 0,7 %	
Haushaltmäßiger Schuldenstand	26.975,0	26.925,0	- 50,0	- 0,2 %	
darunter Kreditmarktschulden	15.927,3	12.946,8	- 2.980,5	- 18,7 %	
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	747,8	715,8	- 31,9	- 4,3 %	

Zinsausgaben (Mio. €)				<i>Tabelle 27</i>	
Zinsausgaben an	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
A. Kreditmarkt					
1. Allgemeiner Haushalt ¹	325,2	272,5	- 52,7	- 16,2 %	
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	266,9	258,4	- 8,6	- 3,2 %	
Zwischensumme	592,2	530,8	- 61,3	- 10,4 %	
B. Bund	4,5	4,0	- 0,4	- 9,8 %	
Summe	596,6	534,9	- 61,7	- 10,3 %	

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

Bei den **Schulden am Kreditmarkt** handelt es sich um Schuldscheindarlehen und Landesschatzanweisungen. Bei den Kreditmarktschulden (Kap. 13 06) waren 2018 auch die noch nicht valuierten Kreditrahmenverträge und Aussetzungsfloater⁵⁰ enthalten (vgl. TNr. 1.3).

⁵⁰ Vgl. Fn. 14.

Das Finanzministerium hat - wie bereits im Vorjahr - keine zinsrelevanten Darlehen aufgenommen, da alle fälligen Anschlussfinanzierungen 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.

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

Vorübergehend nicht benötigte liquide Mittel, vor allem der Rücklagen und Sondervermögen, wurden gem. Art. 8 Abs. 3 HG 2019/2020 dazu genutzt, die Anschlussfinanzierung fälliger Altschulden zu verschieben. Die Kreditaufnahme wird nachgeholt, wenn diese Mittel wieder für ihre eigentlichen Zwecke benötigt werden. Aus diesem Grund werden die aufgeschobenen **Anschlussfinanzierungen** als Kreditermächtigungen übertragen und der haushaltsmäßigen Staatsverschuldung hinzugerechnet (vgl. TNr. 1.3).

14 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Die unmittelbaren Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen des Freistaates erhöhten sich in 2019 um 3,4 auf 8,4 Mrd. €.

Staatsbürgschaften werden nach dem BÜG vom Finanzministerium vergeben (TNr. 14.1). Zusätzlich gibt es weitere spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, v. a. aufgrund von haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen (TNr. 14.2).

Der Gesamthaftungsbetrag aus unmittelbaren Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Staates erhöhte sich 2019 im Vergleich zum Vorjahr um 3,4 auf 8,4 Mrd. € (+ 68,1 %). Wesentlicher Grund für diesen Anstieg sind weitere Garantien und Gewährleistungen im Bereich Öffentlicher Personennahverkehr (vgl. TNrn. 14.2 und 14.2.2).

Der Gesamthaftungsbetrag zum 31.12.2019 ermittelte sich wie folgt:

Gewährleistungen (Mio. €)				
Bereich	Haftungsbeträge		Veränderung 2018/2019	
	2018	2019		
Bürgschaften nach dem BÜG	3.004,7	2.921,2	- 83,5	- 2,8 %
Sonstige Garantien und Gewährleistungen	2.021,6	5.527,7	+ 3.506,1	+ 173,4 %
<i>darunter Bürgschaften gegenüber der BayernLB</i>	<i>1.865,3</i>	<i>1.899,5</i>	<i>+ 34,2</i>	<i>+ 1,8 %</i>
<i>darunter Durchfinanzierung der 2. S-Bahn-Stammstrecke München</i>		<i>3.477,5</i>	<i>+ 3.477,5</i>	
Summe	5.026,3	8.448,9	+ 3.422,6	+ 68,1 %

Daneben reicht die LfA Förderbank Bayern (LfA) im Rahmen ihres Förderauftrags eigene Bürgschaften aus. Der Freistaat haftet als Gewährträger der Bank auch dafür (TNr. 14.3).

Gewährleistungen der LfA (Mio. €)				
Bereich	Haftungsbeträge		Veränderung 2018/2019	
	2018	2019		
Bürgschaften der LfA	963,3	946,9	- 16,4	- 1,7 %
Rückbürgschaften und Garantien zugunsten der LfA	- 11,1	- 7,9	+ 3,2	+ 28,8 %
Erfüllungsübernahmen der LfA	116,9	112,3	- 4,6	- 4,0 %
Summe	1.069,1	1.051,3	- 17,8	- 1,7 %

14.1 Bürgschaften nach dem BÜG

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

Staatsbürgschaften (Mio. €; Bestand am 31.12.2019)					
Bereich	Anzahl	Kredit-betrag	Haftungs-betrag	Anrech-nungs-betrag	Ermäch-tigungs-rahmen
Gewerbliche Wirtschaft	1.779	595,8	0,0	83,7	2.250,0
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	0	0,0	0,0	0,0	50,0
Wohnungswesen	43.847	3.319,0	2.917,4	20,9	5.000,0
Land- und Forstwirtschaft	0	0,0	0,0	0,0	25,0
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	95	3,8	3,8	0,1	150,0
Summe	45.721	3.918,6	2.921,2	104,7	7.475,0

Tabelle 30

Der Ermächtigungsrahmen für Bürgschaften beträgt 7.475,0 Mio. €. Diesen Ermächtigungsrahmen darf die Summe aus Haftungsbetrag und Anrechnungsbetrag nicht übersteigen. Der Anrechnungsbetrag ist die Summe, in deren Umfang der Freistaat aus Bürgschaften bisher in Anspruch genommen wurde. Das Finanzministerium errechnete für Ende 2019 einen Haftungsbetrag von 2.921,2 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 104,7 Mio. €.

Zugesagt, jedoch noch nicht ausgereicht wurden darüber hinaus weitere 76,4 Mio. €. Daraus ergab sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 4.372,8 Mio. €.

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft beträgt der unmittelbare Haftungsbetrag für den Freistaat 0 €. Denn die LfA erklärt gegenüber dem Freistaat die Erfüllungsübernahme bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien, die der Freistaat gegenüber der Bayerischen Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) und der Bürgschaftsbank Bayern GmbH (BBB) übernommen hat. Bei den 1.779 Fällen der gewerblichen Wirtschaft handelte es sich insgesamt um 453 Rückgarantien gegenüber der BGG über 154,3 Mio. € und 1.326 Fälle gegenüber der BBB über 441,5 Mio. € mit einem Haftungsbetrag von zusammen 112,3 Mio. €. Die LfA übernimmt damit die vollständige Haftung aus allen derzeitigen Bürgschaften im Bereich der gewerblichen Wirtschaft.

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



14.2 Sonstige Garantien und Gewährleistungen

Weitere staatliche Garantien und Gewährleistungen bestehen aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen, v. a. aufgrund von haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Haftungsfreistellungen für die Verkehrslandeplätze Hof und Augsburg weggefallen. Hinzugekommen sind mehrere Kapitaldienst- bzw. Wiedereinsatzgarantien (vgl. TNr. 14.2.2.) sowie die Durchfinanzierung der 2. S-Bahn-Stammstrecke München.⁵¹

Der Ermächtigungsrahmen zum 31.12.2019 hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 5,3 auf 15,9 Mrd. € erhöht. Er wird mit 8,6 Mrd. € (54,0 %) in Anspruch genommen und valutierte zum 31.12.2019 mit 5,5 Mrd. € (34,9 %).

Sonstige Garantien und Gewährleistungen (Mio. €)				
	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Ermächtigungsrahmen	10.583,4	15.852,2	+ 5.268,8	+ 49,8 %
davon Gesamtinanspruchnahme der Ermächtigung	3.952,4	8.565,8	+ 4.613,4	+ 116,7 %
davon tatsächliche Valutierung	2.021,6	5.527,7	+ 3.506,1	+ 173,4 %

Tabelle 31

⁵¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 11 HG 2017/2018.

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

Sonstige Garantien und Gewährleistungen (Mio. €; Stand 31.12.2019)				
Ifd. Nr.	Gewährleistung	Ermächti- gungs- rahmen	Gesamtin- anspruch- nahme der Ermächti- gung	Tatsäch- liche Valutie- rung
1.	Garantien i.Z.m. dem Vollzug des Atomgesetzes und mit dem Abkommen auf dem Gebiet der Atomkernenergie ¹	18,9	18,9	18,9
2.	Anteil des Freistaates an der Garantie des Bundes ggü. dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. ²	1,5	0,0	0,0
3.	Patronatserklärung ggü. dem Eisenbahnbundesamt für den Hafen Nürnberg-Roth GmbH ³	27,6	22,0	7,1
4.	Bürgschaft ggü. Bund i.Z.m. „New Town“ Eschenbach ⁴	83,0	83,0	0,0
5.	Rückbürgschaft / Garantie des Freistaates ggü. der LfA ⁵	200,0	200,0	4,2
6.	Patronatserklärung für das Bayerische Hauptmünzamt ⁶	5,0	5,0	0,4
7.	Ausfallbürgschaft zugunsten Messe München GmbH ⁷	36,0	0,0	0,0
8.	Ausfallbürgschaft zugunsten Flughafen Nürnberg GmbH ⁸	44,0	0,0	0,0
9.	Gewährträgerhaftung für Verbindlichkeiten des Landesverbands für Ländliche Entwicklung ⁹	12,0	12,0	10,0
10.	Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Landeskraftwerke GmbH ¹⁰	0,2	0,2	0,2
11.	Garantie gegenüber der Luitpoldhütte GmbH ¹¹	15,0	10,0	10,0
12.	Ausfallbürgschaft des Freistaates ggü. der Bayern LB (TNR. 14.2.1) ¹²	3.230,0	3.210,7	1.899,5
13.	Kapitaldienstgarantien / Wiedereinsatzgarantie i.Z.m. der Ausschreibung von Verkehrsleistungen (TNR. 14.2.2) ¹³	8.330,0	1.155,0	100,0
14.	Durchfinanzierung der 2. S-Bahn-Stammstrecke ¹⁴	3.849,0	3.849,0	3.477,5
	Gesamt	15.852,2	8.565,8	5.527,7

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

² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2019/2020.

³ 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.

⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2007/2008.

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

⁶ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 5 HG 2017/2018.

⁷ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2011/2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2019/2020.

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

⁹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 14 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012.

¹⁰ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2015/2016.

¹¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 15 HG 2015/2016 i. d. F. des NHG 2016.

¹² 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, Art. 8 Abs. 18 NHG 2018.

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

¹⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 11 HG 2017/2018 - Mit Meldung der Gewährleistungen zum 31.12.2019 haben die zuständigen Stellen die Durchfinanzierung erstmals als sonstige Gewährleistung eingeordnet.



14.2.1 Bürgschaften gegenüber der BayernLB

Die Ausfallbürgschaften des Freistaates gegenüber der BayernLB mit einem Ermächtigungsrahmen von 3.230 Mio. € valutierten zum 31.12.2019 mit 1.899,5 Mio. €. Diese gliedern sich wie folgt:

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 31.12.2019 mit 1.881,0 Mio. €.

Ferner wurde das Finanzministerium 2016 ermächtigt, zulasten des Freistaates für Darlehen aus den Bayerischen Modernisierungsprogrammen an die Siedlungswerk Nürnberg GmbH und die Stadibau - Gesellschaft für den Staatsbedienstetenwohnungsbau in Bayern mbH gegenüber der BayernLabo eine Ausfallbürgschaft bis zu 30 Mio. € zu übernehmen. Die Valutierung zum 31.12.2019 lag bei 10,67 Mio. €.

Durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2018 wurde das Finanzministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bauministerium, Garantien und sonstige Gewährleistungen für die Absicherung von Verbandskrediten von Wohnungseigentümergeinschaften gegenüber der BayernLabo bis zu einer Höhe von 200 Mio. € zu übernehmen. Diese valutierten zum 31.12.2019 mit 7,85 Mio. €.

14.2.2 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.

Der Ermächtigungsrahmen zum 31.12.2019 hat sich im Vergleich zum Vorjahr durch drei neue Kapitaldienst- bzw. Wiedereinsatzgarantien⁵² sowie der Erhöhung der Garantie für das Projekt „Linienstern Mühldorf“ insgesamt um 1,4 auf 8,3 Mrd. € erhöht. Die Ermächtigung wurde bei den Projekten „E-Netz Augsburg“ und „E-Netz Allgäu“ erstmalig in Anspruch genommen und erhöhte die Gesamtinanspruchnahme zum 31.12.2019 um 770,0 Mio. € auf 1,2 Mrd. €. Die Valutierung beträgt unverändert 100,0 Mio. €.

⁵² Vgl. Tabelle 33 Nrn. 11 - 13.

Kapitaldienstgarantien - Wiedereinsatzgarantien (Mio. €; Stand: 31.12.2019) Tabelle 33

Ifd. Nr.	Kapitaldienstgarantien/ Wiedereinsatzgarantien für das Projekt	Ermächtigungs- rahmen		Gesamt- inanspruch- nahme der Ermächtigung		Tatsächliche Valutierung	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019
1.	„Dieselnetz Allgäu“	250	250	125	125	0	0
2.	„Dieselnetz Augsburg I“	100	100	100	100	100	100
3.	„S-Bahn Nürnberg“	400	400	160	160	0	0
4.	„Dieselnetz Nürnberg“	240	240	0	0	0	0
5.	„E-Netz Augsburg“	520	520	0	520	0	0
6.	„Linienstern Mühldorf“	310	630	0	0	0	0
7.	„E-Netz Allgäu“	250	250	0	250	0	0
8.	„Donau-Isar“	400	400	0	0	0	0
9.	„E-Netz Regensburg“	330	330	0	0	0	0
10.	„1. Münchner S-Bahn-Vertrag“	4.100	4.100	0	0	0	0
11.	„Franken-Südthüringen“	0	470	0	0	0	0
12.	„Expressverkehr Ostbayern“	0	340	0	0	0	0
13.	„Regionalverkehr Ostbayern“	0	300	0	0	0	0
	Gesamt	6.900	8.330	385	1.155	100	100

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.

14.3 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.

Bürgschaften der LfA (Mio. €; Bestand am 31.12.2019)			Tabelle 34
Bürgschaftsprogramme	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungsbetrag
Bürgschaft für mittelständische Unternehmen	699	239,6	148,0
Haftungsfreistellungen	9.893	898,1	578,0
Haftungsmäßige Unterbeteiligung	130	576,1	160,5
Inlandsaval (Konsortial)	69	46,9	10,8
Rückbürgschaften zugunsten anderer Länder	1	0,0	0,0
Sonstige LfA-Bürgschaften und Garantien (Banken und Nichtbanken)	1	0,0	0,0
Exportgarantie (Konsortial)	40	10,4	4,6
Vorfinanzierung Auslandsauftrag (Konsortial)	13	2,7	1,4
Vorfinanzierung Inlandsauftrag (Konsortial)	36	19,3	9,6
BBP ¹ -Garantie für Verlängerungsfälle	23	12,6	4,9
BBP ¹ -Garantie für Wachstumsfälle (Banken und Nichtbanken)	74	68,6	26,8
BBP ¹ -Garantie für Innovationsfälle	1	1,0	0,4
Bürgschaft des Bayerischen Bankenfonds	3	0,3	0,2
Rückgarantie zugunsten der Bayerischen Beteiligungsgesellschaft mbH	7	101,2	1,6
Summe	10.990	1.976,8	946,9

¹ Bayerisches Beteiligungsprogramm (BBP).

Der Haftungsbetrag aus den Bürgschaften der LfA belief sich auf 946,9 Mio. €, der v. a. durch Rückgarantien des Bundes von 7,9 Mio. € vermindert wurde (vgl. Tabelle 29).

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. 14.1).

III. AUSGEWÄHLTE AKTUELLE ENTWICKLUNGEN DER HAUSHALTSLAGE UND AUSBLICK

Anmerkung:

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



15 Finanzierungsrahmen für Corona-Maßnahmen

Der Finanzierungsrahmen 2020 für Corona-Maßnahmen inklusive des Sondervermögens BayernFonds umfasste 78,0 Mrd. €.

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

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

Zur Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurden 2020 und 2021 erhebliche zusätzliche Mittel veranschlagt. Diese Maßnahmen werden zum einem über den Staatshaushalt beim neuen Kapitel 13 19 - Sonderfonds Corona-Pandemie - zum anderen im Sondervermögen BayernFonds abgewickelt.

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

Finanzierungsrahmen für Corona-Maßnahmen im Jahr 2020 (Mrd. €)		<i>Tab. 35</i>
		Soll
Staatshaushalt		32,0
davon	<i>Kreditermächtigungen (Kap. 13 19)</i>	<i>20,0</i>
	<i>Bürgschaftsrahmen zur Risikoentlastung der LfA Förderbank Bayern</i>	<i>12,0</i>
Sondervermögen BayernFonds		46,0
davon	<i>Kreditermächtigung</i>	<i>20,0</i>
	<i>Gewährleistungsermächtigung</i>	<i>26,0</i>
Summe		78,0

Der Finanzierungsrahmen **2020** von 78,0 Mrd. € beinhaltet Kreditermächtigungen von 40,0 Mrd. €, Gewährleistungsermächtigungen von 26,0 Mrd. € und einen Bürgschaftsrahmen von 12,0 Mrd. €. Bayern stellte im Ländervergleich den größten Finanzierungsrahmen für Corona-Maßnahmen bereit. Hiervon wurden im Jahr 2020 rd. 10 % in Anspruch genommen.

Der Finanzierungsrahmen **2021** wird voraussichtlich mehr als 70,0 Mrd. € betragen, da die 2020 nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen auf 2021 übertragen werden (s. a. TNrn. 15.1 und 17).

Ein weiterer finanzieller Handlungsspielraum für Corona-Maßnahmen ergibt sich dadurch, dass der Regierungsentwurf zum HG 2021⁵³ vorsieht, den Ermächtigungsrahmen für Staatsbürgschaften nach dem BÜG im Bereich der gewerblichen Wirtschaft von 2,25 Mrd. € um 2,75 auf 5,0 Mrd. € anzuheben (vgl. TNr. 26).

15.1 Staatshaushalt - Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19)

Grundsätzlich ist der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Schuldenbremse).⁵⁴ Ausnahmen sind nur unter den Voraussetzungen des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV möglich. Diese seien laut der Erläuterung zum NHG 2019/2020⁵⁵ erfüllt, da in der Corona-Pandemie eine Naturkatastrophe zu sehen sei, die sich der Kontrolle des Staates entziehe und welche die staatliche Finanzlage absehbar erheblich beeinträchtige.

Mit den zwei Nachtragshaushalten⁵⁶ für das Jahr 2020 sollte insbesondere auf diese Naturkatastrophe reagiert werden und die bayerische Wirtschaft und das Gesundheitssystem zeitnah gestärkt werden. Die Ausgaben, die in diesem Zusammenhang stehen, sollten in dem Kapitel 13 19 - Sonderfonds Corona-Pandemie abgebildet werden. Um die dafür geplanten Maßnahmen sowie die krisenbedingten Steuermindereinnahmen zu finanzieren, sieht das 2. NHG 2020 eine Kreditermächtigung von 20,0 Mrd. € vor.

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

⁵³ Gesetzesentwurf der Staatsregierung zum HG 2021 vom 04.12.2020, LT-Drs. 18/11600.

⁵⁴ Art. 82 Abs. 1 BV, Art. 18 Abs. 1 BayHO.

⁵⁵ Erläuterung zu § 1 Nr. 3 1. NHG 2019/2020 (https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2019/haushaltsplan/Nachtrag.pdf, S. 17 ff., abgerufen am 11.02.2021).

⁵⁶ Vgl. Fn. 55 und Erläuterung zu § 1 Nr. 2 2. NHG 2020 (https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/staatshaushalt_2019/haushaltsplan/Nachtrag2.pdf, S. 9 ff., abgerufen am 11.02.2021).



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

Geplante Corona-Maßnahmen im Staatshaushalt - Soll (Mrd. €)		<i>Tabelle 36</i>	
		2020	2021¹
Einnahmen (Kap. 13 19)		20,0	11,1
<i>davon</i>	aus Krediten	20,0	10,6
	aus Zuweisungen des Bundes für Soforthilfe Corona und Überbrückungshilfen des Bundes	0,0	0,4
Ausgaben		20,0	11,1
<i>davon</i>	zum Ausgleich von krisenbedingten Steuermindereinnahmen	0,0	3,2
	zur Finanzierung der Hightech Agenda Bayern plus	0,0	0,4
	für Landesleistungen (Kap. 13 19)	20,0	7,0
<i>davon</i>	<i>zur Verstärkung der im Kap. 13 19 vorgesehen Ausgaben (2021: „Vorsorgeansatz“)</i>	<i>20,0</i>	<i>1,5</i>
	<i>für den Bereich Gesundheit und Pflege</i>	<i>0,0</i>	<i>3,3</i>
	<i>für die Einrichtung und den Betrieb von lokalen Teststellen</i>	<i>0,0</i>	<i>0,6</i>
	<i>dem Deutschen Herzzentrum München und den klinisch-theoretischen Instituten der Universitäten</i>	<i>0,0</i>	<i>0,4</i>
	<i>für Maßnahmen im Rahmen des Katastrophenfalls</i>	<i>0,0</i>	<i>0,3</i>
	<i>für den Rettungsschirm Kunst</i>	<i>0,0</i>	<i>0,3</i>
	<i>für die Soforthilfe Corona und Lockdown-Hilfen</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>
	<i>Sonstiges</i>	<i>0,0</i>	<i>0,6</i>
<i>davon</i>	für Bundesleistungen (Kap. 13 19)	0,0	0,4
<i>davon</i>	<i>für Soforthilfe Corona und Überbrückungshilfen des Bundes</i>	<i>0,0</i>	<i>0,4</i>

¹ Stand: Gesetzentwurf der Staatsregierung zum HG 2021 vom 04.12.2020, LT-Drs. 18/11600.

2021 sind laut dem Regierungsentwurf zum HG 2021 neue Kreditermächtigungen von 10,6 Mrd. € zur Deckung von Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie vorgesehen. Der tatsächliche Finanzbedarf 2020 und die neue Kreditermächtigung 2021 würden lt. Finanzministerium zusammengerechnet den bisherigen Gesamtkreditrahmen 2020 in Höhe von 20,0 Mrd. € nicht übersteigen. Die Finanzbedarfe in 2020 seien nämlich tatsächlich geringer und die Abwicklung und Abrechnung von in 2020 beschlossenen Corona-Maßnahmen verschoben sich nach 2021.

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

15.2 Sondervermögen - BayernFonds

Auch mit dem BayernFonds sollte auf die Naturkatastrophe der Corona-Pandemie und ihre weitreichenden Auswirkungen sowie Risiken für den Freistaat und für die Realwirtschaft reagiert werden.⁵⁷ Dazu hat der Landtag im April 2020 beschlossen, außerhalb des Staatshaushalts das Sondervermögen BayernFonds einzurichten und eine Bayerische Finanzagentur zu gründen. Das BayernFonds- und Finanzagentur-Gesetz (BayFoG) hierzu trat am 01.05.2020 in Kraft.

Der BayernFonds kann danach Garantien bis zu 26,0 Mrd. € für begebene Schuldtitel und begründete Verbindlichkeiten von Unternehmen übernehmen sowie bis zu 20,0 Mrd. € Schulden aufnehmen, insbesondere um sich an der Rekapitalisierung von Unternehmen zu beteiligen. Ziel dieser Maßnahmen ist die Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft, die für den Wirtschaftsstandort Bayern besonders relevant sind.

Entsprechend der Gesetzesbegründung⁵⁸ zum BayFoG treten die Maßnahmen aus dem BayernFonds neben die vom Bund für die Realwirtschaft vorgesehenen Stabilisierungsmaßnahmen, die durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds nach dem Stabilisierungsfondsgesetz⁵⁹ ermöglicht werden. Das BayFoG erfasst über die Bundesmaßnahmen hinaus auch mittelständische Unternehmen in Bayern, die von dem Bundesgesetz, das nur für größere Unternehmen gilt, nicht profitieren können. Insofern ergänzt das Gesetz auf Landesebene die Sonderprogramme auf Bundesebene und das aus Kap. 13 19 des Staatshaushalts finanzierte Soforthilfeprogramm des Wirtschaftsministeriums (Soforthilfe Corona). Mit einem Finanzrahmen von 46,0 Mrd. € ist der BayernFonds im Ländervergleich das mit Abstand größte Instrument zur Ergänzung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds des Bundes.

Die Europäische Kommission hat den BayernFonds am 20.08.2020 genehmigt. Danach konnte der BayernFonds Garantien bis zum 31.12.2020 gewähren und kann sich bis 30.06.2021 an der Rekapitalisierung von Unternehmen beteiligen. Am 12.02.2021 hat die Europäische Kommission die Genehmigung für den BayernFonds verlängert und an die neue Laufzeit der beihilferechtlichen Ausnahmeregelungen des „Befristeten Rahmens“ angepasst. Dementsprechend kann der BayernFonds Garantien bis 31.12.2021 gewähren und sich bis 31.12.2021 an der Rekapitalisierung von Unternehmen beteiligen.

Bis 31.12.2020 wurden im BayernFonds weder Garantien übernommen noch Ausgaben für Rekapitalisierungsmaßnahmen geleistet.

⁵⁷ LT-Drs. 18/7141, Begründung C, zu Art. 9 Abs. 1 BayFoG.

⁵⁸ LT-Drs. 18/7141, Begründung A, Ziffer II.

⁵⁹ In der Fassung vom 27.03.2020, BGBl. I S. 543.

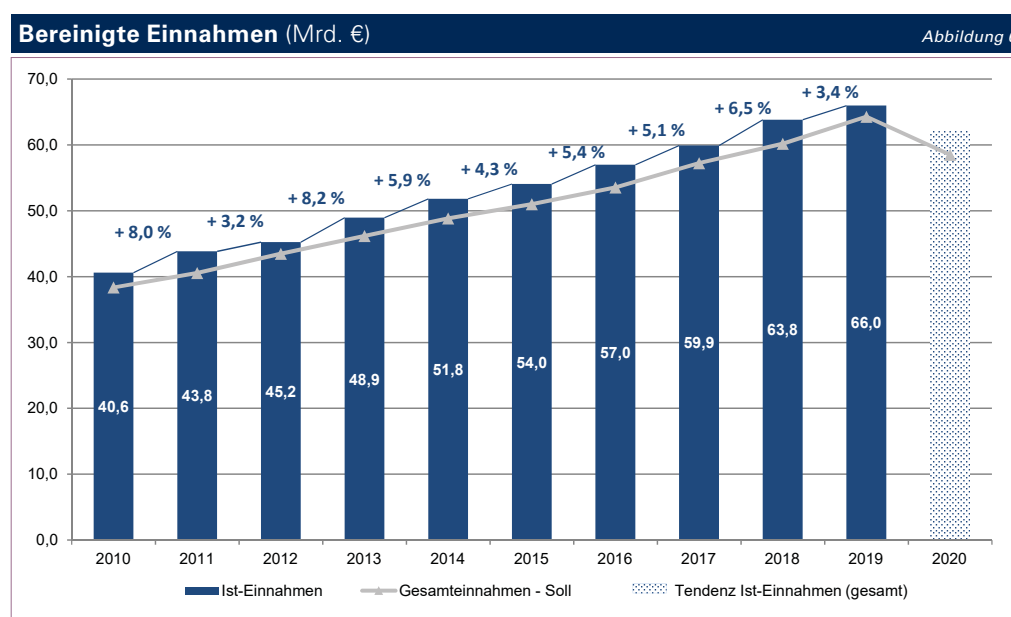
16 Entwicklung des Gesamthaushalts

 Der Gesamthaushalt 2020 stieg um 15,1 auf 80,6 Mrd. € (+ 23,0 %).

Bereinigt um die Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen stiegen die Einnahmen und Ausgaben im Zeitraum 2010 bis 2019 stetig an. Während die Soll-Einnahmen dann 2020 sanken, stiegen die Soll-Ausgaben weiter an.

16.1 Bereinigte Einnahmen und Ausgaben

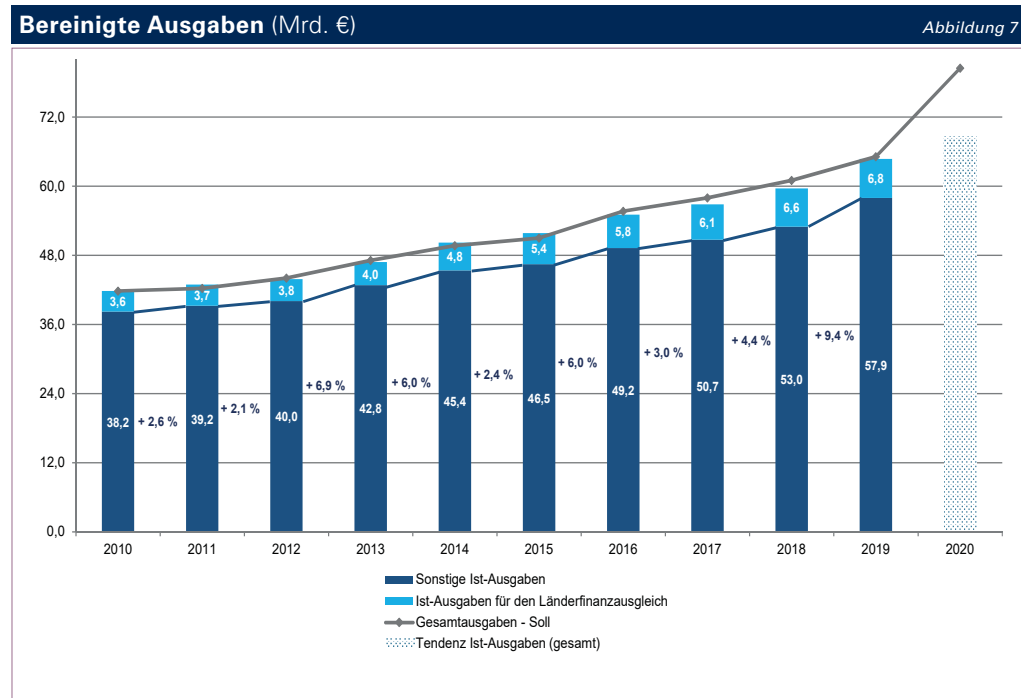
Eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben⁶⁰ erfolgt anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Sie entwickelten sich folgendermaßen:



Die bereinigten Ist-Einnahmen sind im Zeitraum 2010 bis 2019 kontinuierlich gestiegen. Die Steigerungsrate lag zwischen 3,2 und 8,2 %. Der Anstieg bei den bereinigten Ist-Einnahmen beruhte 2019 im Wesentlichen auf der anhaltend günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen. Auch die Abwicklung der Zahlungen aufgrund der Vereinbarungen zur Generalbereinigung zwischen der BayernLB und Österreich über den Staatshaushalt wirkte sich positiv aus (s. a. TNrn. 6 und 9).

⁶⁰ Vgl. TNr. 2.

Für das Haushaltsjahr 2020 wurde mit bereinigten Soll-Einnahmen von 58,5 Mrd. € (- 9,0 %) geplant. Es ist zu erwarten, dass die bereinigten Ist-Einnahmen erstmals seit 11 Jahren gegenüber dem Vorjahr sinken. Dies wird hauptsächlich auf deutlich geringere Steuereinnahmen (- 7,8 Mrd. €, vgl. TNr. 21.2) zurückzuführen sein.



Die bereinigten Ist-Ausgaben sind im Zeitraum 2010 bis 2019 um 22,9 auf 64,7 Mrd. € (+ 54,8 %) gestiegen. Die Entwicklung zeigt, dass die Steigerungen ohne die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich zwischen 2,1 und 9,4 % lagen.

Für das Haushaltsjahr 2020 wurde mit bereinigten Soll-Ausgaben von 80,5 Mrd. € geplant (+ 23,6 %); davon entfallen 20,0 Mrd. € auf den Sonderfonds Corona-Pandemie. 2020 ist davon auszugehen, dass die bereinigten Ausgaben weiter ansteigen werden, selbst wenn man neben dem reformbedingten Wegfall der Ausgaben für den Länderfinanzausgleich auch die Ausgaben für Corona-Maßnahmen herausrechnet.

16.2 Haushaltsplanung 2021

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



Vergleich Haushaltsdaten ab 2019 (Mio. €)									
Tabelle 37									
	Haushaltsjahr 2019			Haushaltsjahr 2020			Haushaltsjahr 2021 (Regierungsentwurf)		
	Soll	Veränderung 2018/2019		Soll	Veränderung 2019/2020		Soll	Veränderung 2020/2021	
Formales Einnahmenvolumen	65.554,7	+ 3.875,7	+ 6,3 %	80.648,1	+ 15.093,4	+ 23,0 %	70.354,2	- 10.293,9	- 12,8 %
abzgl. Entnahme aus der „Haushalts-sicherungsrücklage“ (Zuführungen an den Haushalt)	1.275,8	- 1.696,0	- 57,1 %	2.147,8	+ 872,0	+ 68,4 %	2.108,9	- 38,9	- 1,8 %
abzgl. Entnahme aus sonst. Rücklagen, Fonds und Stöcken (Zuführungen an den Haushalt)	20,0	+ 0,0	0,0 %	70,0	+ 50,0	+ 250,0 %	0,0	- 70,0	- 100,0 %
abzgl. Kreditaufnahme (Kap. 13 06 und Kap. 13 60)	- 50,0	+ 1.450,0	- 96,7 %	- 50,0	0,0	0,0 %	- 50,0	0,0	0,0 %
abzgl. Kreditaufnahme (Kap. 13 19 - Sonderfonds Corona)				20.000,0	+ 20.000,0		10.645,4	- 9.354,6	- 46,8 %
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	9,6	- 2,8	- 22,6 %	8,9	- 0,7	- 7,3 %	7,7	- 1,2	- 13,6 %
bereinigtes Einnahmenvolumen	64.299,3	+ 4.124,5	+ 6,9 %	58.471,4	- 5.827,9	- 9,1 %	57.642,3	- 829,1	- 1,4 %
Formales Ausgabevolumen	65.554,7	+ 3.875,7	+ 6,3 %	80.648,1	+ 15.093,4	+ 23,0 %	70.354,2	- 10.293,9	- 12,8 %
abzgl. Zuführung an „Haushalts-sicherungsrücklage“ (Auszahlungen aus dem Haushalt)	89,5	- 452,6	- 83,5 %	58,7	- 30,8	- 34,4 %	7,5	- 51,2	- 87,2 %
abzgl. Zuführung an sonstige Rücklagen - z. B. Grundstock (Auszahlungen aus dem Haushalt)	327,0	+ 205,0	+ 168,0 %	123,0	- 204,0	- 62,4 %	123,5	+ 0,5	+ 0,4 %
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	9,6	- 2,8	- 22,6 %	8,9	- 0,7	- 7,3 %	7,7	- 1,2	- 13,6 %
bereinigtes Ausgabevolumen	65.128,6	+ 4.126,0	+ 6,8 %	80.457,5	+ 15.328,9	+ 23,5 %	70.215,5	- 10.242,0	- 12,7 %
abzgl. Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie	0,0	0,0	---	20.000,0	+ 20.000,0	---	7.412,8	- 12.587,2	- 62,9 %
verbleibendes bereinigtes Ausgabevolumen	65.128,6	+ 4.126,0	+ 6,8 %	60.457,5	- 4.671,1	- 7,2 %	62.802,7	+ 2.345,2	+ 3,9 %
abzgl. Ausgaben für Länderfinanzausgleich	6.900,0	+ 600,0	+ 9,5 %	0,0	- 6.900,0	- 100,0 %	0,0	0,0	0,0 %
verbleibendes bereinigtes Ausgabevolumen	58.228,6	+ 3.526,0	+ 6,4 %	60.457,5	+ 2.228,9	+ 3,8 %	62.802,7	+ 2.345,2	+ 3,9 %

Ohne die Ausgaben für den Sonderfonds Corona-Pandemie sieht der Regierungsentwurf zum Haushalt 2021 eine Ausgabensteigerung von 2,3 Mrd. € (+ 3,9 %) vor. Die Ausgabensteigerung beruht beispielsweise auf zusätzlichen Ausgaben für die Hightech Agenda Bayern und die Hightech Agenda Bayern (Plus) (+ 579,5 Mio. €), die Förderung von Kindertageseinrichtungen (+ 257,5 Mio. €), den Zuwanderungs- und Integrationsfonds (+ 102,0 Mio. €) sowie für das Landespflegegeld (+ 92,2 Mio. €). Die investiven Ausgaben steigen im Haushaltsjahr 2021 um 1,1 auf 9,9 Mrd. €.

2021 sind knapp 5.600 neue Stellen geplant,⁶¹ davon 1.835 Stellen für die Hightech Agenda Bayern (Plus), 1.250 Stellen für neue Lehrkräfte sowie 500 Stellen für die Polizei im Rahmen des 10-Punkte-Plans und des Masterplans Bayern Digital. Für den Pakt für den öffentlichen Gesundheitsbereich sowie zur allgemeinen Stärkung des öffentlichen Gesundheitsdienstes sind 501 neue Stellen vorgesehen.

Die für das Haushaltsjahr 2021 vorgesehenen zusätzlichen Ausgaben finanzieren zu einem großen Teil Daueraufgaben und werden damit, insbesondere wegen steigender Personalausgaben aufgrund der neuen Stellen, auch kommende Haushalte belasten.

⁶¹ Fn. 53, Übersicht Teil VII zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021; Personalsoll A.



17 Kreditermächtigungen

Für die Jahre 2020 und 2021 sind im Staatshaushalt unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse neue Kreditermächtigungen von insgesamt 20,0 Mrd. € zur Finanzierung des Sonderfonds Corona-Pandemie vorgesehen.

Der Ausnahmecharakter der notlagenbedingten Nettokreditaufnahme erfordert eine nachvollziehbare und detaillierte Darlegung der kreditfinanzierten Maßnahmen sowie deren Eignung zur Überwindung der Notlage.

Das Finanzministerium darf nur Kredite aufnehmen, wenn der Landtag entsprechende Kreditermächtigungen hierfür im Haushaltsgesetz vorsieht.⁶² Da der Haushalt grundsätzlich ohne neue Schulden ausgeglichen werden soll,⁶³ sahen die Haushaltsgesetze seit 2009 bis einschließlich 2019 im Staatshaushalt keine Ermächtigung für eine Kreditaufnahme zur Deckung der Ausgaben vor. Für 2020 sah das Haushaltsgesetz unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse⁶⁴ erstmals seit dem 2. NHG 2008⁶⁵ wieder eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben vor.

Zur Finanzierung der Ausgaben aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie (Kap. 13 19) wurden **2020** neue Kreditermächtigungen von 20,0 Mrd. € im Staatshaushalt eingeplant. Soweit die Kreditermächtigungen 2020 nicht in Anspruch genommen wurden, aber im Haushaltsjahr 2021 zur weiteren Abwicklung der Corona-Maßnahmen, insbesondere während des Zeitraums der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung, noch zur Deckung benötigt werden, können diese - ebenso wie die Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen⁶⁶ - übertragen werden.⁶⁷ Die restlichen Kreditermächtigungen sollen zum Ende des Haushaltsjahres 2020 in Abgang gestellt werden.

Um die Maßnahmen des Sonderfonds Corona-Pandemie im Haushaltsjahr **2021**, die Steuermindereinnahmen und die Maßnahmen zur Beschleunigung und Ergänzung der Hightech Agenda Bayern finanzieren zu können, sieht der Regierungsentwurf zum HG 2021 neue Kreditermächtigungen von 10,6 Mrd. € vor. Ergänzend hierzu könnte das Finanzministerium die aus 2020 bei Kap. 13 19 übertragenen Kreditermächtigungen zur Finanzierung der Maßnahmen - insbesondere zur Überbrückung des Zeitraums der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung - in Anspruch nehmen. Nach der Begründung des Regierungsentwurfs zum HG 2021 soll der Gesamtkreditrahmen 2020 für Kap. 13 19 von insgesamt 20,0 Mrd. € nicht überschritten werden.

⁶² Art. 18 BayHO, Art. 2 und 2a HG 2019/2020, zuletzt geändert durch das 2. NHG 2020, sowie Art. 2 und 2a des E-HG 2021.

⁶³ Art. 18 Abs. 1 BayHO.

⁶⁴ Art. 18 Abs. 2 BayHO und Art. 82 Abs. 3 BV.

⁶⁵ Art. 2a 2. NHG 2018; Kap. 13 60 - Stabilisierungsfonds BayernLB.

⁶⁶ Vgl. TNr. 1.3.

⁶⁷ Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2019/2020 i. d. F. des 2. NHG 2020 und Art. 8 Abs. 3 HG 2019/2020.

Bei der Feststellung der Notsituation, namentlich aber bei der Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen und der Einzelheiten ihrer Durchführung besteht ein Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers, dessen Ausfüllung durch nachvollziehbare und detaillierte Begründungen dargelegt werden sollte.

Ob sich diese Begründung aus dem Regierungsentwurf zum HG 2021 für die Hightech Agenda Bayern (Plus) im oben genannten erforderlichen Umfang ergibt, ist nach Auffassung des ORH zweifelhaft: Denn die als zusätzliche konjunkturstützende Maßnahme beschlossene Hightech Agenda Bayern (Plus) soll in Höhe von 0,4 Mrd. € durch eine krisenbedingte Kreditaufnahme finanziert werden, obwohl diese laut Regierungsentwurf eine Ergänzung und Beschleunigung des schon in 2019 beschlossenen Sonderprogramms Hightech Agenda Bayern darstellt.



18 Entwicklung der Ausgabereste

Die Ausgabereste haben sich in den letzten 10 Jahren verdoppelt und belaufen sich zum 31.12.2019 auf 8,0 Mrd. €. Nach Auffassung des ORH deutet diese Entwicklung darauf hin, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung erneut nicht ausreichend entsprochen wird.

Ausgabereste können gebildet werden, wenn die tatsächlichen Ausgaben geringer sind als die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Die Übertragung und Inanspruchnahme der übertragbaren Ausgabemittel bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums.⁶⁸

Die Ressorts beantragen die Übertragung der Ausgabereste beim Finanzministerium mittels Resteplan. Dieser ist über die IHV-Verfahrenskomponente Restebearbeitung/Jahresabschluss zu erstellen. Hierbei können die Ressorts zunächst selbstständig nicht mehr benötigte übertragbare Ausgabemittel in Abgang stellen. Im Einwilligungsverfahren können vom Finanzministerium zusätzliche Ausgabereste eingezogen werden. Für 2019 ergibt sich folgendes Bild:

Ausgabereste je Ressort (Mio. €)		Tabelle 38
	Summe der von den Ressorts in Abgang und vom FM eingezogenen Beträge	Übertragene Ausgabereste
Bayerischer Landtag (Epl. 01)	7,5	18,6
Ministerpräsident und Staatskanzlei (Epl. 02)	8,9	34,1
Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (Epl. 03)	122,0	767,3
Staatsministerium der Justiz (Epl. 04)	15,9	206,9
Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Epl. 05)	41,2	407,5
Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (Epl. 06)	110,9	403,3
Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Epl. 07)	18,1	577,8
Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Epl. 08)	14,0	143,0
Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Epl. 09)	20,0	1.441,7
Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (Epl. 10)	68,6	343,8
Bayerischer Oberster Rechnungshof (Epl. 11)	1,1	0,4
Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Epl. 12)	5,3	145,7
Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 13)	237,6	1.453,9
Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Epl. 14)	43,7	243,9
Staatsministerium Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)	15,4	1.765,7
Staatsministerium für Digitales (Epl. 16)	7,4	21,0
Summe	737,7	7.974,4

⁶⁸ Vgl. TNr. 1.2.1.

Ende 2019 betragen die aufgelaufenen Ausgabereste in folgenden Fällen mehr als 100 Mio. €:

➤ Schienenpersonennahverkehr (Kap. 09 07)	726,2 Mio. €
➤ Leistungen nach dem BayÖPNVG (Kap. 13 10 TG 81)	551,6 Mio. €
➤ Wohnraumförderung (Kap. 09 04)	440,5 Mio. €
➤ Allgemeine Wirtschaftsförderung (Kap. 07 03)	380,1 Mio. €
➤ TU München - Sonstige Ausgaben zulasten Mittel Dritter (Kap. 15 12 Tit. 547 41)	237,7 Mio. €
➤ Förderung von Plankrankenhäusern nach dem KHG i. V. m. dem BayKrG (Kap. 13 10 TG 71, 72 und 74 - 75)	156,6 Mio. €
➤ Förderung der Breitbanderschließung (Kap. 06 03 TG 72)	144,0 Mio. €
➤ Zuweisungen an Gemeinden zum Bau von Abwasseranlagen gem. Art. 13e BayFAG (Kap. 13 10 Tit. 883 04)	131,9 Mio. €
➤ Ausgaben für die Digitale Bildung (Kap. 05 04 TG 77)	130,5 Mio. €
➤ Förderung von Kindertageseinrichtungen (Kap. 10 07 TG 88 - 93)	119,6 Mio. €
➤ Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr nach dem Entflechtungsgesetz (Kap. 13 10 Tit. 883 09, 883 10)	117,1 Mio. €
➤ Leistungen im Zusammenhang mit der Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts (Kap. 03 03 Tit. 883 04, 893 05)	106,1 Mio. €

Wesentlich erhöhten sich die Ausgabereste im Haushaltsjahr 2019 in folgenden Fällen:

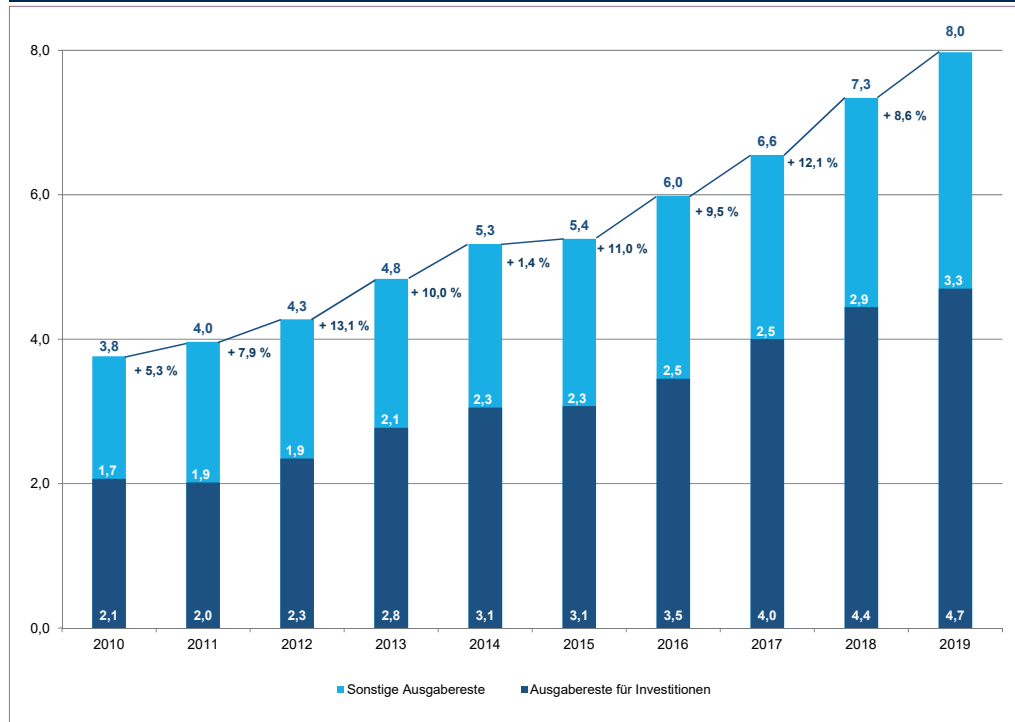
- Nach dem Gesetz für ein **Bayerisches Landespflegegeld** erhält jeder Pflegebedürftige mit Hauptwohnsitz in Bayern ab dem Pflegegrad 2 eine jährliche Einmalzahlung in Höhe von 1.000 €. Hier sind 2019 Ausgabereste von **97,6** Mio. € entstanden. Diese werden laut Verwaltung für die Auszahlungen des Landespflegegeldes im Jahr 2020 benötigt.
- Bei den Leistungen der **Digitalen Bildung** (Kap. 05 04 TG 77) stiegen 2019 die Ausgabereste um **93,0** auf 130,5 Mio. € an. Hier wurden mit dem 1. NHG 2018 im Rahmen des „Masterplans Bayern Digital II“ zusätzliche Haushaltsmittel für mehrjährige Förderprogramme zur Verbesserung der IT-Ausstattung im Bereich Schule



ausgebracht. Die Ausgabereste werden laut Verwaltung überwiegend zur Finanzierung der Bewilligungen im Rahmen der Förderprogramme „Digitalbudget“ und „iFU-Budget⁶⁹“ benötigt.

- Die Ausgabereste für den abschließenden Aufbau und den Betrieb der **Integrierten Leitstellen (ILS)** sowie der **Integrierten Lehrleitstelle** an der Staatlichen Feuerweherschule Geretsried stiegen um **50,6** auf 63,7 Mio. € an. Nach Darstellung der Verwaltung war die Übertragung der teilweise durch Zuwendungsbescheide gebundenen Ausgabereste erforderlich, um die Betriebssicherheit der ILS nicht zu gefährden. Zudem stünden noch weitere Maßnahmen, wie z. B. der Hardwaretausch an.
- Bei den Leistungen im Rahmen der **Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts** sind Ausgabereste in Höhe von insgesamt **106,1** Mio. € entstanden:
 - Seit dem 01.01.2018 müssen Haus- und Grundbesitzer in Bayern nicht mehr für die Sanierung oder den Ausbau von innerörtlichen Straßen bezahlen. Die sog. **Straßenausbaubeiträge** wurden abgeschafft und den Gemeinden damit die Möglichkeit genommen, diese zu erheben. Die Gemeinden haben jedoch nach Art. 19 Abs. 9 KAG u. a. einen Anspruch auf Erstattung entgangener Beiträge. Der hier entstandene Ausgaberest (**56,1** Mio. €) wird laut Verwaltung vollumfänglich für weitere Erstattungen an Kommunen benötigt.
 - Für Grundstücksbesitzer und private Unternehmer, die in der Zeit vom 01.01.2014 bis 31.12.2017 noch zu Straßenausbaubeiträgen herangezogen wurden, wurde ein **Härtefallfonds** eingerichtet. Betroffene konnten bis 31.12.2019 einen Antrag stellen. Deswegen wurde 2019 nicht mehr über die Anträge entschieden. Die Ausgabereste (**50,0** Mio. €) werden nach Aussage der Verwaltung ebenfalls vollumfänglich zur Auszahlung kommen.

⁶⁹ Budget für integrierte Fachunterrichtsräume.

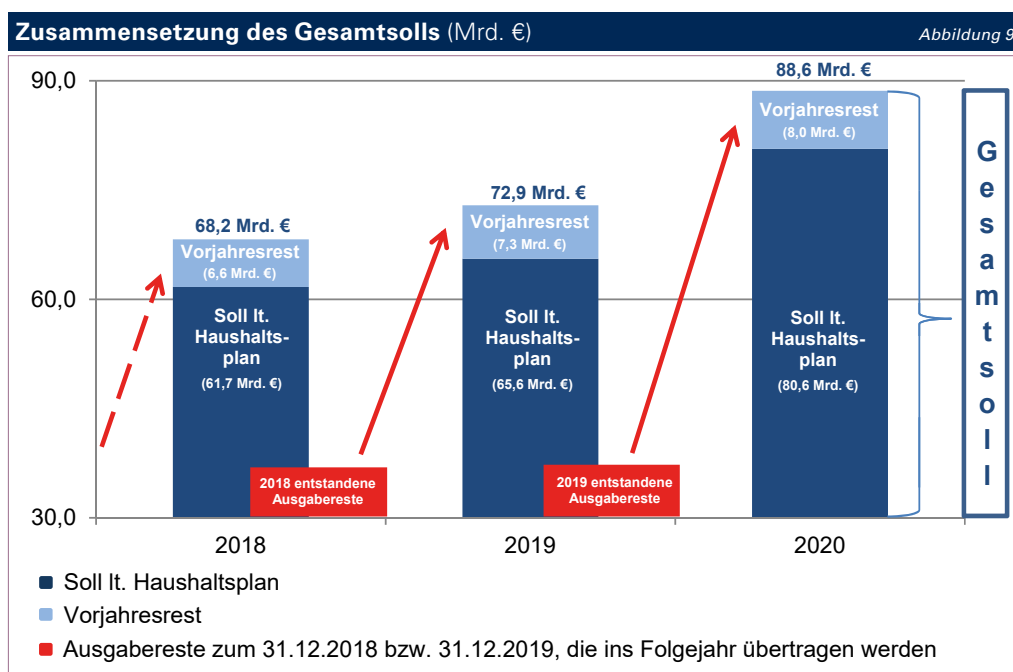


Die Ausgaberrreste sind in den letzten 10 Jahren um 111,9 % angestiegen. Nach Auffassung des ORH deutet diese Entwicklung darauf hin, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung erneut nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Im investiven Bereich könnte ein Anstieg der Ausgaberrreste vermieden werden, wenn verstärkt Verpflichtungsermächtigungen genutzt würden.

19 Entwicklung des Gesamtsolls

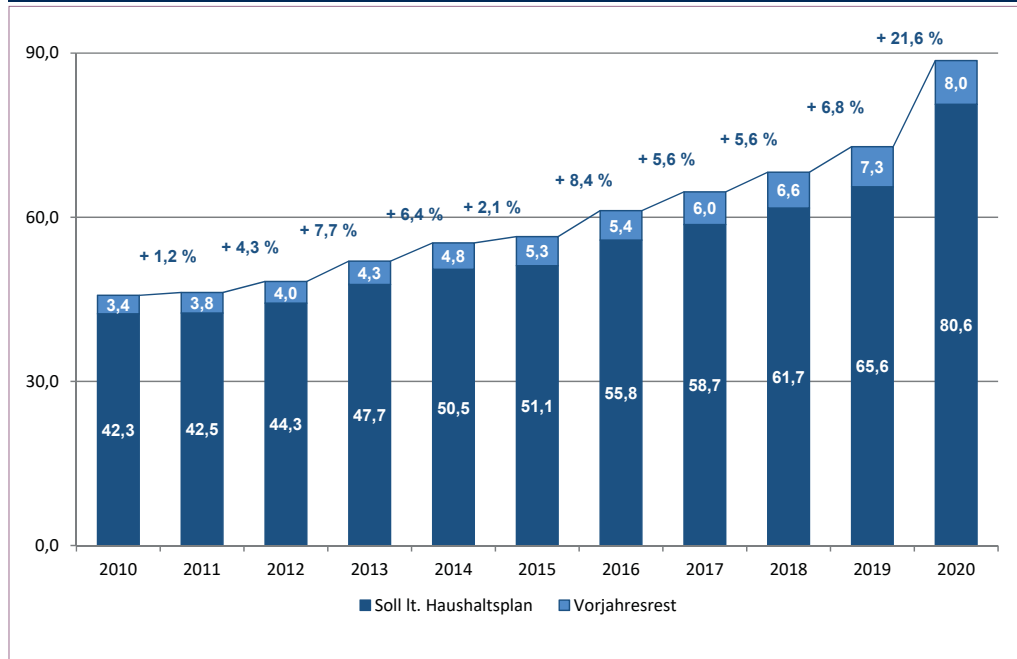
Gesamtsoll ist die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben und der aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste. Das Gesamtsoll stieg in den letzten Jahren kontinuierlich an.

Der Freistaat erstellt den Jahresabschluss als sog. Soll-Abschluss.⁷⁰ Dabei werden die zur Deckung der Ausgabereste erforderlichen Einnahmereste mit ins nächste Haushaltsjahr übertragen (s. a. TNr. 1.3). Die so finanzierten Ausgabereste des Vorjahres können dann zusätzlich zum Ansatz im jeweils aktuellen Haushaltsplan in Anspruch genommen werden (s. a. TNr. 18).



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

⁷⁰ Art. 25 BayHO.



In den letzten Jahren hat sich das Gesamtsoll kontinuierlich erhöht. Die Steigerung des Gesamtsolls lag zwischen 1,2 und 21,6 %. Der massive Anstieg des Solls im Jahr 2020 ist nach dem Haushaltsplan überwiegend auf die zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Corona-Pandemie (20,0 Mrd. €) zurückzuführen.

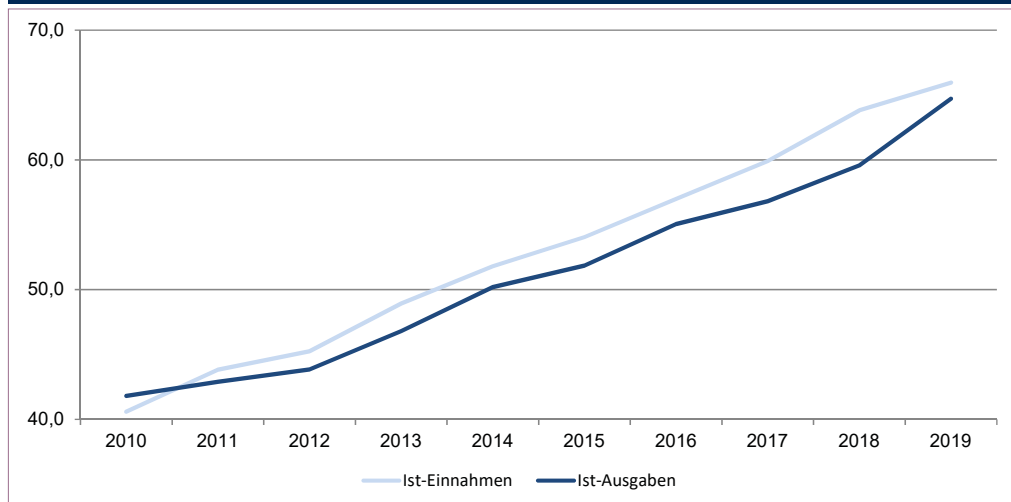


20 Entwicklung des Finanzierungssaldos

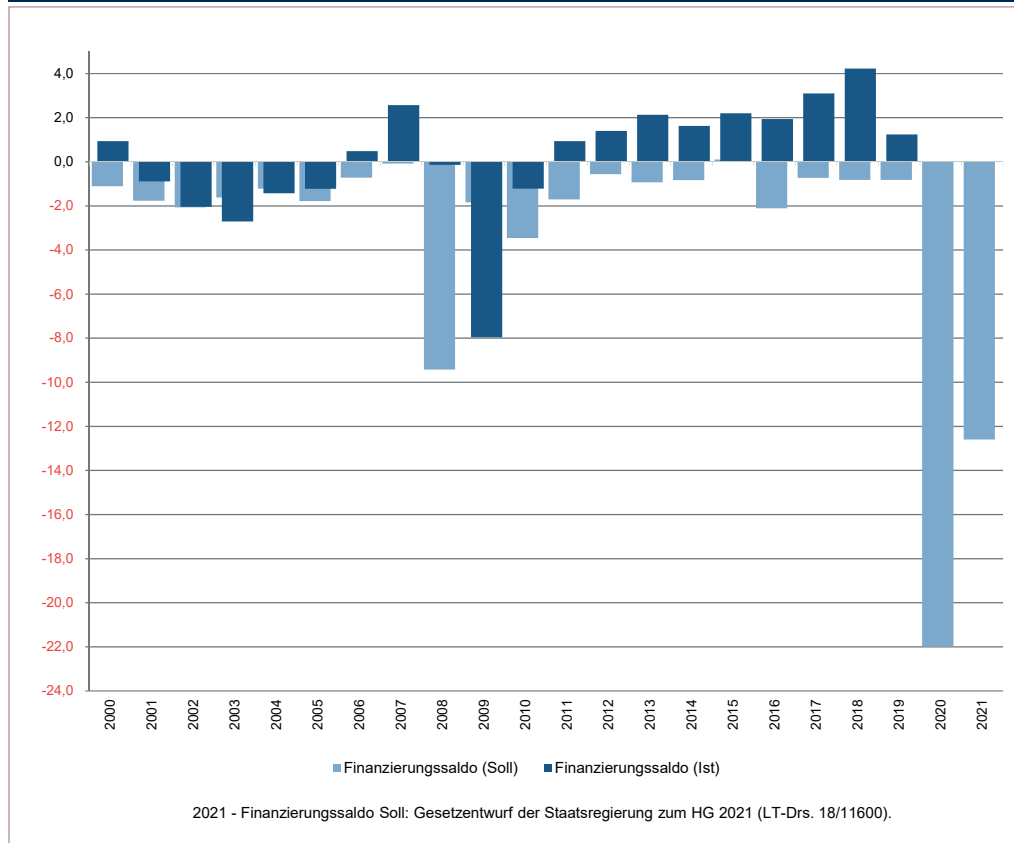
- Der Finanzierungssaldo (Ist) war in den Jahren 2011 bis 2019 stets positiv. 2020 wird dieser erstmals nach 10 Jahren voraussichtlich wieder negativ sein. Außer 2015 wurden die Haushalte 2011 bis 2021 stets mit einem negativen Finanzierungssaldo (Soll) geplant.

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

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



Diese Gegenüberstellung macht deutlich, dass sowohl die bereinigten Ist-Einnahmen als auch die bereinigten Ist-Ausgaben bis einschließlich 2019 erheblich gestiegen sind.



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

Mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 wurde für 2020 ebenfalls wieder mit einem negativen Finanzierungssaldo geplant (- 1.267,7 Mio. €)⁷¹. Mit den beiden Nachtragshaushalten⁷² verschlechterte sich der Finanzierungssaldo (Soll) - überwiegend aufgrund des Sonderfonds Corona-Pandemie (20,0 Mrd. €) - um 20.718,4 auf - 21.986,1 Mio. €. Zum Haushaltsausgleich sollen die Ausgaben des Sonderfonds Corona-Pandemie im Kap. 13 19 durch Kreditaufnahmen finanziert werden.

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

⁷¹ HG 2019/2020.

⁷² NHG 2019/2020 und 2. NHG 2020.



Wegen der zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Corona-Pandemie sowie der zurückgegangenen Steuereinnahmen wird es **2020** voraussichtlich erstmals seit 10 Jahren wieder einen deutlichen negativen Finanzierungssaldo (Ist) geben.

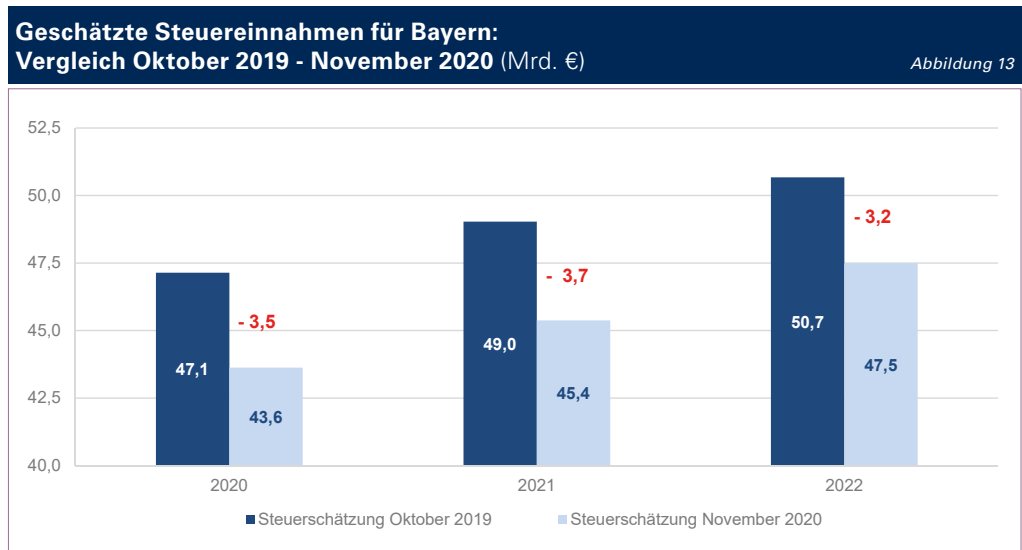
Der Regierungsentwurf für den Haushalt **2021** plant erneut mit einem negativen Finanzierungssaldo (- 12,6 Mrd. €). Dies ist u. a. auch auf die Kreditfinanzierung der Corona-Maßnahmen und der weiteren insbesondere krisenbedingten Steuermindereinnahmen zurückzuführen.

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

Basis für den Doppelhaushalt 2019/2020 war zunächst die **Steuerschätzung vom 23. bis 25.10.2018**, für die beiden Nachtragshaushaltsgesetze die **Steuerschätzung vom 28. bis 30.10.2019**. Die Steuerschätzungen im Mai und September 2020 ließen erkennen, dass aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie teilweise mit erheblichen Steuermindereinnahmen zu rechnen sein wird.

Mit der Steuerschätzung vom **10. bis 12.11.2020** haben sich die Prognosen der Steuereinnahmen gegenüber der September-Steuerschätzung zwar leicht verbessert, allerdings wurden für 2020 Steuermindereinnahmen von 3,5 Mrd. € und für 2021 von 3,7 Mrd. € gegenüber der Steuerschätzung Oktober 2019 prognostiziert. Tatsächlich beliefen sich die Steuermindereinnahmen 2020 auf 2,7 Mrd. € (s. a. TNr. 21.2). Die Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2020 wurden bei der Aufstellung des Regierungsentwurfs für den Haushalt 2021 berücksichtigt. Von den 3,7 Mrd. € Steuermindereinnahmen für 2021 seien lt. Finanzministerium 3,2 Mrd. € krisenbedingt und 0,5 Mrd. € durch Steuerrechtsänderungen (z. B. Familienentlastungsgesetz) verursacht.

Die nachfolgende Abbildung vergleicht die Ergebnisse der letzten Steuerschätzung vor der Corona-Pandemie im Oktober 2019 mit der Steuerschätzung vom November 2020.



Für **2021** sollen Steuermindereinnahmen in Höhe von 3,2 Mrd. € durch Kredite ausgeglichen werden, da diese laut der Begründung zum Regierungsentwurf des HG 2021 krisenbedingt seien.



21 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen sind 2019 um 1.185,9 Mio. € (+ 2,3 %) angestiegen, 2020 verringerten sie sich um 7.794,6 Mio. € (- 14,9 %).

21.1 Steueraufkommen

Das Steueraufkommen in Bayern resultiert aus

- Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder und
- Landessteuern.

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

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio. €)						Tabelle 39
Steuerarten	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	40.071,8	41.691,0	44.326,6	46.840,5	49.225,4	48.692,8
Veranlagte Einkommensteuer	10.572,8	11.726,8	12.927,1	12.969,2	13.962,3	12.574,9
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	4.745,9	5.355,2	5.862,6	6.475,3	6.313,9	5.528,0
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.685,9	1.320,4	1.475,6	1.537,4	1.249,0	1.437,5
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	4.652,3	5.998,0	5.209,1	7.384,7	5.977,6	4.738,2
Umsatzsteuer	25.320,1	27.681,6	28.412,1	30.182,9	31.399,6	30.027,3
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.073,0	3.250,5	3.581,6	3.874,1	3.980,8	3.136,4
Gewerbsteuerumlage	1.586,6	1.691,9	1.889,3	1.986,3	1.662,3	775,3
Summe	91.708,4	98.715,4	103.684,0	111.250,3	113.770,9	106.910,5
Landessteuern						
Vermögensteuer	- 1,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Erbschaftsteuer	1.570,0	1.723,1	1.442,1	1.813,5	1.854,0	2.179,0
Grunderwerbsteuer	1.570,4	1.779,2	1.785,1	1.910,2	2.104,4	2.252,0
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	253,6	259,6	268,7	280,3	273,6	318,3
Feuerschutzsteuer	73,5	73,2	76,7	80,7	84,0	87,4
Biersteuer	157,4	154,6	152,4	151,5	150,4	141,9
Summe	3.623,8	3.989,7	3.725,1	4.236,2	4.466,4	4.978,5
Gesamt	95.332,2	102.705,1	107.409,1	115.486,5	118.237,3	111.889,0

Das Steueraufkommen 2019 ist gegenüber dem Vorjahr um 2.750,8 Mio. € (+ 2,4 %) angestiegen, 2020 verringerte es sich um 6.348,3 Mio. € (- 5,4 %).

21.2 Steuereinnahmen

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

Die Steuereinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Steuereinnahmen (Mio. €)								Tabelle 40
Steuerarten	2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2015/2019	2020	Veränderung 2019/2020
Gemeinschaftssteuern								
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	14.639,7	15.255,3	16.350,8	17.340,3	18.215,9	+ 24,4 %	17.528,5	- 3,8 %
Veranlagte Einkommensteuer	4.493,4	4.983,9	5.494,0	5.511,9	5.934,4	+ 32,1 %	5.344,3	- 9,9 %
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2.253,4	2.527,1	2.727,6	3.081,4	3.066,9	+ 36,1 %	2.640,3	- 13,9 %
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	741,8	581,0	649,3	676,4	549,6	- 25,9 %	632,5	+ 15,1 %
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	2.326,2	2.999,0	2.604,6	3.692,3	2.988,8	+ 28,5 %	2.369,1	- 20,7 %
Umsatzsteuer	9.680,3	10.926,6	10.420,5	11.102,0	11.777,6	+ 21,7 %	7.385,9	- 37,3 %
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3.073,0	3.250,5	3.581,6	3.874,1	3.980,8	+ 29,5 %	3.136,4	- 21,2 %
Gewerbesteuerumlage	1.253,0	1.336,4	1.489,5	1.564,6	1.284,8	+ 2,5 %	455,1	- 64,6 %
Summe	38.460,8	41.859,8	43.317,9	46.843,1	47.798,8	+ 24,3 %	39.492,1	- 17,4 %
Landessteuern								
Vermögensteuer	- 1,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0 %	0,0	0,0 %
Erbschaftsteuer	1.570,0	1.723,1	1.442,1	1.813,5	1.854,0	+ 18,1 %	2.179,0	+ 17,5 %
Grunderwerbsteuer	1.570,4	1.779,2	1.785,1	1.910,2	2.104,4	+ 34,0 %	2.252,0	+ 7,0 %
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	253,6	259,6	268,7	280,3	273,6	+ 7,9 %	318,3	+ 16,3 %
Feuerschutzsteuer	73,5	73,2	76,7	80,7	84,0	+ 14,3 %	87,4	+ 4,0 %
Biersteuer	157,4	154,6	152,4	151,5	150,4	- 4,4 %	141,9	- 5,7 %
Summe	3.623,8	3.989,7	3.725,1	4.236,2	4.466,4	+ 23,3 %	4.978,5	+ 11,5 %
Gesamt	42.084,6	45.849,5	47.043,0	51.079,3	52.265,2	+ 24,2 %	44.470,6	- 14,9 %

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2019 gegenüber dem Vorjahr um 1.185,9 Mio. € (+ 2,3 %) angestiegen, 2020 verringerten sie sich um 7.794,6 Mio. € (- 14,9 %).

Die für 2020 ausgewiesenen Steuereinnahmen sind allerdings nur bedingt mit den Vorjahreswerten vergleichbar. Durch einen Systemwechsel im bundesstaatlichen Finanzausgleich werden die Abschlagszahlungen bei der Umsatzsteuer ab 2020 bereits bei den Einnahmen verrechnet.⁷³

⁷³ Vgl. Haushaltsplan 2019/2020 Kap. 13 03, Erläuterung zu Tit. 612 01.



22 Entwicklungen im Personalbereich

Im Zeitraum 2015 bis 2019 hat sich die Zahl der Stellen um 16.769 (+ 5,9 %) auf 299.852 erhöht.

Die Entwicklung der Stellen, also der Planstellen und anderen Stellen, nahm seit dem Jahr 2015 im gesamten Staatshaushalt sowie in den Bereichen allgemeinbildende Schulen, bei den Hochschulen (Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften - ohne Universitätsklinika sowie Kunst- und Musikhochschulen), bei der Polizei, in den Finanzämtern und im Justizvollzug per Saldo folgenden Verlauf:

Stellenentwicklung ¹							Tabelle 41	
	2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2015 - 2019		
Schulen (Kap. 05 12 - 05 21, ohne Kap. 05 20)	106.457	106.450	108.673	108.763	109.536	+ 3.079	+ 2,9 %	
Hochschulen	33.718	33.729	34.350	34.456	36.286	+ 2.568	+ 7,6 %	
Polizei (Kap. 03 17 - 03 21)	40.351	40.445	41.969	42.369	43.039	+ 2.688	+ 6,7 %	
Finanzämter (Kap. 06 05)	17.978	18.228	18.588	18.988	19.007	+ 1.029	+ 5,7 %	
Justizvollzug (Kap. 04 05)	5.905	5.905	6.058	6.063	6.232	+ 327	+ 5,5 %	
Übrige Verwaltung	78.674	78.941	83.559	84.210	85.751	+ 7.077	+ 9,0 %	
Stellen gesamt	283.083	283.698	293.197	294.851	299.852	+ 16.769	+ 5,9 %	

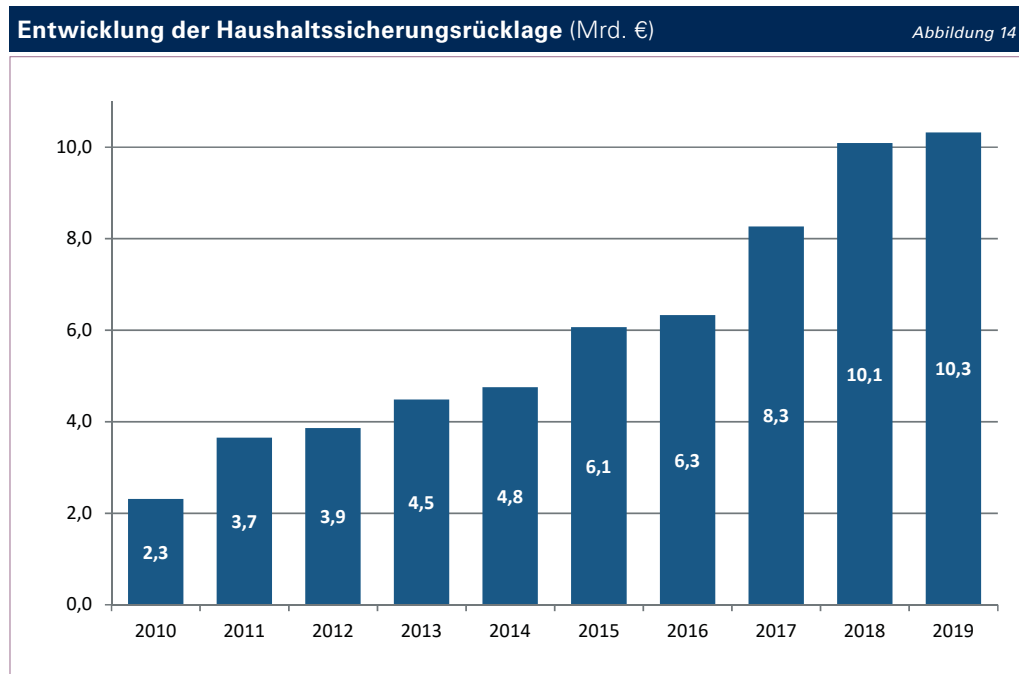
¹ Stellenzahlen der Stammhaushalte; enthalten sind die Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (2019: 9.819 Stellen) sowie Stellen für Referendare (2019: 13.634 Stellen).

Die Haushaltssicherungsrücklage wäre nach Planung in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Tatsächlich hat die positive Einnahmenentwicklung auch 2019 zu einem weiteren Anstieg auf 10,3 Mrd. € geführt.⁷⁴ Ende 2021 soll sie aufgrund von Entnahmen voraussichtlich 6,1 Mrd. € betragen.⁷⁵

Soweit es sich um die Finanzierung von auf Dauer angelegten neuen Ausgaben handelt, sieht der ORH Entnahmen aus der Rücklage kritisch.

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

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



Im Verlauf des Haushaltsvollzugs **2019** wurden der Haushaltssicherungsrücklage einerseits 1,3 Mrd. € entnommen, davon 50,0 Mio. € für die Schuldentilgung. Aufgrund des positiven Verlaufs der Einnahmen konnten ihr andererseits 1,5 Mrd. € zugeführt werden. Die Rücklage stieg somit per Saldo um 0,2 auf 10,3 Mrd. € an.⁷⁶ Darin enthalten waren Ende 2019 noch 400,0 Mio. € aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind.

⁷⁴ Die Abschlussbuchungen für das Haushaltsjahr 2020 standen zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht endgültig fest.

⁷⁵ Vgl. Fn. 53, Einzelplan 13, Anlage B, Erläuterung zu Kap. 80 01.

⁷⁶ Vgl. TNr. 12.1, Tabelle 24.

Haushaltssicherungsrücklage - geplante Entnahmen und Zuführungen (Mio. €)				Tabelle 42
	Soll 2020		Soll 2021	
	lt. HG 2019/2020	lt. NHG 2019/2020		
Bestand zum 31.12. des Vorjahres	8.569,2	10.319,8	8.230,7	
geplante Entnahme (Soll)	- 2.121,9	- 2.147,8	- 2.108,9	
davon zum Haushaltsabgleich	- 804,1	- 1.135,1	- 966,9	
zur teilweisen Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds (Asyl)	- 314,1	- 231,4	- 389,9	
zur teilweisen Finanzierung der Ausgaben für die Zukunftsaufgaben Artenschutz und Klimaaufbau	0,0	- 477,6	0,0	
zur Finanzierung der Hightech Agenda Bayern (Bestandsmaßnahmen)			- 490,3	
zur Schuldentilgung (Kap. 13 06)	- 550,0	0,0	0,0	
zur Finanzierung von Aufwendungen für Beratungsleistungen der BayernLB	- 2,5	- 2,5	- 2,5	
zur Finanzierung der Zinsausgaben des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	- 251,2	- 251,2	- 209,3	
zur Schuldentilgung beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)	- 200,0	- 50,0	- 50,0	
geplante Zuführung (Soll)	51,2	58,7	7,5	
davon zur Risikoabsicherung Transformationsfonds	0,0	7,5	7,5	
aus Zins- und Dividendeneinnahmen aus der Beteiligung an der BayernLB	51,2	51,2	0,0	
Bestand zum 31.12. des aktuellen Jahres	6.498,5	8.230,7	6.129,3	

Laut dem 2. NHG 2020 sind bis Ende **2020** Entnahmen von insgesamt 2,1 Mrd. € geplant, davon 50,0 Mio. € für die Schuldentilgung 2020. Dem stehen geplante Zuführungen von 58,7 Mio. € gegenüber. Der Bestand der Rücklage soll somit Ende 2020 voraussichtlich 8,2 Mrd. € betragen. Ursprünglich sollte 2020 eine Entnahme zur Schuldentilgung von 750,0 Mio. € erfolgen. Bereits mit dem Regierungsentwurf zum NHG 2019/2020⁷⁷ und damit noch vor der Corona-Krise wurde die Schuldentilgung jedoch zugunsten der Finanzierung zusätzlicher Ausgaben - wie der Hightech Agenda Bayern - reduziert.

Laut Regierungsentwurf zum Haushalt **2021** wird für 2021 mit Entnahmen von insgesamt 2,1 Mrd. € geplant. Hiervon sind u. a. 966,9 Mio. € für den Haushaltsabgleich, 490,3 Mio. € für die Hightech Agenda Bayern (Bestandsmaßnahmen) und 389,9 Mio. € für die teilweise Finanzierung des Zuwanderungs- und Integrationsfonds vorgesehen. Auf die Schuldentilgung entfallen 50,0 Mio. €. Den Entnahmen stehen Zuführungen von insgesamt 7,5 Mio. € gegenüber. Damit soll die Haushaltssicherungsrücklage Ende 2021 noch 6,1 Mrd. € betragen; davon stammen 300,0 Mio. € aus den Kapitalrückzahlungen der BayernLB, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind.

⁷⁷ LT-Drs. 18/4986.

Soweit es sich um die Finanzierung von auf Dauer angelegten neuen Ausgaben handelt, sieht der ORH die Entnahmen aus der Rücklage kritisch. Denn Zweck der Haushaltssicherungsrücklage ist es, Vorsorge für künftige Haushaltsrisiken zu treffen, um bei unvorhergesehenen Entwicklungen reagieren zu können.

24 Verschuldung im Staatshaushalt

▶ Der haushaltmäßige Schuldenstand setzt sich aus den Kreditmarktschulden und den übertragenen Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen zusammen.

Der Schuldenstand kann sich bis 2021 im ungünstigsten Fall auf 46,8 Mrd. € erhöhen. Der ORH empfiehlt, die vorgesehenen Tilgungspläne konsequent einzuhalten.

Die Kreditmarktschulden sind fortlaufend abzubauen; bei der Schuldentilgung ist insbesondere die konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen.⁷⁸ In Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs ist mithin ein größerer Schuldenabbau anzustreben als in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs. Die Staatsregierung hatte bereits 2019, also vor der Corona-Pandemie, das Ziel aufgegeben, die Kreditmarktschulden bis 2030 abzubauen.

Die Verschuldung des Freistaates war seit 2011 bis zum Jahr 2019 rückläufig (vgl. Tabelle 43 und Abbildung 15).

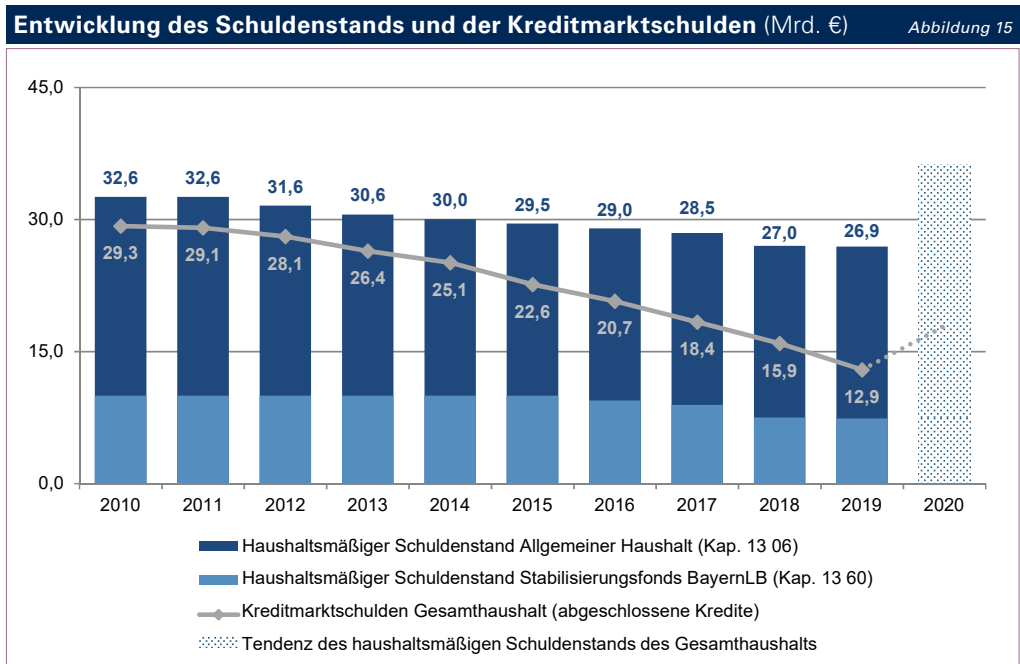
Schulden des Staatshaushalts am Jahresende (Mrd. €)											Tabelle 43
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
1. Allgemeiner Haushalt (Kap. 13 06)											
- Kreditmarktschulden	19,3	19,1	18,1	16,4	15,1	13,9	13,1	11,0	9,0	6,9	
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	3,3	3,5	3,5	4,2	4,9	5,6	6,4	8,6	10,5	12,6	
Summe	22,6	22,6	21,6	20,6	20,0	19,5	19,5	19,5	19,5	19,5	
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60)											
- Kreditmarktschulden	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	8,8	7,6	7,4	6,9	6,1	
- Übertragene Kreditermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,8	1,5	0,5	1,3	
Summe	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	9,5	9,0	7,5	7,4	
Haushaltmäßiger Schuldenstand	32,6	32,6	31,6	30,6	30,0	29,5	29,0	28,5	27,0	26,9	
davon Kreditmarktschulden	29,3	29,1	28,1	26,4	25,1	22,6	20,7	18,4	15,9	12,9	
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	
Netto-Kreditaufnahme bzw. Netto-Schuldentilgung (-)	1,5	0,0	- 1,0	- 1,0	- 0,5	- 0,5	- 0,6	- 0,5	- 1,5	- 0,1	

⁷⁸ Art. 18 BayHO.

Zinsausgaben (Mio. €)										
Zinsausgaben an	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A. Kreditmarkt										
1. Allgemeiner Haushalt ¹	757,0	725,4	688,1	607,1	540,8	481,3	433,4	434,5	325,2	272,5
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	281,2	342,2	346,8	341,0	344,5	347,3	313,5	281,6	266,9	258,4
Zwischensumme	1.038,2	1.067,6	1.034,9	948,1	885,4	828,6	747,0	716,1	592,2	530,8
B. Bund	8,1	7,5	7,2	6,7	6,2	5,2	5,7	5,2	4,5	4,0
Summe	1.046,3	1.075,1	1.042,1	954,8	891,6	833,9	752,7	721,2	596,6	534,9

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

In den Jahren von 2012 bis 2019 wurden 5,6 Mrd. € Schulden getilgt. Aufgrund der Entwicklungen im Jahr 2020 und den von der Staatsregierung beschlossenen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurde für 2020 die Möglichkeit geschaffen, neue Schulden im Staatshaushalt (Kap. 13 19) aufzunehmen (s. a. TNr. 15.1). Der haushaltmäßige Schuldenstand 2020 dürfte sich somit erstmals seit 2011 wieder deutlich erhöhen.



Der Schuldenstand des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB wurde 2019 und 2020 jeweils um 50,0 Mio. € verringert. Der Schuldenstand bei Kap. 13 60 beläuft sich Ende 2020 voraussichtlich auf 7,35 Mrd. €. Damit wurden hier bis Ende 2020 insgesamt



2,65 Mrd. € getilgt. Der Regierungsentwurf zum Haushalt 2021 sieht erneut eine Schuldentilgung von 50,0 Mio. € vor. Im Ergebnis werden Ende 2021 immer noch 300,0 Mio. € der vereinnahmten 3,0 Mrd. € offen sein, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind.

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

Im Staatshaushalt können zur Bewältigung der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 neue Schulden von bis zu 20,0 Mrd. € im Sonderfonds Corona-Pandemie aufgenommen werden. Zudem sind jährlich Tilgungen von 50,0 Mio. € im Stabilisierungsfonds BayernLB geplant. Der haushaltmäßige Schuldenstand des Staatshaushalts könnte sich somit im ungünstigsten Fall Ende 2021 auf 46,8 Mrd. € belaufen. Der Schuldenstand würde sich damit innerhalb von zwei Jahren enorm erhöhen. Die kommenden Haushalte werden hierdurch über mehrere Jahrzehnte hinweg massiv belastet.


Nach Maßgabe der Bayerischen Verfassung sind für neu aufgenommene Schulden entsprechende Tilgungsregelungen vorzusehen und die Schulden grundsätzlich in einem angemessenen Zeitraum zurückzuzahlen.⁷⁹ Nach dem Haushaltsgesetz sind dementsprechend die neu aufgenommenen Schulden für den Sonderfonds Corona-Pandemie spätestens ab 2024 bzw. 2025 in 20 gleichbleibenden Jahresraten zurückzuführen.⁸⁰

Der ORH empfiehlt, die Tilgungspläne konsequent einzuhalten.

⁷⁹ Art. 82 Abs. 3 BV.

⁸⁰ Art. 2a Abs. 2 NHG 2019/2020 und Art. 2a Abs. 3 des Regierungsentwurfs zum HG 2021.

25 Schuldenaufnahme im Sondervermögen BayernFonds

 **Sollten die Rückzahlungen der vom BayernFonds gewährten Stabilisierungshilfen nicht ausreichen, um die Schulden im Sondervermögen vollständig zu tilgen, drohen dem Staatshaushalt weitere Belastungen.**


Ergänzend zum Sonderfonds Corona-Pandemie im Staatshaushalt (Kap. 13 19) wurde das Sondervermögen BayernFonds (s. a. TNr. 15.2) eingerichtet und mit einer eigenen Kreditermächtigung von bis zu 20,0 Mrd. € ausgestattet. 2020 wurden hiervon 1,3 Mio. € in Anspruch genommen. Die restlichen Kreditermächtigungen stehen 2021 weiter zur Verfügung.⁸¹

Der Tilgungsplan sieht für die Kredite des Sondervermögens eine Schuldentilgung spätestens ab dem Jahr 2031 vor. Idealerweise sollen aus der Rückzahlung der Stabilisierungshilfen die hierfür aufgenommenen Schulden vollständig getilgt werden. Der Freistaat leistet nur dann aus dem Staatshaushalt eine finanzielle Unterstützung, wenn die Finanzkraft des BayernFonds nicht ausreicht, um der Tilgungsverpflichtung nachzukommen. Entsprechend dem gesetzlich geregelten Tilgungsplan sind die Schulden bis spätestens 31.12.2053 - im ungünstigsten Fall durch Mittel des Freistaates aus dem Staatshaushalt - vollständig zu tilgen.⁸²

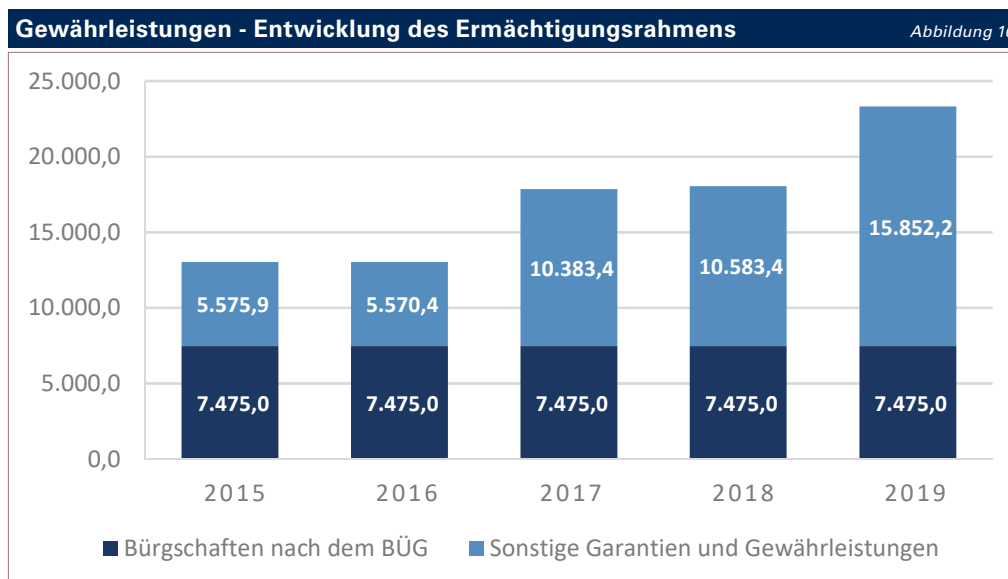
⁸¹ Art. 9 BayFoG.

⁸² Art. 9 Abs. 3 BayFoG.

26 Staatsbürgschaften, Garantien und Gewährleistungen


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

Der Ermächtigungsrahmen für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen hat sich seit 2015 in der Summe kontinuierlich erhöht:



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

Der BayernFonds kann Garantien bis zu 26,0 Mrd. € für begebene Schuldtitel und begründete Verbindlichkeiten von Unternehmen übernehmen (vgl. TNr. 15.2).

Gleichzeitig wurde das Finanzministerium mit dem NHG 2019/2020 ermächtigt, eine globale Rückbürgschaft gegenüber der LfA i. H. v. 500,0 Mio. € zu übernehmen.⁸³ Diese Ermächtigung wurde im 2. NHG 2020 auf 12,0 Mrd. € erhöht⁸⁴ (vgl. TNr. 15).

⁸³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 22 HG 2019/2020 i. d. F. des NHG 2020.

⁸⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 22 HG 2019/2020 i. d. F. des 2. NHG 2020.

Mithilfe dieser Risikoübernahme kann die LfA den bayerischen Mittelstand zur Vermeidung von Liquiditätsengpässen in der Corona-Krise mit Förderkrediten und Risikoentlastungen unterstützen. Ein wesentlicher Baustein dieser Corona-Maßnahmen ist der LfA-Schnellkredit. Hier übernimmt die LfA erstmalig eine 100%ige Haftungsfreistellung gegenüber der Hausbank. Das Haftungsrisiko ist durch die globale Rückbürgschaft abgesichert und liegt damit zu 100 % beim Freistaat.

Bis zum 31.12.2020 wurden von der LfA Corona-bedingte Stützungsmaßnahmen i. H. v. 1,1 Mrd. € ausgereicht. Davon entfielen 251 Mio. € auf Bürgschaften. Die Bearbeitung und Entscheidung obliegt hierbei der LfA in eigener Verantwortung (vgl. TNr. 14.3). Angesichts der Corona-Pandemie kann die LfA nun Bürgschaften jeweils bis zu einem maximalen Betrag von 30,0 Mio. € - anstatt bisher 5,0 Mio. € - übernehmen.⁸⁵ Der Freistaat wurde daraus bis 31.12.2020 nicht in Anspruch genommen.

Staatsbürgschaften nach dem BÜG werden unmittelbar vom Finanzministerium gewährt. Bis 31.12.2020 wurden vom Finanzministerium im Zusammenhang mit der Corona-Krise 5 neue Staatsbürgschaften nach dem BÜG über insgesamt 400 Mio. € ausgereicht. Der Freistaat wurde daraus bis 31.12.2020 nicht in Anspruch genommen.

Als weitere Maßnahme sieht der Regierungsentwurf zum HG 2021 vor, den Ermächtigungsrahmen für Staatsbürgschaften nach dem BÜG im Bereich der gewerblichen Wirtschaft von 2,25 Mrd. € um 2,75 auf 5,0 Mrd. € anzuheben.⁸⁶ Der Gesamtermächtigungsrahmen für Staatsbürgschaften beträgt danach künftig 10,225 Mrd. € anstatt bisher 7,475 Mrd. € (vgl. TNr. 14.1).

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft hat die LfA bisher den Freistaat bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien, die der Freistaat gegenüber der BGG und BBB übernommen hat, freigestellt (vgl. TNr. 14.1). Auf Bitten der LfA wird die Erfüllungsübernahme für das Corona-bedingt erhöhte Risiko des Freistaates aus den in die Rückbürgschaftserklärung einbezogenen Ausfallbürgschaften der BBB, die im Zeitraum vom 17.03.2020 bis zum 30.06.2021 gewährt werden, ausgesetzt. Gleiches gilt für die in die Rückgarantieerklärung einbezogenen Garantien der BGG, die im Zeitraum vom 01.11.2020 bis 30.06.2021 gewährt werden. Das Risiko verbleibt somit beim Freistaat.

Die Ausweitung des Instrumentariums im Bereich Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen des Staates führt zu einem enormen Haftungsrisiko, das im Haushalt - naturgemäß - nicht abgebildet ist. Haushaltswirksam wird dies erst bei Ausfällen. Nach dem Regierungsentwurf zum HG 2021 soll hierfür haushaltsmäßig Vorsorge getroffen werden. Für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sind anstatt 7,5 Mio. € nunmehr 50,0 Mio. € vorgesehen.⁸⁷ Darüber hinaus stehen für Ausfälle Mittel in der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage (s. a. TNr. 23) zur Verfügung.

⁸⁵ Nr. 9 Satz 1 COVID-19-Bürgschaftsrichtlinie gewerbliche Wirtschaft.

⁸⁶ Art. 11 des Regierungsentwurfs zum HG 2021 (LT-Drs. 18/11600).

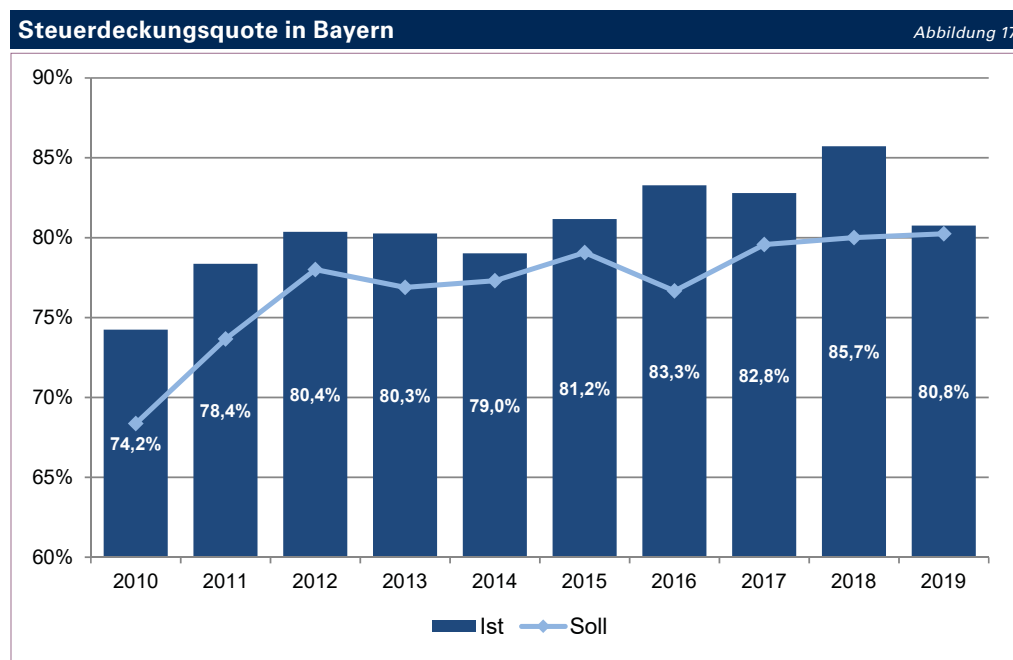
⁸⁷ Vgl. Fn. 53, Einzelplan 13, Kap. 13 06 Tit. 871 01.

27 Kennzahlen

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

27.1 Steuerdeckungsquote

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

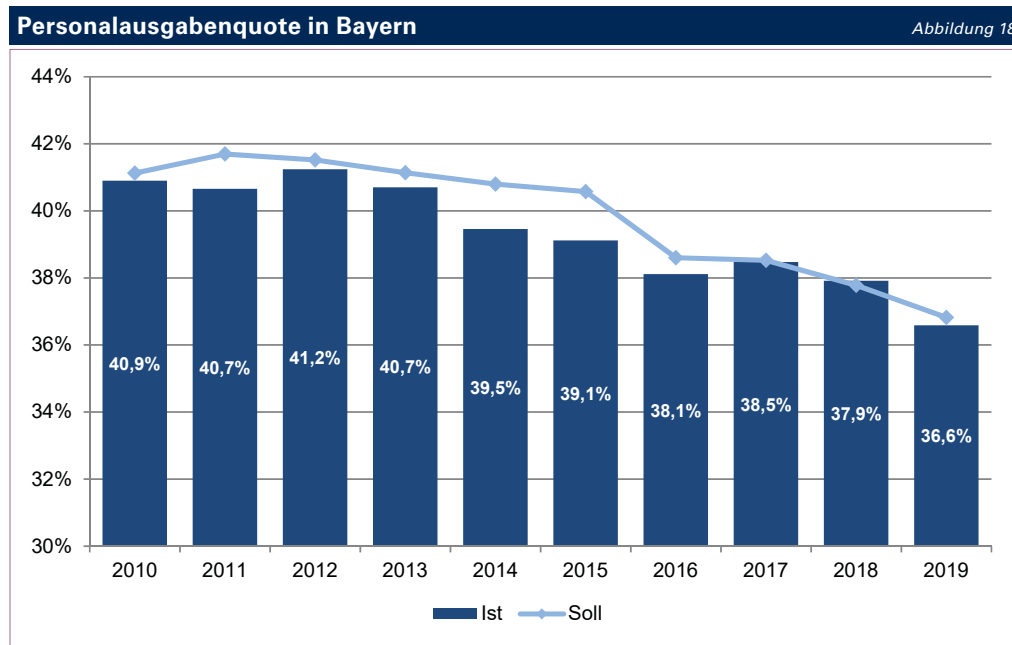


Die Steuerdeckungsquote lag in den letzten 10 Jahren zwischen 74,2 und 85,7 %. Das bedeutet, dass die Ausgaben zum größten Teil durch Steuereinnahmen gegenfinanziert wurden. Die Abbildung 17 macht deutlich, dass die tatsächliche erzielte Steuerdeckungsquote⁸⁸ im Betrachtungszeitraum meist deutlich über der geplanten lag. Das bedeutet, dass höhere Steuereinnahmen erzielt wurden, als noch bei der Aufstellung des jeweiligen Haushalts angenommen wurde. Lediglich 2019 entsprach die Veranschlagung der Steuereinnahmen annähernd den tatsächlichen Ist-Einnahmen.

⁸⁸ Ist-Steuereinnahmen geteilt durch bereinigte Ist-Gesamtausgaben multipliziert mit 100.

27.2 Personalausgabenquote

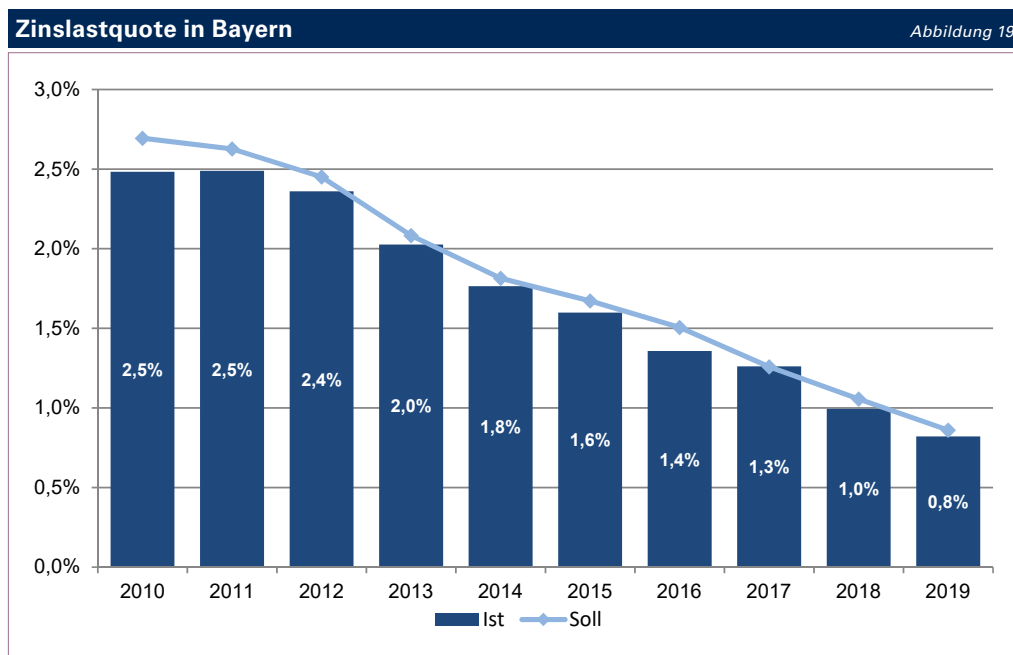
Die Personalausgabenquote gibt das Verhältnis der Personalausgaben (HGr. 4) zu den bereinigten Gesamtausgaben wieder. Sie gibt Aufschluss darüber, wie viel Prozent der Ausgaben des Staates für Personal aufgewendet werden.



In den letzten 10 Jahren lag die tatsächliche Personalausgabenquote zwischen 36,6 und 41,2 % und blieb damit im Betrachtungszeitraum mit einer Ausnahme (2018) immer hinter der Personalausgabenquote (Soll) zurück. Zwar sind die Personalausgaben seit 2012 um 30,9 % gestiegen, aber im Vergleichszeitraum weniger stark als die bereinigten Gesamtausgaben (+ 47,6 %; vgl. TNr. 16.1). 2019 ist die Personalausgabenquote gegenüber dem Vorjahr um 1,3 auf 36,6 % gesunken, da der Anstieg der Personalausgaben (2019: + 4,8 %) im Vergleich zu den bereinigten Gesamtausgaben (2019: + 8,6 %) geringer war.

27.3 Zinslastquote

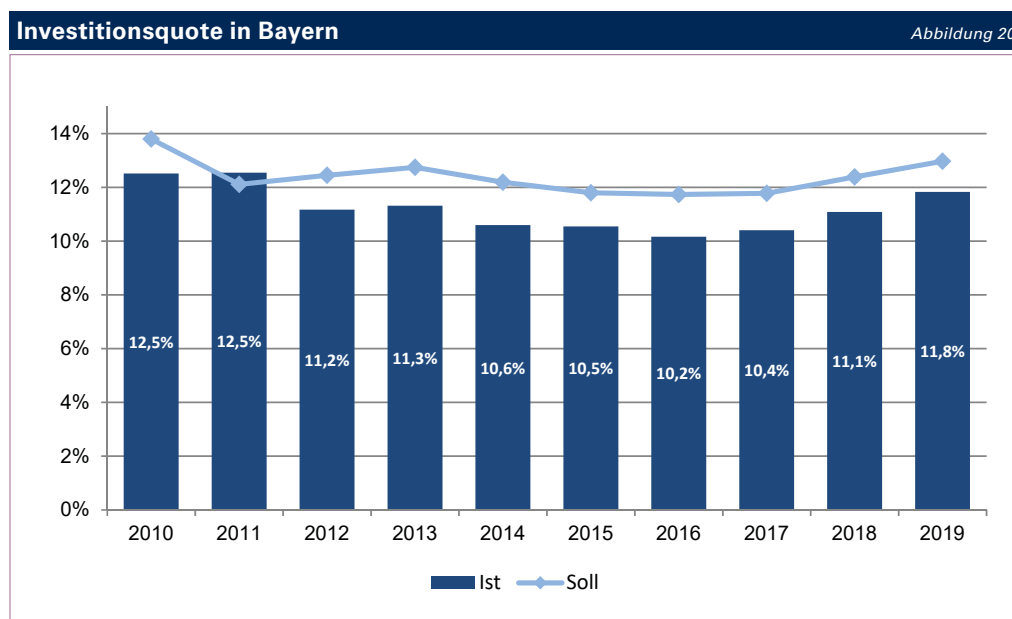
Mit der Zinslastquote wird das Verhältnis der Zinsausgaben am Kreditmarkt (OGr. 57) zu den bereinigten Gesamtausgaben ausgedrückt.



Die Quote ist in den letzten Jahren von 2,5 auf 0,8 % in 2019 gesunken. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Schulden im Zeitraum 2012 bis 2019 kontinuierlich abgebaut und Anschlussfinanzierungen aufgrund hoher Liquiditätsbestände aufgeschoben wurden. Hierin enthalten sind auch die Zinsausgaben für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (vgl. Tabelle 44).

27.4 Investitionsquote

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



Der Freistaat plante in den letzten 10 Jahren mit einer Investitionsquote von ca. 12 %. 2019 stieg die Investitionsquote im Soll auf 13,0 %, da im Haushaltsplan höhere Ausgaben für Investitionen vorgesehen waren als im Vorjahr.

Die tatsächliche Investitionsquote (Ist) lag mit Werten zwischen 10,2 und 12,5 % überwiegend darunter. 2019 stieg die Investitionsquote gegenüber den Vorjahren weiter an. Grund hierfür ist, dass die Ist-Ausgaben (+ 15,9 %) für Investitionen gegenüber dem Vorjahr stärker angestiegen sind als die bereinigten Ausgaben (+ 8,6 %).



IV. EINZELPLANBEMERKUNGEN

Anmerkung:

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

28 Bayerischer Landtag (Einzelplan 01)

Einzelplan 01		Tabelle 45		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Ist-Ausgaben	126,9	151,5	+ 24,6	+ 19,4 %
- darunter Personalausgaben	83,2	97,0	+ 13,8	+ 16,6 %
Ist-Einnahmen	0,7	0,8	+ 0,1	+ 13,9 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	2,5	0,0	- 2,5	0,0 %
Ausgabereste	8,5	18,6	+ 10,1	+ 117,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Personalsoll	305	367	+ 62	+ 20,3 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Der Bayerische Landtag ist die direkt gewählte Volksvertretung des Freistaates. Er ist die gesetzgebende Gewalt in Bayern und entscheidet über den Haushaltsplan; er wirkt bei der Bildung der Staatsregierung mit und kontrolliert deren Arbeit. In der 18. Legislaturperiode (2018 bis 2023) sind 205 Abgeordnete aus sechs Fraktionen im Bayerischen Landtag vertreten, darunter 88 neu gewählte Abgeordnete. Das Landtagsamt ist die Verwaltungsbehörde des Bayerischen Landtags.

Für den Geschäftsbereich des Bayerischen Landtags wurde für 2019 mit einem Ausgabevolumen von 175,5 Mio. € geplant. Die tatsächlichen Ausgaben bezifferten sich auf 151,5 Mio. €. Dies entsprach 0,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Der Einzelplan 01 wies 2019 eine Ausgabensteigerung von 19,4 % aus. Dies ist insbesondere auf die Mehrausgaben im Zusammenhang mit dem Zuwachs von 25 Abgeordneten in der 18. Legislaturperiode zurückzuführen.

Die Personalausgaben 2019 betragen 97,0 Mio. €, dies sind 64,1 % der gesamten Ausgaben. Die Aufwendungen für die Mitglieder des Landtags und deren Beschäftigte hatten daran einen Anteil von 69,9 Mio. € (+ 18,2 %).

Für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen wurden 30,2 Mio. € (+ 34,5 %) aufgewendet. Der größte Anteil mit 22,5 Mio. € (+ 39,0 %) entfiel auf Zuschüsse an die Fraktionen nach dem BayFraktG. Die Parteien erhielten Mittel in Höhe von insgesamt 4,1 Mio. € (+ 61,9 %) nach dem PartG und dem LWG. Die Ausgaben für die Einführung von Jugend- und Erwachsenengruppen in die Parlamentsarbeit waren mit 1,0 Mio. € enthalten.

Für Bauplanungs-, Bau- und Sanierungskosten für das Gebäude des Landtags wurden 2019 insgesamt 6,1 Mio. € (+ 7,0 %) ausgegeben. Die Ausgaben beruhten insbesondere auf der Generalsanierung des Kellergeschosses einschließlich der haustechnischen Anlagen. Für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen im Geschäftsbereich wurden 2019 Ausgaben in Höhe von 2,7 Mio. € (- 27,8 %) getätigt.

Die Einnahmen und Ausgaben für die Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz werden gem. Art. 29 Abs. 4 BayDSG ebenfalls im Einzelplan 01 veranschlagt. 2019 beliefen sich deren Ausgaben auf 3,1 Mio. € (+ 8,0 %).

Die Ausgabereste des Einzelplans stiegen deutlich um 117,7 % auf 18,6 Mio. €. Ein Großteil der Ausgabereste (10,5 Mio. €) wurde übertragen für nicht mehr abgerechnete sowie für noch nicht begonnene Maßnahmen im Rahmen der Generalsanierung des Kellergeschosses einschließlich der haustechnischen Anlagen im Altbau sowie der Neugestaltung des Besucherempfangs West. Für beauftragte, jedoch nicht mehr abgerechnete kleine Baumaßnahmen und Bauunterhalt, insbesondere für die Sanierung des Glasdaches über dem Plenarsaal und Brandschutzmaßnahmen wurden 2,7 Mio. € übertragen. Knapp ein Viertel der übertragenen Ausgabereste (4,1 Mio. €) entfiel auf Mehrausgaben für Ausstattung und Geschäftsbedarf des Landtags. Dazu zählten der Erwerb von Dienstfahrzeugen und Kosten der Datenverarbeitung, um einen sicheren Cloud-Dienst für die Abgeordneten einzurichten.

29 Ministerpräsident und Staatskanzlei (Einzelplan 02)

Einzelplan 02 ¹				Tabelle 46	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Ist-Ausgaben	98,2	90,5	- 7,7	- 7,9 %	
- darunter Personalausgaben	38,6	41,5	+ 2,9	+ 7,4 %	
Ist-Einnahmen	1,2	1,1	- 0,1	- 9,2 %	
Verpflichtungsermächtigungen ²	12,8	3,1	- 9,7	- 76,0 %	
Ausgabereste	23,5	34,1	+ 10,6	+ 45,2 %	
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Personalsoll	410	526	+ 116	+ 28,3 %	

¹ Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben für 2018 berücksichtigen die Neugliederung der Ressorts (März und November 2018) nur, soweit eine programmtechnische Umsetzung der historischen Haushaltsdaten vorgenommen wurde. Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll für 2018 erfolgt ohne Berücksichtigung der Neugliederung. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Neugliederung berücksichtigt.

² Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Die Staatskanzlei unterstützt den Ministerpräsidenten und die Staatsregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben gem. Art. 52 BV. Dies umfasst insbesondere die Koordination von Politik und Rechtsetzung sowie die Repräsentation und Vertretung Bayerns. Zudem steuert die Staatskanzlei die bayerische Europapolitik und die Entwicklungszusammenarbeit. Seit der Neugliederung der Geschäftsbereiche der Ressorts im März und im November 2018 ist die Staatskanzlei auch für die Medienpolitik und Medienförderung zuständig.

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

Für die Aufgaben des Ministerpräsidenten und der Staatskanzlei war 2019 im Einzelplan 02 ein Ausgabevolumen von 119,8 Mio. € bereitgestellt. Die Mittel erhöhten sich damit gegenüber 2018 um 4,7 Mio. €. Die Ausgabensteigerungen entfielen im Wesentlichen auf die erstmals veranschlagten Ausgaben für Projekte und Initiativen zur Stärkung und Vernetzung des Medienstandorts und zur Förderung von Vorgründern, Start-ups und Gründern im Medienbereich (+ 6,9 Mio. €) sowie für den Vorsitz Bayerns bei der Ministerpräsidentenkonferenz 2019/2020 (+ 1,4 Mio. €). Weggefallen sind dafür die Ausgaben für „100 Jahre Freistaat Bayern“ (- 2,9 Mio. €), zur Förderung innovativer digitaler Inhalte und elektronischer Spiele (- 1,9 Mio. €) und für die Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz (- 1,1 Mio. €).

Tatsächlich verausgabt wurden 90,5 Mio. € (- 7,9 %). Dies entsprach 0,1 % der Ausgaben des gesamten Staatshaushalts. Größter Ausgabeposten im Einzelplan 02 waren die Personalausgaben mit 41,5 Mio. € (45,9 %); trotz der Verringerung der Gesamtausgaben haben sich die Personalausgaben 2019 um 2,9 Mio. € (+ 7,4 %) erhöht, wovon 1,9 Mio. € allein auf die Erhöhung der Entgelte für Arbeitnehmer entfielen. Nächstgrößte Ausgabeposten waren die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen mit 25,1 Mio. € (27,8 %) und die sächlichen Verwaltungsausgaben mit 20,3 Mio. € (22,4 %).

Für Projekte und Initiativen zur Stärkung und Vernetzung des Medienstandorts sowie zur Förderung von Vorgründern, Start-ups und Gründern im Medienbereich wurden von den dafür veranschlagten 6,9 Mio. € nur 2,8 Mio. € verausgabt. Für den Vorsitz Bayerns bei der Ministerpräsidentenkonferenz 2019/2020 fielen Ausgaben von 0,9 Mio. € an. Die Ist-Ausgaben für die Kosten der Datenverarbeitung reduzierten sich um 5,3 Mio. €, für Europaangelegenheiten und internationale Beziehungen um 2,1 Mio. € und für die Förderung hochwertiger lokaler und regionaler Fernsehangebote in Bayern um 1,5 Mio. €.

Da für die Anmietungen von Büroräumen 2019 keine Verpflichtungsermächtigungen benötigt wurden - 2018 waren hierfür noch Verpflichtungsermächtigungen von 11,7 Mio. € in Anspruch genommen worden -, gingen die Verpflichtungsermächtigungen um 9,7 auf 3,1 Mio. € zurück.

Die Ausgabereste des Einzelplans erhöhten sich deutlich um 10,6 auf 34,1 Mio. € (+ 45,2 %). Erheblich erhöht haben sich dabei die Ausgabereste für Maßnahmen im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit ausländischen Staaten und Regionen und zur Bekämpfung von Fluchtursachen um 3,4 Mio. € sowie die Ausgabereste für Projekte und Initiativen zur Stärkung und Vernetzung des Medienstandorts um 2,8 Mio. €. Verringert haben sich dagegen die Ausgabereste für Kleine Baumaßnahmen um 1,2 Mio. €.

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

Einzelplan 03 ¹			Tabelle 47	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Ist-Ausgaben	5.814,0	6.011,9	+ 197,9	+ 3,4 %
- darunter Personalausgaben	3.756,7	3.944,9	+ 188,2	+ 5,0 %
Ist-Einnahmen	636,0	628,3	- 7,7	- 1,2 %
Verpflichtungsermächtigungen ²	370,6	1.239,4	+ 868,9	+ 234,5 %
Ausgabereste	587,4	767,3	+ 179,9	+ 30,6 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Personalsoll	56.805	56.940	+ 135	+ 0,2 %

¹ Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben für 2018 berücksichtigen die Neugliederung der Ressorts (März und November 2018) nur, soweit eine programmtechnische Umsetzung der historischen Haushaltsdaten vorgenommen wurde. Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll für 2018 erfolgt ohne Berücksichtigung der Neugliederung. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Neugliederung berücksichtigt.

² Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration war 2019 für die allgemeine Innere Verwaltung, die Polizei und die allgemeine Sicherheit, für Angelegenheiten des Ausländer- und Asylrechts, der Integration sowie für den Sport zuständig. Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums umfasste 2019 die sieben Regierungen und 71 Landratsämter, die Polizei, die Verwaltungsgerichtsbarkeit und Landesadvokatur, die Landesämter für Statistik, für Datenschutzaufsicht, für Verfassungsschutz und für Asyl und Rückführungen, die Versorgungskammer sowie die drei Feuerweherschulen.

Bereits 2018 war das neu geschaffene Landesamt für Asyl und Rückführungen in den Einzelplan 03 aufgenommen worden. Ab 2019 wurden auch die Bereiche Integration und Unterbringung von Asylbewerbern dem Einzelplan 03 zugeführt. Der starke Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen (+ 234,5 %) ist zum größten Teil auf diese Umressortierung zurückzuführen. Hinzu kamen Verpflichtungsermächtigungen für Neuanmietungen von Gebäuden und Einrichtungen.

Die Ist-Ausgaben des Einzelplans 03 beliefen sich in 2019 mit 6,0 Mrd. € auf 9,0 % der Ausgaben des gesamten Staatshaushalts. Wie in den Vorjahren bildeten die Personalausgaben mit 3,9 Mrd. € (+ 5,0 %) den größten Ausgabenposten. Auf die Polizei entfielen dabei Personalausgaben von 2,0 Mrd. €, im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies einer Zunahme um 74,5 Mio. €. Die Steigerung ergibt sich vor allem aus den Anstiegen bei den Personalausgaben der Landespolizei (+ 48,9 Mio. €) und der Bereitschaftspolizei (+ 21,4 Mio. €).

Weiterer Ausgabenschwerpunkt mit 1,1 Mrd. € waren die sächlichen Verwaltungsausgaben. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einem Anstieg um 75,3 Mio. € (+ 7,3 %).

Die Einnahmen verringerten sich 2019 geringfügig auf 628,3 Mio. € (- 1,2 %). Ein Grund hierfür ist u. a. die Aussetzung der Erhebung von Benutzungsgebühren in staatlichen Asylbewerberunterkünften.⁸⁹

Die Ausgabereste 2019 erhöhten sich um 179,9 deutlich auf 767,3 Mio. € (+ 30,6 %). Der Anstieg ist im Wesentlichen auf folgende Bereiche zurückzuführen:

- ▶ Im Zusammenhang mit der Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts wurden gem. Art. 19 Abs. 9 KAG in 2019 erstmals 115,0 Mio. € für Erstattungsansprüche der Gemeinden gegenüber dem Freistaat Bayern sowie für Härtefälle bereitgestellt. Jedoch wurden davon kaum Mittel verausgabt. Die Ausgabereste beliefen sich daher auf 106,1 Mio. €.
- ▶ Im Bereich Rettungsdienst und Katastrophenschutz stiegen die Ausgabereste um 64,7 auf 105,4 Mio. € (+ 159,0 %). Davon entfielen 29,1 Mio. € (Vorjahr: 18,9 Mio. €) auf Sonderinvestitionsprogramme im Bereich des Katastrophenschutzes, weitere 8,6 Mio. € (Vorjahr: 5,0 Mio. €) auf Leistungen gem. Art. 33 BayRDG. Bei den Leistungen des Freistaates für die Integrierten Leitstellen stiegen die Ausgabereste um 50,6 auf insgesamt 63,7 Mio. € (+ 388,1 %).

Verringert haben sich die Ausgabereste im Zusammenhang mit Errichtung und Betrieb des Digitalfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) um 27,5 auf 92,6 Mio. €. Im Bereich der Förderung der Erstausrüstung mit Digitalfunk-Endgeräten und der nutzerseitigen Kosten bei nichtstaatlichen BOS gingen die Ausgabereste um 5,6 auf 53,6 Mio. € zurück.

Im Bereich der Landespolizei betrugen die Ausgabereste insgesamt 84,7 Mio. € (Vorjahr: 83,3 Mio. €). Bei den Personalausgaben der Regierungen verblieben 2019 Ausgabereste von insgesamt 70,0 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einem Rückgang um 11,6 Mio. €.

Aus der Feuerschutzsteuer wurden Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Fahrzeug- und Gerätebeschaffungen finanziert. Die Ausgabereste beliefen sich in 2019 auf 39,9 Mio. € (Vorjahr: 35,2 Mio. €).

⁸⁹ Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16.05.2018 (Az. 2 N 18.9).

31 Staatsministerium der Justiz (Einzelplan 04)

Einzelplan 04				<i>Tabelle 48</i>	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Ist-Ausgaben	2.356,7	2.476,0	+ 119,3	+ 5,1 %	
- <i>darunter Personalausgaben</i>	<i>1.519,7</i>	<i>1.588,3</i>	<i>+ 68,7</i>	<i>+ 4,5 %</i>	
Ist-Einnahmen	2.013,4	1.190,1	- 823,3	- 40,9 %	
Verpflichtungsermächtigungen ¹	222,1	252,0	+ 29,8	+ 13,4 %	
Ausgabereste	205,4	206,9	+ 1,5	+ 0,7 %	
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Personalsoll	24.137	24.480	+ 343	+ 1,4 %	

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Justiz umfasste 2019 insbesondere die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Strafrechtspflege, den Justizvollzug, die Angelegenheiten der Rechtsanwälte und das Notariatswesen. Das Staatsministerium wirkt bei der Gesetzgebung des Bundes und des Freistaates vor allem auf den Gebieten des Zivil- und Strafrechts sowie des Verfahrensrechts mit. Ferner ist es zu Entscheidungen und zur Mitwirkung in Gnadensachen befugt.

Zum Geschäftsbereich des Justizministeriums gehören das Bayerische Oberste Landesgericht, 3 Oberlandesgerichte, 3 Generalstaatsanwaltschaften, 22 Landgerichte, 22 Staatsanwaltschaften, 73 Amtsgerichte mit 2 Zweigstellen, 36 Justizvollzugsanstalten (einschließlich 2 Einrichtungen für Abschiebungshaft) mit einer angeschlossenen Einrichtung für Sicherungsverwahrung und 6 angeschlossenen Jugendarrestanstalten sowie die Bayerische Justizvollzugsakademie in Straubing. In die Verwaltungsabteilung des Oberlandesgerichts Bamberg ist die Bayerische Justizakademie in Pegnitz eingegliedert. Beim Oberlandesgericht München ist der Bayerische Verfassungsgerichtshof angesiedelt.

Die Ausgaben des Einzelplans beliefen sich 2019 mit 2,5 Mrd. € auf 3,7 % der staatlichen Gesamtausgaben. 64,1 % der Ausgaben des Einzelplans entfielen auf Personalausgaben.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen erhöhten sich im Jahr 2019 um 46,9 % auf 100,2 Mio. €. Die drei größten Einzelbaumaßnahmen waren die Neubauten zur Unterbringung der Justizbehörden in München (Strafjustizzentrum) mit 28,8 Mio. € und eines Sitzungssaalgebäudes in Nürnberg mit 8,0 Mio. € sowie der Neubau einer Einrichtung für Abschiebungshaft bei der Justizvollzugsanstalt Hof mit 8,0 Mio. €. Daneben wurden in zahlreichen Gerichtsgebäuden und Justizvollzugsanstalten Erweiterungen, Instandsetzungen und Sanierungen durchgeführt.

Die vier größten Positionen bei den Auslagen in Rechtssachen waren die Vergütungen für Sachverständige mit 197,2 Mio. € (+ 2,9 %), Vergütungen und Aufwandsentschädigungen an Vormünder und Betreuer mittelloser Mündel und Betreuter mit 136,8 Mio. € (+ 4,4 %), Entschädigungen der gerichtlich bestellten Verteidiger und der in Strafsachen beigeordneten Rechtsanwälte mit 38,7 Mio. € (- 0,5 %) sowie Entschädigungen der Rechtsanwälte und Patentanwälte bei Prozesskostenhilfe mit 37,0 Mio. € (- 6,4 %).

Eine Besonderheit des Einzelplans 04 ist der hohe Anteil an Einnahmen. Im Jahr 2019 betragen diese 1,2 Mrd. € und erreichten damit fast die Hälfte der Ausgaben. Der massive Rückgang der Einnahmen im Verhältnis zum Vorjahr (- 40,9 %) erklärt sich vor dem Hintergrund der im Jahr 2018 ungewöhnlich hohen Einnahmen aus zugunsten der Staatskasse eingezogenen Vermögenswerten (2018: 899,3 Mio. €; 2019: 19,4 Mio. €). Ein wichtiger Bestandteil der Einnahmen waren die Gebühren, die bei Zivilprozessen und vor allem durch die Verfahren der Grundbuchämter und Nachlassgerichte anfielen (958,1 Mio. €). Daneben wurden Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgelder in Höhe von 148,7 Mio. € vereinnahmt.

Die Ausgabereste sind geringfügig um 1,5 auf 206,9 Mio. € gestiegen. Davon entfielen 137,1 Mio. € auf Baumaßnahmen in der Anlage S. Die Mittel sind - wie bereits in den letzten Haushaltsjahren - überwiegend für die Baumaßnahmen zur Unterbringung der Justizbehörden in München, Nürnberg, Aschaffenburg und Schweinfurt sowie für die Neubauten und Sanierungen der Justizvollzugsanstalten vorgesehen.

32 Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Einzelplan 05)

Einzelplan 05 ¹			Tabelle 49	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Ist-Ausgaben	12.269,7	12.814,0	+ 544,4	+ 4,4 %
- darunter Personalausgaben	9.696,7	10.120,4	+ 423,7	+ 4,4 %
Ist-Einnahmen	96,9	96,7	- 0,2	- 0,2 %
Verpflichtungsermächtigungen ²	305,6	213,6	- 91,9	- 30,1 %
Ausgabereste	287,3	407,5	+ 120,1	+ 41,8 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Personalsoll	110.054	110.995	+ 941	+ 0,9 %

¹ Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben für 2018 berücksichtigen die Neugliederung der Ressorts (März und November 2018) nur, soweit eine programmtechnische Umsetzung der historischen Haushaltsdaten vorgenommen wurde. Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll für 2018 erfolgt ohne Berücksichtigung der Neugliederung. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Neugliederung berücksichtigt.

² Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Im Einzelplan 05 waren 2019 die Ausgaben für das Schul- und Unterrichtswesen, das außerschulische Bildungswesen (Erwachsenenbildung), die Kulturpflege sowie die Religions- und Kirchenangelegenheiten veranschlagt.

Das Ausgabevolumen lag 2019 bei 12,8 Mrd. €. Das entsprach 19,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2018 ergab sich eine Ausgabensteigerung von 544,4 Mio. € (+ 4,4 %).

Der größte Anteil der Ausgaben entfiel mit 79,0 % auf die Personalausgaben. Rund 77,8 % der Ausgabensteigerung war auf die höheren Ausgaben für Personal zurückzuführen (+ 423,7 Mio. €).

Im Schuljahr 2019/20 gab es in Bayern insgesamt 6.107 Schulen, davon 4.508 allgemeinbildende und 1.599 berufliche Schulen. Der Gesamtanteil der Schulen in privater Trägerschaft betrug 22,2 % (1.354 Schulen).⁹⁰ Die Ausgaben für kommunale Schulen und private Ersatzschulen nach dem BaySchFG (Kap. 05 03) beliefen sich 2019 auf 2,2 Mrd. € (+ 3,0 %). Das entsprach 17,1 % der Gesamtausgaben des Einzelplans 05. Hinzu kommen noch die Ausgaben für die sechs kommunalen Schulen zur sonderpädagogischen Förderung, die zusammen mit den staatlichen Schulen dieser Art bei Kap. 05 13 verausgabt werden.

Die Einnahmen gingen im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig zurück (- 0,2 %). Rund 56,5 % der Einnahmen entfielen auf die Zuweisungen der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erfüllung ihrer Aufgaben als Jugendhilfeträger im Rahmen der Ganztagsangebote. Die Kommunen beteiligen sich zuletzt ab dem Schuljahr 2016/17 mit 5.500 € je Klasse oder Gruppe an den zusätzlichen Personal- bzw. Betreuungskosten.

⁹⁰ Bayerisches Landesamt für Statistik: Eckdaten der amtlichen Schuldaten im Herbst 2019 (https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/b0100c_201900.pdf, abgerufen am 02.12.2020).

Der deutliche Rückgang der Verpflichtungsermächtigungen (- 30,1 %) war insbesondere geprägt durch die rückläufigen, überjährigen Verpflichtungen aus den Förderprogrammen für die digitale Bildung an Schulen („Masterplan Bayern Digital II“).

Insgesamt bestanden Ausgabereste von 407,5 Mio. € - eine deutliche Steigerung von 41,8 % gegenüber 2018. Dabei stiegen die Ausgabereste im Bereich der digitalen Bildung erheblich von 37,5 Mio. € um 247,9 % auf 130,5 Mio. € an. Zurückzuführen ist dies fast ausschließlich auf die Investitionsförderprogramme im Rahmen des Masterplans Bayern Digital II, die im Jahr 2019 nur teilweise abgerufen wurden. Die Ausgabereste im Bereich der Förderung von Mittags- und Ganztagsbetreuungsangeboten erhöhten sich trotz eines Einzugs in Höhe von 19,7 Mio. € um 7,0 auf 91,0 Mio. € (+ 8,4 %). Hohe Ausgabereste gab es zudem bei den Hochbaumaßnahmen (36,1 Mio. €), den Ausgaben für die Bildungsplanung und für mebis - Landesmedienzentrum Bayern (19,5 Mio. €) sowie den Erstattungen für kooperative Klassen zur Berufsbildung (10,9 Mio. €).

Einzelplan 06 ¹		Tabelle 50		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Ist-Ausgaben	2.542,4	2.600,4	+ 58,0	+ 2,3 %
- darunter Personalausgaben	1.833,2	1.926,6	+ 93,4	+ 5,1 %
Ist-Einnahmen	496,4	503,2	+ 6,7	+ 1,4 %
Verpflichtungsermächtigungen ²	387,9	444,0	+ 56,0	+ 14,4 %
Ausgabereste	340,3	403,3	+ 63,0	+ 18,5 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Personalsoll	28.757	29.153	+ 395	+ 1,4 %

¹ Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben für 2018 berücksichtigen die Neugliederung der Ressorts (März und November 2018) nur, soweit eine programmtechnische Umsetzung der historischen Haushaltsdaten vorgenommen wurde. Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll für 2018 erfolgt ohne Berücksichtigung der Neugliederung. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Neugliederung berücksichtigt.

² Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Das Staatsministerium der Finanzen und für Heimat koordiniert die Planung und den Vollzug des Staatshaushalts und verwaltet das Vermögen sowie die Schulden des Freistaates. Es legt dem Landtag Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben. Zudem war es 2019 für das öffentliche Dienstrecht in Bayern, die IT-Angelegenheiten des Freistaates einschließlich des Breitbandausbaus sowie seit der Neugliederung der Geschäftsbereiche 2018 für Brauchtum, Heimatpflege und Volksmusik zuständig. Es führt neben seinem ersten Dienstsitz in der Landeshauptstadt einen zweiten in Nürnberg.

Dem Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat gehörten 2019 im Einzelplan 06 neben den Behörden der Steuer-, Finanz- und Vermessungsverwaltung, der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen sowie dem Hauptmünzamt auch die Finanzgerichte an; außerdem gehören zum Geschäftsbereich die Landesfinanzschule Bayern und die Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern mit den Fachbereichen Allgemeine Innere Verwaltung, Polizei, Archiv- und Bibliothekswesen, Finanzwesen, Sozialverwaltung und Rechtspflege.

Das Ausgabevolumen des Einzelplans 06 umfasste 2,6 Mrd. €. Dies entsprach 3,9 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben bildeten mit 1,9 Mrd. € (74,1 %) den größten Ausgabeposten. Für die sächlichen Verwaltungsausgaben wurden 344,9 Mio. € (13,3 %) verausgabt.

Mit einem Anteil von 7,4 % entfielen 193,6 Mio. € auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Für die flächendeckende Versorgung mit Breitbandnetzen wurden hiervon 129,0 Mio. € (- 19,0 %) Investitionsmittel an die

Gemeinden und Gemeindeverbände ausgereicht.

Für den Erwerb von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von Software investierte das Rechenzentrum Nord 14,5 Mio. € (- 41,3 %). Im Bereich des IT-Dienstleistungszentrums wurden 13,3 Mio. € (- 6,0 %) verausgabt.

2019 wurden im gesamten Geschäftsbereich für Baumaßnahmen 91,3 Mio. € (- 12,0 %) ausgegeben, u. a. 12,5 Mio. € für die Baumaßnahmen zur Teilverlagerung der Hochschule für den öffentlichen Dienst - Fachbereich Polizei in die Klosterburg Kastl sowie 7,1 Mio. € für Baumaßnahmen zur Erweiterung der Landesfinanzschule in Ansbach. Für Bau-, Instandsetzungs-, Sanierungs- und Restaurierungsmaßnahmen gab die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen 45,2 Mio. € (- 1,1 %) aus; für die Finanzämter wurden Ausgaben von 20,1 Mio. € (- 18,6 %) geleistet, u. a. 2,9 Mio. € für Baumaßnahmen zur Neuordnung und Unterbringung der Steuerverwaltung in München und 2,6 Mio. € für die Generalsanierung des FA Günzburg.

Die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen verzeichnete mit 28,4 Mio. € einen leichten Rückgang (- 1,4 %) bei den Einnahmen aus Eintrittsgeldern. Die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung stiegen hingegen gegenüber dem Vorjahr auf 29,5 Mio. € (+ 18,6 %) an. Die Gesamteinnahmen der Ämter für Digitalisierung, Breitband und Vermessung stiegen 2019 leicht auf 121,8 Mio. € (+ 0,3 %). Hiervon entfielen 102,8 Mio. € (- 0,4 %) auf Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und Entgelten. Die von Nutzern der Amtlichen Geobasisdaten eingenommenen Gebühren stiegen auf 18,4 Mio. € (+ 5,2 %).

Die Ausgabereste im Geschäftsbereich des Finanzministeriums beliefen sich auf insgesamt 403,3 Mio. € (+ 18,5 %).

Allein bei den Baumaßnahmen in der Anlage S entstanden Ausgabereste von 56,9 Mio. € (+ 10,5 %). Wie in den Vorjahren entfiel der größte Teil hiervon auf die Finanzämter mit 27,1 Mio. € (+ 16,1%). Im Bereich des Landesamts für Digitalisierung, Breitband und Vermessung stiegen die Ausgabereste für Baumaßnahmen in der Anlage S um 75,9 % auf 13,1 Mio. € an.

Die übrigen Ausgabereste erhöhten sich auf 346,4 Mio. € (+ 19,9 %). Der größte Anteil entfiel mit 144,0 Mio. € (- 6,5 %) auf den Bereich des Breitbandausbaus. Für den Bereich Bayern-Server, staatliche Kommunikationsinfrastruktur und digitale Verwaltung wurden 22,0 Mio. € (+ 207,9 %) und für das Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik 18,8 Mio. € (+ 115,1 %) übertragen.

Einzelplan 07 ¹				Tabelle 51	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Ist-Ausgaben	910,0	976,3	+ 66,3	+ 7,3 %	
- darunter Personalausgaben	82,0	88,2	+ 6,2	+ 7,6 %	
Ist-Einnahmen	171,3	211,3	+ 40,1	+ 23,4 %	
Verpflichtungsermächtigungen ²	588,6	624,5	+ 35,9	+ 6,1 %	
Ausgabereste	459,7	577,8	+ 118,1	+ 25,7 %	
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Personalsoll	868	1.025	+ 158	+ 18,2 %	

¹ Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben für 2018 berücksichtigen die Neugliederung der Ressorts (März und November 2018) nur, soweit eine programmtechnische Umsetzung der historischen Haushaltsdaten vorgenommen wurde. Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll für 2018 erfolgt ohne Berücksichtigung der Neugliederung. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Neugliederung berücksichtigt.

² Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Das Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie war 2019 zuständig für Angelegenheiten der Wirtschaft und der Energiepolitik sowie für die Landesentwicklung. Zudem waren die Bereiche Technologie und Forschung außerhalb der Hochschulen beim Wirtschaftsministerium angesiedelt. Die Zuständigkeit für Medienpolitik und Medienförderung sowie Film- und Computerspielförderung ging mit der Neugliederung der Geschäftsbereiche der Ressorts im März 2018 auf die Staatskanzlei über. Im November 2018 wurde die Zuständigkeit für die Film- und Computerspielförderung von der Staatskanzlei auf das Digitalministerium übertragen.

Der Anteil der Ausgaben des Einzelplans 07 am Gesamthaushalt belief sich im Jahr 2019 auf 1,5 %. Dabei erhöhten sich die Gesamtausgaben des Staatsministeriums um 66,3 Mio. €.

Mit 29,7 Mio. € entfiel ein Großteil der Ausgabensteigerung (44,9 %) auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Für diesen Bereich standen neben den geplanten 466,3 Mio. € noch Vorjahresreste von 221,6 Mio. € zur Verfügung. Von diesen insgesamt 688,0 Mio. € wurden 399,4 Mio. € tatsächlich verausgabt.

Zuschüsse und Zuweisungen mit Ausnahme für Investitionen stellten die größte Ausgabengruppe mit einem Volumen von 465,6 Mio. € (47,7 %) dar. Die Ausgaben hierfür sind im Vergleich zum Vorjahr um 4,4 % gestiegen.

Die Personalausgaben sind im Vergleich zum Vorjahr um 7,6 % gestiegen; der Anteil an den Gesamtausgaben des Staatsministeriums belief sich auf 9,0 %.

Die Einnahmesteigerung um 23,4 % auf 211,3 Mio. € beruhte größtenteils auf erhöhten Zuschüssen der EU für Investitionen; diese stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 64,6 %. Die Zuweisungen vom Bund für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich blieben mit 17,8 Mio. € nahezu unverändert.

Die Ausgabereste erhöhten sich um 118,1 auf insgesamt 577,8 Mio. €.

Allein für die anstehenden Baumaßnahmen in der Anlage S wurden Ausgabereste von 14,8 Mio. € übertragen. Hiervon waren 11,7 und damit 2,8 Mio. € mehr als im Vorjahr für die geplanten Behördenverlagerungen im Bereich des Landesamts für Maß und Gewicht vorgesehen.

Von den übrigen Ausgaberesten von 563,0 Mio. € entfielen 66,0 Mio. € auf die Förderung der angewandten Forschung der Fraunhofer-Gesellschaft, 55,2 Mio. € auf die Förderung von Maßnahmen im Energiebereich und 53,7 Mio. € auf die Förderung neuer Technologien und des Technologietransfers. 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.

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

Einzelplan 08				Tabelle 52	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Ist-Ausgaben	1.361,8	1.417,1	+ 55,4	+ 4,1 %	
- <i>darunter Personalausgaben</i>	577,6	596,1	+ 18,6	+ 3,2 %	
Ist-Einnahmen	371,9	370,5	- 1,4	- 0,4 %	
Verpflichtungsermächtigungen ¹	403,2	409,9	+ 6,7	+ 1,7 %	
Ausgabereste	107,6	143,0	+ 35,3	+ 32,8 %	
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019		
Personalsoll	6.810	6.806	- 4	- 0,1 %	

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Die Aufgaben des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und seiner nachgeordneten Dienststellen umfassten 2019 die Angelegenheiten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft sowie der ländlichen Entwicklung in Bayern. Zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums zählten u. a. die Bayerischen Landesanstalten für Landwirtschaft, für Wein- und Gartenbau und für Wald- und Forstwirtschaft, die 47 Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ÄELF) sowie die sieben Ämter für ländliche Entwicklung (ÄLE).

Die Ausgaben beliefen sich 2019 mit 1,4 Mrd. € auf 2,1 % der gesamten Ausgaben des Freistaates und damit auf ein mit dem Vorjahr vergleichbares Niveau.

Insgesamt erhöhte sich das Gesamtausgabevolumen im Einzelplan 08 um 55,4 Mio. € (+ 4,1 %). Wesentlichen Anteil daran hatten die um 18,6 auf 596,1 Mio. € (+ 3,2 %) gestiegenen Personalausgaben; diese wiederum hatten einen Anteil von 42,1 % am Gesamtausgabevolumen des Einzelplans.

475,1 Mio. € (33,5 % der Ausgaben) stellten Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen dar (+ 15,7 Mio. € bzw. + 3,4 %). Dabei handelte es sich hauptsächlich um Zuschüsse an Private (z. B. Zuwendungen nach dem Kulturlandschaftsprogramm und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen hatten einen Gesamtanteil von 16,2 % und erhöhten sich um 22,3 auf 230,3 Mio. € (+ 10,7 %). Die Steigerung resultierte insbesondere aus höheren Zuschüssen für Maßnahmen der Dorferneuerung (Sonderrahmenplan Ländliche Entwicklung).

Für Baumaßnahmen wurden 18,5 Mio. € (1,3 % der Ausgaben) in Anspruch genommen, was einem Rückgang um 1,5 Mio. € (- 7,7 %) im Vergleich zum Vorjahr entsprach.

Die Einnahmen stagnierten mit 370,5 Mio. € auf dem Niveau des Vorjahres (- 1,4 Mio. € bzw. - 0,4 %). Durch höhere Zuweisungen der EU⁹¹ und des Bundes⁹² konnte kompensiert werden, dass die Bayerischen Staatsforsten im Jahr 2019 keinen Gewinn abführten; im Vorjahr hatte die Gewinnabführung noch 35 Mio. € betragen.

Die Ausgabereste nahmen seit dem Jahr 2017 kontinuierlich zu. Im Jahr 2019 stiegen sie auf 143,0 Mio. €, was gegenüber dem Vorjahr einer deutlichen Erhöhung um 35,3 Mio. € bzw. 32,8 % entspricht. Dabei stiegen insbesondere die Ausgabereste im Bereich Förderung des Privat- und Körperschaftswaldes, Klimaschutz und Waldumbauoffensive 2030 erheblich um 9,1 auf 19,1 Mio. € (+ 90,8 %). Die Ausgabereste für die zweckgebundene Fischereiabgabe hingegen reduzierten sich um 0,9 auf 7,1 Mio. € (- 11,3 %).

Darüber hinaus verwaltete die EU-Zahlstelle des Staatsministeriums die jährlich saldierten Direktzahlungen der EU an landwirtschaftliche Betriebsinhaber in Höhe von 965,2 Mio. € (Vorjahr: 979,5 Mio. €). Der Saldo berücksichtigt durch Cross-Compliance-Kontrollen ausgelöste Mittelkürzungen in Höhe von 1,9 Mio. € (Vorjahr: 2,1 Mio. €).

⁹¹ Für Maßnahmen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

⁹² Für Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

Einzelplan 09 ¹		Tabelle 53		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Ist-Ausgaben	3.563,4	4.392,5	+ 829,1	+ 23,3 %
- darunter Personalausgaben	507,9	542,1	+ 34,3	+ 6,7 %
Ist-Einnahmen	2.226,8	2.490,4	+ 263,6	+ 11,8 %
Verpflichtungsermächtigungen ²	--- ³	18.809,6	---	---
Ausgabereste	1.550,6	1.441,7	- 108,8	- 7,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Personalsoll	--- ³	11.031	---	---

¹ Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben für 2018 berücksichtigen die Neugliederung der Ressorts (März und November 2018) nur, soweit eine programmtechnische Umsetzung der historischen Haushaltsdaten vorgenommen wurde. Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll für 2018 erfolgt ohne Berücksichtigung der Neugliederung. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Neugliederung berücksichtigt.

² Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

³ 2018 beliefen sich die Verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 03B auf 15.978,2 Mio. € und das Personalsoll auf 10.257 Stellen.

Zum Aufgabenbereich der Staatsbauverwaltung gehörten 2019 der staatliche Hochbau, der Straßen- und Brückenbau, das Wohnungswesen, die Städtebauförderung sowie das Verkehrswesen und der Schienenpersonennahverkehr.

Mit der Neugliederung der Geschäftsbereiche der Ressorts im März und November 2018 wurden die Bereiche „Wohnen, Bau und Verkehr“ der bisherigen Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr dem neu gegründeten Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr zugeordnet. Auch der Staatsbetrieb Immobilien Freistaat Bayern gehört seither dem Geschäftsbereich an. Neu hinzugekommen ist weiter die fachliche Zuständigkeit für die staatlichen Bau-, Grundstücks- und Wohnungsbaugesellschaften, insbesondere Stadibau GmbH, Siedlungswerk Nürnberg GmbH und die im Juli 2018 gegründete BayernHeim GmbH. Seit dem Haushaltsjahr 2019 werden die Einnahmen und Ausgaben des neu gegründeten Staatsministeriums im Einzelplan 09⁹³ abgebildet.

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 von jeweils über 1,0 Mio. € durch. Diese sind im Haushaltsplan in der Anlage S des jeweiligen Ressorts enthalten. 2019 betragen die Gesamtausgaben von Bund und Freistaat für Hochbauprojekte 1,8 Mrd. €.

⁹³ Bis 2018 Einzelplan 03B.

Die Straßenbauverwaltung plant, baut und unterhält neben den Staatsstraßen (14.100 km) auch die Bundesfernstraßen für den Bund (2.500 km Bundesautobahnen und 5.800 km Bundesstraßen) sowie die Kreisstraßen verschiedener Landkreise (3.100 km). Sie betreut damit ein Straßennetz von 25.500 km Länge mit über 14.900 Brücken, 62 Tunneln und über 6.000 km Radwegen. Von den Gesamtausgaben von 2,5 Mrd. € im Jahr 2019 entfielen auf Bauinvestitionen in die Autobahnen, Bundesstraßen und Staatsstraßen rd. 2,0 Mrd. €, davon rd. 350 Mio. € auf die Staatsstraßen. Hinzu kommen die Kosten für Planung, Bauleitung und Betrieb von rd. 500 Mio. €.

Das über 6.000 km lange bayerische Schienennetz mit mehr als 1.000 Bahnhöfen ist das umfangreichste aller Länder. Es soll weiter verbessert und modernisiert werden. Die Gesamtausgaben 2019 für den Schienenpersonennahverkehr betragen 1,5 Mrd. €. Hierin waren 315,8 Mio. € für die Förderung von sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen enthalten.

Die Ausgaben des Einzelplans 09 beliefen sich 2019 auf 6,6 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 31,7 % der Ausgaben des Einzelplans erfolgten für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, davon hauptsächlich für den Schienenpersonennahverkehr (1,2 Mrd. €). 12,3 % der Ausgaben entfielen auf Personal. 13,9 % der Ausgaben betrafen Baumaßnahmen. Im Wesentlichen handelte es sich hier um den Um- und Ausbau sowie die Bestandserhaltung der Staatsstraßen. Ein weiterer nennenswerter Teil der Ausgaben mit 1,3 Mrd. € (29,7 %) betraf die Investitionsförderungsmaßnahmen. Hier wurden allein für die Wohnraumförderung 554,0 Mio. € und für die Städtebauförderung 227,6 Mio. € verausgabt.

Die Einnahmen des Einzelplans sind 2019 um 263,6 Mio. € (+ 11,8 %) gestiegen und bestanden vorwiegend aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes.

Der Bestand an Verpflichtungen zum 31.12.2019 von 18,8 Mrd. € 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 2022 hinaus.

Die Ausgabereste gingen um 108,8 auf 1.441,7 Mio. € zurück (- 7,0 %). Der Großteil entstand beim Schienenpersonennahverkehr (726,2 Mio. €), davon 708,6 Mio. € für Investitionen. Hierzu zählt auch der Bau der 2. S-Bahn-Stammstrecke München, deren offizieller Spatenstich am 05.04.2017 war.

Bei der Wohnraumförderung beliefen sich die Ausgabereste auf 440,5 Mio. € (Vorjahr: 413,4 Mio. €), davon 174,1 Mio. € für Zuschüsse für die Bayerische Eigenheimzulage. Die Ausgabereste werden zur Abfinanzierung der durch Bescheid bewilligten Maßnahmen und der erfolgten Inaussichtstellungen benötigt.



Im Bereich der Städtebauförderung wurden weitere 74,1 Mio. € (Vorjahr: 72,5 Mio. €) als Ausgabereste übertragen, um bereits durch Bescheid bewilligte Maßnahmen abfinanzieren zu können.

Einzelplan 10 ¹			Tabelle 54	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Ist-Ausgaben	5.069,2	5.942,8	+ 873,5	+ 17,2 %
- darunter Personalausgaben	251,2	261,5	+ 10,3	+ 4,1 %
Ist-Einnahmen	1.627,1	1.614,4	- 12,7	- 0,8 %
Verpflichtungsermächtigungen ²	1.060,1	381,0	- 679,1	- 64,1 %
Ausgabereste	366,1	343,8	- 22,3	- 6,1 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Personalsoll	3.220	3.260	+ 40	+ 1,3 %

¹ Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben für 2018 berücksichtigen die Neugliederung der Ressorts (März und November 2018) nur, soweit eine programmtechnische Umsetzung der historischen Haushaltsdaten vorgenommen wurde. Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll für 2018 erfolgt ohne Berücksichtigung der Neugliederung. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Neugliederung berücksichtigt.

² Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Der Aufgabenbereich des Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales umfasste 2019 insbesondere die Themen Arbeit, Berufsbildung und Arbeitsschutz, Frauen und Gleichstellung, Familie, Soziales Bayern und Soziale Hilfen. Zum Geschäftsbereich gehörten u. a. das Zentrum Bayern Familie und Soziales, die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sowie die Akademie der Sozialverwaltung.

Das Ausgabevolumen erhöhte sich 2019 gegenüber dem Vorjahr auf 5,9 Mrd. € (+ 17,2 %). Dies entsprach 8,9 % der Gesamtausgaben des Freistaates Bayern.

Die Personalausgaben beliefen sich mit 261,5 Mio. € auf 4,4 % der Ausgaben.

Die Ausgabenschwerpunkte im Einzelplan 10 waren:

- Ausgaben für die Förderung von Kindertageseinrichtungen: 2.247,1 Mio. € (+ 371,6 Mio. € bzw. + 19,8 %). Hier sind insbesondere zu erwähnen die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände - Beitragszuschuss für Eltern von Kindern in Kindertageseinrichtungen: 361,4 Mio. € (+ 230,0 Mio. € bzw. + 175,1 %).
- Ausgaben aus Bundeszuweisungen für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 46a SGB XII): 797,3 Mio. € (+ 211,1 Mio. € bzw. + 36,0 %).
- Familiengeld nach dem Bayerischen Familiengeldgesetz: 756,2 Mio. € (+ 567,1 Mio. € bzw. + 299,9 %).



Starke Abweichungen der Ist-Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr gab es zudem bei den Ausgaben für die Förderung von Maßnahmen zur Durchführung der Insolvenzordnung. Diese sind auf 8,7 Mio. € (+ 5,3 Mio. € bzw. + 159,0 %) angestiegen. Grund hierfür war die konnexitätsrelevante Delegation der Insolvenzberatung auf die Landkreise und kreisfreien Städte.

Aufgrund der Einführung des Bayerischen Familiengeldes gingen die Ausgaben für das Betreuungsgeld nach dem Bayerischen Betreuungsgeldgesetz auf 6,2 Mio. € (- 170,8 Mio. € bzw. - 96,5 %) und für das Landeserziehungsgeld auf 8,1 Mio. € (- 55,4 Mio. € bzw. - 87,2 %) zurück.

Von den Gesamtausgaben entfielen 5,4 Mrd. € auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahmen für Investitionen. Dies entspricht einem Anteil von 90,6 % an den Gesamtausgaben des Staatsministeriums.

Beim Zentrum Bayern Familie und Soziales sind Ausgaben von 118,4 Mio. € angefallen. Hiervon betragen die Personalausgaben 88,1 Mio. €. Für Beweiserhebungen und Kostenerstattungen (insbesondere Erbringung ärztlicher Leistungen durch Dritte) fielen Ausgaben von 14,1 Mio. € an.

Den Ausgaben standen Einnahmen von insgesamt 1,6 Mrd. € gegenüber (- 12,7 Mio. € bzw. - 0,8 %).

Schwerpunkte bei den Einnahmen waren z. B.:

- Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 46a SGB XII): 797,3 Mio. € (+ 211,1 Mio. € bzw. + 36,0 %).
- Zweckgebundene Zuweisung des Bundes gem. § 46 SGB II zur Grundsicherung von Arbeitsuchenden: 460,9 Mio. € (- 77,5 Mio. € bzw. - 14,4 %).
- Aufkommen an Ausgleichsabgabe durch private Arbeitgeber und durch Arbeitgeber der öffentlichen Hand (ohne Freistaat Bayern): 123,0 Mio. € (+ 3,4 Mio. € bzw. + 2,9 %).

Der Rückgang bei den Verpflichtungsermächtigungen ist fast ausschließlich auf die Neugliederung der Geschäftsbereiche zurückzuführen; 2018 ging die Zuständigkeit für die Integration von Zuwanderern und die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern an das Innenministerium über. Die Verpflichtungen - insbesondere für Mieten und Pachten für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern - werden nun über den Einzelplan 03 abgebildet. Das Sozialministerium ging insbesondere in folgenden Bereichen überjährige Verpflichtungen ein:

- ▶ Leistungen nach dem SGB IX aus der Ausgleichsabgabe: 56,8 Mio. € (+ 13,6 Mio. € bzw. + 31,5 %).
- ▶ Maßnahmen, Dienste und Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, insbesondere der beruflichen, sozialen und medizinischen Rehabilitation: 20,8 Mio. € (- 4,7 Mio. € bzw. - 18,3 %).
- ▶ Zuweisungen für Investitionen an Bezirke auf der Grundlage des Art. 53 Bayerisches Maßregelvollzugsgesetz: 45 Mio. € (+ 37,7 Mio. € bzw. + 516,5 %).

Die Ausgabereste betragen 343,8 Mio. € (- 22,3 Mio. € bzw. - 6,1 %). Diese sind insbesondere in folgenden Bereichen angefallen:

- ▶ Förderung von Kindertageseinrichtungen: 119,6 Mio. € (+ 41,2 Mio. € bzw. + 52,6 %).
- ▶ Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze gemäß den Konditionen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung inkl. Hortplätze“: 25,1 Mio. € (+ 7,5 Mio. € bzw. + 42,7 %).
- ▶ Leistungen nach dem SGB IX aus der Ausgleichsabgabe: 56,8 Mio. € (- 17,3 Mio. € bzw. - 23,4 %).

38 Bayerischer Oberster Rechnungshof (Einzelplan 11)

Einzelplan 11		Tabelle 55		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Ist-Ausgaben	34,2	36,2	+ 2,0	+ 5,9 %
- darunter Personalausgaben	32,3	34,2	+ 1,9	+ 6,0 %
Ist-Einnahmen	0,0	0,0	0,0	+ 1,7 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	0,0	0,0	0,0	0,0 %
Ausgabereste	0,6	0,4	- 0,3	- 39,3 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Personalsoll	303	302	- 2	- 0,5 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Der Einzelplan 11 enthält die Einnahmen und Ausgaben des ORH und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Die Aufgaben des ORH sind in Art. 80 BV und in der BayHO geregelt. Hierzu zählt insbesondere die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates, seiner Verwaltungen, Gerichte, Betriebe, Beteiligungen

und Sondervermögen. Kraft Gesetzes sind noch weitere Einrichtungen außerhalb des Staates der Prüfung des ORH unterworfen (z. B. Bayerischer Rundfunk).

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

2019 stiegen die Ausgaben des Einzelplans 11 um 2,0 auf 36,2 Mio. € (+ 5,9 %). Der Anteil an den Gesamtausgaben des Staates betrug 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 94,6 % (34,2 Mio. €). Die Anzahl der Stellen reduzierte sich geringfügig durch Einsparungen von Stellen im Verwaltungsbereich. Die Prüfungskapazität wurde dadurch nicht tangiert.

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

Die Ausgabereste bewegten sich auf einem niedrigen Niveau. Sie verringerten sich von 0,6 auf 0,4 Mio. € und waren überwiegend durch geplante, nicht abgeschlossene Bauunterhaltungsmaßnahmen und durch begonnene IT-Projekte begründet.

Die ohne gesetzliche Verpflichtung durchgeführte interne Prüfung der Rechnung des ORH für das Haushaltsjahr 2019 ergab keine wesentlichen Feststellungen. Die in der Haushaltsrechnung und in den Büchern aufgeführten Beträge stimmten überein. Die

Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt.

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

Einzelplan 12		Tabelle 56		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Ist-Ausgaben	897,8	987,8	+ 90,0	+ 10,0 %
- darunter Personalausgaben	468,7	489,6	+ 20,9	+ 4,5 %
Ist-Einnahmen	158,9	169,0	+ 10,1	+ 6,4 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	124,5	129,3	+ 4,8	+ 3,9 %
Ausgabereste	152,1	145,7	- 6,4	- 4,2 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Personalsoll	6.145	6.186	+ 41	+ 0,7 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz war 2019 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 Nationalparks Bayerischer Wald und Berchtesgaden.

Die Gesamtausgaben für den Einzelplan 12 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 90,0 auf 987,8 Mio. € (+ 10,0 %). Diese entsprachen 1,5 % der gesamten Ausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben betragen 489,6 Mio. € (+ 20,9 Mio. € bzw. + 4,5 %). Aufgrund des insgesamt höheren Volumens des Einzelplans nahmen diese einen etwas geringeren Anteil (49,6 %) ein als im Vorjahr (52,2 %).

Die Ausgaben für Baumaßnahmen erhöhten sich abermals um 21,1 auf nun 212,3 Mio. € (+ 11,0 %). Die Steigerung resultierte insbesondere aus höheren Ausgaben für staatliche Wasserbaumaßnahmen von insgesamt 195,9 Mio. € (Vorjahr: 176,6 Mio. €), die somit wie in den Vorjahren den wesentlichen Bestandteil der Baumaßnahmen darstellten.

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen stiegen 2019 um 9,8 auf mittlerweile 77,6 Mio. € (+ 14,4 %). Hiervon entfielen insgesamt 39,1 Mio. €⁹⁴ (Vorjahr: 34,1 Mio. €) auf Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, der Landschaftspflege, des Arten- und Biotopschutzes und der Umsetzung der Biodiversitätsstrategie sowie auf den Erschwernisausgleich. Dies entsprach einer Erhöhung um 5,0 Mio. € (+ 14,6 %).

Nach dem Rückgang im Vorjahr erhöhten sich die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen um 20,8 auf 86,1 Mio. € (+ 31,8 %). Ursächlich hierfür waren die um 18,6 auf 27,8 Mio. € (+ 204,0 %) gestiegenen Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände.

⁹⁴ Summe der Tit. 683 72 und 685 72 aus Kap. 12 04.

Die Gesamteinnahmen im Einzelplan 12 stiegen um 10,1 auf 169,0 Mio. € (+ 6,4 %). Wesentlichen Anteil daran hatten die Einnahmen bei der Abwasserabgabe in Höhe von 48,5 Mio. € (+ 6,4 Mio. € bzw. + 15,3 %).

Nach der Erhöhung der Ausgabereste im Vorjahr sanken diese 2019 um 6,4 auf 145,7 Mio. € (- 4,2 %). Die Ausgabereste bei den zweckgebundenen Mitteln der Abwasserabgabe sanken um 4,8 auf nunmehr 28,4 Mio. € (- 14,4 %). Im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege stiegen die Ausgabereste um 1,9 auf 12,0 Mio. € (+ 19,1 %), wohingegen die Ausgabereste bei den wasserwirtschaftlichen Staatsaufgaben (Anlage C) um 1,0 auf 7,3 Mio. € (- 11,9 %) zurückgingen.

40 Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 13)

Einzelplan 13 ¹		Tabelle 57		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Ist-Ausgaben	22.101,4	20.825,8	- 1.275,6	- 5,8 %
- darunter Personalausgaben	95,7	101,0	+ 5,3	+ 5,6 %
Ist-Einnahmen	54.493,2	55.025,9	+ 532,7	+ 1,0 %
Verpflichtungsermächtigungen ²	557,4	875,2	+ 317,8	+ 57,0 %
Ausgabereste	1.446,4	1.453,9	+ 7,5	+ 0,5 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Personalsoll	1.116	909	- 207	- 18,5 %

¹ Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben für 2018 berücksichtigen die Neugliederung der Ressorts (März und November 2018) nur, soweit eine programmtechnische Umsetzung der historischen Haushaltsdaten vorgenommen wurde. Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll für 2018 erfolgt ohne Berücksichtigung der Neugliederung. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Neugliederung berücksichtigt.

² Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

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

Im Einzelplan 13 werden im Wesentlichen die Steuereinnahmen, die Gewinnablieferungen von Unternehmensbeteiligungen und Staatsbetrieben des Freistaates, der Länderfinanzausgleich und der kommunale Finanzausgleich, der Schuldendienst sowie der Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB ausgewiesen. Neben diversen Investitionsprogrammen beinhaltet der Einzelplan 13 im Jahr 2019 einen Teil der Beamtenversorgung und die Zuführung an den Pensionsfonds.

Mit der Neugliederung der Ressorts im März 2018 ging die Zuständigkeit für die staatliche Immobilienverwaltung (Immobilien Freistaat Bayern) sowie für die staatlichen Bau-, Grundstücks- und Wohnungsbaugesellschaften (insbesondere Stadibau GmbH) an das neue Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr über.

Das Ausgabevolumen umfasste 20,8 Mrd. €; das waren 31,2 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Die Personalausgaben beliefen sich mit 101,0 Mio. € auf 0,5 % der Ausgaben des Einzelplans 13.

Die Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich nahmen mit 47,8 % den größten Anteil ein; sie stiegen auf 9,9 Mrd. € (+ 5,2 %). Für den Länderfinanzausgleich fielen

Ausgaben von 6,8 Mrd. € (+ 2,1 %) an. Die Zinsausgaben reduzierten sich aufgrund der Schuldentilgungen und der Aufschiebung von Anschlussfinanzierungen auf 530,8 Mio. € (- 10,4 %).

Die Einnahmen beliefen sich mit 55,0 Mrd. € (+ 1,0 %) auf 85,3 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben spielten dabei die maßgebliche Rolle: 2019 wurden insgesamt 52,3 Mrd. € (+ 2,3 %) vereinnahmt. Das entsprach 95,0 % der Einnahmen des Einzelplans und 81,0 % der gesamten Einnahmen des Freistaates. Die Einnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen, z. B. aus Gewinnausschüttungen, stiegen 2019 auf 304,2 Mio. € (+ 10,6 %).

Der deutliche Anstieg bei den bestehenden Verpflichtungen aus Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsjahr 2019 um 317,8 auf 875,2 Mio. € ist insbesondere zurückzuführen auf überjährige Verpflichtungen bei

- den Zuweisungen an Landkreise und Gemeinden im Rahmen der Entflechtungsmittel für den kommunalen Straßenbau und den öffentlichen Personennahverkehr,
- den Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Kindertageseinrichtungen gem. Art. 10 BayFAG sowie
- den Darlehen zur Gewinnung von Wohnungen für Staatsbedienstete.

Der Großteil (79,4 %) der geringfügig gestiegenen übertragenen Ausgabereste entfiel wie im Vorjahr auf den Bereich der allgemeinen Finanzausweisungen (1,2 Mrd. €). Hierzu zählen insbesondere die Leistungen aufgrund des BayFAG, des BayKrG sowie des BayÖPNVG. 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 „Zukunft Bayern 2020“, „Klimaprogramm Bayern 2020“, „Bayern 2020 plus“ und „Nord- und Ost-Bayern-Programm“ wurden 18,2 Mio. € (Vorjahr: 42,2 Mio. €) übertragen. Die Ausgabereiste sind nach Darstellung des Ressorts zur Abfinanzierung der laufenden Maßnahmen erforderlich.

41 Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Einzelplan 14)

Einzelplan 14		Tabelle 58		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Ist-Ausgaben	370,0	485,9	+ 115,9	+ 31,3 %
- darunter Personalausgaben	65,5	75,0	+ 9,5	+ 14,4 %
Ist-Einnahmen	6,5	8,5	+ 2,0	+ 30,1 %
Verpflichtungsermächtigungen ¹	69,9	95,5	+ 25,6	+ 36,6 %
Ausgabereste	64,6	243,9	+ 179,3	+ 277,7 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Personalsoll	984	1.099	+ 115	+ 11,7 %

¹ Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege war 2019 für das gesamte Gesundheitswesen in Bayern zuständig. Seit 2017 hat das Ministerium je einen Dienstsitz in München und Nürnberg. Zum Geschäftsbereich gehörten das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit, die Staatliche Gesundheitsverwaltung, die gerichtsärztlichen Dienste sowie das 2018 neu gegründete Landesamt für Pflege.

Das Ausgabevolumen betrug 485,9 Mio. € und hat sich gegenüber dem Vorjahr um 31,3 % erhöht. Das Ausgabevolumen entspricht 0,7 % der Gesamtausgaben des Freistaates.

Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 14,4 % und betrugen 75,0 Mio. €. Der Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben des Einzelplans belief sich auf 15,4 %.

Für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen wurden 387,3 Mio. € verausgabt, 3,1 Mio. € entfielen auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen.

Von den Ausgaben für Pflege und Hospiz von 363,1 Mio. € entfielen 352,9 Mio. € (+ 98,9 Mio. €) auf das Landespflegegeld.

Im Bereich Gesundheitsversorgung wurden 20,2 Mio. € ausgegeben, davon 3,9 Mio. € für die Förderung der Niederlassung von Ärzten im ländlichen Raum sowie 2,3 Mio. € für die Hebammenversorgung.

Für Prävention und Gesundheitsschutz wurden Ausgaben von 15,1 Mio. € getätigt, davon 5,6 Mio. € zur Förderung von Suchtbekämpfung und Drogentherapie sowie 3,6 Mio. € zur Bekämpfung der Immunschwächekrankheit AIDS.

Die Ausgaben für das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Bereich Gesundheit beliefen sich auf 19,1 Mio. €, für das Landesamt für Pflege auf 4,9 Mio. €.

Für die Staatlichen Gesundheitsämter bei den Landratsämtern und gerichtsärztliche Dienste fielen 25,0 Mio. €, für den Bereich Gesundheit bei den Regierungen 5,7 Mio. € an.

Der Anstieg bei den Verpflichtungsermächtigungen um 36,6 % ist insbesondere auf die mehrjährige Förderung für Maßnahmen zur Bekämpfung der Glücksspielsucht (+ 8,7 Mio. €), für die der neue vierjährige Vertragszeitraum am 01.01.2020 begann, sowie die überjährigen Verpflichtungen für die Beschaffung und Bevorratung von Medikamenten und Impfstoffen für Versorgungsmaßnahmen gegen eine mögliche Influenza-Pandemie (+ 7,7 Mio. €) zurückzuführen.

Die Ausgabereste betragen 243,9 Mio. € und haben sich gegenüber dem Vorjahr nahezu vervierfacht (+ 277,7 %). Davon entfielen 140,6 Mio. € (+ 126,8 Mio. €) auf den Bereich Pflege und Hospiz einschließlich des Landespflegegelds und 66,8 Mio. € (+ 36,2 Mio. €) auf den Bereich Gesundheitsversorgung.

42 Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (Einzelplan 15)

Einzelplan 15 ¹		Tabelle 59		
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2017/2018	
Ist-Ausgaben	7.055,7	7.532,1	+ 476,4	+ 6,8 %
- darunter Personalausgaben	3.582,5	3.764,9	+ 182,4	+ 5,1 %
Ist-Einnahmen	2.173,9	2.211,1	+ 37,1	+ 1,7 %
Verpflichtungsermächtigungen ²	896,3	846,9	- 49,4	- 5,5 %
Ausgabereste	1.731,0	1.765,7	+ 34,7	+ 2,0 %
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Personalsoll	44.679	46.679	+ 2.000	+ 4,5 %

¹ Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben für 2018 berücksichtigen die Neugliederung der Ressorts (März und November 2018) nur, soweit eine programmtechnische Umsetzung der historischen Haushaltsdaten vorgenommen wurde. Die Darstellung der Zahlen bei den Verpflichtungsermächtigungen und dem Personalsoll für 2018 erfolgt ohne Berücksichtigung der Neugliederung. Bei allen weiteren Zahlen wurde die Neugliederung berücksichtigt.

² Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Das bisherige Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst wurde im März 2018 aufgrund einer Neuordnung der Ressortzuständigkeiten geteilt. Das neue Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst übernahm alle Zuständigkeiten des bisherigen Staatsministeriums betreffend die Wissenschaft und Kultur (einschließlich der thematisch zugehörigen Stiftungen) sowie die Rundfunkaufsicht.

Im Zuge der Neugliederung der Geschäftsbereiche im November 2018 übernahm das Staatsministerium der Finanzen und für Heimat aus dem Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst als Heimatministerium die Aufgaben Brauchtum, Heimatpflege und Volksmusik.

Der Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst umfasste die Angelegenheiten der Hochschulen, der Förderung von Wissenschaft, Forschung, Lehre und Kunst. Hierzu zählten insbesondere

- die 9 staatlichen Universitäten, 17 staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften - Fachhochschulen, 6 staatlichen Kunsthochschulen sowie eine Reihe weiterer Hochschulen in kirchlicher oder privater Trägerschaft,
- die Angelegenheiten der Körperschaften und sonstigen Einrichtungen der Wissenschafts- und Kunstpflege einschließlich des Bibliotheks- und Archivwesens, der wissenschaftlichen Sammlungen und der Kunstsammlungen sowie die Denkmalpflege,
- die berufliche Ausbildung und die Förderung im Bereich der Musik, des Balletts und des Theaters,

- die Aufsicht über das Rundfunkwesen.

Das Ausgabevolumen lag 2019 bei 7,5 Mrd. €. Das entsprach 11,3 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. Gegenüber 2018 erhöhten sich die Ausgaben um 476,4 Mio. € (+ 6,8 %). Gründe hierfür waren wie schon im Vorjahr 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, der Aufbau der TU Nürnberg, der Erwerb von Grundstücken für Neugründungen und Erweiterungen von Hochschulstandorten. Außerdem beruhen die höheren Ausgaben auf dem weiteren Auf- und Ausbau von in die Fläche Bayerns wirkenden Programmen wie dem Innovationsfonds für die Hochschulen, der Förderung der anwendungsbezogenen Forschung und Entwicklung, der Förderung des Technologietransfers der Hochschulen für angewandte Wissenschaften sowie dem Masterplan Bayern Digital II.

Mit 50,0 % bildeten die Personalausgaben den größten Ausgabenblock des Einzelplans 15. Sie erhöhten sich gegenüber 2018 um 182,4 Mio. € (+ 5,1 %). Die 2018 mit dem Nachtragshaushaltsgesetz zusätzlich geschaffenen und in 2019 im Stellenplan berücksichtigten Stellen waren u. a. für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Masterplan Bayern Digital II vorgesehen, z. B. für die Kompetenzzentren digitales Lehren und Lernen (DigiLLabs), für die Anwendungszentren für digitale Lehre der Hochschulen für angewandte Wissenschaften, für die TU München - Munich School of Robotics, für die Ausbildungsinitiative Software-Engineering sowie für ein Forschungsinstitut für digitale Transformation. Neue Stellen 2019 wurden insbesondere für die Universitätsmedizin Augsburg, zur Stärkung der angewandten Forschung sowie für die Akademisierung der Hebammenausbildung an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften zur Verfügung gestellt.

Die Ausgaberreste betragen 1,8 Mrd. €. Nach einem leichten Rückgang 2018 erhöhten sich diese 2019 wieder um 34,7 Mio. € (+ 2,0 %). Im „Innovationsbündnis Hochschule 2018“ und im „Innovationsbündnis Hochschule 4.0“ sagte der Freistaat den Hochschulen zu, Ausgaberreste der Hochschulen grundsätzlich zu übertragen.

43 Staatsministerium für Digitales (Einzelplan 16)

Einzelplan 16 ¹			Tabelle 60	
1. Finanzdaten (Mio. €)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Ist-Ausgaben	---	54,4	---	---
- darunter Personalausgaben	---	5,4	---	---
Ist-Einnahmen	---	0,0	---	---
Verpflichtungsermächtigungen ²	---	4,8	---	---
Ausgaberreste	---	21,0	---	---
2. Planstellen/Stellen (Anzahl)	2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Personalsoll	---	92	---	---

¹ Das Staatsministerium wurde erst zum 12.11.2018 neu gegründet. Es wurde daher von der Darstellung der Zahlen für 2018 sowie der Veränderung 2018/2019 abgesehen.

² Bestand der Verpflichtungen zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs.

Mit der Neugliederung der Geschäftsbereiche der Ressorts im November 2018 wurde das neue Staatsministerium für Digitales gegründet. Es ist zuständig sowohl für die Grundsatzangelegenheiten und die Koordinierung der Digitalisierung Bayerns als auch für die Filmförderung und -politik sowie die digitale Unterhaltung (Games). Zum Aufgabenbereich gehörten auch die strategischen Fragen der digitalen Verwaltung, die strategischen Zukunftsfragen des Digitalstandorts Bayern, neue digitale Technologien, die Aufgaben der IT-Beauftragten für Bayern und die Koordinierung der Ressort-CIOs, die föderale IT-Kooperation im Bund, das IT-Recht und IT-Controlling, aber auch die ethischen Fragen, die mit der Digitalisierung zusammenhängen.

In der Ressortzuständigkeit des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat blieben die Aufgaben der Breitbanderschließung, die technischen Angelegenheiten der digitalen Verwaltung und der Sicherheit der Informationstechnik, die Verantwortung für den Bayern-Server, die digitale Kommunikationsinfrastruktur und die Unterstützung der Kommunen in Fragen der digitalen Verwaltung.

Für Themen der Digitalisierung, soweit sie die allgemeine Wirtschaftsförderung betreffen, war weiterhin das Wirtschaftsministerium zuständig.

Die Ausgaben des Einzelplans 16 beliefen sich 2019 auf 54,4 Mio. € und damit auf 0,1 % der gesamten Ausgaben des Freistaates. 10,0 % der Ausgaben entfielen auf Personal, 24,7 % auf sächliche Verwaltungsausgaben, 14,2 % auf Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

Auf sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen entfielen 27,9 Mio. € (51,2 %), davon 25,2 Mio. € (90,4 %) auf den Bereich Bayerische Film- und Computerspielförderung.

Die Ausgabereste des Einzelplans 16 beliefen sich 2019 auf insgesamt 21,0 Mio. €. Beim Innovationsfonds für digitale Leuchtturmprojekte stiegen die Reste um 3,5 auf 4,7 Mio. € (+ 297,6 %), bei der Digitaloffensive Bayern wurden 2,7 Mio. € gebildet. Im Bereich der Vergabe von Aufträgen für Datenerfassung, Softwareentwicklung usw. verblieben die Ausgabereste mit 5,1 Mio. € (- 6,8 %) auf hohem Niveau. Begründet wurde dies mit der Fortführung der bereits begonnenen Projekte der IT-Beauftragten der Staatsregierung und für Projekte der Ressorts, die aus Mitteln der IT-Beauftragten der Staatsregierung finanziert werden.



V. EINZELNE PRÜFUNGSERGEBNISSE

Anmerkung:

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

ALLE RESSORTS

44 Verfahrenssicherheit im Bereich der Personalverwaltung

Die Personaldaten der über 400.000 staatlichen Bediensteten im System VIVA bilden die Grundlage für alle Bezügezahlungen. Ein korrekter und aktueller Datenbestand schützt vor Fehlzahlungen und hat deshalb wesentliche Bedeutung für einen ordnungsgemäßen Haushalt. Seit langem bestehende Mängel bei der lückenlosen, fälschungssicheren und historisch nachvollziehbaren Verarbeitung und Prüfung dieser Daten sollten zeitnah behoben werden.

Der ORH hatte in den Jahren 2014 sowie 2017 bis 2019 die Verfahrenssicherheit des IT-Personalverwaltungssystems VIVA⁹⁵ bei den Personal- und Stellenverwaltungen von vier Ressorts⁹⁶ der Staatsverwaltung geprüft und dabei insbesondere auf die lückenlose, fälschungssichere und historisch nachvollziehbare Verarbeitung von Daten geachtet. Die in VIVA erfassten Personaldaten dienen auch der für den Haushalt bedeutsamen Bezügezahlung; der ORH hatte im Rahmen seiner Prüfungen u. a. festgestellt, dass intern nicht überprüfte Daten zu erheblichen Risiken für den Haushalt führten. Im Hinblick auf Mängel in der Verfahrenssicherheit hat er nun 2020 bei allen Ressorts Ordnungsmäßigkeit und Effizienz geprüft. Diese Prüfung hat auch umfasst, ob und inwieweit die früheren ORH-Empfehlungen umgesetzt wurden.

44.1 Ausgangslage

Beim Freistaat Bayern sind rd. 175.000 Beschäftigte und 230.000 Beamte tätig.⁹⁷ Die Bezüge beliefen sich 2018 auf 15 Mrd. €. Im Prüfungszeitraum⁹⁸ wurden allein rd. 34.000 Personen neu eingestellt (rd. 27.000 Beschäftigte und 7.000 Beamte), deren Daten erstmals erfasst werden mussten. Zudem wurden beim vorhandenen Personal beispielsweise bei über 11.000 Beschäftigten und über 24.000 Beamten Änderungen in der Tarif- bzw. Besoldungsgruppe vorgenommen.

Die dazu erforderlichen Datenvorgaben der Personalverwaltung müssen im System VIVA, das auch das LfF für alle Bezügezahlungen nutzt, korrekt sein und vor unberechtigten Zugriffen besonders geschützt werden. Zudem müssen die Datenvorgaben zeitnah geprüft werden, da sie ein hohes Fehlerpotenzial und finanzielle Auswirkung haben können. Rückwirkende Korrekturen sind rechtlich nur begrenzt möglich.

⁹⁵ Vollintegriertes Verfahren komplexer Anwendungen.

⁹⁶ Umweltministerium, Landwirtschaftsministerium, Sozialministerium und Innenministerium.

⁹⁷ Stand: 01.05.2020.

⁹⁸ Mai 2019 bis Mai 2020.

44.1.1 Prüfkonzert des Finanzministeriums und Prüftool

Das Finanzministerium hatte dazu ein Prüfkonzert für die Personal- und Stellenverwaltung gegenüber allen Geschäftsbereichen bekanntgemacht; es ist aber für die Ressorts nicht durchgehend verpflichtend.

Das LfF richtete zur Umsetzung des Prüfkonzerts das Prüftool HR-Easy-Audit für VIVA ein. Das Prüftool eignet sich zur Qualitätssicherung und Korruptionsprävention. Es dient zudem der übergreifenden Datensicherheit und damit der korrekten Arbeit der Bezügestellen, weil diese zu den von der Personalverwaltung eingetragenen Daten keine Unterlagen mehr in Papierform erhalten.

Das Finanzministerium hatte u. a. darauf hingewiesen, dass jedem Personalsachbearbeiter ein Prüfer und ein Prüfervertreter zwingend zuzuordnen und im System VIVA zu vermerken sind. Die Zuordnungen von Prüfern bzw. Prüfervertretern sowie die Überwachung der Prüfungsvorgänge und der Prüfdauer gehören u. a. zu den Aufgaben der Personalverwaltung jeder Behörde. Das sicherzustellen, unterliegt der Aufsicht jedes Ressorts. Erst die o. g. Zuordnungen ermöglichen es, die zahlungsrelevanten Datenvorgaben der Personalverwaltung mit dem Prüftool HR-Easy-Audit zu überprüfen. Die prüfpflichtigen Fälle können damit automatisiert selektiert und die Prüfung durch einen elektronischen Erledigungsvermerk revisionssicher dokumentiert werden.

Zeitlich sollen laut Prüfkonzert die Datenvorgaben vor dem nächsten Zahltag, spätestens aber vor dem darauffolgenden geprüft werden (30-Tage-Zeitraum). Unabhängig von der Prüfung mit HR-Easy-Audit sind alle Personalvorgänge stets zeitnah auch auf die materielle Richtigkeit hin zu überprüfen.

44.1.2 Berechtigungen

Neben einer Kennung (User-ID), die jeder Benutzer von VIVA und dem Prüftool HR-Easy-Audit braucht, werden jedem Personalsachbearbeiter, Prüfer und dessen Vertreter die Berechtigungen eingeräumt, die für die Zugriffe notwendig sind. Diese erlauben den Zugriff auf VIVA und legen fest, welche Daten eingesehen bzw. gepflegt werden können.

Bei der Vergabe der Berechtigungen wurden im Konzept für das System VIVA die Prinzipien der minimalen Berechtigung und der Funktionstrennung (z. B. von Sachbearbeiter und Prüfer) festgelegt, um einen sicheren Betrieb und den Datenschutz zu gewährleisten.

Die Überprüfung der Berechtigungen und ihre Zuordnung auf Sachbearbeiter, Prüfer und Prüfervertreter sind wesentliche Grundlagen für die Verfahrenssicherheit und damit für korrekte Bezügezahlungen. Daher müssen insbesondere bei personellen Veränderungen der Sachbearbeiter, Prüfer bzw. Prüfervertreter deren Zuordnungen und Eintragungen überprüft und ggf. geändert werden.

44.1.3 Rollen bei VIVA

Die verschiedenen Aufgaben der Benutzer im System VIVA erfordern unterschiedliche Berechtigungen zum Zugriff auf Daten. Dabei geht es insbesondere um die Berechtigung zum Lesen bzw. zum Pflegen von Daten (Lese- bzw. Schreibberechtigung), aber auch um die Berechtigung der Prüfer zur Überprüfung der Datenvorgaben (Systemberechtigung). Diese inhaltliche und organisatorische Abgrenzung und die eindeutigen Zuweisungen der Aufgaben sowie die damit verbundenen Berechtigungen werden über sogenannte Rollen vorgenommen.

44.2 Feststellungen

Der ORH hat bei der Nachprüfung vier Schwerpunkte gesetzt bei:

- Zuordnung von Prüfern und Prüfervertretern,
- Berechtigungen für VIVA und für das Prüftool HR-Easy-Audit,
- Prüfungsdauer und
- ungeprüften Fällen.

44.2.1 Zuordnung der Prüfer und der Prüfervertreter

Die Auswertungen des ORH über alle Ressorts (ohne Epl. 11) ergaben 5.703 Benutzer, die Schreib- oder Leseberechtigungen hatten; von den Benutzern waren 2.586 (45,3 %) schreibberechtigt. Die Zahl der schreibberechtigten Rollen lag je nach Ressort zwischen einer Rolle und 600 Rollen. Benutzern mit Schreibrechten waren in 307 Fällen (11,9 %) kein Prüfer, in weiteren 272 Fällen (10,5 %) war dem Prüfer kein Vertreter zugeordnet.

Soweit kein Prüfer eingetragen war, wurden die Datenvorgaben eines Sachbearbeiters ungeprüft im System VIVA erfasst und waren ungeprüft Grundlage für Zahlungen. Wenn der Prüfer verhindert ist, können Datenvorgaben ohne Prüfervertreter nicht oder nicht rechtzeitig geprüft werden. Eine Verhinderung ergibt sich z. B. wegen Urlaub, Krankheit oder wenn ein Prüfer seinen eigenen Personalfall prüfen müsste; davon ist er rechtlich ausgeschlossen. Prüfer oder Prüfervertreter zu bestellen, ist ebenfalls eine Voraussetzung für zeitnahe, effiziente Prüfungen.

Im Nachgang zu Prüfungen in den Ressorts hinsichtlich der Verfahrenssicherheit von VIVA war der ORH bereits 2014 an das Finanzministerium mit der Forderung nach einer revisionssicheren (lückenlosen, fälschungssicheren und historisch nachvollziehbaren) Dokumentation der Rollen und Berechtigungszeiträume herangetreten. Dazu wurde eine IT-Unterstützung hinsichtlich der Vergabe von Schreib- und Leserollen empfohlen. Diese Empfehlung wurde von der Leit- und Koordinierungsstelle VIVA-PSV in der

Arbeitsgruppe „Dezentrale VIVA-Benutzerverwaltung“ mehrfach behandelt. Ein konkretes Ergebnis wurde nicht erzielt.

44.2.2 Berechtigungen für VIVA und für das Prüftool HR-Easy-Audit

44.2.2.1 Kennung (User-ID)

Jeder Benutzer benötigt für den Zugriff auf das System VIVA eine gültige Kennung (User-ID). 33 Prüfern bzw. 60 Prüfervertretern war zum Auswertungszeitpunkt keine aktive User-ID mehr zugeordnet, wovon 408 Prüfungsbereiche betroffen waren. Ohne aktive User-ID konnten die eingetragenen Prüfer bzw. Prüfervertreter nicht mehr aktiv auf das VIVA-System zugreifen. Somit kamen die Fälle ungeprüft zur Zahlung.

44.2.2.2 Identität von Sachbearbeiter und Prüfer bzw. Prüfervertreter

Eine Prüfung wird bei Identität von Sachbearbeiter und Prüfer bzw. von Sachbearbeiter und Prüfervertreter im VIVA-System technisch unterbunden. In zwei Fällen wurde festgestellt, dass Sachbearbeiter und Prüfer identisch waren. Deshalb gelangten die vorgegebenen Daten ungeprüft zur Zahlung. 508 Prüfervertreter (betrifft in Folge von Mehrfacheintragung als Prüfer bzw. Prüfervertreter 516 Fälle) waren identisch mit dem Sachbearbeiter oder dem Prüfer. Falls der Prüfer verhindert war oder eine Datenvorgabe den Prüfer betraf (Identität von Sachbearbeiter und Betroffenen), konnten die Datenvorgaben nicht oder nicht rechtzeitig geprüft werden.

44.2.2.3 Systemberechtigung für Prüfungen

20 Prüfer (betrifft infolge von Mehrfacheintragung 23 Fälle) bzw. 31 Prüfervertreter (betrifft infolge von Mehrfacheintragung 305 Fälle) hatten keine Systemberechtigung für Prüfungen. Den Prüfern bzw. Prüfervertretern fehlte damit bereits der Zugang zu den prüfpflichtigen Fällen. Somit erhielten diese keinen automatischen Hinweis auf offene Prüffälle. Eine Prüfung der Datenvorgaben wurde nicht dokumentiert.

44.2.3 Prüfungsdauer geprüfter Fälle

Nachstehende Tabelle fasst eine Auswertung der über 200.000 geprüften Fälle zusammen, u. a. Neueinstellungen und tarifliche Änderungen (s. TNr. 44.1 Ausgangslage) mit Änderungsdatum vom 02.01.2018 bis 31.12.2019:

Zeitraum bis zur Prüfung		
Zeitraum bis zur Prüfung (in Tagen)	Anzahl	Prozent
bis 30	148.206	73,6 %
31 bis 60	22.374	11,1 %
61 bis 90	10.374	5,2 %
91 bis 120	6.008	3,0 %
121 bis 150	3.880	1,9 %
151 bis 180	2.457	1,2 %
größer 180	8.017	4,0 %
Gesamt	201.316	100,0 %

Tabelle 61

Von den 201.316 prüfpflichtigen Datenvorgaben in 2018 und 2019 wurden 53.110 Fälle (26 %) nach einer Zeit von mehr als 30 Tagen geprüft. In 8.017 Fällen (4 %) fand die Prüfung nach mehr als 180 Tagen statt und die späteste Prüfung nach 782 Tagen. In den beiden letzten Fallgruppen war die tarifrechtliche Ausschlussfrist⁹⁹ bereits abgelaufen, innerhalb der Arbeitgeber bzw. Beschäftigte ihre Ansprüche hätten geltend machen können.

44.2.4 Ungeprüfte Fälle

Zeitraum ohne Prüfung seit Datenänderung in VIVA		
Zeitraum bis zur Prüfung (in Tagen)	Anzahl	Prozent
91 bis 120	12	0,1 %
121 bis 150	1.010	5,4 %
151 bis 180	1.472	8,0 %
über 180	15.928	86,5 %
Gesamt	18.422	100,0 %

Tabelle 62

Eine weitere Auswertung¹⁰⁰ der Fälle, bei denen im Zeitraum vom 02.01.2018 bis zum 31.12.2019 zahlungsrelevante Daten in VIVA geändert wurden, zeigte 18.422 Fälle, in denen weder Prüfungsergebnis noch -datum eingetragen waren. Der ORH ging hier mangels Dokumentation von ungeprüften Fällen aus.

Von 18.422 ungeprüften Fällen aus 2018 und 2019 lag im Zeitpunkt der Auswertung bei 15.928 Fällen die Datenänderung in VIVA über 180 Tage zurück. Die ältesten, zwei Jahre ungeprüften 8 Fälle beruhten auf personalbezogenen Datenvorgaben vom 02.01.2018.

⁹⁹ § 37 TV-L.

¹⁰⁰ Stand: 29.04.2020.

44.3 Würdigung und Empfehlungen

Fehlende bzw. nicht zeitnahe Prüfungen von zahlungsrelevanten Datenvorgaben können zu Fehlzahlungen (Über- oder Unterzahlungen) mit erheblichem Haushaltsrisiko führen. Mit fortschreitender Zeit kann nicht mehr für alle Personalfälle die Richtigkeit der Ausgaben und damit auch nicht der Nachweis ordnungsgemäßer Zahlungen erbracht werden.

Sofern bei einer Dienststelle keine Mitarbeiter zur Verfügung stehen, die die Vertretung des Prüfers übernehmen können, muss an anderer Stelle eine Prüfmöglichkeit eingerichtet werden. Alternativ empfiehlt der ORH zu prüfen, ob die Personalverwaltung des entsprechenden Bereichs neu- oder umorganisiert werden kann.

Der ORH sieht dringenden Handlungsbedarf, insbesondere in folgenden Bereichen:

- ▶ Das Prüfkonzept des Finanzministeriums für die Personal- und Stellenverwaltung ist zu beachten und umzusetzen.
- ▶ Die Prüfung soll spätestens bis zum übernächsten Abrechnungslauf abgeschlossen sein.
- ▶ Mit einer im System VIVA bereitgestellten informationstechnischen Möglichkeit sollten alle Eintragungen von Prüfern und Prüfervertretern und die Rollen von Sachbearbeitern und Prüfern bzw. Prüfervertretern regelmäßig - mindestens einmal pro Quartal - überprüft werden.

44.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium, das der ORH um Koordinierung gebeten hatte, teilte nach einem Treffen der personalverwaltenden Stellen mit, grundsätzlich habe Einvernehmen bestanden, dass Handlungsbedarf zur Sicherstellung der Verfahrenssicherheit bestehe. Wünschenswert sei eine Tool-gestützte Lösung zur Unterstützung der regelmäßigen Überprüfungsaktivitäten.

Die letzte Markterkundung für eine bessere IT-Unterstützung liege einige Jahre zurück, solle nun zeitnah wiederholt und möglichst bis Ende des ersten Quartals 2021 abgeschlossen werden. Dazu würden der dezentrale Ansatz (Rollenvergabe durch PSV-Stellen vor Ort) als auch der zentrale (Rollenvergabe durch das LfF) evaluiert. Danach werde das weitere Vorgehen festgelegt.

44.5 Schlussbemerkung

Personaldaten müssen wegen ihrer haushaltsrechtlichen Bedeutung auch im Personalverwaltungssystem VIVA stets aktuell und korrekt sein. Die vier früher geprüften Resorts hatten schon zu den früheren Prüfungsmitteilungen zugesichert, die vom ORH



aufgezeigten Defizite beseitigt zu haben bzw. künftig abzustellen. Dennoch stellte der ORH bei allen Ressorts erhebliche aktuelle Mängel fest. Der ORH empfiehlt daher dringend, zeitnah sicherzustellen, dass die vielfältigen, langjährigen Mängel abgestellt werden.





STAATSMINISTERIUM DES INNERN, FÜR SPORT UND INTEGRATION

45 Vollzug des Waffenrechts

(Epl. 03)

Das Waffenrecht wird durch die Landratsämter und kreisfreien Gemeinden nicht immer ausreichend vollzogen. Die Anzahl der durchgeführten Aufbewahrungskontrollen erreichte nicht die Richtwerte, das Personal ist im Umgang mit Waffen und Munition teilweise nicht sachkundig. Die Aufbewahrung von Waffen und Munition wird nur unzureichend dokumentiert.

Den zuständigen Aufsichtsbehörden liegen keine aktuellen Informationen über den hierfür eingesetzten Personalbestand vor. Diese Kenntnis ist aber für einen angemessenen Personaleinsatz wesentliche Voraussetzung.

Der ORH hat 2019/2020 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg bei 26 von insgesamt 96 Kreisverwaltungsbehörden (KVB) den Vollzug des Waffenrechts in den Jahren 2016 bis 2019 geprüft. Wesentliche Prüfungsmaßstäbe waren Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit entsprechend der gesetzlichen Vorgaben sowie die Effizienz des Personaleinsatzes.

45.1 Ausgangslage

Der Vollzug des Waffenrechts ist eine staatliche Aufgabe. Zuständig für den Vollzug des Waffenrechts sind die KVB. Dies sind die 71 Landratsämter und die 25 kreisfreien Gemeinden. Die Landratsämter nehmen die Aufgabe als Staatsbehörde wahr.¹⁰¹ Die kreisfreien Gemeinden nehmen die Aufgabe in mittelbarer Staatsverwaltung im übertragenen Wirkungskreis wahr.¹⁰²

Beim Vollzug des Waffenrechts werden insbesondere waffenrechtliche Erlaubnisse erteilt, die den Erwerb, den Besitz oder das Führen von Schusswaffen und Munition erlauben. Weiter zählen dazu die Prüfung, ob die Voraussetzungen für die waffenrechtlichen Erlaubnisse fortbestehen sowie die Durchführung von Aufbewahrungskontrollen. Daneben werden eingezogene oder abgegebene Waffen und Munition bis zur Verwertung/Vernichtung verwahrt.

Die rechtlichen Vorgaben zum Vollzug des Waffen- und Sprengstoffrechts finden sich im Wesentlichen im WaffG, in der WaffVwV, der Allgemeinen Waffengesetz-Verordnung, der Verordnung zur Ausführung des Waffen- und Beschussrechts und dem Sprengstoffgesetz. Mit Inkrafttreten am 01.09.2020 gelten die Regelungen des Dritten Waffenrechtsänderungsgesetzes (3. WaffRÄndG)¹⁰³. Diese waren nicht Bestandteil der Prüfung.

¹⁰¹ Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LKrO.

¹⁰² Art. 9 Abs. 1 Satz 1 GO.

¹⁰³ Art. 1 Nr. 1 Buchst. j, Nr. 3a, 5, 26 und 26a sowie die Art. 4a und 4b Nr. 3 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft. Art. 4 tritt am 01.05.2020 in Kraft. Art. 4b Nr. 1 und 2 tritt am 01.03.2020 in Kraft.

Seit 2013 gibt es bundesweit mit dem Nationalen Waffenregister (NWR) eine zentrale Stelle, die alle Daten der ca. 550 örtlichen Waffenbehörden zusammenfasst und strukturiert aufbereitet. Die Daten der Waffenbehörden werden synchron mit der Registerbehörde geführt und aktualisiert. Im Zuge der Prüfung hat das Innenministerium einen Auszug aus dem NWR mit den nachfolgenden Daten übermittelt. Demnach bestehen folgende waffenrechtliche Erlaubnisse in Bayern, wobei eine natürliche Person Inhaber einer oder mehrerer waffenrechtlicher Erlaubnisse sein kann. Das Innenministerium weist darauf hin, dass die Daten aus dem NWR für die einzelnen Jahre nicht vergleichbar wären und die Datenbereinigung im Zuge der Konsolidierung des NWR noch nicht abgeschlossen sei. Ursache dafür war, dass Waffenerlaubnissen erstmals ihr Bedürfnisgrund im NWR zugeordnet sowie die Zählweise im Jahr 2017 generell umgestellt wurde.

Anzahl der Personen mit Waffenerlaubnis in Bayern					<i>Tabelle 63</i>
	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
Jäger	52.293	55.166	73.842	75.402	76.759
Sportschütze	44.833	49.348	72.671	74.224	75.185
Erbe	23.173	22.276	33.409	32.177	31.372
Brauchtumsschütze	569	641	1.259	1.284	1.280
Waffensammler	237	212	1.614	1.592	1.545
Waffensachverständige	918	750	866	776	695
Besondere Gefährdung	610	573	964	907	876
Altbesitz	50.735	46.237	48.373	45.733	43.276
Sonstiger	16.885	16.414	19.512	20.078	20.514
Erstanlieferung - sonstige (= Datensätze zur Bereinigung NWR)	29.189	12.464	87	45	44
Zahl der natürlichen Personen mit mindestens einer Waffen- erlaubnis	k. A.	204.480	204.938	204.780	k. A.

Der Vollzug des Waffenrechts ist für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zentral. Mängel beim Vollzug können unmittelbare Gefahren für Leib und Leben zur Folge haben. Ein ordnungsgemäßer Vollzug ist zudem haushaltsrechtlich relevant. Die nachträgliche Behebung von Vollzugsmängeln führt zu erhöhtem Verwaltungsaufwand mit entsprechenden Kosten.

Für den bei der Erledigung staatlicher Aufgaben entstehenden Aufwand erhalten die Landkreise und kreisfreien Gemeinden einen gleichen Satz je Einwohner als Finanzzuweisungen nach dem BayFAG. Darüber hinaus weist der Freistaat jedem Landratsamt, nicht aber den kreisfreien Gemeinden, staatliches Personal der vier Qualifikationsebenen zu.¹⁰⁴ Der Freistaat muss dabei nicht das gesamte zur staatlichen Aufgabenerfüllung erforderliche Personal zuweisen. Ein näherer Abgleich, ob die staatlichen Leistungen in ihrer Gesamtheit für die Erfüllung staatlicher Aufgaben ausreichend sind, findet nicht statt.

¹⁰⁴ Art. 37 Abs. 3 LKrO.



45.2 Feststellungen

Der ORH hat bei den 26 geprüften KVB Zahlen zu den einzelnen waffenrechtlichen Erlaubnissen erbeten und erhalten. Allerdings konnte eine Auswertung nach einzelnen Erlaubnistatbeständen (z. B. Sportschütze, Jäger etc.) wegen der generellen Umstellung des NWR im Jahr 2017 nicht durchgeführt werden.

45.2.1 Prüfung des Fortbestehens des Bedürfnisses waffenrechtlicher Erlaubnisse

Nach dem zum Zeitpunkt der Prüfung geltenden Rechtsstand war gem. § 4 Abs. 4 WaffG drei Jahre nach Erteilung der ersten waffenrechtlichen Erlaubnis zu prüfen, ob das Bedürfnis zum Erwerb, Besitz, Führen oder Schießen fortbesteht.

Bei der Auswertung der Angaben der KVB stellte der ORH fest, dass 14 von 26 geprüften KVB das Fortbestehen des Bedürfnisses drei Jahre nach Erteilung der ersten waffenrechtlichen Erlaubnis nicht überprüft haben.

45.2.2 Erwerb, Besitz und Führen von Schusswaffen und Munition durch gefährdete Personen und Bewachungsunternehmer; Erteilung von Waffenscheinen

Bei der Anerkennung eines Bedürfnisses zum Erwerb und Besitz einer Schusswaffe durch gefährdete Personen¹⁰⁵ sollen die Gründe für die besondere Gefährdung des Antragstellers im Rahmen einer polizeilichen Gefährdungsanalyse bestätigt werden.¹⁰⁶

Zur Beurteilung der Frage, ob bei Personen, die aufgrund ihrer exponierten Stellung im öffentlichen Leben oder ihrer beruflichen Stellung eine Gefährdung nach § 19 WaffG vorliegt, sollte eine Stellungnahme der zuständigen Polizeidienststelle eingeholt werden.¹⁰⁷

Zur Prüfung des Bedürfnisses eines Bewachungsunternehmers zum Erwerb, Besitz und Führen von Schusswaffen¹⁰⁸ soll eine Gefährdungsanalyse der zuständigen Polizeidienststelle eingeholt werden. Diese hat die spezifischen waffenrechtlichen Belange zu beleuchten.¹⁰⁹

In sachlich begründeten Fällen kann ausnahmsweise auf Gefährdungsanalysen bzw. polizeiliche Stellungnahmen verzichtet werden, insbesondere bei der Bewachung von kerntechnischen Anlagen, Geld- und Werttransporten, Erteilung mehrerer Erlaubnisse auf Grundlage der gleichen Gefährdungsanalyse oder unveränderten Folgeaufträgen.

Bei der Auswertung der Angaben der 26 KVB über erteilte waffenrechtliche Erlaubnisse der Jahre 2016 bis 2019 stellte der ORH fest, dass bei gefährdeten Personen bei 10 von 60 Erlaubnissen (16,7 %) und bei Bewachungsunternehmern bei 36 von 677 Erlaubnissen (5,3 %) keine polizeiliche Gefährdungsanalyse vorlag bzw. keine Stellungnahme der zuständigen Polizeidienststelle eingeholt wurde. Ein sachlicher Grund lag hierfür nicht vor.

¹⁰⁵ § 19 WaffG.

¹⁰⁶ Nr. 19.2.1 WaffVwV.

¹⁰⁷ Nr. 19.2.5 WaffVwV.

¹⁰⁸ § 28 WaffG.

¹⁰⁹ Nr. 28.1 WaffVwV.

45.2.3 Aufbewahrungskontrollen

Das Innenministerium hatte 2011 die KVB angehalten, künftig eine Mindestanzahl von Aufbewahrungskontrollen durchzuführen und Richtwerte als Orientierungsrahmen vorgegeben. Dieser sah zwischen 60 und 120 Kontrollen pro Jahr je Vollzeitkraft vor und galt auch im Prüfungszeitraum. Daran angelehnt sollte sich die Mindestanzahl an Aufbewahrungskontrollen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich ergeben. 6 der geprüften 26 KVB legten keine bzw. eine geringere Mindestanzahl an durchzuführenden Aufbewahrungskontrollen fest.

Auch die Zahl der in den Jahren 2016 bis 2019 von den 26 KVB selbst zur Durchführung festgelegten Aufbewahrungskontrollen wurde insgesamt nicht erreicht. Von den 15.381 vorgesehenen Kontrollen wurden 10.724 Kontrollen durchgeführt, die Festlegung wurde somit um rd. 4.600 Kontrollen (30 %) unterschritten.

Insgesamt wurden weder der durch das Innenministerium vorgegebene Orientierungsrahmen noch die getroffenen Festlegungen der KVB erreicht.

45.2.4 Entgegennahmen, Aufbewahrung, Abgabe und Umgang mit Schusswaffen und Munition in den Kreisverwaltungsbehörden

Der Entgegennahme und der Abgabe von Schusswaffen und Munition lag bei 17 der 26 geprüften KVB kein Konzept zur Sicherstellung eines gleichartigen, vollständigen und sicheren Verfahrensablaufs zugrunde. Einheitliche Vorgaben oder Programme für die Dokumentation existierten nicht. Bei der Hälfte der 26 KVB war die jeweils angewandte Dokumentation der aufbewahrten Schusswaffen nicht manipulationssicher. Der Zu- und Abgang von Munition wurde von 18 der 26 geprüften Waffenbehörden nicht erfasst.

45.2.5 Fachkenntnisse des Personals

Entsprechend der Auskunft der KVB verfügten bei 11 der 26 geprüften KVB nicht alle im Vollzug des Waffenrechts eingesetzten Beschäftigten über Fachkenntnisse im Umgang mit Waffen und Munition. Ausreichende Fortbildungsangebote standen insbesondere für Waffensachkunde, Waffentechnik und Sprengstofflerlaubnis zur Verfügung.

45.2.6 Personalausstattung

Bei den Regierungen, die die Aufsicht über die KVB haben, und dem Innenministerium lagen keine Informationen über das für die jeweilige Aufgabe eingesetzte Personal vor. Messzahlen oder ähnliche Empfehlungen/Vorgaben für die Personal-Soll-Ausstattung fehlten.

Entsprechend den Mitteilungen der geprüften KVB waren Vollzugsdefizite auch in der hohen Personalfuktuation und einer nicht ausreichenden Personalausstattung begrün-



det. Insbesondere die umfangreichen Arbeiten zur Bereinigung des NWR hätten demnach viel Personal gebunden. Dadurch hätten andere originäre Vollzugstätigkeiten nicht ausreichend durchgeführt werden können. Weiter hätte das notwendige umfangreiche Wissen zu den vielschichtigen gesetzlichen Grundlagen bei Personalwechsel teilweise nicht entsprechend erhalten werden können.

45.3 Würdigung und Empfehlungen

Eine wirksame und effiziente Prüfung des Fortbestehens des Bedürfnisses waffenrechtlicher Erlaubnisse ist schon angesichts des Schutzes der Allgemeinheit besonders bedeutsam.

Bei der Einholung von Gefährdungsanalysen und/oder polizeilichen Stellungnahmen besteht für die Behörde der Spielraum des intendierten Ermessens¹¹⁰, das heißt, Ausnahmen sind nur bei besonderen Umständen zulässig. Aus Sicht des ORH ist ein strenger Maßstab einheitlich anzuwenden und das intendierte Ermessen sachgerecht auszuüben. Es handelt sich um hochsensible Bereiche mit entsprechendem Gefährdungspotenzial für die Allgemeinheit.

Eine ordnungsgemäße Aufbewahrung von Schusswaffen ist von zentraler Bedeutung, um den Missbrauch durch unbefugte Personen zu verhindern und Schaden von der Allgemeinheit abzuwenden. Der den KVB an die Hand gegebene Orientierungsrahmen ermöglicht eine Bandbreite an Kontrollen, die vom Innenministerium als durchführbar erachtet wird. Die Anzahl der von den KVB durchgeführten Kontrollen sollte daher zumindest die untere Grenze dieses Orientierungsrahmens erreichen.

Für den sicheren Umgang mit Waffen und Munition, insbesondere bei Entgegennahme, Aufbewahrung und Abgabe, sind entsprechende Fachkenntnisse zwingende Voraussetzung zur Verringerung von Gefahren für Leib oder Leben. Der ORH empfiehlt schon aus Fürsorgegründen, das Personal zeitnah ausreichend zu schulen und fortzubilden. Für Waffensachkunde und Waffentechnik stehen geeignete Fortbildungsangebote in ausreichendem Umfang zur Verfügung.

Nach Auffassung des ORH kann ein einheitlicher Vollzug bei Entgegennahme bzw. Abgabe von Waffen und Munition zu einem gesicherten und verlässlichen Arbeitsablauf beitragen. Der ORH empfiehlt daher zu prüfen, bei allen KVB für die Entgegennahme oder Abgabe von Waffen und Munition ein geeignetes Konzept etwa mit einem Ablaufprotokoll zugrunde zu legen. Zudem sollte der Nachweis von Schusswaffen und Munition, nach Möglichkeit über das NWR, ansonsten über eine geeignete Asservatensoftware geführt werden.

¹¹⁰ Nrn. 19.2.1, 19.2.5, 28.1 WaffVwV.

Angesichts der festgestellten Vollzugsdefizite sollte das Innenministerium den Personalbestand sowie den Personalbedarf der Waffenbehörden in geeigneter Weise erheben und abgleichen. Die Kenntnis von Personalbestand und -bedarf ist für einen angemessenen Personaleinsatz mit dem Ziel eines wirksamen, auf Sicherheit ausgerichteten Gesetzesvollzugs eine wesentliche Voraussetzung.

45.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Innenministerium führt aus, dass sich die Feststellungen des ORH zur Bedürfnisprüfung durch die Rechtsänderung im Zuge des 3. WaffRÄndG erledigt hätten, da die Bedürfnisprüfung neu geregelt worden sei. Das Fortbestehen des Bedürfnisses sei demnach nicht mehr wie bisher einmalig nach drei Jahren und anschließend nach Ermessen, sondern obligatorisch kontinuierlich alle fünf Jahre erneut zu überprüfen.

Um die polizeilichen Gefährdungsanalysen im Zusammenhang mit der Beantragung von waffenrechtlichen Erlaubnissen nach § 19 bzw. § 28 WaffG zu standardisieren und zu optimieren, habe eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Landeskriminalamts einen standardisierten Fragebogen entwickelt, der zukünftig von den Antragstellern bereits im Antragsverfahren auszufüllen sei. Bei noch gültigen Erlaubnissen seien nicht vorliegende Gefährdungsanalysen zwischenzeitlich nachgeholt und die Erteilungen nochmals geprüft worden.

Das Innenministerium habe die Zahl der Aufbewahrungskontrollen im Zwei-Jahres-Abstand evaluiert und den dabei festgestellten Rückgang der Zahlen vorübergehend akzeptiert, da die Waffenbehörden zwischen 2013 und 2017 erhebliche Zusatzbelastungen durch die NWR-Datenbereinigung zu bewältigen hatten und ab Ende 2015 Personal zur Bewältigung der Asyl- und Flüchtlingskrise abgeben mussten. Das Innenministerium habe deshalb in den Zahlen kein Vollzugsdefizit gesehen, das Grund zur Beanstandung gegeben hätte. Aufgrund der erheblichen Mehrbelastung der Waffenbehörden, insbesondere durch das 3. WaffRÄndG, seien die Regierungen als höhere Waffenbehörden darüber informiert worden, dass für die Jahre 2020 und 2021 nicht an den vorgegebenen Kontrollrichtwerten festgehalten werde und diese ausnahmsweise unterschritten werden dürften. Es sei aber klargestellt worden, dass Aufbewahrungskontrollen grundsätzlich weiterhin - wenn auch in geringerem Umfang - durchzuführen seien.

Zur Empfehlung des ORH, der Entgegennahme und Abgabe von Waffen und Munition Konzepte zugrunde zu legen, beabsichtige das Innenministerium ferner, geeignete Konzepte als Best-Practice-Beispiel an die Waffenbehörden herauszugeben. Diese könnten die Waffenbehörden - angepasst auf ihre jeweilige örtliche Situation - verwenden.

Die Fachkenntnisse der Beschäftigten der Waffenbehörden seien mit den Regierungen im September 2020 erörtert worden. Es finde hierzu eine Abfrage der Waffenbehörden statt, um entsprechende Empfehlungen abzuleiten.



Der Personalbestand sei in der Vergangenheit bereits zweimal zu den Stichtagen 31.12.2010 und 31.12.2016 evaluiert worden. Die Personalausstattung der Waffenbehörden sei 2020 mit den Regierungen erörtert worden. Aktuell finde hierzu eine Abfrage der Personalsituation statt, aus der entsprechende Empfehlungen entwickelt werden sollen.

Im Übrigen weist das Innenministerium darauf hin, dass die staatlichen Leistungen, die den Landkreisen für die Erledigung der staatlichen Aufgaben gewährt werden, dual erbracht werden. Zum einen weise der Staat Landratsämtern „nach Bedarf“ Staatsbeamte zu und trage den damit verbundenen Personalaufwand. Für die Erledigung staatlicher Aufgaben erhielten die Landkreise zusätzlich pauschale Leistungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 7 und 9 BayFAG. Nach Einschätzung des Innenministeriums sei es rechtlich problematisch, ein Landratsamt oder eine kreisfreie Gemeinde anzuweisen, die Personalausstattung der Waffenbehörde um eine konkrete Zahl an Mitarbeitern zu verstärken. Zulässig sei es aber, wenn die fachlich zuständigen Aufsichtsbehörden bestehende Vollzugsdefizite, die auf eine im Vergleich zu geringe Personalausstattung der jeweiligen Waffenbehörde zurückzuführen sei, beanstanden und auf eine Personalausstattung hinwirken würden, die für einen ordnungsgemäßen Aufgabenvollzug im Mindestmaß erforderlich sei.

45.5 Schlussbemerkung

Das Waffenrecht wurde durch die Landratsämter und kreisfreien Gemeinden im geprüften Zeitraum nicht immer ausreichend vollzogen. Insbesondere die Anzahl der durchgeführten Aufbewahrungskontrollen erreichte nicht die Richtwerte. Das Personal ist im Umgang mit Waffen und Munition teilweise nicht sachkundig. Die Aufbewahrung von Waffen und Munition wird nur unzureichend dokumentiert. Die bisherige Information der Waffenbehörden hat einen einheitlichen Vollzug nicht sicherstellen können. Die nunmehr angekündigten Initiativen sollten konsequent verfolgt werden, um die bestehenden Defizite zu beheben.

Die laufende Kenntnis von Personalbestand und -bedarf ist für einen angemessenen Personaleinsatz mit dem Ziel eines wirksamen, auf Sicherheit ausgerichteten Gesetzesvollzugs eine wesentliche Voraussetzung. Der Freistaat sollte jedenfalls in der Lage sein, das zu überwachen und sicherzustellen, dass das Waffenrecht ordnungsgemäß vollzogen wird.



1234567	4567890	1234567	4567890
1534678	7654321	7654321	7654321
51054	510	789054	5
98765	369	369878	5646
7	12321		64898
9	845651		3416545
	125685		4564
16	5221		1



STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT

46 Folgewirkungen nach Betriebsprüfungen bei Klein- und Mittelbetrieben

(Kap. 13 01)

Klein- und Mittelbetriebe werden von der Betriebsprüfung immer seltener geprüft. Defizite bei der Informationsweitergabe, Medienbrüche und mangelhafte Überwachung durch die Veranlagungsstellen führen zu Steuerausfallrisiken in Millionenhöhe. Umso wichtiger ist es, die von der Betriebsprüfung gewonnenen Erkenntnisse konsequent und fortlaufend zu nutzen.

Der ORH untersuchte zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg Folgewirkungen nach Betriebsprüfungen (Bp) bei Klein- und Mittelbetrieben¹¹¹. Hierfür wurden bei sechs Finanzämtern (FÄ) örtliche Erhebungen durchgeführt.

46.1 Ausgangslage

Eine Außenprüfung der Bp umfasst in der Regel drei Veranlagungszeiträume (VZ).¹¹² Klein- und Mittelbetriebe (K- bzw. M-Betriebe) werden nicht fortlaufend (sog. Anschlussprüfung), sondern - wenn überhaupt - nur mit erheblichem zeitlichen Abstand erneut durch die Bp geprüft.

Nach einer Außenprüfung wertet der Innendienst in der Veranlagungsstelle die Berichte der Bp aus und erstellt für den Prüfungszeitraum Änderungsbescheide. Die Feststellungen der Bp gelten zunächst nur für diesen Zeitraum. Sie entfalten jedoch oft auch Folgewirkungen für andere VZ, die grundsätzlich von der Veranlagungsstelle zu prüfen sind.

Hinweise auf Folgewirkungen ergeben sich insbesondere aus den Bp-Berichten und dem sog. grünen Bogen. Dieser formularartige Begleitbogen ist dem Prüfungsbericht stets beizufügen. Er fasst wesentliche Informationen und Erkenntnisse aus der Bp für die anderen Stellen eines FA zusammen. Er wird, wie auch der Bp-Bericht, bislang ausschließlich in Papierform an die Veranlagungsstelle übermittelt.

Zusätzlich kann die Bp Informationen in beschränktem Umfang auch digital an die Veranlagungsstelle weitergeben; so etwa über das im elektronischen Risikomanagementsystem (RMS)¹¹³ eingesetzte RMS-Datenblatt.¹¹⁴ Die Prüfer sollen hierbei eine Risikoprognose zum Steuerfall abgeben und dazu einzelne prüfungswürdige Sachverhalte als sog. Risikobereiche festlegen oder den Fall als Ganzes in eine neue Risikoklasse einteilen. Automationsgestützt wird der Steuerfall dadurch ggf. dem Bearbeiter in der Veranlagungsstelle mit entsprechenden Hinweisen zur Prüfung der Folge-VZ vorgelegt.

¹¹¹ Die Untersuchung konzentrierte sich auf Betriebe ohne Konzernverbindung. Konzernverbundene Unternehmen unterliegen der Anschlussprüfung, § 4 Abs. 2 BpO. Die Größenklasseneinteilung ist abhängig von der Betriebsart. Handelsbetriebe z. B. werden ab einem steuerlichen Gewinn von 44.000 € als Klein- und von 68.000 bis 335.000 € als Mittelbetriebe eingestuft.

¹¹² § 4 Abs. 3 BpO.

¹¹³ Näheres zum RMS siehe auch ORH-Bericht 2018 TNr. 44.

¹¹⁴ IT-Verfahren zur zeitraumübergreifenden Bewertung des Gesamtfalls.

Die Bp kann auf die geprüften K- und M-Betriebe nur temporär ein „Schlaglicht“ werfen, da diese äußerst selten geprüft werden. Diese Prüfungsturnusse steigen seit Jahren an und betragen zuletzt durchschnittlich 44 bei K- bzw. 23 Jahre bei M-Betrieben.¹¹⁵ Umso wichtiger ist es, dass die von ihr getroffenen Feststellungen nicht nur für den Prüfungszeitraum, sondern auch für Folgezeiträume in das Besteuerungsverfahren einbezogen werden. Nur so kann eine nachhaltige und auch präventive Wirkung erzielt werden.

46.2 Feststellungen

Der ORH untersuchte, welche Folgewirkungen sich nach einer Bp bei K- und M-Betrieben ergeben können und welche steuerlichen Risiken mit diesen verbunden sind. Prüfungsschwerpunkt war die Bearbeitung und Überwachung dieser Fälle in den Folge-VZ durch die Veranlagungsstellen. Der ORH hielt zudem die Mehrsteuern fest, die sich aus Ermittlungen der Veranlagungsstellen und bei erneuter Außenprüfung durch die Bp ergaben.

Dazu wählte er K- und M-Betriebe mit Bp-Berichtsdatum im Zeitraum von 2010 bis 2018¹¹⁶ und einem steuerlichen Mehrergebnis ab 50.000 € aus. Von den damit insgesamt 1.538 Fällen bei den sechs geprüften FÄ untersuchte der ORH 360 (23 %) auf Folgewirkungen für die Veranlagungsstellen.

46.2.1 Folgewirkungen für die Veranlagungsstellen

Folgewirkungen ergeben sich immer dann, wenn ein Sachverhalt eine steuerliche Dauerwirkung entfaltet oder wiederholt auftritt. Bei 191 Fällen (53 %) der 360 Fälle stellte der ORH eine Folgewirkung, teilweise auch mehrere solcher Folgewirkungen für die Veranlagungsstellen fest. Diese lassen sich in nachstehende Fallgruppen einteilen:¹¹⁷

Feststellung der Betriebsprüfungen mit Folgewirkung		Tabelle 64
	Häufigkeit	in %
Einnahmeerhöhungen	184	96
Privatanteile und verdeckte Gewinnausschüttungen	71	37
Nicht abziehbare Betriebsausgaben	43	23
Veränderungen im Betriebsvermögen	38	20
Umsatzsteuer	29	15

Am häufigsten ergaben sich Folgewirkungen bei Einnahmeerhöhungen. In diesen Fällen stellte die Bp fest, dass die Betriebseinnahmen zu niedrig erklärt wurden. Dies geschieht insbesondere bei schweren Buchführungsmängeln, z. B. im Rahmen der Kassenführung bei bargeldintensiven Betrieben. Bei der Bp aufgedeckte Buchführungsmängel finden sich in der Regel auch in Folgezeiträumen.

Am zweithäufigsten ergaben sich Folgewirkungen bei der Änderung von Privatanteilen, d. h. wenn betriebliche Wirtschaftsgüter wie etwa Pkw auch privat genutzt werden und bei verdeckten Gewinnausschüttungen.

¹¹⁵ Von 2010 bis 2019 stieg der durchschnittliche Prüfungsturnus bei K-Betrieben von 37,1 auf 43,7 und bei M-Betrieben von 16,6 auf 23,3 Jahre.

¹¹⁶ Der Untersuchungszeitraum reicht teilweise bis 2010 zurück, um die Entwicklung der Steuerfälle in den Folge-VZ beurteilen zu können.

¹¹⁷ Mehrfachnennungen möglich: Ein Fall kann mehrere Feststellungen mit Folgewirkungen beinhalten.



46.2.2 Beanstandungen

Von 191 Fällen mit Folgewirkungen beanstandete der ORH etwa die Hälfte (94 Fälle, 49 %) als fehlerhaft. Fehler geschahen entweder schon bei der Informationsweitergabe durch die Bp und/oder bei der Überwachung und Bearbeitung durch die Veranlagungsstellen.

46.2.2.1 Informationsweitergabe von der Bp an die Veranlagungsstellen

Bei 35 (18 %) von 191 Fällen unterblieben wichtige Hinweise für das künftige Besteuerungsverfahren, die über den grünen Bogen an die Veranlagungsstelle mitzuteilen gewesen wären.¹¹⁸

Von der Eingabemöglichkeit im RMS bzw. dem RMS-Datenblatt wurde nur äußerst selten Gebrauch gemacht. Obwohl technisch in 104 Fällen bei Erstellung des Bp-Berichts verfügbar, wurde nur in sechs Fällen die Risikoklasse geändert und nur in einem Fall ein Risikobereich im RMS-Datenblatt festgelegt. Bei 79 Fällen wären Eintragungen erforderlich gewesen.

46.2.2.2 Defizite in den Veranlagungsstellen

Bei 62 (32 %) von 191 Fällen erkannten die Veranlagungsstellen Folgewirkungen nicht oder zogen unzutreffende Schlüsse.

Bei 39 von diesen 62 Fällen hätte die Veranlagungsstelle die Ermittlungen selbst durchführen können. Bei 23 Fällen hätte nach Auffassung des ORH aufgrund der gravierenden Anhaltspunkte eine erneute Meldung an die Bp erfolgen müssen.

Beispiel:

Der Steuerpflichtige betreibt ein Taxiunternehmen. Die Bp prüfte 2015 die VZ 2011 bis 2013 und stellte erhebliche Mängel bei den Einnahmearaufzeichnungen fest. Daraufhin wurden aufgrund einer Kalkulation die Gewinne wie folgt erhöht:

Gewinn aus Gewerbebetrieb (in €)			
	2011	2012	2013
Erklärt	29.850	5.983	23.314
Differenz Kalkulation	+ 64.541	+ 80.400	+ 45.703
Festgestellt durch Bp	94.391	86.383	69.017

Tabelle 65

¹¹⁸ Tz. 3 im grünen Bogen: „Hinweise für die Veranlagungsstelle“.

Die Steuernachforderungen aufgrund der Bp wurden vom Steuerpflichtigen vollständig bezahlt. Die Gewinne der Folge-VZ wurden wie folgt erklärt/geschätzt:

Veranlagungszeiträume (in €)				Tabelle 66
	2014	2015	2016	2017
Erklärt	19.390	24.517	26.894	--
Schätzung FA				40.000

Das Erklärungsverhalten hat sich nach der Bp nicht geändert. Aktuelle Ermittlungen der Veranlagungsstelle waren nicht erkennbar, eine erneute Meldung an die Bp unterblieb. Die Gewinnschätzung der Veranlagungsstelle für das Jahr 2017 lag deutlich unter den von der Bp festgestellten Gewinnen - die Erkenntnisse aus der Bp wurden nicht genutzt.

In 53 Fällen (85 %) der 62 beanstandeten Fälle war mindestens ein Folge-VZ vor Bp-Berichtserstellung bereits veranlagt. Die Bp-Feststellungen konnten dabei regelmäßig noch nicht berücksichtigt worden sein. Die Veranlagungsstelle hätte diese bereits für Folge-VZ erlassenen Steuerbescheide zwingend hinterfragen und ggf. ändern müssen.

46.2.2.3 Steuerausfallrisiko

Der ORH beziffert das Steuerausfallrisiko bei unterbliebenen Ermittlungen der Veranlagungsstellen mit durchschnittlich 13.508 € und bei unterbliebener Meldung an die Bp auf 66.664 € pro Fall.¹¹⁹ Für die Berechnung wurden tatsächlich festgestellte Mehrsteuern bei durchgeführten Ermittlungen der Veranlagungsstellen bzw. bei erneuten Außenprüfungen durch die Bp oder Steuerfahndung (aufgrund Meldung durch die Veranlagungsstellen) herangezogen. In den 360 vom ORH untersuchten Fällen summiert sich das Steuerausfallrisiko auf geschätzt 2,1 Mio. €.

Hochgerechnet auf alle 6.843 im neunjährigen Untersuchungszeitraum in Bayern durch die Bp geprüften K- und M-Betriebe mit Mehrergebnis über 50.000 € ergibt sich ein Steuerausfallrisiko von ca. 39 Mio. €. Von weiteren Steuerausfallrisiken bei nachfolgenden VZ ist auszugehen.

46.3 Würdigung und Empfehlungen

Informationen der Bp mit Auswirkungen für Folge-VZ müssen zuverlässig und standardisiert an die Veranlagungsstellen weitergeleitet werden. Seit Jahrzehnten übersendet die Bp den Prüfungsbericht und den grünen Bogen nur in Papierform. Dies kollidiert mit der inzwischen verstärkt digitalen und durch das RMS dominierten, risikoorientierten Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen. Für den ORH ist es nicht nachvollziehbar, dass von der Bp elektronisch erstellte Dokumente zur Weiterleitung auf Papier ausgedruckt werden müssen. Der Informationstransfer der Bp an die Veranlagungsstellen sollte möglichst ohne Medienbrüche digital erfolgen.

¹¹⁹ Zum Vergleich: Durchschnittliches Mehrergebnis: K-Betrieb (21.937 €), M-Betrieb (35.149 €).



Das RMS-Datenblatt sieht der ORH als wichtigen Zwischenschritt an. Die Betriebsprüfer sollten dazu angehalten werden, dieses Instrument in allen Fällen mit Folgewirkungen zu nutzen. Aus Sicht des ORH ist es inakzeptabel, dass die Bp nur in einem von 104 möglichen Fällen der Stichprobe Risikobereiche festgelegt und in lediglich sechs Fällen die Risikoklasse geändert hat.

Die Auswertung des Bp-Berichts durch die Veranlagungsstellen darf sich nicht nur auf die Erstellung der Änderungsbescheide für den Prüfungszeitraum beschränken. Eine sachliche und inhaltliche Würdigung der Feststellungen für die Folgejahre ist zwingend vorzunehmen. Das gilt im Besonderen, wenn für die Folgejahre bereits Steuerfestsetzungen vorliegen. Es ist nicht hinnehmbar, dass in nahezu jedem dritten Fall notwendige Ermittlungen unterblieben sind.

Besonders bei durch die Bp festgestellten Einnahmeerhöhungen müssen die Folgejahre durch die Veranlagungsstellen gezielt überwacht werden. Bei erheblichen Abweichungen von den Bp-Feststellungen ist auch eine erneute Meldung an die Bp sinnvoll. Dies zeigen die festgestellten Mehrergebnisse bei nochmaligen Außenprüfungen. Das Steuerpotenzial ist in diesen Fällen mit durchschnittlich über 66.000 € pro Fall erheblich.

46.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Steuerverwaltung teilt die Auffassung des ORH, dass eine gut funktionierende Kommunikation zwischen der Bp und der Veranlagungsstelle eines FA von großer Bedeutung sei.

Das LfSt werde die Untersuchung des ORH zum Anlass nehmen, die betroffenen Bp-Sachgebietsleiter der FÄ entsprechend zu sensibilisieren. Es habe bereits vor der ORH-Prüfung mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Informationsweitergabe speziell für Folgewirkungen in Angriff genommen und hierzu u. a. den grünen Bogen angepasst. Medienbrüche sollten möglichst vermieden werden, jedoch sei derzeit eine entsprechende Umsetzung über die eAkte technisch noch nicht verfügbar. Die Steuerverwaltung arbeite aber an einer Verbesserung der digitalen Kommunikation zwischen Bp und Veranlagungsstellen. Zur Nachkontrolle gebe es inzwischen auch die Möglichkeit einer Kassen-Nachschau.

Die Steuerverwaltung stimmt zu, dass die Veranlagungsstellen für Prüfungsfeststellungen mit Folgewirkung zu sensibilisieren seien. Dies erfolge regelmäßig über eine entsprechende Dienstanweisung und Verfügungen. Diese sollen nochmals ergänzt und aktualisiert sowie im Rahmen von Besprechungen thematisiert werden.

46.5 Schlussbemerkung

K- und M-Betriebe werden von der Bp immer seltener geprüft. Defizite bei der Informationsweitergabe, Medienbrüche und mangelhafte Überwachung durch die Veranlagungsstellen führen zu Steuerausfallrisiken in Millionenhöhe. Umso wichtiger ist es, die von der Bp gewonnenen Erkenntnisse konsequent und fortlaufend zu nutzen.

47 Steuerliche Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen

(Kap. 13 01)

Die Bearbeitungsqualität des Abzugs von Unterhaltsaufwendungen bei der Einkommensteuer hat sich seit der letzten ORH-Prüfung von 2012 weiter deutlich verschlechtert. Bemühungen der Verwaltung zeigten keinen Erfolg. Das führt zu jährlichen Steuerausfällen bzw. Steuerausfallrisiken in jeweils zweistelliger Millionenhöhe.

Der ORH prüfte 2019/2020 bei sechs Finanzämtern (FÄ) den Abzug von Unterhaltsaufwendungen als außergewöhnliche Belastung nach § 33a Abs. 1 EStG. Zuletzt hatte er im Jahr 2012 die mangelnde Bearbeitungsqualität bei 47 % der geprüften Fälle beanstandet.¹²⁰ Die Steuerverwaltung hatte daraufhin verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität angekündigt. Die aktuelle Prüfung befasste sich u. a. mit der Wirksamkeit dieser Maßnahmen.

47.1 Ausgangslage

Unterhaltszahlungen an gesetzlich Unterhaltsberechtigte können bis zu einem jährlichen Höchstbetrag¹²¹ je unterhaltener Person als außergewöhnliche Belastung gem. § 33a Abs. 1 EStG steuermindernd berücksichtigt werden. Voraussetzung für den Abzug ist u. a., dass für die unterhaltene Person kein Anspruch auf Kindergeld besteht und die unterhaltene Person über kein oder nur geringes Vermögen (15.500 €) verfügt.¹²² Eigene Einkünfte oder Bezüge der unterhaltenen Person mindern den abzugsfähigen Höchstbetrag, soweit sie 624 € im Jahr übersteigen.

Bei Unterhaltsaufwendungen an Personen mit Wohnsitz im Ausland besteht eine erhöhte Mitwirkungspflicht des Steuerpflichtigen.¹²³ An den Nachweis der Bedürftigkeit der unterhaltenen Person und des tatsächlichen Zahlungsflusses werden in diesen Fällen besondere Anforderungen gestellt.¹²⁴ Den Bearbeitern steht eine Checkliste zur Verfügung, die bei konsequenter und vollständiger Beachtung hohe Arbeitsqualität sichern soll.

Zur Beurteilung der Notwendigkeit weiterer Ermittlungen und Prüfungen setzen die Finanzbehörden zunehmend Risikomanagementsysteme (RMS) ein. Das RMS muss u. a. zumindest gewährleisten, dass durch Zufallsauswahl eine hinreichende Anzahl von Fällen zur umfassenden Prüfung durch Bearbeiter ausgewählt wird und dass sie auch Fälle für eine umfassende Prüfung selbst auswählen können.¹²⁵ Bei der Risikoprüfung stützt sich das RMS in hohem Maße auf erstmalig erklärte Sachverhalte und auf erhebliche Veränderungen zum Vorjahr. Außerdem erfolgen Schwerpunktprüfungen und Prüfungen bei jahrelang anhaltenden Dauersachverhalten in festgelegten Zeitabständen (Turnusprüfungen). Fälle mit maschinell ermittelten Risiken werden den Bearbeitern automatisiert mit entsprechenden Hinweisen zur Prüfung zugewiesen.

¹²⁰ ORH-Bericht 2013 TNr. 17.

¹²¹ 2017: 8.820 €; 2018: 9.000 €; 2019: 9.168 €; 2020: 9.408 €.

¹²² EStR 33a.1 Abs. 2.

¹²³ § 90 Abs. 2 AO.

¹²⁴ BMF-Schreiben vom 07.06.2010 (BStBl. I S. 588).

¹²⁵ § 88 Abs. 5 AO.

47.2 Feststellungen

Die FÄ in Bayern bearbeiten jährlich knapp 100.000 Steuererklärungen, in denen die Steuerpflichtigen den Abzug von Unterhaltsaufwendungen in Höhe von insgesamt etwa 650 Mio. € beantragen. Davon lassen die FÄ jährlich 410 Mio. € zum Abzug zu.¹²⁶ Bei einem geschätzten Grenzsteuersatz¹²⁷ von durchschnittlich 30 % beträgt die steuerliche Auswirkung etwa 120 Mio. €.

47.2.1 Bearbeitungsqualität

Der ORH prüfte 1.162 zufällig ausgewählte Fälle des Veranlagungszeitraums 2017, bei denen der Bearbeiter durch das RMS zur Prüfung der Unterhaltsaufwendungen aufgefordert wurde. Er beanstandete davon insgesamt 634 Fälle (55 %): In 226 Fällen lagen Fehler bei der Rechtsanwendung vor, in 458 Fällen Ermittlungsdefizite (z. B. unzulässige Anerkennung einer lückenhaften Unterhaltserklärung). In 50 Fällen stellte der ORH beide Fehlerarten fest.

Die aufgrund fehlerhafter Rechtsanwendung unzutreffend anerkannten Aufwendungen beliefen sich in den geprüften Fällen auf 488.514 €. Bei einem angenommenen Grenzsteuersatz von 30 % ergibt sich ein Steuerausfall von 146.554 € (648 € pro Fall)¹²⁸. Die auf Ermittlungsdefizite entfallenden Aufwendungen betragen 1.669.122 €. Das steuerliche Ausfallrisiko beträgt geschätzt (30 % Grenzsteuersatz) 500.737 € (1.093 € pro Fall)¹²⁹.

Bezogen auf die geprüften Fälle betragen die aufgrund fehlerhafter Rechtsanwendung unzutreffend anerkannten Aufwendungen durchschnittlich 420 € pro Fall.¹³⁰ Geschätzt für die jährlich zu bearbeitenden Fälle wurden insgesamt 41 Mio. € Unterhaltsaufwendungen unzutreffend zum Abzug zugelassen. Bei einem angenommenen Grenzsteuersatz von 30 % ergäben sich bayernweite Steuerausfälle von 12 Mio. € jährlich.

Die trotz Ermittlungsdefiziten gewährten Aufwendungen betragen in den geprüften Fällen 1.669.122 €, somit 1.436 € pro Fall.¹³¹ Für Bayern sind dies geschätzt 140 Mio. €. Bei einem geschätzten Grenzsteuersatz von 30 % errechnet sich ein jährliches Ausfallrisiko von 42 Mio. €.

47.2.2 Vergleich Inland/Ausland

Unterschiedliche Anforderungen an die Nachweisführung beim In- und Auslandsunterhalt führten zu unterschiedlichen Beanstandungsquoten und -gründen.

Von den 702 geprüften Fällen mit Inlandsunterhalt beanstandete der ORH 317 (45 %), von den 460 Fällen mit Auslandsunterhalt 318 (69 %).

¹²⁶ Hochrechnung aus den im Rahmen der örtlichen Erhebungen durch den ORH geprüften Fällen.

¹²⁷ Der Grenzsteuersatz gibt an, mit welchem Steuersatz ein zusätzliches zu versteuerndes Einkommen belastet wird.

¹²⁸ 146.554 €/226 Fälle.

¹²⁹ 500.737 €/458 Fälle.

¹³⁰ 488.514 €/1.162 Fälle.

¹³¹ 1.669.122 €/1.162 Fälle.



Beim Unterhalt an Angehörige im Inland war der überwiegende Teil der Beanstandungen auf die fehlende Prüfung oder den fehlenden Ansatz von Einnahmen und/oder Vermögen des Unterhaltsempfängers und den fehlenden Zahlungsnachweis zurückzuführen.

Beispiel:

Der Steuerpflichtige beantragte die steuerliche Anerkennung von Zahlungen in Höhe von 2.400 € an seine im Inland lebende Mutter. Zunächst wurden die Aufwendungen nicht zum Abzug zugelassen. In der Bescheiderläuterung wurde auf das Fehlen der Identifikationsnummer der Mutter hingewiesen. Im Einspruch wurde diese nachgereicht und daraufhin die 2.400 € gewährt. Laut den Daten der Rentenversicherung erhielt die Mutter aber eine Rente in Höhe von 20.717 €, die nicht berücksichtigt wurde.

Bei Unterhaltszahlungen an Angehörige im Ausland ist deren tatsächliche Bedürftigkeit durch eine vollständig ausgefüllte, von der Heimatbehörde und dem Unterhaltsempfänger bestätigte Unterhaltserklärung nachzuweisen.¹³² In den geprüften Fällen wurden Unterhaltszahlungen aber oft selbst dann anerkannt, wenn die Unterhaltserklärungen fehlten bzw. unvollständig oder widersprüchlich ausgefüllt waren.

Beispiel:

Der Steuerpflichtige hatte seine Eltern in einem Nicht-EU-Land im Jahr 2017 mit 2.250 € unterstützt. Es lag eine Unterhaltserklärung vor, die Angaben zu beiden Elternteilen enthielt. In der Überschrift war das Jahr der Gültigkeit („Unterhaltserklärung für das Kalenderjahr 20_“) jedoch nicht ausgefüllt. Die Erklärung war mit Datum vom 06.04.2011 erstellt. Es handelte sich um eine Faxe kopie vom 06.04.2011.

47.2.3 Checkliste Auslandsunterhalt

Für die Abarbeitung der Fälle mit Auslandsunterhalt stellt das Landesamt für Steuern eine Checkliste zur Verfügung. Der ORH beanstandete 77 % der Fälle, die mit Checkliste bearbeitet wurden. Bei Fällen der Bearbeitung ohne Checkliste war die Beanstandungsquote mit 66 % niedriger.

Bei erstmalig erklärtem Auslandsunterhalt erfolgte der RMS-Hinweis auf die Checkliste nur in 34 %¹³³ der Fälle.

¹³² BMF-Schreiben vom 07.06.2010 (BStBl. I S. 588), Rdnr. 5.

¹³³ 87 von 258 Fällen.

47.2.4 Umgang mit RMS-Hinweisen

Für den erfolgreichen Betrieb des RMS ist entscheidend, dass dessen Hinweise verlässlich und qualitativ gut bearbeitet werden.¹³⁴

Die erstmalige Prüfung von Dauersachverhalten hat stets zu erfolgen, oder es ist zumindest sicherzustellen, dass der Sachverhalt dem Bearbeiter im Folgejahr wieder automatisch zur Prüfung vorgelegt wird. In 660 der geprüften Fälle wurden Unterhaltsleistungen erstmals beantragt. Der ORH beanstandete 435 dieser Fälle. Die Beanstandungsquote war mit 66 % höher als die durchschnittliche Beanstandungsquote aller Fälle.

61 geprüfte Fälle wurden vom RMS den Bearbeitern als Turnusprüfungen zugewiesen; die Beanstandungsquote betrug 87 % (53 Fälle).

47.2.5 Umsetzung der ORH-Prüfungsempfehlungen von 2012

Die Prüfung des ORH im Jahr 2012 hatte 1.105 Fälle aus den Arbeitnehmerstellen umfasst. Die Beanstandungsquote hatte insgesamt 47 % betragen (Auslandsunterhalt 61 %, Inlandsunterhalt 31 %). Der ORH hatte damals die Beanstandungsquote von 47 % als deutlich zu hoch bewertet. Dazu hatte er insbesondere empfohlen, wichtige Tatbestandsmerkmale in der von den Steuerpflichtigen auszufüllenden „Anlage Unterhalt“ mit internen Kennziffern zu versehen („Verkennzifferung“), damit diese dann automationsgestützt besser weiterverarbeitet werden können. Zudem sollte die elektronische Übermittlung von steuerrelevanten Daten erweitert werden, die bereits bei anderen Stellen vorliegen (z. B. pauschal besteuerte Entgelte aus einer geringfügig entlohnten oder kurzfristigen Beschäftigung, Arbeitslosengeld II und BAföG-Leistungen).

Auch das Finanzministerium hatte diese Beanstandungsquote für zu hoch gehalten und zugesichert, eine Reihe der Empfehlungen des ORH aufzugreifen. Im abschließenden Bericht hatte das Finanzministerium dann mitgeteilt, eine vollständige Verkennzifferung der Anlage Unterhalt könne derzeit nicht geleistet werden. Die dazu erforderliche Erweiterung der elektronischen Datenübermittlung sei kurzfristig nicht möglich.

Bis heute ist die Anlage Unterhalt nicht vollständig verkennziffert. Daten zu BAföG-Leistungen, Arbeitslosengeld II und pauschal besteuerten Entgelten aus einer geringfügig entlohnten oder kurzfristigen Beschäftigung stehen den FÄ elektronisch nach wie vor nicht zur Verfügung.

47.3 Würdigung

Angesichts der millionenschweren Dimension der festgestellten Bearbeitungsmängel besteht erheblicher Handlungsbedarf. Die von der Verwaltung bisher ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität blieben wirkungslos. Die Bearbeitungsqualität hat sich seit der letzten Prüfung des ORH bei der Beanstandungsquote von 47 auf 55 % sogar deutlich verschlechtert.

¹³⁴ Näheres zum RMS siehe auch ORH-Bericht 2018 TNr. 44.



Der bereits 2012 beim ORH entstandene Eindruck, die Checkliste Auslandsunterhalt werde nicht konsequent abgearbeitet, hat sich erneut bestätigt. Dies gilt auch hinsichtlich der Überprüfung der von der Heimatbehörde und dem Unterhaltsempfänger bestätigten Unterhaltserklärung, die häufig anerkannt wird, obwohl sie in wesentlichen Punkten (z. B. bei Einkommen und Vermögen) lückenhaft ist. Derzeit trägt die Checkliste nicht zu einer besseren Arbeitsqualität bei.

Eine intensive Prüfung von Anträgen zur steuerlichen Anerkennung von Unterhaltsleistungen im ersten Antragsjahr sowie ordnungsgemäße Turnus- und Schwerpunktprüfungen sind für eine Qualitätssicherung durch das RMS von essenzieller Bedeutung. Fehlerhafte Ersteinschätzungen werden ansonsten vom RMS ggf. über Jahre hinweg übernommen und können zu wiederholt fehlerhaften Folge-Risikobewertungen führen. Eine deutliche Verbesserung der Bearbeitungsqualität gerade bei Fällen mit erstmaligen Unterhaltsleistungen ist deshalb unumgänglich.

Der ORH hält es für geboten,

- die 2012 geforderten Maßnahmen (insbesondere Verkennzifferung der Anlage Unterhalt und Ausweitung der elektronischen Datenübermittlung) nun schnellstmöglich umzusetzen.
- klare Vorgaben zur Bearbeitung der Fälle zu erlassen, da die Verbesserung der Bearbeitungsqualität allein durch Sensibilisierung und Fortbildung offensichtlich nicht ausreichend ist.
- bei gewichtigen Fällen mit Auslandsunterhalt zumindest für das Jahr der erstmaligen Antragstellung zentrale Ansprechpartner für Unterhaltsaufwendungen gem. § 33a Abs. 1 EStG einzurichten. Die zentrale Bearbeitung erhöht Erfahrungswissen und Routine bei den zuständigen Stellen und führt regelmäßig zu einer erheblichen Qualitätssteigerung.
- den Hinweis auf die Checkliste im Erstjahr immer auszugeben. Die Checkliste sollte zudem überarbeitet werden und erforderliche Mindeststandards für die erstmalige Prüfung vorgeben.

47.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium hält die Steuerausfallrisiken für nicht hinnehmbar und befürwortet die Empfehlungen des ORH in weiten Teilen, teilt jedoch in seiner Stellungnahme mit, dass

- das Thema Vollverkennzifferung der Anlage Unterhalt zuletzt 2019 auf Bundesebene behandelt, jedoch nicht befürwortet worden sei: Für eine zutreffende Steuerfestsetzung komme es nicht allein auf die Verkennzifferung an, sondern vielmehr

auf die richtige steuerliche Beurteilung des Sachverhalts. Evaluierungen des Verfahrens „RMS Veranlagung“ hätten gezeigt, dass prüfungswürdige Sachverhalte mit Risikohinweisen zutreffend ausgesteuert würden. Bei der elektronischen Steuererklärung werde der Steuerpflichtige auf fehlende bzw. un schlüssige Angaben hingewiesen. Daher sei auch durch die Steigerung der elektronisch abgegebenen Steuererklärungen eine gezieltere Fallauswahl und eine Arbeitserleichterung für die Bearbeiter zu erreichen.

- ▶ die Bereitstellung weiterer elektronischer Daten zu Arbeitslosengeld II und zu geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen noch etwas Zeit in Anspruch nehmen werde, da andere KONSENS-Verfahren vorrangig umzusetzen seien. Über BAföG-Leistungen würden die FÄ mittels Papiermitteilungen informiert. Erst nach Einführung einer erwarteten elektronischen Übermittlungspflicht könne in KONSENS ein elektronisches Übermittlungsverfahren konzipiert werden.
- ▶ der Vorschlag des ORH, die Prüfung bei erstmaligen Auslandsunterhaltszahlungen auf einen zentralen Ansprechpartner zu übertragen, aufgegriffen werde. Eine verpflichtende Einführung werde derzeit nicht befürwortet. Die FÄ könnten die konkrete Ausgestaltung entsprechend den individuellen Bedürfnissen und Verhältnissen festlegen.
- ▶ die vom ORH geforderte eindeutige Regelung zur Bearbeitung von Risikohinweisen bereits vorhanden sei. Aufgrund der Feststellungen des ORH sei hierzu im Oktober 2020 eine klarstellende Verfügung veröffentlicht und den FÄ ein neuer Leitfaden mit überarbeiteter Checkliste sowie eine Berechnungshilfe zur Verfügung gestellt worden, welche die FÄ zum Gegenstand einer Veranlagungsbesprechung machen sollen.

47.5 Schlussbemerkung

Seit langem bestehen Defizite bei der Bearbeitung von Steuerfällen mit Unterhaltsaufwendungen. Angesichts des geschätzten jährlichen Steuerausfalls von 12 Mio. € bzw. der Ausfallrisiken von 42 Mio. € hält der ORH dies für nicht hinnehmbar.

Die Verwaltung setzt weiterhin vor allem auf Sensibilisierung und freiwillige organisatorische Maßnahmen der FÄ. Der ORH bezweifelt, dass dies künftig zu einer dauerhaften Verbesserung der Bearbeitungsqualität führt. Entsprechende Bemühungen zeigten schon nach der Prüfung 2012 keinen Erfolg. Er empfiehlt, die Prüfung von erstmaligen Auslandsunterhaltszahlungen verpflichtend auf einen zentralen Ansprechpartner zu übertragen.

Der ORH hält es für dringend, die vollständige Verkennzifferung auf Bundesebene voranzutreiben und klare und verbindliche Vorgaben zur Abarbeitung dieser Fälle zu setzen.



48 Zentrale Pfandverwertungsstellen

(Kap. 13 01)

Die zentralen Pfandverwertungsstellen bei den Finanzämtern München und Nürnberg-Zentral versteigern jährlich knapp 5.000 Gegenstände im Wert von insgesamt 3 Mio. €. Über 30 % der durchgeführten Präsenzversteigerungen sind unwirtschaftlich, da die verursachten Kosten ein Vielfaches höher sind als die erzielten Erlöse. Zudem steht seit Jahren kein einheitliches und zeitgemäßes IT-System zur Verfügung. Der ORH hält eine Optimierung für dringend erforderlich.

Der ORH hat 2019 in einer Querschnittsuntersuchung die zwei zentralen Pfandverwertungsstellen bei den Finanzämtern (FÄ) München und Nürnberg-Zentral für die Jahre 2016 bis 2018 geprüft und örtliche Erhebungen bei zwei weiteren FÄ vorgenommen. Schwerpunkt der Prüfung war die Wirtschaftlichkeit der Verwertung von Gegenständen aus Sachpfändungen.

48.1 Ausgangslage

Die zentralen Pfandverwertungsstellen veräußern Gegenstände aus Sachpfändungen im Vollstreckungsverfahren der FÄ sowie auf Ersuchen anderer Verwaltungszweige.¹³⁵ Sie bieten diese im Wesentlichen in sog. Präsenzversteigerungen¹³⁶ sowie in Internet-Auktionen über die Internetplattform www.zoll-auktion.de¹³⁷ an. Aus jährlich knapp 5.000 Zuschlägen erlösen sie 3 Mio. €.¹³⁸

In geringem Umfang verwerten auch andere FÄ Gegenstände über die Zoll-Auktion. 25 FÄ führten dabei 2016 bis 2018 insgesamt 318 Internet-Auktionen durch.

Das Landesamt für Steuern (LfSt) hatte im Jahr 2010 die Projektgruppe „Optimierung der Pfandverwertung“ gegründet. Ziel des Projekts war die effizientere Gestaltung der Verwertung. Der Abschlussbericht aus dem Jahr 2011 schilderte insbesondere Vor- und Nachteile der Internet-Auktion. Der große Bieterkreis, die unabhängige Terminierung sowie die relativ lange Bietdauer wurden als vorteilhaft herausgestellt. Nachteilig sei vor allem der verhältnismäßig hohe zeitliche Aufwand zur Abwicklung einer einzelnen Auktion mit 2,5 Stunden. Bei Präsenzversteigerungen betrage dieser lediglich zehn Minuten. Darüber hinaus bewertete das LfSt eine einheitliche und wirksame IT-Unterstützung der beiden zentralen Pfandverwertungsstellen als „längst überfällig“.

¹³⁵ Dabei werden u. a. Gegenstände aus Fiskalerbschaften, nicht mehr benötigte Dinge von Behörden und Fundsachen erworben.

¹³⁶ § 296 Abs. 1 Nr. 1 AO.

¹³⁷ § 296 Abs. 1 Nr. 2 AO.

¹³⁸ Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018.

48.2 Feststellungen

48.2.1 IT-Unterstützung der zentralen Pfandverwertungsstellen

48.2.1.1 Finanzamt Nürnberg-Zentral

Die Pfandverwertungsstelle des FA Nürnberg-Zentral arbeitet seit jeher nahezu ohne IT-Unterstützung. Das System für Lagerverwaltung und Buchhaltung wird in Papierform mittels handschriftlich gepflegter Karteikarten geführt. Begleitend werden Tabellenkalkulations- und Textverarbeitungs-Dateien genutzt. Aufgrund dieses Vorgehens müssen Daten mehrfach manuell erfasst werden, sowohl auf den Karteikarten als auch in den Dateien der Büroprogramme.

Beispiel:

Bei einem Vollstreckungsschuldner werden zehn Gegenstände gepfändet und bei der Pfandverwertungsstelle eingelagert. Die Gegenstände werden zunächst auf einer Lagerkartei handschriftlich erfasst. Zum Druck der Versteigerungsetiketten erfolgt eine Erfassung in einem Textverarbeitungsprogramm. Nach der Freigabe zur Versteigerung erfolgt eine zusätzliche Erfassung in der manuell geführten Versteigerungsliste. Anschließend wird für diesen Vollstreckungsschuldner eine Karteikarte erstellt, in der handschriftliche Ein- und Ausbuchungen vermerkt werden. Die Aufteilung anfallender Kosten (Inserate, Sicherheitsdienst etc.) erfolgt ebenfalls manuell. Die Buchungen werden nach abgeschlossener Veräußerung per Hand auf Abrechnungsvordrucken übernommen.

Planungen zur Einführung eines elektronischen Pfandverwertungssystems (PVS) beim FA Nürnberg-Zentral bestehen seit 1998. Trotz mehrfacher Anläufe ist die Umsetzung bis heute unterblieben.

Die Pfandverwertungsstelle beim FA Nürnberg-Zentral hat keine Registrierkasse, sondern erfasst die Versteigerungserlöse seit jeher ohne technische Unterstützung handschriftlich auf Durchschreibequittungen.

48.2.1.2 Finanzamt München

Die Pfandverwertungsstelle des FA München setzt seit dem Jahr 1987 ein PVS ein, das seitdem beinahe unverändert blieb. Trotz seiner veralteten Benutzeroberfläche werden die Funktionalitäten des Programms von den Anwendern als Arbeitserleichterung geschätzt. Das PVS übernimmt automatisch eine Vielzahl von Bearbeitungsschritten, indem es verschiedene Daten, etwa zum Pfändungsschuldner oder zur Zuordnung des Versteigerungserlöses aus anderen Steuerprogrammen nutzt. Insgesamt verwaltet das FA München jährlich durchschnittlich knapp 3.000 Warenpositionen über diese Anwendung.



Die Steuerverwaltung plant nach mehrfacher Verschiebung die Einführung eines neuen IT-gestützten Erhebungsverfahrens im Oktober 2022. Mit der Einführung dieses Verfahrens (BIENE¹³⁹) wird das bestehende PVS nicht mehr auf die anderen Steuerdatenbanken zugreifen können.

Die Pfandverwertungsstelle beim FA München setzte ab 1987 eine Registrierkasse für die Erfassung der Versteigerungserlöse ein. Seit dem Ausfall der letzten Kasse im Mai 2017 werden die Versteigerungserlöse, verbunden mit erhöhtem Aufwand, zunächst handschriftlich auf Durchschreibequittungen erfasst und anschließend in das Buchungssystem des FA eingepflegt.

48.2.2 Nutzung der Internetplattform Zoll-Auktion

Die beiden zentralen Pfandverwertungsstellen nutzten die Internetplattform www.zoll-auktion.de in unterschiedlichem Ausmaß. Das FA München bot nur sehr vereinzelt Gegenstände über das Internet an (fünf Auktionen in 2018). Hingegen nutzte das FA Nürnberg-Zentral die Internetplattform regelmäßig (331 Auktionen in 2018).

Zwischen 2016 und 2018 führten beide Stellen insgesamt 969 Internet-Auktionen durch. Davon entfielen 940 (97 %) auf das FA Nürnberg-Zentral. Das FA München nutzte die Zoll-Auktion 29-mal (3 %). Beim FA Nürnberg-Zentral betrug der Anteil der Internet-Auktionen an der Gesamtzahl der Zuschläge 14,8 %, in München 0,4 %.

48.2.2.1 Präsentation

Bei der Versteigerung von Gegenständen über das Internet spielt deren mediengerechte Präsentation eine wichtige Rolle. Das FA Nürnberg-Zentral beschaffte dazu u. a. eine Spiegelreflexkamera, ein Blitzstudio mit Leinwand, Grammwaagen, Ringgrößenmesser, eine Schmucklupe, Schmuckhalterungen und ein Goldprüfsäureset.

48.2.2.2 Vergleich Erlöse Präsenzversteigerung/Zoll-Auktion

Aufgrund der Vielfalt der zu verwertenden Gegenstände ist ein direkter Vergleich von Erlösen aus Präsenzversteigerungen mit denen aus Internet-Auktionen nicht möglich. Bei hochwertigen Schmuckstücken könnte aber der Materialwert, der auch als Anfangsgebot angesetzt wird, als mögliche Referenzgröße dienen.

Die zentralen Pfandverwertungsstellen versteigerten im Zeitraum 2016 bis 2018 erfolgreich 230 Schmuckstücke; davon wurden 213 über Zoll-Auktion abgewickelt. Der Materialwert dieser 213 Verwertungen betrug zusammen 188.046 €, welchem ein erzielter Erlös von 283.475 € gegenüberstand (150,7 %). Die 17 verbliebenen Schmuckstücke wurden durch Präsenzversteigerung verwertet. Der Materialwert betrug 4.115 €, der erzielte Erlös 4.825 € (117,3 %).

¹³⁹ Bundeseinheitliches, Integriertes, Evolutionär Neuentwickeltes Erhebungsverfahren, wird im Rahmen von KONSENS eingeführt.

48.2.2.3 Vergleich Arbeitsaufwand Präsenzversteigerung/Zoll-Auktion

Die Feststellungen der Projektgruppe des LfSt „Optimierung der Pfandverwertung“ zum zeitlichen Aufwand ergaben 2011 bei Präsenzversteigerungen Zeitwerte von 10 Minuten und bei der Internet-Auktion von 2,5 Stunden je Zuschlag. Die Bediensteten der Pfandverwertungsstellen bestätigten bei der Prüfung vor Ort die Aktualität dieser Zeitwerte; tatsächliche Erhebungen dazu fehlten. Buchungstechnische Vor- und Nacharbeiten sind de facto in beiden Alternativen gleich.

48.2.2.4 Wirtschaftlichkeit der Verwertung

Der ORH analysierte eine Auswertung des LfSt mit 6.999 Datensätzen der Jahre 2016 bis 2018 aus dem PVS des FA München, bei denen in 5.636 Fällen ein Erlös erzielt wurde.

Etwa ein Drittel (33,18 %) der Zuschläge (1.870) entfällt bei Präsenzversteigerungen auf Erlöse bis 30 €. Insgesamt wurden mit diesen geringwertigen Gegenständen etwa 27.000 € erzielt, dies entspricht einem durchschnittlichen Erlös von 14 € pro Zuschlag. Bei durchschnittlich sechs Auktionen stündlich ergibt sich ein Erlös von 84 € pro Stunde.

Die durchschnittlichen Personalvollkosten der in der Pfandverwertungsstelle eingesetzten Bearbeiter betragen ca. 50 € pro Stunde. Für Präsenzversteigerungen werden in der Regel mindestens acht Beschäftigte, zum Teil auch aus anderen Bereichen des FA, für Präsentation der Gegenstände, Besucherlenkung, Lagerhaltung, Kassenführung u. a. eingesetzt.¹⁴⁰ Im Durchschnitt stehen Erlösen von 84 € also Personalkosten für Tätigkeiten in unmittelbarem Umfeld der Versteigerung von 400 € je Stunde gegenüber.

48.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Pfandverwertung erscheint insgesamt unbefriedigend und sollte grundlegend überdacht werden. Dazu gehört insbesondere:

- ▶ Die Verwertung von Gegenständen mit einem erwartbaren Erlös bis 30 € ist in Relation zum hohen, vor allem personellen Aufwand unwirtschaftlich und sollte vermieden werden.
- ▶ Die Nutzung der Internet-Auktion ließe sich insbesondere beim FA München auch wegen der höheren Erlöserwartung deutlich intensivieren.
- ▶ Der Einsatz eines einheitlichen PVS für beide Pfandverwertungsstellen ist dringend erforderlich. Dabei sollte auch der Einsatz einer kompatiblen Registrierkasse sichergestellt sein. Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe sollten revisions sicher gestaltet und optimiert werden.

¹⁴⁰ Basiert auf Vor-Ort-Erhebungen durch Teilnahme an Versteigerungsterminen.



- Der Personalbedarf in den Pfandverwertungsstellen sollte evaluiert werden. Der von den Bearbeitern angegebene Zeitaufwand von 2,5 Stunden je Internet-Auktion erscheint nicht plausibel. Bei häufigerer Nutzung, entsprechender Routine und geeigneter technischer Ausrüstung dürfte er signifikant niedriger liegen.

48.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium will die Anregung des ORH zum Einsatz eines neuen IT-Programms mit kompatibler Registrierkasse aufnehmen. Da eine Lösung im Verfahren KONSENS allenfalls langfristig möglich sei, werde das LfSt gebeten, zur Ablösung des PVS eine eigene IT-Lösung für Bayern zeitgerecht zu realisieren.

Auch die Empfehlung des ORH, die Wirtschaftlichkeit der Verwertung zu erhöhen, werde aufgegriffen. Das Finanzministerium halte allerdings den angesetzten Zeitaufwand von zehn Minuten je Präsenzversteigerung für zu niedrig. Der Personalbedarf in den Pfandverwertungsstellen werde zu gegebener Zeit evaluiert.

Die Vollziehungsbeamten hätten das Verbot der zwecklosen Pfändung zu beachten.¹⁴¹ Sie würden bereits im Rahmen der Fortbildung sensibilisiert, welche Sachpfändungen werthaltig seien. Erscheine eine auf Ersuchen anderer Stellen durchzuführende Versteigerung nicht zweckmäßig, sollen diese künftig auf andere Wege der Veräußerung hingewiesen werden.

Der Vorschlag zur häufigeren Nutzung der Internet-Auktion werde aufgegriffen. Das LfSt habe die Ämter bereits über die vorzugswürdige Verwertungsart bestimmter Gegenstände informiert. Die Internet-Auktion solle künftig der Regelfall werden, sodass öffentliche Präsenzversteigerungen künftig nur noch eine untergeordnete Rolle spielen.

48.5 Schlussbemerkung


Der ORH empfiehlt, ein elektronisches PVS bei beiden zentralen Pfandverwertungsstellen einzuführen und die Möglichkeiten von Internet-Auktionen auch tatsächlich zu nutzen. Außerdem sollte die Einführung einer Wertgrenze geprüft werden, unterhalb derer Versteigerungersuchen unterbleiben sollen.

Die festgestellten, seit Jahren bestehenden Mängel bei der Pfandverwertung sollten beseitigt und die Abläufe dringend zeitgemäß und revisionssicher organisiert werden.

¹⁴¹ § 281 Abs. 3 AO, A 8 VollzA.

49 Verwendungsnachweisprüfung bei der Förderung von kommunalen Hochbaumaßnahmen

(Kap. 13 10 Tit. 883 11 bis 883 15, 883 43, 883 47, 887 11 bis 887 15)

 **Das Verfahren der Regierungen zur Verwendungsnachweisprüfung bei staatlich geförderten Hochbaumaßnahmen ist nicht geeignet, den zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatz der Fördermittel wirksam zu gewährleisten. Diese betragen jährlich über eine halbe Milliarde Euro. Die Zuweisungsempfänger legen die Verwendungsnachweise häufig nicht fristgerecht vor. Die Regierungen prüfen sie nicht im erforderlichen Maß. Erforderliche förderrechtliche Konsequenzen werden äußerst selten gezogen. Obwohl die Mängel seit vielen Jahren bekannt sind und mehrmals vom Landtag aufgegriffen wurden, sind keine wesentlichen Verbesserungen feststellbar.**

Der ORH prüfte zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg und Bayreuth erneut¹⁴² die Bearbeitung der Verwendungsnachweise (VN) und -bestätigungen¹⁴³ bei staatlich geförderten Hochbaumaßnahmen durch die sieben Regierungen. Hierzu wählte er die Hälfte aller VN-Prüfungen aus den Jahren 2014 und 2015 per Zufallsstichprobe aus. Insgesamt hat der ORH 498 Maßnahmen mit einem Fördervolumen von 312 Mio. € an den Regierungen geprüft. 15 dieser Maßnahmen mit einem Fördervolumen von 11,5 Mio. € hat der ORH auch einer detaillierten Prüfung bei den jeweiligen Zuweisungsempfängern unterzogen.¹⁴⁴

Prüfungsmaßstab waren die einschlägigen Regelungen zur VN-Prüfung, insbesondere Art. 10 BayFAG, die FAZR¹⁴⁵ und die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen.¹⁴⁶

¹⁴² Siehe ORH-Berichte 1983 TNr. 32, 1991 TNr. 41, 1992 TNr. 32, 1993 TNr. 27, 1995 TNr. 34, 2007 TNr. 26.

¹⁴³ Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich der Begriff „VN“ verwendet.

¹⁴⁴ Bei der Auswahl wurden alle Regierungsbezirke sowie die unterschiedlichen Fördergegenstände berücksichtigt.

¹⁴⁵ Richtlinie über die Zuweisungen des Freistaates Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich (Zuweisungsrichtlinie - FAZR).

¹⁴⁶ BayHO sowie insbesondere die Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen des Freistaates Bayern an kommunale Körperschaften (VVK) und die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (ANBest-K).



49.1 Ausgangslage

Der Freistaat gewährt nach Art. 10 BayFAG erhebliche Zuweisungen für Baumaßnahmen an Schulen, Kindertageseinrichtungen und sonstigen kommunalen Einrichtungen (z. B. Theater). Das Haushaltsvolumen hierfür hat in den letzten Jahren eine halbe Milliarde Euro pro Jahr überschritten (vgl. Tabelle 67):

Haushaltswolumen für Zuweisungen nach Art. 10 BayFAG (Mio. €) ¹		
Jahr	Soll	Ist
2014	392,6	368,5
2015	429,8	415,6
2016	429,8	400,7
2017	500,0	431,7
2018	500,0	506,7
2019	550,0	575,5
2020	600,0	610,8

Tabelle 67

¹ Ansätze lt. den Doppelhaushalten 2017/18 und 2019/20 bei Kap. 13 10 Tit. 883 11 bis 883 15, 883 43, 883 47 und 887 11 bis 887 15.

Nach Abschluss der Baumaßnahmen müssen die Zuweisungsempfänger mit einem VN die zweckentsprechende, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Mittel belegen.¹⁴⁷ Hierbei werden im Sachbericht die Maßnahmen beschrieben und im zahlenmäßigen Nachweis alle Einnahmen und Ausgaben gegenübergestellt. Unter bestimmten Voraussetzungen reicht auch eine einfache schriftliche Bestätigung des Zuweisungsempfängers über die korrekte Abwicklung des Förderverfahrens aus (Verwendungsbestätigung).¹⁴⁸ Für die Vorlage der VN werden in den Nebenbestimmungen der Bewilligungsbescheide Fristen von regelmäßig einem Jahr festgelegt.¹⁴⁹

Die Regierungen haben unverzüglich nach Eingang der VN festzustellen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruches gegeben sind (im Folgenden als „kursorische Prüfung“ bezeichnet).¹⁵⁰ Bei einer stichprobenweisen Auswahl von VN ist dann eine vertiefte Prüfung durchzuführen.¹⁵¹ Der Umfang und das Ergebnis dieser Prüfungen sind in einem Vermerk niederzulegen.

Der ORH hatte in früheren Jahren zahlreiche Fördermaßnahmen geprüft und dabei wiederholt Mängel bei der VN-Prüfung der Regierungen festgestellt. Ausgewählte Prüfungsergebnisse dazu finden sich in sechs Jahresberichten, zu denen der Landtag Beschlüsse zur Verbesserung der VN-Prüfung gefasst hatte. Die jeweils zuständigen Fachministerien hatten ihrerseits Weisungen hierzu erteilt.

¹⁴⁷ Nr. 6.1 Satz 1 ANBest-K, Nr. 10.2 VVK.

¹⁴⁸ Nr. 6.1 Satz 1 ANBest-K, Nr. 10.3 VVK, Nr. 7.6 FAZR.

¹⁴⁹ Nr. 6.1 ANBest-K, Nr. 7.5.1 FAZR.

¹⁵⁰ Nr. 11.1 Satz 1 VVK.

¹⁵¹ Nr. 11.1 Satz 2 VVK.

49.2 Feststellungen

Eine Abfrage bei den Regierungen ergab 1.020 vorgelegte VN für die Jahre 2014 und 2015. Hiervon wurde die Hälfte (510) als Zufallsstichprobe ausgewählt. Zu neun Maßnahmen (2 %) konnte die jeweilige Regierung die Unterlagen nicht mehr finden. Drei Maßnahmen wurden nicht in die Wertung einbezogen, da es sich um Anmietungen von Gebäuden oder Teilmaßnahmen handelte. Letztlich verblieben 498 geförderte Maßnahmen, die der ORH an den Regierungen geprüft hat.

49.2.1 Verfahren der Regierungen bei der Verwendungsnachweisprüfung

Zwei Regierungen beauftragten die Zuweisungsempfänger in einigen Fällen selbst mit der Prüfung des eigenen VN. Diese stellten die zuweisungsfähigen Kosten fest und bescheinigten, dass alle Vorschriften und Auflagen beachtet worden und somit keine förderrechtlichen Konsequenzen zu ziehen seien.

Fertigstellungsanzeige und Vorlage der Verwendungsnachweise

Bei den 498 geprüften Maßnahmen kamen die Zuweisungsempfänger bei 270 Maßnahmen (54 %) der Verpflichtung¹⁵² nicht nach, das Bauende bzw. die Inbetriebnahme schriftlich mitzuteilen. Nur in Einzelfällen fragten die Regierungen nach. Somit waren die Regierungen häufig gar nicht in der Lage, die Vorlagefrist von regelmäßig einem Jahr nach Fertigstellung der Maßnahme zu überwachen. Ein funktionierendes System zur Fristüberwachung fand der ORH bei keiner Regierung vor.

Bei 121 der 498 Maßnahmen gingen das Bauende bzw. die Inbetriebnahme weder aus den Unterlagen hervor noch waren sie durch Recherchen des ORH zu ermitteln.

Von den verbleibenden 377 hinsichtlich der Vorlagefrist prüfbaren Maßnahmen ging der VN bei 187 Maßnahmen (50 %) nach Ablauf der Jahresfrist ein; im Durchschnitt war das 21 Monate¹⁵³ nach Bauende bzw. Inbetriebnahme der Fall. Die Regierungen mahnten in 19 Fällen, förderrechtliche Konsequenzen wurden dabei in 5 Fällen angedroht.

Kursorische Prüfung der Verwendungsnachweise

Bei kursorischen Prüfungen sind der Sachbericht und der zahlenmäßige Nachweis des vorgelegten VN auf Schlüssigkeit zu untersuchen. Nach den Feststellungen des ORH war in keinem Fall die Durchführung der kursorischen Prüfung dokumentiert. Eine Befragung ergab, dass keine Regierung diese systematisch durchführte. Bei zwei Regierungen fand zwar eine Durchsicht statt, die sich jedoch auf die Vollständigkeit der Unterlagen beschränkte.

¹⁵² Nr. 3.2 ANBest-K.

¹⁵³ Festgestellt anhand 312 von 377 Fällen, für die exakte Daten vorlagen.



Vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise

Zur vertieften Prüfung gehört insbesondere, ob der VN den Anforderungen entspricht, die Zuweisung zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet und der mit der Zuweisung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist. Dazu sind stichprobenweise Belege mit rechnungsbegründenden Unterlagen (insbesondere auch Vergabe-, Vertrags- und Abrechnungsunterlagen) anzufordern und ggf. örtliche Erhebungen durchzuführen. Weitergehende Regelungen zu Umfang und Tiefe dieser Prüfungen gibt es nur für Zuweisungen von mehr als 1 Mio. €, die in diesem Rahmen auch eine baufachliche Prüfung vorsehen.¹⁵⁴ Hierbei werden die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Planung und Ausführung sowie die Angemessenheit der Kosten durch die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung begutachtet.¹⁵⁵

Bei den 498 untersuchten VN war in 487 Fällen auf dem vorgeschriebenen Formblatt vermerkt, dass eine vertiefte Prüfung erfolgt sei. In 146 Fällen davon fand ausschließlich eine Durchsicht des zahlenmäßigen Nachweises¹⁵⁶ statt.

Originalbelege wurden in jedem zweiten vertieft geprüften Fall angefordert (241 von 487). Bei 198 vertieften Prüfungen wurde eine Vergabeübersicht angefordert, bei 219 wurden die Bauvergaben stichprobenweise geprüft. Die Dokumentationen der Regierungen über die Vergabeprüfungen waren in nahezu allen Fällen lückenhaft, sodass die Ordnungsmäßigkeit der Vergaben nicht nachvollziehbar war. Bei sieben Maßnahmen hatten die Regierungen Vergabeverstöße festgestellt, bei einer Vergabe wurden förderrechtliche Konsequenzen gezogen.

In 111 Fällen wurden baufachliche Prüfungen durchgeführt, örtliche Erhebungen fanden in sehr wenigen Fällen statt (17 von 487). Auch gravierende Abweichungen von der bewilligten Maßnahme blieben so unentdeckt. Fehlende Sachberichte oder deren mangelnde Aussagefähigkeit wurden in keinem Fall beanstandet.

Bei insgesamt 30 Maßnahmen ergaben sich aus der VN-Prüfung der Regierungen förderrechtliche Konsequenzen. Die Kürzungen bzw. Rückforderung betragen insgesamt 458.254 €.

Die Bearbeitungszeit für die vertiefte Prüfung wurde bei zwei Regierungen systematisch überwacht. Der überwiegende Teil der Vorgänge wurde innerhalb eines Jahres abschließend geprüft; in 10 % der Fälle wurde dieser Zeitraum überschritten, teilweise um bis zu zweieinhalb Jahre.

¹⁵⁴ Nr. 6.1 i. V. m. Nr. 6.2.8.1 VVK.

¹⁵⁵ Nr. 6.2.6.1 VVK.

¹⁵⁶ Muster 4 zu Art. 44 BayHO.

49.2.2 VN-Überprüfung durch den ORH

Das Gesamtfördervolumen der 15 Maßnahmen, die der ORH detailliert prüfte, betrug 11,5 Mio. €. Bei allen 15 Fällen stellte er Auflagenverstöße oder andere gewichtige Fehler fest, die den Regierungen nicht aufgefallen waren; förderrechtliche Konsequenzen wurden nicht gezogen.

Beispiele:

- *Eine Stadt erhielt für die Errichtung einer Bibliothek Zuweisungen in Höhe von 77.196,60 €. Stattdessen wurden nicht zuweisungsfähige Gruppenräume errichtet. Die zuständige Regierung teilte dem ORH auf Nachfrage mit, dass eine Rückforderung nicht geboten sei.*
- *Eine andere Stadt erhielt für die Generalsanierung einer Grundschule Zuweisungen in Höhe von insgesamt 1.474.000 €. Der ORH stellte schwere Vergabeverstöße bei zwei Gewerken mit Abrechnungssummen von insgesamt 260.000 € fest. Der Zuschlag war auf Angebote erfolgt, bei denen der Bieter das jeweilige Leistungsverzeichnis nachträglich geändert hatte. Die nach Auffassung des ORH gebotene Kürzung der Zuweisung um 124.000 € nahm die Regierung nicht vor.*
- *Eine Marktgemeinde erhielt für den Neubau eines Kindergartens Zuweisungen in Höhe von 229.058,76 €, wobei auch bei der VN-Prüfung übersehen wurde, dass die Zweckbindungsfrist für die Förderung des alten Kindergartens noch nicht abgelaufen war. Eine zeitanteilige Rückforderung von 97.716 € wäre erforderlich gewesen. Nach zweijährigem Prüfungsschriftwechsel war die zuständige Regierung bereit, hiervon 50 % zurückzufordern, also 48.858 €.*

49.3 Würdigung

Mit dem derzeit praktizierten Verfahren der Regierungen bei der VN-Prüfung wird der Nachweis eines ordnungsgemäßen Einsatzes der Haushaltsmittel nicht hinreichend überprüft. Der zweckentsprechende, sparsame und wirtschaftliche Einsatz der Haushaltsmittel kann folglich nicht sichergestellt werden.

Die Prüfung von VN Zuweisungsempfängern zu überlassen und fehlende Akten in Einzelfällen bei den Regierungen hält der ORH für nicht akzeptabel. Die in weiten Teilen nicht vorhandene Dokumentation der VN-Prüfungen trägt dem Transparenzgebot nicht Rechnung.

Die fehlende Überwachung der Vorlagefristen sowie die ausbleibenden Konsequenzen bei Nichteinhaltung schwächen die Durchsetzbarkeit von Rückforderungsansprüchen. Das ist auch bei verzögerter Bearbeitung der Nachweise durch die Regierungen der Fall, die zudem zu Rechtsunsicherheit bei den Zuweisungsempfängern führen kann.



Klare und eindeutige Regelungen zu Umfang und Detailliertheit der vertieften VN-Prüfung fehlen. Eine bloße Durchsicht der zahlenmäßigen Nachweise hält der ORH für bei Weitem nicht ausreichend. Die Wahrscheinlichkeit, so Verstöße gegen die Festsetzungen der Bewilligungsbescheide festzustellen, ist äußerst gering.

Ziel der stichprobenweisen Auswahl von Prüffällen ist es, dass die Regierungen diesen vertieft nachgehen. Das ist nicht erreichbar, wenn - wie vom ORH festgestellt - nahezu alle Förderfälle in die Stichprobe einbezogen werden. Der Umfang der Stichprobe führt dazu, dass die Regierungen die Fülle der ausgewählten Fälle nicht sorgfältig genug bearbeiten und förderrechtliche Konsequenzen äußerst selten ziehen. Dies bestätigen auch die Feststellungen bei den vom ORH zufällig ausgewählten und näher untersuchten 15 Maßnahmen. Allein bei den drei dargestellten Beispielen waren nach Ansicht des ORH Rückforderungen von fast 300.000 € zu prüfen. Tatsächlich kam es in allen 498 untersuchten Fällen nur in 30 Fällen zu Rückforderungen von insgesamt 460.000 €; das sind weniger als 0,2 % des Gesamtfördervolumens. Bereits dieses Verhältnis weist auf enorme Verfahrensdefizite hin. Diese hält der ORH auch in Zeiten insgesamt hoher Arbeitsbelastung für dringend verbesserungsbedürftig.

49.4 Empfehlungen

Der ORH empfiehlt,

- zur sorgfältigen Überwachung der Mitteilungs- und Vorlagefristen der Zuweisungsempfänger und der eigenen verkürzten Bearbeitungszeiten ein einheitliches IT-gestütztes Verfahren zu nutzen;
- klare und eindeutige Regelungen zur VN-Prüfung, u. a. zu Anzahl und Auswahl der Stichproben sowie Prüfungsumfang und -tiefe zu treffen;
- bei schweren Verstößen gegen Förderauflagen und Vergabevorschriften sowie unrichtigen Angaben die notwendigen förderrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.

49.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium bestätigt in seiner Stellungnahme die zentrale Bedeutung der sachgerechten Erstellung, rechtzeitigen Vorlage und Prüfung der VN für die ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Gelder.

Entsprechend der Empfehlungen des ORH solle die Überwachung der Fristen künftig in einem standardisierten Verfahren erfolgen. Hierzu werde zunächst geprüft, ob die vorhandene Datenbank „Kommunaler Hochbau“ angepasst und erweitert werden könne. Daneben sollen die Bewilligungsbescheide künftig einen ausdrücklichen Hinweis auf die Mitteilungspflichten enthalten. Bei Versäumnissen der Zuweisungsempfänger würden

die geltenden Vorschriften bereits einen ausreichenden Ermessensspielraum zur Sanktionierung bieten. Die Höhe der Schlussrate, die bis zur Vorlage des VN einbehalten werden könne, solle bei der anstehenden Änderung der VV-BayHO überprüft werden.

Nach Auffassung des Finanzministeriums sei die Durchführung einzelner örtlicher Erhebungen grundsätzlich zu empfehlen. Dies sei wegen der Vielzahl an Förderfällen und der dadurch ausgelasteten personellen Kapazitäten jedoch auf Fälle zu beschränken, bei denen beispielsweise ein konkreter Verdacht auf Unregelmäßigkeiten bestehe oder entsprechende Erkenntnisse aus vorangegangenen VN-Prüfungen vorlägen. Den Regierungen stehe es frei, auch unterhalb der Betragsgrenze von 1 Mio. € die staatliche Bauverwaltung zu beteiligen.

Um die Qualität der Prüfungen nachhaltig zu verbessern, werde das Finanzministerium für den Bereich der Förderung nach Art. 10 BayFAG eine Handreichung erstellen, die die Auffassung des Ministeriums hinsichtlich der Prüfungsmitteilungen des ORH enthalten solle und welche auch einem einheitlichen Verfahren bei der VN-Prüfung dienen solle.

49.6 Schlussbemerkung

Der ORH nimmt zur Kenntnis, dass das Finanzministerium die ordnungsgemäße Prüfung der VN als einen wichtigen Bestandteil des Zuwendungsverfahrens sieht. Es beabsichtige, den Empfehlungen des ORH grundsätzlich zu folgen. Allerdings verweist das Finanzministerium auch auf die durch die Vielzahl an Förderfällen ausgelasteten personellen Kapazitäten, sodass beispielsweise örtliche Erhebungen nur auf besondere Verdachtsfälle beschränkt seien. Aus Sicht des ORH ist daher im Ergebnis nicht sichergestellt, dass die vom Finanzministerium beabsichtigten Maßnahmen wesentliche Verbesserungen erreichen.

Hinsichtlich förderrechtlicher Konsequenzen hält der ORH den Verweis des Finanzministeriums auf die geltenden Vorschriften für nicht zielführend, werden diese doch in der Praxis seit langem nicht hinreichend umgesetzt. Weder die Prüfungen des ORH und die Weisungen der Ministerien noch die Haltung des Landtags haben bisher zu wesentlichen Fortschritten geführt. Der ORH empfiehlt, die Regelungen zur VN-Prüfung klarer und eindeutiger zu fassen.

Das derzeit praktizierte Verfahren zur Vorlage und Prüfung der VN mit einem Volumen von jährlich über einer halben Milliarde Euro weist erhebliche Defizite auf. Die Rückforderungsquote von unter 0,2 % erscheint angesichts der schon bei Zufallsproben durchgängig festgestellten Verstöße auffallend gering. Förderrechtliche Konsequenzen sollten regelmäßig geprüft und, wenn geboten, auch gezogen werden.







STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, LANDESENTWICKLUNG UND ENERGIE

50 Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen

(Kap. 07 04 Tit. 883 78)

Zwischen 2012 bis 2019 förderte das Wirtschaftsministerium öffentliche touristische Infrastruktureinrichtungen mit 96 Mio. €. Der ORH hat dabei teilweise erhebliche Defizite festgestellt. Diese reichen von schweren Vergabeverstößen bis hin zur Ausreichung von Maximalfördersätzen von 80 % ohne nähere Begründung.

Das Ministerium sollte die Fachaufsicht stärker wahrnehmen. 50 Jahre nach Einführung dieses immer wieder fortgeschriebenen Förderprogramms ist zudem eine Erfolgskontrolle anhand klarer Maßstäbe überfällig.

Der ORH hat mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth von 2017 bis 2019 eine Querschnittsprüfung der Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen aus den Jahren 2012 bis 2019 durchgeführt. Ziel war die Überprüfung des zielgerichteten Mitteleinsatzes, des Verfahrens bei den Regierungen sowie der Abwicklung der einzelnen Maßnahmen bei den Zuwendungsempfängern.

Prüfungsmaßstab waren die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns; Prüfungsgegenstand war der Vollzug der Richtlinien zur Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen (RÖFE)¹⁵⁷.

50.1 Ausgangslage

Ziele der RÖFE sind die Attraktivitätssteigerung und Qualitätsverbesserung der Tourismusinfrastruktur in den Fördergebieten, die Erhöhung des Erholungswerts und damit die Steigerung der Wirtschaftskraft.

Auf der Grundlage des Tourismuspolitischen Konzepts der Staatsregierung¹⁵⁸ und entsprechend dem Förderzweck werden öffentliche Einrichtungen des Tourismus lt. Haushaltsansatz jährlich mit durchschnittlich (2012 bis 2019) 7,5 Mio. €¹⁵⁹, tatsächlich mit durchschnittlich 12 Mio. € gefördert.¹⁶⁰ Die jährlichen Ist-Ausgaben weisen starke Schwankungen auf (siehe Tabelle 68) und betragen 2012 bis 2019 insgesamt 96 Mio. €.

¹⁵⁷ RL 2011 vom 02.02.2011, RL 2015 vom 27.02.2015 und RL 2017 vom 12.02.2017.

¹⁵⁸ https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Publikationen/2012/Tourismuspolitisches_Konzept.pdf (abgerufen am: 11.12.2020), Nr. 2.1 RÖFE.

¹⁵⁹ Haushaltspläne 2012 bis 2019 (Kap. 07 04 Tit. 883 78), gegenseitig innerhalb der TG 83 deckungsfähig.

¹⁶⁰ Durchschnittliche Ausgaben der Jahre 2012 bis 2019 (Kap. 07 04 Tit. 883 78).

Entwicklung der Haushaltsmittel (in Tausend €)									Tabelle 68
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Entwicklung 2012 - 2019
Soll-Ausgaben lt. Haushaltsansatz einschl. Nachtragshaushalt	7.300,00	7.300,00	7.300,00	6.894,40	6.894,40	7.394,40	7.894,40	9.137,40	+ 125 %
Ist-Ausgaben	7.515,80	4.423,00	14.823,50	11.401,80	16.352,70	14.372,10	12.419,33	14.725,40	+ 196 %

Nach den Richtlinien beträgt der grundsätzliche Förderhöchstsatz bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben; höhere Fördersätze im Einzelfall sind zu begründen. Bei den geförderten Maßnahmen ist die Sicherstellung der Barrierefreiheit zu gewährleisten.

Der ORH hat vor Ort insgesamt 15 Maßnahmen in den 7 Regierungsbezirken mit Gesamtkosten von 12,4 Mio. € geprüft; hierfür wurden Zuwendungen von 7,5 Mio. € gewährt. Zusätzlich hat er 133 Bescheide mit Zuwendungen von jeweils über 50.000 € aus den Jahren 2016 bis 2019 ausgewertet.

50.2 Fördervoraussetzungen der RÖFE

Die Richtlinien regeln, unter welchen Voraussetzungen kommunale Körperschaften Zuwendungen erhalten können. Diese sind u. a.:¹⁶¹

- touristischer Bedarf liegt vor und touristische Nutzung überwiegt,
- mit dem Vorhaben wurde noch nicht begonnen,
- die Gesamtfinanzierung ist gesichert.

50.2.1 Feststellungen

- Bei Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung ist zu klären, ob ein touristischer Bedarf vorliegt und die Nutzung überwiegend touristisch ist. Maßnahmen ohne nachvollziehbare oder zu geringe touristische Nutzung dürfen nicht gefördert werden. In einem Fall fehlte die überwiegende touristische Nutzung eines Funktionsgebäudes. Der Zuwendungsbescheid setzte dessen „zügige, veränderte konzeptionelle Ausrichtung [...] voraus“.¹⁶² Die Regierung schloss das Förderverfahren mit einer Zuwendung in Höhe von 786.795 € ab, ohne das erforderliche Konzept einzufordern.

¹⁶¹ Nr. 5 RÖFE.

¹⁶² Zitat aus Zuwendungsbescheid.



- Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind.¹⁶³ Bei zwei Maßnahmen mit Zuwendungen von 683.200 € bzw. 221.000 € hatten die Gemeinden jeweils schon vor der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn Leistungen vergeben, die über bloße Planungen hinausgingen.¹⁶⁴
- Die Finanzierung des Vorhabens einschließlich etwaiger Kosten der Vorfinanzierung und der Folgekosten muss - zumindest überschlägig - gesichert erscheinen. Daneben muss die Maßnahme sachlich geprüft sein. Dies hat vor Erlass des Zuwendungsbescheids zu erfolgen und das Ergebnis ist zu dokumentieren.¹⁶⁵ Mehrere Regierungen hatten keine Prüfungen der Gesamtfinanzierung dokumentiert.

Die Entscheidung über die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn hat auf der Grundlage eines schriftlichen Zuwendungsantrags zu erfolgen.¹⁶⁶ Bei einem Förderfall mit einer Zuwendung von 1.855.000 € erteilte eine Regierung die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn vor Eingang des Zuwendungsantrags. So konnte nicht geprüft werden, ob die Finanzierung des Vorhabens einschließlich etwaiger Kosten der Vorfinanzierung und der Folgekosten gesichert erscheint.¹⁶⁷

50.2.2 Würdigung

Die Regierungen haben erhebliche Fördersummen ausgezahlt, obwohl sie bei den oben genannten Maßnahmen die grundlegenden Fördervoraussetzungen nicht umfassend geprüft und dokumentiert haben. Mindestens bei den ersten drei dargestellten Fällen hätte nach den Richtlinien nicht gefördert werden dürfen; dies betrifft Zuwendungen von 1,7 Mio. €¹⁶⁸ und damit 23 % der Zuwendungen in den 15 vor Ort geprüften Fällen.

50.3 Festsetzungen im Zuwendungsbescheid

Der Zuwendungsbescheid legt die konkreten Rechte und Pflichten, u. a. zur Barrierefreiheit sowie den Fördersatz im Einzelfall fest.

50.3.1 Feststellungen

Die Regierungen gestalteten die Zuwendungsbescheide nicht einheitlich, z. B. im Hinblick auf Bewilligungszeiträume, notwendige Einbehalte von Schlussraten oder Rechtsbehelfsbelehrungen.

¹⁶³ Nr. 1.3 VV zu Art. 44 BayHO.

¹⁶⁴ Leistungsphasen 8 Bauoberleitung und 9 Gewährleistungsüberwachung der HOAI sowie die örtliche Bauüberwachung.

¹⁶⁵ Nrn. 1.2 und 3.3.5 VVK zu Art. 44 BayHO.

¹⁶⁶ Nr. 3.1 VVK.

¹⁶⁷ Nr. 1.3.3 VV zu Art. 44 BayHO i. V. m. Nr. 1.3 VVK.

¹⁶⁸ 786.795 €, 683.200 € und 221.000 €.

Bei 4 der 15 vor Ort geprüften Maßnahmen sowie zahlreichen Bescheiden der 133 zusätzlich ausgewerteten Bescheide war der Verwendungszweck nicht eindeutig definiert. Um die Zweckbindung sicherzustellen, muss der genaue Verwendungszweck im Zuwendungsbescheid angegeben werden.¹⁶⁹ Hierzu darf sich die Bezeichnung nicht nur auf die Beschaffung von Gegenständen oder die Errichtung bzw. Sanierung von Bauwerken beschränken, sondern die künftige touristische Nutzung ist festzulegen. So war etwa bei Baumaßnahmen als Förderzweck lediglich die Errichtung eines Gebäudes genannt. In anderen Fällen ging es um die Anschaffung von Geräten bzw. Traktoren. Hinweise auf den Förderzweck „touristische Nutzung“ hingegen fehlten.

Im Einzelfall kann unter Berücksichtigung der Lage des Investitionsortes in einem besonders strukturschwachen Gebiet und der finanziellen Leistungsfähigkeit des Maßnahmeträgers ein höherer Fördersatz gewährt werden. Bei 105 von 148 Bescheiden (70 %) wurde der grundsätzliche Förderhöchstsatz von 50 % überschritten.

Die Ermittlung des Fördersatzes inkl. Zu- und Abschlägen ist ausreichend zu begründen und zu dokumentieren. Bei 3 der 15 vom ORH geprüften Zuwendungen von insgesamt 739.000 € lag keine oder keine ausreichende Begründung vor. Dies betraf in einem Fall den Fördersatz von 80 %, in den beiden weiteren jeweils einen Zuschlag, der ohne Angaben zur besonderen tourismuspolitischen Bedeutung festgesetzt wurde.

Laut Richtlinien ist die Sicherstellung der Barrierefreiheit zu gewährleisten. Bei zwei Maßnahmen mit Zuwendungen von insgesamt 1 Mio. € wurde die Barrierefreiheit zwar im Rahmen der Antragsprüfung diskutiert, aber letztlich auf entsprechende Vorgaben verzichtet.

50.3.2 Würdigung und Empfehlungen

Im Interesse der konsequenten Umsetzung der touristischen Förderziele und der Rechtssicherheit sollte das Wirtschaftsministerium für einen bayernweit gleichmäßigen Fördervollzug sorgen. Die Festlegungen in den Zuwendungsbescheiden waren hierfür vielfach unzureichend.

Der Förderhöchstsatz wurde in 70 % der vom ORH aufgegriffenen 148 Förderfälle tatsächlich als Basisfördersatz gehandhabt. Dies geht über die in den RÖFE vorgegebene Beschränkung auf Einzelfälle hinaus. Im Ergebnis wird damit das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt; dies hält der ORH für zu weitgehend. Dazu kommt, dass diese Überschreitungen des Förderhöchstsatzes nicht immer ausreichend begründet oder dokumentiert waren.

In den RÖFE ist die Barrierefreiheit als Fördervoraussetzung verankert. Daher ist sie konsequent umzusetzen; dies gilt umso mehr, weil sich Bayern das Ziel gesetzt hat, den öffentlichen Raum bis 2023 barrierefrei zu gestalten.

¹⁶⁹ Nr. 4.2.3 VVK.



50.4 Entscheidungen im Förderverfahren

Bei Entscheidungen im Förderverfahren sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die wirtschaftliche und sparsame Ausführung ist deshalb bei Antrag und Verwendungsnachweis zu prüfen. Grundsätzlich ist es als unwirtschaftliches Verhalten zu werten, wenn Zuwendungsempfänger Aufträge entgegen der Vergabevorschriften vergeben.¹⁷⁰ Maßnahmen, die diesen Grundsätzen nicht entsprechen, dürfen nicht oder nur anteilig gefördert werden. Verstöße gegen Vergaberecht sind förderrechtlich zu würdigen.

50.4.1 Feststellungen

In einem Fall förderte eine Regierung den Bau eines Busbahnhofs. Die Kosten von 854.000 € wurden in voller Höhe mit einem Fördersatz von 80 % wie beantragt als zuwendungsfähig anerkannt. Die Mehrkosten für die Herstellung von Busstellflächen mit Granitpflastersteinen, im Vergleich zu einer wie sonst üblichen Bauweise in Asphalt, beliefen sich auf rd. 100.000 €.

Bei 12 der 15 geprüften Maßnahmen wurde gegen Vergaberecht verstoßen; dies umfasste Auftragswerte von über 1,2 Mio. €. Die Vergabeverstöße betrafen z. B. Fälle, in denen Vergleichsangebote nicht oder nicht in ausreichender Anzahl eingeholt wurden oder unzulässige Direktvergaben ohne jeglichen Wettbewerb erfolgten.

50.4.2 Würdigung und Empfehlungen

Die Regierungen haben die Einhaltung der Vergabevorschriften nicht in ausreichendem Maße geprüft. Rückforderungen von Zuwendungen wurden selbst bei schweren Vergabeverstößen (z. B. unzulässige Direktvergaben) auch nach Beanstandung durch den ORH nicht immer eingeleitet.

Angesichts der hohen Fördermittel sollte das Ministerium für die korrekte Prüfung der Förderunterlagen und insbesondere der Vergaben sorgen.

50.5 Erreichen des Zuwendungszwecks

Bereits im Rahmen des Bewilligungsverfahrens ist der Zuwendungszweck klar zu benennen.¹⁷¹ Nur so kann das Erreichen des Zuwendungszwecks bei den einzelnen Förderfällen, nämlich die Verbesserung der Tourismusinfrastruktur, überprüft werden.

¹⁷⁰ Nr. 3.1 der Richtlinien zur Rückforderung von Zuwendungen bei schweren Vergabeverstößen; Bek. des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 23.11.2006 11 H 1360 001 4 571/06 (FMBl. S. 228), geändert durch Bek. vom 02.01.2017 (FMBl. S. 38).

¹⁷¹ Nr. 4.2.3 VV zu Art. 44 BayHO.

50.5.1 Feststellungen

In keinem der 15 geprüften Zuwendungsbescheide haben die Regierungen Parameter definiert und Festlegungen getroffen, in welchem Zeitraum welche Nachweise zu erbringen sind. Sie stellten teilweise ohne Begründung fest, dass der Zuwendungszweck erreicht worden sei. Bei 9 der 15 geprüften Maßnahmen mit Zuwendungen von insgesamt 6,7 Mio. € hat der ORH festgestellt, dass die Regierungen das Erreichen des Zuwendungszwecks nicht oder nur unzureichend geprüft haben. In keinem der geprüften Fälle wurde ausreichend dargelegt, dass die Tourismusinfrastruktur aufgrund der RÖFE-Förderung tatsächlich verbessert wurde.

50.5.2 Würdigung und Empfehlungen

Die Regierungen können das Erreichen des Zuwendungszwecks ohne definierte Parameter nicht feststellen. Es sollten daher individuell messbare Indikatoren ausgearbeitet und bei der Bewilligung festgelegt werden (z. B. Besucherzahlen bei Bädern, Entwicklung der Übernachtungszahlen oder Frequentierung bei Wanderwegen, Öffnungszeiten von Infozentren). Dazu sollten möglichst Ist-Zustand und Soll-Situation im Zuwendungsantrag beschrieben werden.

50.6 Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle von Förderprogrammen ist ein wesentliches Instrument zur Gewährleistung wirtschaftlichen Handelns. Der ORH hat diese Notwendigkeit bereits in mehreren Jahresberichten betont, zuletzt im Jahresbericht 2017. Der Landtag hatte daraufhin beschlossen, dass die Staatsregierung konkrete und überprüfbare Ziele für Förderungen festlegen solle.¹⁷² Diese seien regelmäßig zu evaluieren.

50.6.1 Feststellungen

Das Wirtschaftsministerium führte bisher keine Erfolgskontrolle durch, obwohl touristische Infrastrukturmaßnahmen bereits seit den 1970er Jahren gefördert werden. Bei keiner der mehrfachen Fortschreibungen der Förderrichtlinien wurden zur Notwendigkeit des Förderprogramms konkrete Aussagen getroffen.

So übernahm das Wirtschaftsministerium die Zuständigkeit für die Förderung von Loipen und Loipenspurgeräten in das RÖFE-Förderprogramm im Jahr 2017, ohne eine Evaluierung durchzuführen bzw. zu dokumentieren. Vorher war das Umweltministerium im Rahmen des ehemaligen Programms „Freizeit und Erholung“ zuständig gewesen.

In den Jahren 2017 bis Oktober 2019 wurden 64 Loipenspur-, Wegepflege- oder Multifunktionsgeräte mit insgesamt 6,1 Mio. € gefördert.

¹⁷² ORH-Bericht 2017 TNr. 37, LT-Drs. 17/17326 vom 21.06.2017.



50.6.2 Würdigung und Empfehlungen

Angesichts der jahrzehntelangen Laufzeit des Förderprogramms ist aus Sicht des ORH eine Evaluierung dringend geboten. Nachdem das Tourismuspolitische Konzept der Staatsregierung¹⁷³ selbst den Faktor Ökologie als eine „Trumpfkarte für die zukünftige Tourismusentwicklung“ sieht, sollte das Programm insoweit neu ausgerichtet werden.

Eine Evaluierung ist auch bei Übernahme des finanziell und zahlenmäßig bedeutsamen Bereichs „Loipen und Loipenspurgeräte“ nicht erfolgt. Für den ORH ist nicht nachvollziehbar, warum ein mehr als 30 Jahre alter Fördertatbestand mit erheblichem Mitteleinsatz übernommen wurde, ohne dessen Notwendigkeit und Ausrichtung kritisch zu hinterfragen. Gerade vor dem Hintergrund des Klimawandels, den die Staatsregierung selbst als Herausforderung wie Chance für den Fremdenverkehr bezeichnet,¹⁷⁴ stellt sich die Frage, ob die Anschaffung von rein saisonal einsetzbaren Geräten wirtschaftlich und nachhaltig ist.

50.7 Stellungnahme der Verwaltung

Zu zahlreichen Anmerkungen des ORH bestehe Zustimmung. Die Regierungen seien vom Ministerium bereits auf die entsprechenden Punkte ausdrücklich hingewiesen worden, darunter auch auf das Thema Vergabe. Aus Defiziten bei Einzelfallentscheidungen könne nicht auf einen generell nicht ordnungsgemäßen Vollzug und eine grundsätzlich nicht ausreichende Fachaufsicht geschlossen werden.

Die in zahlreichen Fällen erfolgte Ausschöpfung des Förderhöchstsatzes der RÖFE sei mit der Gebietskulisse der RÖFE (ländlicher Raum und Tourismusregionen) zu begründen.

Die Frage, ob im Zuwendungsantrag künftig Indikatoren für eine Zielerreichung mit entsprechender Berichtspflicht zu benennen sind, werde derzeit im Ministerium geprüft.

Das Ministerium weist zu den Themen Barrierefreiheit und Nachhaltigkeit/Ökologie darauf hin, dass dieser Inhalt einer aktuellen Änderung der RÖFE zum 24.06.2020 waren.¹⁷⁵

50.8 Schlussbemerkung

Angesichts der Bedeutung des Förderprogramms sollte das Ministerium verstärkt die Fachaufsicht über die Regierungen wahrnehmen. Die Prüfung ergab eine Fülle an Defiziten. Diese reichen von schweren Vergabeverstößen bis hin zur Ausreichung von Maximalfördersätzen ohne nähere Begründung. Schon angesichts des Staatsziels „Bayern barrierefrei 2023“¹⁷⁶ sollte die öffentliche Hand bei geförderten touristischen Einrichtungen ihrer Vorbildfunktion gerecht werden.

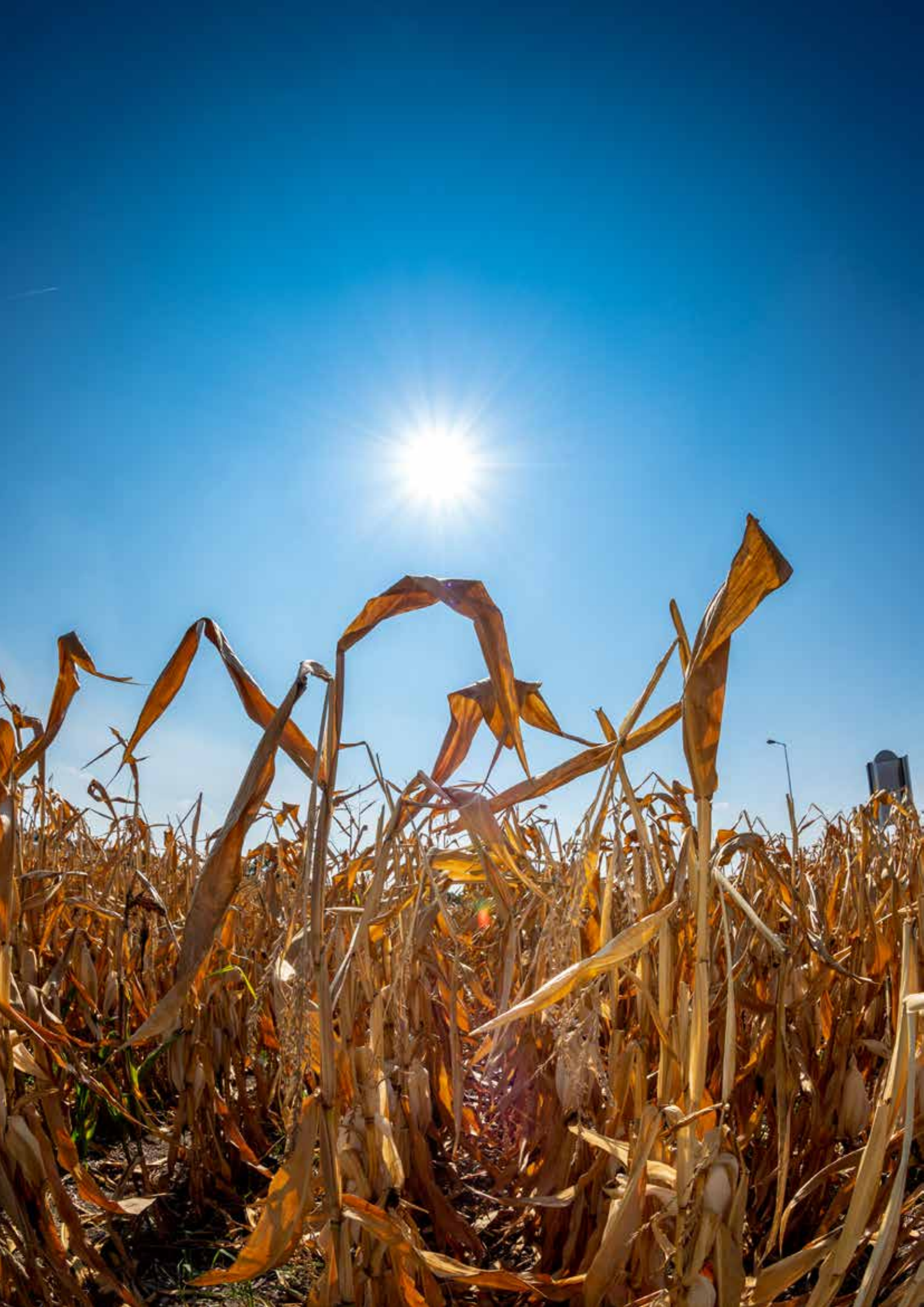
50 Jahre nach Einführung dieses immer wieder fortgeschriebenen Förderprogramms ist eine Erfolgskontrolle anhand klarer Maßstäbe überfällig.

¹⁷³ Tourismuspolitisches Konzept der Staatsregierung (Fn. 158), S. 3.

¹⁷⁴ Tourismuspolitisches Konzept der Staatsregierung (Fn. 158), S. 4.

¹⁷⁵ Bek. vom 20.04.2020 (BayMBl. 2020 Nr. 352).

¹⁷⁶ Regierungserklärung vom 12.11.2013.





STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

51 Finanzhilfen für Dürreschäden 2018 in der Landwirtschaft

(Kap. 08 03)

Das Landwirtschaftsministerium hat zum Ausgleich von Dürreschäden 2018 zwei Hilfsprogramme aufgelegt. Statt existenzgefährdeten Landwirten schnell zu helfen, wurden Verwaltungskapazitäten für die Entschädigung von Kleinstschäden gebunden. Der ORH vermisst zudem die gebotene Sorgfalt bei der Sachbearbeitung.

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Augsburg und Würzburg prüften in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof (BRH) 2019/2020 die Finanzhilfen für landwirtschaftliche Betriebe, die über zwei zeitlich eng aufeinanderfolgende bayerische Hilfsprogramme zum Ausgleich von Dürreschäden im Jahre 2018 gewährt wurden. Mit Blick auf einen effizienten Einsatz von Haushaltsmitteln wurden das „Bayerische Hilfsprogramm Grundfutterzukauf Dürre 2018“ und das „Hilfsprogramm Existenzgefährdung Dürre 2018“, das mit Bundesmitteln kofinanziert wurde, geprüft. Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung war der ordnungsgemäße Verwaltungsvollzug.

51.1 Ausgangslage

Der Bund gab am 22.08.2018 bekannt, dass die Dürre 2018 zu den widrigen Witterungsverhältnissen gehört, die gemäß der Nationalen Rahmenrichtlinie¹⁷⁷ den Naturkatastrophen gleichgestellt sind. Entscheidungsgrundlage hierfür waren meteorologische Daten, Schadensmeldungen der Länder und die Erntestatistik. Letztere zeigte, dass Bayern in Bezug auf die Dürre nicht unter den fünf am stärksten betroffenen Ländern lag.¹⁷⁸

Für betroffene landwirtschaftliche Betriebe in Bayern wurden zwei bayerische Hilfsprogramme geschaffen:

51.1.1 Bayerisches Hilfsprogramm Grundfutterzukauf Dürre 2018 (im Folgenden: Bayerische Dürrebeihilfe)

Der Ministerrat beschloss am 08.08.2018 aufgrund der Dürre eine Soforthilfe für landwirtschaftliche Betriebe mit Tierhaltung (z. B. Rinder, Schafe, Pferde) einzuführen. Die Hilfen sollten mit dem Bund noch abgestimmt werden. In seiner Sitzung vom 04.09.2018 stellte der Ministerrat für Bayern ein einer Naturkatastrophe gleichgestelltes widriges Witterungsverhältnis fest und beschloss zentrale Fördervoraussetzungen, nach denen das Landwirtschaftsministerium die Bayerische Dürrebeihilfe erarbeitete. Es veranschlagte Landesmittel von 20 Mio. €; gefördert wurde der Zukauf von Grundfutter (z. B. Heu), der „dürrebedingt notwendig“ war.

¹⁷⁷ Nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse vom 26.08.2015 (BAnz AT 31.08.2015 B4).

¹⁷⁸ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Pressemitteilung vom 22.08.2018, Nr. 102/2018.

Die Bayerische Dürrebeihilfe sollte als Soforthilfe bei Zukauf wegen Futterknappheit „schnell und unbürokratisch“ helfen. Sie orientierte sich im Grundsatz an der seit Juni 2018 gültigen bayerischen Schadensausgleichsrichtlinie¹⁷⁹. In einem Anwendungserlass¹⁸⁰ legte das Landwirtschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium gemäß Beschluss des Ministerrats dazu fest:

➤ Verzicht auf die Prüfung der Einkommensprosperität

Eine Prüfung der Einkommensprosperität¹⁸¹ soll sicherstellen, dass Unternehmen keine Zuschüsse erhalten, wenn ihr Einkommen und damit ihre Leistungsfähigkeit ausreichend wäre, Schäden aus eigener Kraft zu tragen. Auf diese Prüfung wurde verzichtet.

➤ Verzicht auf die Anwendung des Mindestschadens von 5.000 €¹⁸²

Diese Regelung wurde aufgehoben und stattdessen ein Einbehalt von 500 € sowie eine Mindestförderung von 100 € festgelegt.¹⁸³

➤ Verzicht auf die Berechnung der Einkommensminderung bei Schadensermittlung

Zur Schadensermittlung wurde auf die Berechnung der Einkommensminderung verzichtet; d. h. die tatsächlichen betrieblichen Folgen der Dürre auf das Einkommen wurden nicht ermittelt. Stattdessen wurden die „dürrebedingten“ Ausgaben für den Grundfutterzukauf als Schaden anerkannt.¹⁸⁴

51.1.2 **Hilfsprogramm Existenzgefährdung Dürre 2018 (im Folgenden: Hilfsprogramm Existenzgefährdung)**

Am 22.08.2018 gab der Bund bekannt, dass es sich bei der Dürre 2018 um ein Ereignis nationalen Ausmaßes handelt. Er beteiligte sich mit 50 % an Hilfsprogrammen der Länder, um durch die Dürre in existenzielle Not geratenen landwirtschaftlichen Unternehmen zu helfen.

Der Bund vereinbarte dazu mit dem Freistaat und weiteren 13 Ländern am 02.10.2018 die genauen Voraussetzungen. Auf der Grundlage dieser Verwaltungsvereinbarung legte der Freistaat neben und in Ergänzung der Bayerischen Dürrebeihilfe Anfang November 2018 das bayerische Hilfsprogramm Existenzgefährdung als zweites Förderprogramm auf.¹⁸⁵ Dafür meldete er einen Bundesmittelbedarf von 11,5 Mio. € an und plante Mittel in gleicher Höhe aus dem Landeshaushalt ein.

¹⁷⁹ Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 30.05.2018: Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zum teilweisen Ausgleich von Schäden in der Landwirtschaft, Binnenfischerei und Aquakultur - Schadensausgleichsrichtlinie (Teil B).

¹⁸⁰ LMS vom 27.09.2018, Nr. G4-7297-1/519.

¹⁸¹ Nr. 4.5 der Schadensausgleichsrichtlinie (Teil B).

¹⁸² Nr. 5.2 der Schadensausgleichsrichtlinie (Teil B).

¹⁸³ Siehe auch TNr. 2.1.2 zum Mindestschaden.

¹⁸⁴ Nr. 3.4 Schadensausgleichsrichtlinie (Teil B).

¹⁸⁵ Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 08.11.2018: Richtlinie zur Gewährung von Billigkeitsleistungen zur Unterstützung von existenzgefährdeten Unternehmen der Landwirtschaft durch die Dürresituation im Jahr 2018 Hilfsprogramm Existenzgefährdung Dürre 2018.



Im Hilfsprogramm Existenzgefährdung wurden Zahlungen für dürrebedingte Schäden und ggf. sonstige Kosten gewährt, die infolge der Dürre entstanden waren. Unter „sonstige Kosten“ dieses Programms fällt u. a. ein Zukauf von Grundfutter. Die Mindestschadenschwelle betrug 5.000 €.

51.2 Feststellungen

51.2.1 Umsetzung der beiden Hilfsprogramme

Antragszeiträume, Zahl der Anträge und Auszahlung

Für die Bayerische Dürrebeihilfe lief der Antragszeitraum vom 01.10. bis 15.11.2018 und für das Hilfsprogramm Existenzgefährdung vom 26.11. bis 19.12.2018.

Anträge konnten in beiden Hilfsprogrammen gestellt werden. 3.489 Betriebe haben ausschließlich nach der Bayerischen Dürrebeihilfe (d. h. ausschließlich für Grundfutterzukauf) und 48 Betriebe ausschließlich nach dem Hilfsprogramm Existenzgefährdung eine Finanzhilfe erhalten. 15 Betriebe wurden aus beiden Programmen gefördert.

Die Auszahlung der Bayerischen Dürrebeihilfe erfolgte im Dezember 2018 und rund fünf Monate später die des Hilfsprogramms Existenzgefährdung.

Gesamtvolumen der Finanzhilfe

Aus der Bayerischen Dürrebeihilfe wurden insgesamt 14,1 Mio. € Landesmittel ausgezahlt. Im Durchschnitt erhielten die Betriebe für den Zukauf von Grundfutter Zuwendungen in Höhe von 4.032 € bei einer Spanne von 100 bis 50.000 €.

Aus dem Hilfsprogramm Existenzgefährdung wurden 1,14 Mio. € ausgezahlt, die hälftig aus Bundes- und Landesmitteln finanziert wurden. Die durchschnittliche gewährte Finanzhilfe betrug 18.069 € bei einer Spanne von 2.654 bis 71.688 €.

Aufgrund des dafür ursprünglich angemeldeten Finanzbedarfs von 11,5 Mio. € wurden Bayern 10,23 Mio. € Bundesmittel zugewiesen. Davon wurden letztendlich knapp 6 % ausgereicht.

Existenzgefährdung als Fördervoraussetzung

Im Hilfsprogramm Existenzgefährdung war laut Landwirtschaftsministerium „auf Betreiben des Bundes“ das Vorliegen einer Existenzgefährdung vorausgesetzt. Damit musste bei allen Antragstellern geprüft werden, inwieweit eine Bedürftigkeit vorliegt.

Nach der Bayerischen Dürrebeihilfe erhielten Antragsteller einen Ausgleich für den Zukauf von Grundfutter ohne Prüfung einer Existenzgefährdung.

51.2.2 Abweichung von der Schadensausgleichsrichtlinie in der Bayerischen Dürrebeihilfe

Die von der am 01.06.2018 in Kraft getretenen Schadensausgleichsrichtlinie im Interesse einer schnellen und unbürokratischen Hilfe abweichenden Regelungen wirkten sich wie folgt aus:

Einkommensprosperität und Schadensermittlung

Bei keinem Antragsteller wurden die positiven Einkünfte erfasst und es wurde auch nicht geprüft, ob deren positive Einkünfte ausreichend gewesen wären, die Schäden aus eigener Kraft zu tragen. Zudem wurde in allen Fällen für die Schadensermittlung ausschließlich auf die „dürrebedingten“ Ausgaben für den Grundfutterzukauf abgestellt; die tatsächlichen betrieblichen Folgen der Dürre auf das Einkommen und auch auf das Betriebsergebnis blieben außer Betracht.

Mindestschaden

Statt einen Mindestschaden von 5.000 € vorauszusetzen, wurde der Zukauf von Grundfutter ab 1.200 €¹⁸⁶ ausgeglichen. Die Auswertung der Förderfälle zeigt: Bei 1.539 Betrieben - das sind 44 % aller Förderfälle der Bayerischen Dürrebeihilfe - lag der von der Verwaltung anerkannte Grundfutterzukauf zwischen 1.200 und 5.000 €. Durchschnittlich erhielten diese Betriebe eine Finanzhilfe von 1.023 €. Unter 500 € erhielten 286 Betriebe.

Die Abweichung von der Regelung der Schadensausgleichsrichtlinie zum Mindestschaden bei der Bayerischen Dürrebeihilfe führte zu Hilfen von 0,6 Mio. €. Es wurden über 1.500 Förderfälle von der Verwaltung bearbeitet, die bei Anwendung der Schadensausgleichsrichtlinie nicht angefallen wären.

51.2.3 Prüfung der Förderanträge

51.2.3.1 Bayerische Dürrebeihilfe

Der ORH hat 51 Förderfälle geprüft. Dabei wurden bei 40 Fällen (78 %) Defizite in der Förderabwicklung festgestellt. Das Ministerium leitete bis zum 09.11.2020 insgesamt Rückforderungen in Höhe von über 140.000 € ein.

¹⁸⁶ 1.200 € anerkannte Ausgaben x 50 % Fördersatz = 600 € Zuwendung abzüglich 500 € Einbehalt = 100 € Mindestauszahlung.



Höhe der Zuwendung

Förderfähig ist nur der Zukauf von Grundfutter, der durch die Dürre bedingt ist. Zum Teil kauften die Antragsteller auch Grundfutter in den Vorjahren zu, da ihre eigene Produktion nicht ausreichte. Diese Zukäufe waren im Förderantrag als regelmäßiger Grundfutterzukauf zu erfassen und bei der Festsetzung der Finanzhilfen abzuziehen.

Zum Zeitpunkt der Antragstellung Anfang Oktober 2018 war der Begriff „regelmäßiger Grundfutterzukauf“ weder im Antragsformular noch in weiteren Vorschriften definiert. Das Landwirtschaftsministerium stellte aufgrund von Rückfragen der Sachbearbeiter fest, dass die Auslegung zum regelmäßigen Grundfutterzukauf uneinheitlich erfolgte. Im Laufe der Bearbeitung der Förderfälle durch die Verwaltung konkretisierte das Landwirtschaftsministerium im November 2018 den Begriff. Dabei legte es fest, dass unter „regelmäßig“ ein Zukauf in mehr als einem der letzten Jahre zu verstehen sei. Eine konkrete Anzahl an Jahren wurde nicht vorgegeben.

In 24 der geprüften Förderfälle lag ein „regelmäßiger Grundfutterzukauf“ vor. Hierbei erfolgte in 16 Fällen durch die Sachbearbeiter keine Berechnung zum „regelmäßigen Grundfutterzukauf“, sodass diese Betriebe teilweise eine zu hohe Finanzhilfe erhielten. Beispielsweise ergab sich in einem geprüften Fall, dass der Betrieb 21.000 € zu viel an Dürrebeihilfen erhalten hatte.

In acht gleichgelagerten Fällen wurden von den Sachbearbeitern unterschiedliche Zeiträume für die Ermittlung des regelmäßigen Grundfutterzukaufs angesetzt. Der Bemessungszeitraum variierte von einem bis drei Wirtschafts- oder auch Kalenderjahren. Dies hatte zum Teil erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der anzuerkennenden Ausgaben und damit auf die Förderung. In einem geprüften Fall ergab sich beispielsweise eine um 6.450 € zu hohe Zuwendung.

Rechnungen über Grundfutterzukäufe

Der Nachweis der Grundfutterzukäufe hat auf der Basis von Rechnungen zu erfolgen, die den umsatzsteuerlichen Vorgaben entsprechen müssen.¹⁸⁷ Die ausgewerteten 51 Förderfälle umfassten insgesamt 417 Rechnungsbelege. 79 (19 %) entsprachen nicht den umsatzsteuerlichen Vorgaben. Im Verwaltungsvollzug wurden diese Belege mit einer Gesamtsumme von etwa 345.000 € nicht beanstandet und als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt.

51.2.3.2 Hilfsprogramm Existenzgefährdung

Der ORH prüfte in Abstimmung mit dem BRH alle 15 Förderfälle, in denen Anträge im Hilfsprogramm Existenzgefährdung und auch in der Bayerischen Dürrebeihilfe gestellt wurden. Dabei wurden bei 10 Fällen (66 %) Defizite in der Förderabwicklung festgestellt.

¹⁸⁷ Nr. 4 des Merkblatts Bayerisches Hilfsprogramm Grundfutterzukauf Dürre 2018.

Die errechnete dürrebedingte Schadenssumme ist zur Vermeidung einer Überkompensation um eingesparte Kosten und Zuwendungen aus anderen Hilfsprogrammen zu kürzen.¹⁸⁸

Eingesparte Kosten

Der dürrebedingte Schaden wird anhand eines Vergleichs der Erträge im Dürrejahr mit drei vorhergehenden Wirtschaftsjahren ermittelt. Analog war mit den Kosten zu verfahren. Eingesparte Kosten, wie z. B. reduzierte Dünge- und Pflanzenschutzaufwendungen im Dürrejahr, vermindern den entstandenen Schaden.

Nach Erkenntnis des BRH lagen die berücksichtigten eingesparten Kosten in Bayern durchschnittlich bei 3 % der Schadenssumme. In einem anderen geprüften Land lag dieser Wert laut BRH bei 11,7 %.

In zehn Fällen der vom ORH geprüften Förderfälle wurden bei der Ermittlung des Gesamtschadens eingesparte Kosten generell nicht in Abzug gebracht. In einem Fall korrigierte die Verwaltung aufgrund der Rechnungsprüfung die zunächst übersehenen eingesparten Kosten. Im Ergebnis kam es zu einer Rückforderung von über 50.000 €.

Anrechnung der Bayerischen Dürrebeihilfe

Die Bayerische Dürrebeihilfe wurde in fünf Förderfällen nicht oder nicht korrekt angerechnet. Insgesamt wurde in diesen Fällen 17.149 € zu viel ausbezahlt.

51.3 Würdigung

51.3.1 Umsetzung der beiden Hilfsprogramme

Der zur Bayerischen Dürrebeihilfe ergangene Anwendungserlass des Landwirtschaftsministeriums wich nur drei Monate nach Fortschreibung der Schadensausgleichsrichtlinie mit dem Ziel einer schnellen und unbürokratischen Hilfe für einen Grundfutterzukauf gemäß Beschluss des Ministerrats bewusst von deren wesentlichen Fördervoraussetzungen ab.

Insbesondere wurde nicht auf die Bedürftigkeit abgestellt und auf die Festlegung einer angemessenen Mindestschadenssumme verzichtet. Da u. a. die Leistungskraft der Zuwendungsempfänger nicht berücksichtigt wurde, wich dies vom haushaltsrechtlichen Grundsatz der Subsidiarität staatlicher Hilfe ab. Das führte dazu, dass über 1.500 Anträge unterhalb der Mindestschadensschwelle gemäß Schadensausgleichsrichtlinie von 5.000 € lagen. 286 Anträge führten sogar zu Auszahlungen von unter 500 €. Dies weist auf Mitnahmeeffekte und damit teilweise fehlende Effizienz der Bayerischen Dürrebeihilfe hin. Dadurch wurde unnötig Verwaltungskapazität gebunden.

¹⁸⁸ Nr. 3.1.2 i. V. m. Nr. 5.1 Hilfsprogramm Existenzgefährdung Dürre 2018 (vgl. Fn. 185).



Das Hilfsprogramm Existenzgefährdung hätte bevorzugt und nicht erst fünf Monate nach der Auszahlung aus der Bayerischen Dürrebeihilfe abgewickelt werden müssen, da es sich an existenzgefährdete Betriebe richtete. Der ORH sieht insoweit ebenfalls mangelnde Effizienz bei der Auszahlung der Hilfen.

Der ORH empfiehlt, künftig bei absehbar aufeinanderfolgenden Hilfsprogrammen auch im Interesse der harmonisierten und damit zügigeren Abwicklung die Regelungen der Schadensausgleichsrichtlinie zu beachten.

51.3.2 Prüfung der Förderanträge

51.3.2.1 Bayerische Dürrebeihilfe

Das Landwirtschaftsministerium definierte für die Sachbearbeiter und Antragsteller wesentliche Bestimmungen zum Teil erst, nachdem die Abwicklung der Förderfälle schon im vollen Gange war. Das Beispiel des „regelmäßigen Grundfutterzukaufs“ zeigt, dass der Begriff zum Zeitpunkt der Antragstellung völlig unbestimmt war. Auch die während der Förderabwicklung erlassenen Konkretisierungen hinsichtlich der Berechnung und des Bemessungszeitraums waren unzureichend.

Die Sachbearbeiter haben zum Teil die Förderfälle nicht mit der gebotenen Sorgfalt bearbeitet. So wurden bei wesentlichen Punkten nicht einmal Plausibilitätsprüfungen vorgenommen und jede fünfte Rechnung anerkannt, obwohl diese nicht den geforderten Vorgaben entsprach.

Im Ergebnis führte dies zu Ungleichbehandlungen der Empfänger. Ferner wurden zum Teil ungerechtfertigt zu hohe Zuwendungen gewährt.

51.3.2.2 Hilfsprogramm Existenzgefährdung

Der ORH kritisiert die sehr hohe Fehlerquote im Verwaltungsvollzug der wenigen Prüffälle, bei denen Anträge für beide Hilfsprogramme gestellt wurden. Die Verwaltung rechnete in jedem dritten geprüften Fall die Bayerische Dürrebeihilfe nicht entsprechend der Vorgaben des Landwirtschaftsministeriums an. Es kam somit zunächst zu einer Überkompensation.

Die Prüfung der von den Zuwendungsempfängern eingesparten Kosten zeigt, dass die Sachbearbeitung häufig unzureichend war und dadurch rechtsgrundlose Zuwendungen gewährt wurden.

51.4 Stellungnahme der Verwaltung

Der Ministerrat habe bereits am 08.08.2018 entschieden, finanzielle Hilfen speziell für die von der Dürre betroffenen Futterbaubetriebe zu gewähren.

Zu diesem Zeitpunkt habe die Bundesregierung den Forderungen der Praxis nach Hilfszahlungen immer noch zurückhaltend bis ablehnend gegenübergestanden und es sei nicht abzusehen gewesen, ob und in welcher Form sich der Bund überhaupt an Dürrehilfen beteiligen würde.

Der Bund habe sich in der Verwaltungsvereinbarung von 02.10.2018 letztlich gegen das Votum der Länder mit seinen restriktiven Forderungen durchgesetzt, die Dürrehilfen auf in ihrer Existenz gefährdete Betriebe zu beschränken und dabei auch Prüfungen des Privatvermögens verbindlich vorzusehen. Damit sei er weit über die in der einschlägigen Nationalen Rahmenrichtlinie enthaltenen Festlegungen hinausgegangen.

Demgegenüber habe das auf der Grundlage der Bund-Länder-Vereinbarung aufgelegte Hilfsprogramm Existenzgefährdung Dürre 2018 deutlich umfangreichere Vorarbeiten und auch wesentlich komplexere und damit zeitaufwendigere Verwaltungsprüfungen erfordert. Dazu käme, dass einige der für eine Antragsbearbeitung zwingend notwendigen Informationen (z. B. Ertragsdaten bei Stärkekartoffeln, Zuckerrüben) erst im Lauf des ersten Quartals 2019 verfügbar waren. All dies habe bedingt, dass die Auszahlungen in diesem Programm erst mit Zeitverzug im Mai 2019 erfolgen konnten. Eine Gewährung von Vorschusszahlungen auf der Basis eingegangener, zunächst aber gänzlich ungeprüfter Anträge wäre nach den Bundesvorgaben zwar zulässig gewesen, stellte für Bayern aber wegen der damit verbundenen Risiken keine Option dar.

Das Staatsministerium habe in der Kürze der verfügbaren Zeit bei beiden Hilfsprogrammen umfangreichste Anstrengungen unternommen und den Bewilligungsbehörden Informationen zur Verfügung gestellt, um einen einheitlichen Fördervollzug zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wurden u. a. Checklisten und Berechnungsformblätter zentral gefertigt und den Bewilligungsbehörden verbindlich für die Bearbeitung vorgegeben. Der BRH habe dies bei seiner Prüfung des Hilfsprogramms Existenzgefährdung Dürre 2018 in Bayern im November 2019 ausdrücklich gewürdigt.

Der ORH habe sich in seiner Prüfung des Hilfsprogramms Existenzgefährdung Dürre 2018 überwiegend auf jene Förderfälle konzentriert, die beide Hilfsprogramme beantragt haben. Die von ihm anhand seiner 15 Stichprobenfälle ermittelte hohe Quote von 66 % fehlerhaft bearbeiteter Anträge sei zum großen Teil auf einen auch vom BRH bereits erkannten zentralen Bezügefehler in einem Formblatt zurückzuführen, der sich nur bei der vergleichsweise kleinen Gruppe der „Doppelantragsteller“ auswirken konnte und in einigen Fällen zu überhöhten Auszahlungen geführt hat. Die ermittelte Fehlerquote sei so gesehen nicht repräsentativ für die Sachbearbeitung des Bayerischen Hilfsprogramms insgesamt.



Das Landwirtschaftsministerium sichere zu, die zu den Einzelfällen getroffenen Feststellungen des ORH abzarbeiten, weist aber zugleich darauf hin, dass Fehler passieren, wenn schnell aufgesetzte Programme mit den vorhandenen Personalressourcen zusätzlich zu den bestehenden täglichen Aufgaben abgewickelt werden müssen. Ungerechtfertigt ausgereichte Hilfszahlungen würden zurückgefordert.

51.5 **Schlussbemerkung**

Die in der Stellungnahme der Verwaltung angeführte explizite Würdigung der erstellten Checklisten und Berechnungsformblätter war in der abschließenden Prüfungsmitteilung des BRH¹⁸⁹ nicht enthalten. Vielmehr stellte der BRH darin bei der Verwendung der Bundesmittel fest, dass Bayern z. B. bei einer wesentlichen Förderungsvoraussetzung von der Verwaltungsvereinbarung abwich.

ORH wie BRH haben festgestellt, dass die Anrechnung der Bayerischen Dürrebeihilfe im Rahmen des Hilfsprogramms Existenzgefährdung fehlerhaft war. Ursächlich waren Abweichungen von der mit dem Bund geschlossenen Vereinbarung sowie ein fehlerhafter Verweis in dem vom Landwirtschaftsministerium eigens entwickelten Formblatt. Hierzu hat der Bund Erstattungsansprüche gegenüber Bayern geltend gemacht.

Statt existenzgefährdeten Landwirten schnell zu helfen, wurden Verwaltungskapazitäten für die Entschädigung von Kleinstschäden in der Bayerischen Dürrebeihilfe gebunden. Zudem wurden Zuwendungsempfänger ungleich behandelt und rechtsgrundlos Zuwendungen gewährt. Der ORH vermisst die gebotene Sorgfalt bei der Sachbearbeitung. Der ORH empfiehlt, künftig auch im Interesse der harmonisierten und damit zügigeren Abwicklung von Hilfsprogrammen die auf Bedürftigkeit abstellenden Regelungen der Schadensausgleichsrichtlinie möglichst ungeschmälert anzuwenden.

¹⁸⁹ Bundesrechnungshof: Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Prüfung der Dürrebeihilfe 2018 vom 25.01.2021.





STAATSMINISTERIUM FÜR WOHNEN, BAU UND VERKEHR

52 Projektförderung im kommunalen Straßenbau

(Kap. 13 10 Tit. 883 07 und 883 08)

Der schon für 2019 angekündigte Abschluss der Reform der Projektförderung im kommunalen Straßenbau ist noch nicht absehbar. 15 Jahre nach dem Start der Verwaltungsreform V21¹⁹⁰ lassen hier vereinfachte, vereinheitlichte und qualitätsgesicherte Verfahren und die geplanten Einsparungen weiter auf sich warten.

Der ORH empfiehlt, eine Erfolgskontrolle des rd. 50 Jahre laufenden BayGVFG-Förderprogramms vorzunehmen und die laufende Reform zeitnah abzuschließen.

Zudem sollten von über 200 Altfällen insbesondere die 97 Förderverfahren endlich abgeschlossen werden, die eine Laufzeit von 10 Jahren und länger samt nicht abgeflossener Fördermittel von 60 Mio. € haben.

Der ORH hat mit Beteiligung der Rechnungsprüfungsämter Augsburg, Regensburg und Würzburg die aufgrund der Verwaltungsreform V21 angestrebte Bündelung des Förderwesens im kommunalen Straßenbau an den Regierungen geprüft. Der ORH untersuchte den Umsetzungsstand der Reform und die Abwicklung der Förderverfahren in einer Querschnittsprüfung. Prüfungsmaßstab war die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns.

52.1 Ausgangslage

Die Projektförderung im kommunalen Straßenbau läuft seit Einführung des GVFG¹⁹¹ 1971 nunmehr durchgehend fast 50 Jahre. Allein zwischen 2000 und 2020 wurden über 3 Mrd. € an Zuwendungen an bayerische Kommunen ausbezahlt. Förderziel sind der Bau oder Ausbau kommunaler Straßen, soweit dies zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Gemeinden und Landkreisen dringend notwendig ist. Bei der Förderung sind die Richtlinien für Zuwendungen des Freistaates Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RZStra) zu beachten.

Über die Bewilligung der Zuwendungen entscheiden die Regierungen, im Regelfall nach vorheriger Abstimmung mit dem Bauministerium. Bei der Bemessung der Zuwendung sind die Bedeutung des Bauvorhabens, die finanzielle Lage der Kommune, das Staatsinteresse und die Höhe der verfügbaren Mittel zu berücksichtigen.¹⁹²

¹⁹⁰ Regierungserklärung Staatsminister Huber zur Verwaltungsreform V21 vom 04.03.2005.

¹⁹¹ Seit 01.01.2007: BayGVFG.

¹⁹² Nr. 7.1 RZStra.

Bisher waren die Staatlichen Bauämter erste Ansprechpartner der Kommunen für deren Straßenbauvorhaben. Im Förderverfahren wurden sie dann von den Regierungen zur fachtechnischen Beurteilung von Planung und Bauausführung eingebunden. Den Vorschlag aus der Verwaltungsreform V21, das Förderwesen im Straßenbau an den Regierungen zu bündeln und damit an den Staatlichen Bauämtern Personal einzusparen, hat die damalige Oberste Baubehörde 2014 bis Mai 2015 als Pilotprojekt an der Regierung von Mittelfranken getestet. Laut Schreiben der Obersten Baubehörde vom 27.09.2016 sollte das Pilotprojekt aufgrund der positiven Ergebnisse bis 2019 bayernweit in den Regelbetrieb übergehen. Der durch die Reform an den Regierungen entstehende zusätzliche Personalbedarf sollte durch Einsparungen an den Staatlichen Bauämtern gedeckt werden. Insgesamt sollte mindestens 50 % des bisher dort für die Förderung eingesetzten Personals eingespart werden. Als Ergebnis des Pilotprojekts ergaben sich 2014 bei den Staatlichen Bauämtern im Regierungsbezirk Mittelfranken Entlastungseffekte von 1,57 Vollzeitkräften im Vergleich zu 2013.

Der ORH hat die Laufzeiten und den Fördermittelbedarf für die im Jahr 2018 laufenden rd. 1.200 BayGVFG-Förderverfahren ausgewertet. Außerdem hat er die Abwicklung von 153 Zuwendungsverfahren aus mehreren Jahren mit einem zuwendungsfähigen Kostenumfang von 338 Mio. € und bewilligten Zuwendungen von zusammen 170 Mio. € geprüft.

52.2 Organisation des Förderverfahrens

Mit der vom Bauministerium auf Basis des Pilotprojekts angestrebten Bündelung der Zuständigkeit für das gesamte Förderverfahren an den Regierungen sollten die Verfahren vereinfacht, vereinheitlicht und eine ausreichende Qualität gesichert werden. Effizienzgewinne aus Synergieeffekten sollten den insgesamt verringerten Personaleinsatz ausgleichen.

52.2.1 Feststellungen

Bis Ende 2019 war die Zuständigkeit für das gesamte Förderverfahren nur bei der Regierung der Oberpfalz vollständig gebündelt. Vier Regierungen, darunter auch die Regierung von Mittelfranken, bearbeiteten alle laufenden Verfahren noch mit Staatlichen Bauämtern und alle Neuverfahren bereits vollständig ohne Staatliche Bauämter. Bei zwei Regierungen gab es noch regional - je Bauamt - unterschiedliche Zuständigkeiten. Nach Mitteilung des Bauministeriums sei der Abschluss der Aufgabenbündelung auch aufgrund zahlreicher seit vielen Jahren laufender Verfahren (Altfälle), die noch von den Staatlichen Bauämtern abgeschlossen werden sollen, derzeit nicht absehbar. Zudem gehe es um eine sozialverträgliche Personalumsetzung.



52.2.2 Würdigung und Empfehlungen

Nach Ansicht des ORH ist ein Abschluss der Reform der Projektförderung erforderlich mit dem Ziel, die angestrebte Vereinfachung, Vereinheitlichung und Qualitätssicherung der Verfahren sowie die Einsparungen bei den Personalkosten zu erreichen.

52.3 Abwicklung des Förderverfahrens

In das Förderprogramm nach BayGVFG sollen nur baureife Vorhaben aufgenommen werden. Grundlage für Programmaufnahme und Förderung sind die Ausschreibungsergebnisse für die Bauleistungen.¹⁹³ Die Bauzeit bis zur Verkehrsfreigabe beträgt häufig ein Jahr, selten bis zu drei Jahre. Nur bei einzelnen, sehr großen Vorhaben oder Vorhaben mit mehreren Bauabschnitten kann die Gesamtbauzeit noch länger sein. Nach Ende der Bauarbeiten sind die Fördervorhaben zügig abzuschließen. Die Vorlagefrist für die Verwendungsnachweise beträgt ein Jahr, beginnend mit der Fertigstellung des Bauvorhabens.¹⁹⁴

52.3.1 Feststellungen

Insgesamt verzeichnete das Bauministerium 2018 rd. 1.200 laufende Förderverfahren mit noch auszahlenden Fördermitteln von 327 Mio. €. Davon waren 236 Verfahren noch nicht abgeschlossen, die bereits sechs Jahre und länger in das Förderprogramm aufgenommen waren. Für diese Bauvorhaben waren noch 88 Mio. € Fördermittel nicht abgeflossen; darunter waren 97 bereits mehr als 10 Jahre im Programm, mit noch nicht abgeflossenen 60 Mio. € Fördermitteln.

Bei diesen Altfällen ist den Regierungen häufig nicht bekannt, wann die Förderverfahren abgeschlossen werden können und ob die dafür noch nicht abgeflossenen Fördermittel tatsächlich benötigt oder zumindest teilweise wieder frei werden. Zudem werden Verfahren nicht abgeschlossen, selbst wenn ein Abfluss der Fördermittel sehr unwahrscheinlich geworden ist. Darüber hinaus wurden die Verwendungsnachweise nur für wenige Vorhaben rechtzeitig vorgelegt, in Einzelfällen erst 20 Jahre nach der Verkehrsfreigabe.

So bewilligte eine Regierung im Jahr 2003 für den Bau einer Ortsumgehung eine Zuwendung von 5,94 Mio. € bei einem Fördersatz von 90 %. Obwohl mit dem Bau auch nach über 17 Jahren noch nicht begonnen wurde, beendete die Regierung das Zuwendungsverfahren nicht.

Zwei Vorhaben einer Stadt waren seit über 11 bzw. 16 Jahren zwar baulich fertiggestellt, aber Fördermittel von insgesamt 2,24 Mio. € nicht abgerufen und auch das Förderverfahren nicht abgeschlossen.

¹⁹³ Nr. 10.1 und 10.2 RZStra.

¹⁹⁴ Nr. 22 RZStra und Nr. 6.1 ANBest-K.

Bei einem Landkreis waren 9 Vorhaben, die vor mehr als 10 Jahren und weitere 17 Vorhaben, die vor mehr als 5 Jahren angelaufen waren, nicht abgeschlossen. Bei diesen Vorhaben standen noch Auszahlungen von insgesamt 2,25 Mio. € Fördermitteln offen.

52.3.2 Würdigung und Empfehlungen

Bei der Entscheidung über die Aufnahme neuer Vorhaben in das Förderprogramm muss das Bauministerium die bereits in das Programm aufgenommenen laufenden Vorhaben und die hierfür noch nicht abgerufenen Fördermittel berücksichtigen. Förderverfahren, insbesondere Altfälle, sollten daher möglichst rasch abgeschlossen werden, um die haushaltsrechtlich notwendige Klarheit über die dafür tatsächlich benötigten Fördermittel zu schaffen.

Der ORH hält es für erforderlich, dass die Regierungen die fristgerechte Vorlage der Verwendungsnachweise überwachen. Er empfiehlt, wie mit der Verwaltungsreform V21 angestrebt, die Verfahrensabläufe auch im Sinne eines „best practice“ zu vereinheitlichen, zu vereinfachen und so zu beschleunigen. Dies würde bei Regierungen und Kommunen Verwaltungsaufwand reduzieren.

Wenn die Zuwendungsempfänger die Verwendungsnachweise nicht fristgerecht vorlegen, sollten Konsequenzen bis hin zum Widerruf der Bewilligung wegen Nichterfüllung einer Auflage geprüft werden. Daneben kommen etwa die Zurückstellung weiterer Bewilligungen bis zur vollständigen Vorlage des Verwendungsnachweises und der Ausschluss von weiteren Förderungen in Betracht.

52.4 Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle von Förderprogrammen (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) ist als ein wesentliches Instrument zur Gewährleistung wirtschaftlichen Handelns und zur Steigerung der Effektivität des staatlichen Mitteleinsatzes haushaltsrechtlich vorgeschrieben.¹⁹⁵ Auf Beschluss des Landtags soll die Staatsregierung konkrete und überprüfbare Ziele für Förderungen festlegen. Diese sind regelmäßig zu evaluieren.¹⁹⁶

52.4.1 Feststellungen

Das Bauministerium führte bisher keine Erfolgskontrolle für das BayGVFG-Förderprogramm im Kommunalstraßenbau durch und hat zur Notwendigkeit, Effizienz und Effektivität des Förderprogramms keine konkreten Aussagen getroffen.

¹⁹⁵ Art. 7 BayHO und VV Nr. 12 zu Art. 44 BayHO.

¹⁹⁶ LT-Drs. 17/17326 vom 21.06.2017 zu ORH-Bericht 2017 TNr. 37.



52.4.2 Würdigung und Empfehlungen

Nach fast einem halben Jahrhundert sollte das Förderprogramm dringend evaluiert werden. Insbesondere wegen seiner langen Laufzeit und der erheblichen finanziellen Ausstattung sind geeignete messbare Programmziele für eine Erfolgskontrolle zu entwickeln. Dabei ist auch zu hinterfragen, weshalb die Altfälle nicht abgeschlossen werden und ob die dafür nicht abgerufenen Fördermittel weiterhin zur Erfüllung des Zuwendungszwecks benötigt werden.

52.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Bauministerium begründet die Verzögerung der Aufgabenbündelung bei den Regierungen im Wesentlichen mit der fehlenden Personalausstattung im fachtechnischen wie auch im Verwaltungsbereich. So seien Personalgewinnung und Personaleinsatzplanung an den Regierungen nicht Aufgabe des Bauministeriums, sondern lägen in der Zuständigkeit des Innenministeriums. Zudem sei auch die Gewinnung baufachtechnischen Personals aufgrund der Lage am Arbeitsmarkt in den letzten Jahren nicht effektiv umsetzbar gewesen.

Das Bauministerium bestätigt, dass zahlreiche Zuwendungsmaßnahmen nicht zeitnah nach Erreichen des Zuwendungszwecks abgeschlossen werden können, weil die Zuwendungsempfänger häufig aus verschiedensten Gründen notwendige Unterlagen für den Abschluss der Maßnahmen nicht vorlegten und deshalb die Verwendungsnachweise nicht rechtzeitig bearbeitet werden könnten. Ein Einfluss der gebundenen Fördermittel der Altfälle auf das Neuaufnahmekontingent bestehe jedoch nicht. Ein konkretes Zeitziel zur Abarbeitung der „Altfälle“ sei nicht möglich, da die Bewilligungsbehörden von der Zulieferung von Informationen, Verwendungsnachweisen, Unterlagen usw. abhängig seien und nicht vorhersehbar sei, wann die erforderlichen Unterlagen vorlägen. Das Bauministerium sieht aber ebenfalls Handlungsbedarf, um die Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen zu beschleunigen.

Es begründete den Erfolg des Förderprogramms mit der kontinuierlich hohen Nachfrage der Kommunen. Zudem würde bei jedem einzelnen Förderprojekt eine Erfolgskontrolle hinsichtlich der zielgerichteten Verwendung der Mittel durchgeführt.

52.6 Schlussbemerkung

Trotz Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung an den Regierungen für die Projektförderung im kommunalen Straßenbau sollte die mit der Verwaltungsreform V21 angestrebte Bündelung der Straßenbauförderung an den Regierungen zeitnah abgeschlossen werden. Die Umsetzung der Reform, insbesondere die Vereinfachung, Vereinheitlichung und Qualitätssicherung der Förderverfahren ist überfällig.

Die Regierungen sollten laufende Fördervorhaben, insbesondere die vielen Altfälle, möglichst rasch abschließen, um die nötige haushaltsrechtliche Klarheit über die noch erforderlichen Fördermittel zu erhalten und unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Nach Ansicht des ORH darf die verzögerte Vorlage der Verwendungsnachweise der Fördermittel als Auflagenverstoß nicht ohne Konsequenzen bleiben.

Den Erfolg des Förderprogramms aus der kontinuierlich hohen Nachfrage der Kommunen abzuleiten, reicht aus Sicht des ORH nicht aus. Die Prüfung der Einhaltung des technischen Regelwerks und der ordnungsgemäßen Mittelverwendung bei den einzelnen Förderprojekten kann eine Erfolgskontrolle des BayGVFG-Förderprogramms nicht ersetzen. Nach 50 Jahren ist eine Erfolgskontrolle, die Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit umfasst, überfällig.





STAATSMINISTERIUM FÜR FAMILIE, ARBEIT UND SOZIALES

53 Verfahren zur Feststellung der Behinderung

Kap. 10 20 Tit. 536 01, Kap. 10 20 Tit. 422 01, 428 07 und 428 30 (Personalkosten)

Seit 2005 sind Leistungsdefizite beim ärztlichen Dienst einzelner Regionalstellen des Zentrums Bayern Familie und Soziales bekannt. Das löst zusätzliche Kosten für externe Gutachten aus. Der ORH empfiehlt dem Sozialministerium, die Defizite zeitnah anzugehen.

Der ORH hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth beim Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) die Beweiserhebung zur Feststellung der Behinderung geprüft.¹⁹⁷ Erhebungen wurden hierzu 2018 und 2019 bei allen sieben Regionalstellen und der Zentrale des ZBFS durchgeführt.

Prüfungsschwerpunkte waren der Einsatz des vorhandenen Personals (Ärzte und Verwaltungsmitarbeiter) sowie der Umfang der Beteiligung von externen Gutachtern unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.¹⁹⁸

Der Ärztliche Dienst im ZBFS ist zu über 97 % mit Vorgängen im Verfahren zur Feststellung der Behinderung beschäftigt. Der Ärztliche Dienst beim ZBFS war bereits 2006 Gegenstand eines Jahresberichts.¹⁹⁹

53.1 Ausgangslage

Art und Grad der Behinderung stellt das ZBFS in einem Bescheid fest, der Voraussetzung für wesentliche soziale Leistungen ist. Grundlage dafür sind die Erhebung und Auswertung medizinischer Befunde (Beweiserhebung). Diese legt entweder der Antragsteller vor oder das ZBFS fordert sie an.

Insbesondere zur Auswertung der Befunde verfügt das ZBFS über einen eigenen Ärztlichen Dienst, den bei den 7 Regionalstellen Leitende Ärzte und sog. Innengutachter bilden. 2017 beschäftigte das ZBFS dafür 30,2 Innengutachter und 7 Leitende Ärzte.²⁰⁰ Die Personalausgaben für Innengutachter sind nicht eigens ausgewiesen; sie werden im Rahmen der Gesamt-Personalausgaben des ZBFS, und damit getrennt von dessen Sachkosten gebucht.²⁰¹ Für die gesamten Sachkosten des Ärztlichen Dienstes waren 17,7 Mio. € für das Jahr 2015, 16,7 Mio. € für das Jahr 2016 und 15,7 Mio. € für 2017 im Haushalt eingestellt.²⁰²

Daneben werden mit der Auswertung der Befunde 257 externe Vertragsärzte vom ZBFS betraut; diese sog. Außengutachter wickelten im geprüften Zeitraum 53 % der dazu abzugebenden Stellungnahmen ab. Die Kosten für deren ärztliche Leistungen werden nicht als Personal-, sondern als Teil der o. g. Sachkosten gebucht.

¹⁹⁷ § 152 SGB IX.

¹⁹⁸ Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BayHO.

¹⁹⁹ Vgl. ORH-Bericht 2006 TNr. 36.

²⁰⁰ Angabe der VZK.

²⁰¹ Personalausgaben: Kap. 10 20 Tit. 422 01 sowie 428 07 und 428 30; Sachkosten: Kap. 10 20 Tit. 536 01.

²⁰² Die tatsächlichen Ausgaben betragen 2015: 13,4 Mio. €; 2016: 13,5 Mio. € und 2017: 11,8 Mio. €.

Die Vergütung der ärztlichen Leistungen der Außengutachter wird durch vertragliche Vereinbarung des ZBFS mit den Außengutachtern in Anlehnung an das Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG)²⁰³ festgelegt. Die Vergütungssätze des JVEG wurden zum 01.01.2021 erhöht.²⁰⁴

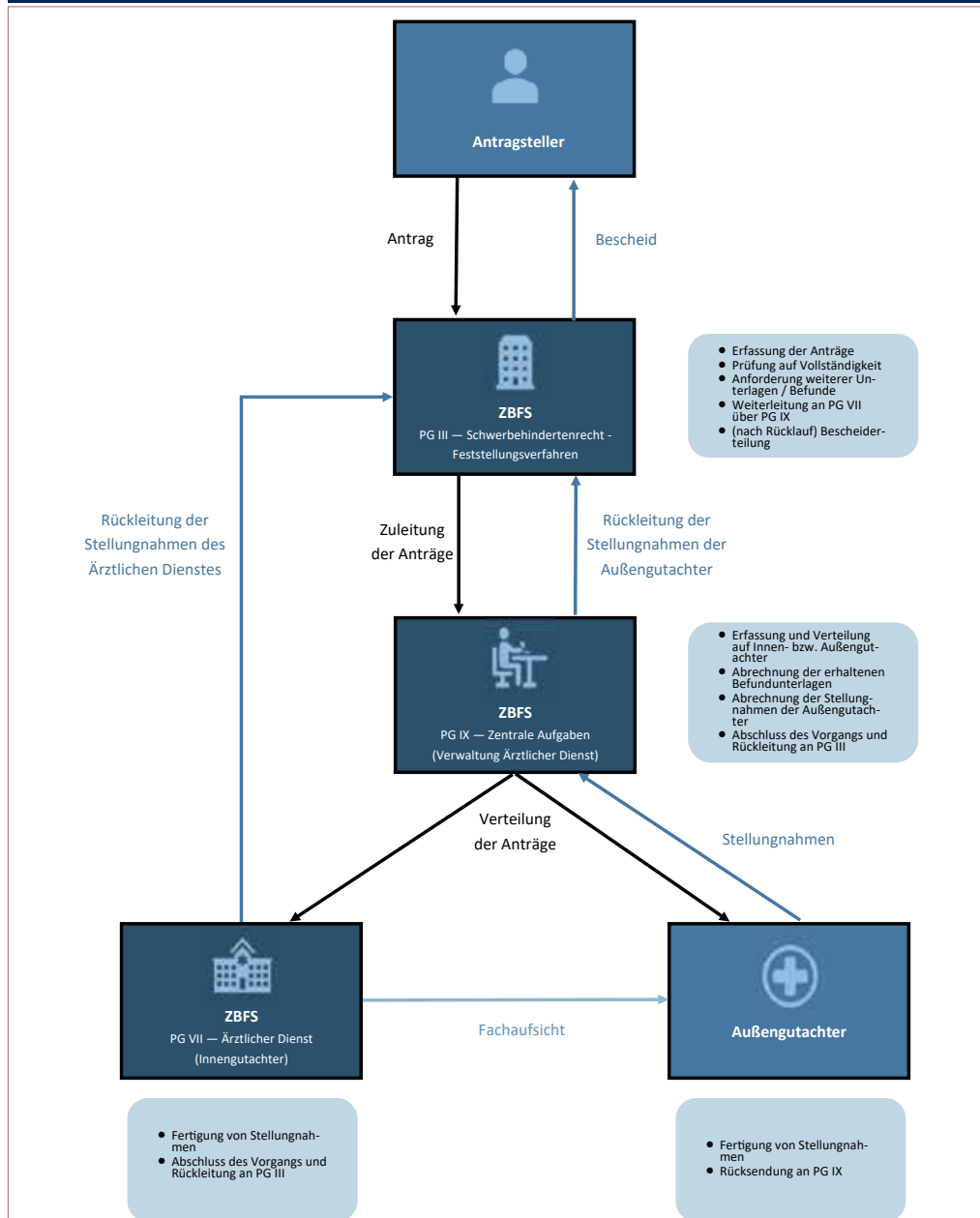
Die Bearbeitung der Anträge erfolgt in Papierform; der Einsatz eines elektronischen Fachverfahrens ist dafür derzeit noch nicht absehbar. Nachfolgendes Schaubild skizziert den Ablauf der Antragstellung bis zur Erteilung des Bescheids.

²⁰³ Vgl. § 14, § 9 Abs. 1 i. V. m. Anl. 1 zu § 9 Abs. 1 JVEG.

²⁰⁴ Vgl. die Änderung des JVEG durch Art. 6 KostenrechtsänderungsG 2021.

**Feststellung eines Grads der Behinderung (§§ 151 ff. SGB IX)
Verfahrensablauf vom Antrag bis zum Bescheid**

Abbildung 21



53.2 Feststellungen

53.2.1 Arbeitswerte der Innengutachter bei den Regionalstellen

Das ZBFS hat aufgrund einer Organisationsuntersuchung²⁰⁵ Folgendes festgelegt:

- Für einen Innengutachter ergibt sich ein jährliches Arbeitspensum von 5.531 Arbeitswerten (AW); ein AW entspricht einem Zeitwert von 16 Minuten. Im jährlichen Arbeitspensum sind auch Ausfälle durch Krankheit, Urlaub, Mutterschutz, ganztägige Dienstbefreiungen etc. bereits pauschal berücksichtigt.²⁰⁶ Das jährliche Arbeitspensum ist „eine Mindestgröße, die keinerlei Absetzungen mehr zulässt“.²⁰⁷
- Dem Leitenden Arzt der Regionalstelle ist aufgrund seiner Führungsaufgaben kein jährliches Arbeitspensum der Regionalstellen (Soll-AW) vorgegeben; er wird bei der Bemessung der Soll-AW nicht mit einbezogen.²⁰⁸ Der Leitende Arzt hat sicherzustellen, dass die vorgegebenen Soll-AW erreicht werden. Er ist für die Verteilung der Anträge, den reibungslosen Ablauf, den richtigen fachärztlichen Einsatz bei Innen- und Außengutachtern und die fachliche Betreuung und Fortbildung der Außengutachter verantwortlich.

Die Soll-AW werden von der ZBFS-Zentrale mit jeder Regionalstelle zu Jahresbeginn festgelegt. Ein Herunterbrechen auf die einzelnen Mitarbeiter erfolgt dabei nicht.

Eine abschließende ärztliche Stellungnahme nach dem SGB IX entspricht in der Regel einem AW (Innengutachter) bzw. mindestens 18 € (Außengutachter, bei geringstmöglichem Honorar in Anlehnung an das JVEG, ohne Berücksichtigung zusätzlicher anteiliger Kosten des ZBFS). Exakte Zahlen des ZBFS liegen hierzu nicht vor.

Das jährliche Arbeitspensum entspricht ca. 185 Arbeitstagen.²⁰⁹ In der nachfolgenden Tabelle werden die bereits pauschal um Krankheits- und Fortbildungstage bereinigten Soll-AW und die Ist-AW der Innengutachter der einzelnen Regionalstellen gegenübergestellt. Diese wurden gemäß Stellungnahme des Sozialministeriums wie folgt angepasst: Die Ist-AW wurden erhöht und die Soll-AW zum Jahresende rückwirkend reduziert, beispielsweise wegen Krankheit oder Fortbildungstagen. Diese so korrigierten AW beziehen sich ausschließlich auf die Innengutachter. Die Ist-AW der Leitenden Ärzte sind in der folgenden Tabelle nachrichtlich aufgeführt.

²⁰⁵ Der Bericht „Organisationsuntersuchung des Ärztlichen Diensts und der Verwaltung Ärztlicher Dienst im Zentrum Bayern, Familie und Soziales“ wurde als Druckschrift im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bayerischen Staatsregierung am 12.12.2007 veröffentlicht.

²⁰⁶ Vgl. Organisationsuntersuchung, Nr. 2.3.3.1, Seite 18.

²⁰⁷ Vgl. Organisationsuntersuchung, Nr. 1.2, Seite 6.

²⁰⁸ Vgl. Organisationsuntersuchung, Nr. 2.3.3.1, Seite 19.

²⁰⁹ 5.531 AW x 16 Minuten / 60 Minuten / 8 Stunden = rd. 185 Tage.

Soll- und Ist-AW der Regionalstellen				
				<i>Tabelle 69</i>
Regierungsbezirk / Jahr	Soll-AW Innengutachter	Ist-AW Innengutachter	Differenz Ist-/Soll-AW	Ist-AW Ltd. Arzt (nachrichtlich)
Schwaben				
2015	18.921	18.381	- 540	647
2016	24.788	23.124	- 1.664	1.185
2017	22.904	19.733	- 3.171	1.260
Oberfranken				
2015	19.102	17.724	- 1.378	2.678
2016	18.964	18.850	- 114	3.083
2017	18.026	16.426	- 1.600	2.354
Niederbayern				
2015	26.129	28.237	+ 2.108	1.134
2016	30.509	33.768	+ 3.259	894
2017	31.049	30.977	- 72	1.390
Oberbayern				
2015	26.845	23.672	- 3.173	1.785
2016	23.751	20.058	- 3.693	1.818
2017	17.902	14.057	- 3.845	1.876
Mittelfranken				
2015	21.765	21.967	+ 202	3.876
2016	23.072	24.735	+ 1.663	3.717
2017	22.980	21.240	- 1.740	3.233
Oberpfalz				
2015	29.610	30.115	+ 505	1.478
2016	29.151	28.712	- 439	1.392
2017	28.227	25.869	- 2.358	1.073
Unterfranken				
2015	24.964	28.027	+ 3.063	910
2016	22.869	23.626	+ 757	1.297
2017	18.991	20.356	+ 1.365	1.764
Gesamt				
2015	167.336	168.123	+ 787	12.508
2016	173.104	172.873	- 231	13.386
2017 ¹	160.079	148.658	- 11.421	12.950

¹ 2017 wurde die neue Verarbeitungssoftware Schw@pp eingeführt.

Die Abschätzung der Differenzkosten/Ersparnis (Differenz von Ist-AW zu Soll-AW) wird mit einer stark vereinfachten Berechnung vorgenommen. Eine Stellungnahme im Verfahren zur Feststellung der Behinderung entspricht in der Regel einem AW und wird bei den Außengutachtern mit mindestens 18 € vergütet. Da keine exakten Daten des ZBFS vorliegen, wurde vereinfacht ein AW mit 18 € bewertet.

Die Soll-AW wurden 2015 von 3 Regionalstellen, 2016 von 4 und 2017 von 6 der insgesamt 7 Regionalstellen unterschritten; bei einzelnen Regionalstellen überschritten die jährlichen Ist-AW die Soll-AW. Diese Leistungsunterschiede zwischen den Regionalstellen stellt auch die ZBFS-eigene Statistik dar. Die Unterschreitungen betragen im Einzelfall pro Jahr bis zu 21 %, die Überschreitungen bis zu 12 % der Soll-AW.

Jede an einen Außengutachter vergebene Stellungnahme führt zu Kosten von mindestens 18 € (zuzüglich zusätzlich anfallender Kosten des ZBFS). Hätten die Innengutachter die Vorgaben des ZBFS erfüllt und ihre Arbeitspensen voll erbracht, hätten sie allein im Jahr 2017 11.421 AW mehr geleistet. Stattdessen erbrachten Außengutachter Stellungnahmen, die zu geschätzten Kosten von mindestens²¹⁰ 200.000 €²¹¹ allein im Jahr 2017 führten.

53.2.2 Verteilung auf Innen- und Außengutachter

Die Regionalstellen haben für die Verteilung und den reibungslosen Ablauf der Arbeit im Ärztlichen Dienst zu sorgen und den richtigen fachärztlichen Einsatz bei Innen- und Außengutachtern sicherzustellen, um eine einheitliche Beurteilungspraxis zu gewährleisten.

Das Feststellungsverfahren nach dem SGB IX erfolgte nahezu ausschließlich auf Grundlage von ärztlichen Befundberichten ohne persönliche Begutachtung.

Die Anträge werden zunächst auf die Innengutachter verteilt. Sollten die Innengutachter keine Ressourcen mehr zur Verfügung haben, werden die weiteren Anträge an Außengutachter vergeben.

Die Verteilung der Anträge erfolgte im geprüften Zeitraum bei drei von sieben Regionalstellen ohne Rücksicht auf einschlägige medizinische Fachrichtungen. Eine dieser Regionalstellen teilte umfangreiche Akten²¹² immer Innengutachtern zu, „um so Platz in den Versandkisten für die Außengutachter zu sparen“.

Gemäß der Organisationsuntersuchung des ZBFS von 2007 sollte jede Regionalstelle die Fachrichtungen Innere Medizin, Chirurgie/Orthopädie, Neurologie/Psychiatrie und Allgemeinmedizin durch einen Facharzt abbilden.²¹³ Lediglich in den Regionalstellen Niederbayern, Mittelfranken und Oberpfalz verfügten die Innengutachter über alle medizinischen Fachrichtungen. Teilweise fehlten bis zu zwei Fachrichtungen bei den Innengutachtern.²¹⁴ 3 von 7 Regionalstellen wiesen in diesem Zusammenhang auf Personalgewinnungsprobleme für Innengutachter hin. Im Bereich der Außengutachter konnten die Regionalstellen Ober- und Unterfranken nicht auf einen eigenen Außengutachter im Bereich Neurologie/Psychiatrie zurückgreifen. Bei der Regionalstelle Oberfranken stand für den Bereich Neurologie/Psychiatrie weder ein Innen- noch ein Außengutachter zur Verfügung.

²¹⁰ Die Berechnung geht von dem geringsten Honorarsatz der Außengutachter aus (18 € pro Stellungnahme) und lässt die anteiligen Kosten des ZBFS durch Beteiligung des Ärztlichen Diensts und der Verwaltung Ärztlicher Dienst unberücksichtigt; die tatsächliche Einsparung wird also in aller Regel höher ausfallen.

²¹¹ 11.421 AW multipliziert mit 18 €.

²¹² Den Anträgen werden teilweise umfangreiche medizinische Befundkopien der behandelnden Ärzte beigelegt.

²¹³ Vgl. Organisationsuntersuchung, Nr. 1.3.3 Personalbedarf, Seite 7.

²¹⁴ Schwaben: Allgemeinmedizin; Oberfranken: Innere Medizin und Neurologie/Psychiatrie; Oberbayern: Chirurgie/Orthopädie; Unterfranken: Innere Medizin und Allgemeinmedizin.



Aufgrund der Organisationsuntersuchung des ZBFS von 2007 wurde eine zentrale landesweite Außengutachterdatei eingerichtet. Nach den Feststellungen des ORH wurde diese Datei weder gepflegt noch genutzt. Die Regionalstellen griffen ausschließlich auf eigene Außengutachter zurück. Die Bearbeitung der Widersprüche stützte sich teilweise auf einen Pool von Innen- und Außengutachtern, jeweils aus mehreren Regionalstellen.²¹⁵

53.2.3 Controlling des Feststellungsverfahrens

Um ein systematisches Controlling und somit die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sicherzustellen, wurde im ZBFS 2004 eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt. Als deren Ziele sind die Schaffung von Kosten- und Leistungstransparenz, die Planung und Steuerung der Leistungserstellung sowie die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) definiert.²¹⁶

Im geprüften Bereich fand sich eine Vielzahl an Auswertungen, die vom ZBFS nicht auf Sinn und Zweckmäßigkeit überprüft worden waren. Eine valide Gesamtübersicht zu allen Kosten der Innen- und Außengutachter fehlte. Damit waren insbesondere Auswertungen über die Wirtschaftlichkeit von Innen- und Außengutachtern nicht möglich.

Das ZBFS erklärte, die KLR ab 01.01.2021 durch ein neues Kennzahlensystem, bestehend aus bereits vorhandenen sowie neu zu erhebenden Kennzahlen, ersetzen zu wollen.

53.3 Würdigung

53.3.1 Arbeitswerte der Innengutachter bei den Regionalstellen

Bereits 2006 hat der ORH deutliche Leistungsunterschiede bei den Innengutachtern zwischen den Regionalstellen aufgezeigt.²¹⁷ Das Sozialministerium hatte im Zuge der Landtagsbehandlung zugesagt, Leistungsunterschiede anzugleichen.

Nach wie vor sind die Leistungsunterschiede zwischen den einzelnen Regionalstellen erheblich; die Innengutachter unterschritten die Soll-AW in den letzten Jahren zunehmend. Das führte zu zusätzlichen Beauftragungen von Außengutachtern. Allein im Jahr 2017 verursachte dies geschätzte Kosten von wenigstens 200.000 €, die vermeidbar gewesen wären. Die tatsächlichen Kosten liegen sogar noch höher. Bereits bei der Ermittlung der Soll-AW wurden Krankheits- und Fortbildungstage berücksichtigt; zusätzlich wurden solche Tage bei der nachträglichen Korrektur der Soll-AW am Jahresende nochmals, also zweifach in Abzug gebracht.

Dem ZBFS und seinen Regionalstellen war die Nichterfüllung der Arbeitspensen einzelner Regionalstellen aus der ZBFS-eigenen Statistik bekannt. Weder die beim ZBFS Verantwortlichen noch das Sozialministerium haben steuernd eingegriffen.

²¹⁵ Die Zuständigkeiten im Widerspruchsverfahren sind wie folgt geregelt: Zentrale des ZBFS zuständig für Oberfranken; Regionalstelle Mittelfranken zuständig für Mittelfranken und Unterfranken; Regionalstelle Oberpfalz zuständig für Oberpfalz und Oberbayern; Regionalstelle Schwaben zuständig für Schwaben und Niederbayern.

²¹⁶ Vgl. Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung: Fachkonzept Kosten- und Leistungsrechnung (Stand: 12.02.2007), Nr. 1.1 KLR-Ziele, S. 5 f.

²¹⁷ Vgl. Fn. 199.

Die seit langem monierten Leistungsunterschiede zwischen den Regionalstellen bestehen also weiter. Das Sozialministerium hat seine damalige Zusage, diese anzugleichen, auch nach über zehn Jahren nicht erfüllt. Dies führt weiterhin zu erheblichen zusätzlichen Kosten. Diese werden künftig noch deutlich höher ausfallen, da die Honorare durch die Neufassung des JVEG erhöht wurden.

53.3.2 Verteilung auf Innen- und Außengutachter

Stets durch einschlägig qualifizierte Fachärzte erstellte Stellungnahmen führen erfahrungsgemäß zu fundierteren und zügigeren Beurteilungen. Auch die Organisationsuntersuchung des ZBFS von 2007 legt großen Wert auf die richtige fachärztliche Auswahl durch die Leitenden Ärzte und die hierdurch erzielte Wahrung einer einheitlichen Beurteilungspraxis. Aus diesem Grund sollten künftig alle Regionalstellen die Anträge der medizinischen Indikation entsprechend auf Gutachter mit passender Qualifikation verteilen.

Der ORH regt eine regionalstellenübergreifende Poolbildung der Gutachter an, wie sie im Widerspruchsverfahren teilweise bereits erfolgreich praktiziert wird. So könnten die Regionalstellen, denen Gutachter der erforderlichen Fachrichtung fehlen, geeignete fachlich qualifizierte Gutachter beauftragen. Dies hätte positive Auswirkungen auf die Qualität und Quantität der Stellungnahmen.

Nachdem nahezu keine persönliche Begutachtung erfolgt, hat die örtliche Nähe des Innen- bzw. Außengutachters keine Bedeutung. Letztlich könnten also die nur regional bestehenden Personalgewinnungsprobleme v. a. bei den Innengutachtern durch eine übergreifende Poolbildung ausgeglichen werden.

53.3.3 Controlling des Feststellungsverfahrens

Ein systematisches Controlling und daraus folgend die Sicherstellung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist im Verfahren zur Feststellung der Behinderung nicht im gebotenen Maß erkennbar. Die mit der KLR selbst gesteckten Ziele werden nicht erreicht. Eine Steuerung findet nicht im erforderlichen Umfang statt. Nach Ansicht des ORH ist eine Beschränkung auf weniger, dafür zutreffende und für die Vergleichbarkeit und Steuerung notwendige und zielführende KLR-Auswertungen angezeigt.

Eine valide Vergleichbarkeit von Kosten der Stellungnahmen der Innen- und Außengutachter erfordert die Berücksichtigung aller im Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach § 152 SGB IX anfallenden Kosten. Das ist für die strategische Ausrichtung des Ärztlichen Diensts essenziell. Nur so ist eine wirksame Steuerung mit dem Ziel einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung möglich. Hierfür wäre die bestehende KLR grundsätzlich geeignet, wenn sie optimiert und konsequent genutzt würde. Alternativ müsste das vom ZBFS beabsichtigte und neu zu entwickelnde Kennzahlensystem diese Anforderung erfüllen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der



Neufassung des JVEG und der damit zu erwartenden Kostensteigerung für Außengutachter.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist es unabdingbar, dass wirksame Controlling-Instrumente vorgehalten und hieraus die erforderlichen Konsequenzen gezogen werden.

53.4 Stellungnahme der Verwaltung

Zukünftig sollen verstärkt Maßnahmen zur Unterstützung und Motivierung der Mitarbeiter (z. B. Einzelgespräche, kurzfristige Zielvereinbarungen und vermehrte Kontrollen) umgesetzt werden, um die Leistungsfähigkeit des ärztlichen Personals zu steigern. 2017 könne wegen der Einführung der Software Schw@pp nicht als Gradmesser für die Leistungsfähigkeit des Ärztlichen Diensts herangezogen werden. Nach Auffassung des Sozialministeriums sollen die von den Leitenden Ärzten erbrachten AW den Ist-AW der Innengutachter hinzugerechnet werden.

Zwischenzeitlich würden alle Regionalstellen über Außengutachter der entsprechenden Fachrichtungen und sechs von sieben Regionalstellen über entsprechende Innengutachter verfügen. Bereits seit 2009 bestünde ein bayernweiter Ärztepool für alle Innen- und Außengutachter, bei dem die vorgehaltenen Daten stets auf dem aktuellen Stand gehalten würden. Es bestehe die Möglichkeit, bei der Aktenverteilung auf diese Daten zuzugreifen und jederzeit Akten einem beliebigen Gutachter zuzuleiten. Inzwischen würden Anträge dem einschlägig qualifizierten Facharzt zugeordnet; dies sei die einzig wirtschaftliche Vorgehensweise.

Bei der Entscheidung zwischen Innen- und Außengutachtern sollen neben dem Wirtschaftlichkeitsvergleich auch der Sicherstellungsauftrag, die Qualitätssicherung, die Bewerberlage, das Außengutachterangebot, die Eilbedürftigkeit, das Arbeitsaufkommen sowie die Flexibilität berücksichtigt werden. Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Innen- und Außengutachtern sei in der Praxis nur bedingt steuerungsrelevant; er sei nach der Novellierung des JVEG ggf. neu zu bewerten.

Den Ergebnissen der KLR sei nicht die ursprünglich zgedachte Bedeutung geschenkt worden, weil v. a. die Steuerungsmöglichkeiten auf die Kosten der Leistungserstellung zu weiten Teilen nicht gegeben gewesen seien. Aus Sicht des Sozialministeriums könne der Betrieb der KLR im ZBFS nicht wirtschaftlich umgesetzt werden. Eine Kostenkontrolle lasse sich mit leistungs-/produktivitätsbezogenen Fach- und Kostenkennzahlen erfolversprechender erreichen. Diese sollen bei einem zum 01.01.2021 neu einzuführenden Steuerungssystem zugrunde gelegt werden.

53.5 Schlussbemerkung

Die Einführung einer neuen Verarbeitungssoftware kann die stellenweise deutliche Unterschreitung der Soll-AW nicht hinreichend erklären. Immerhin konnte eine Regionalstelle 2017 trotz Einführung der neuen Software ihr Arbeitspensum im Vergleich zum Vorjahr deutlich steigern.

Der seit 2009 vorhandene bayernweite Ärztepool wurde im geprüften Zeitraum bei Antragsverfahren nahezu nicht und in Widerspruchsverfahren immer noch nicht durchgängig genutzt, obwohl dies bei Personalengpässen dringend erforderlich wäre. Der Einsatz von ärztlichen Gutachtern entsprechend der erforderlichen medizinischen Fachrichtung sollte künftig verbindlich festgelegt werden.

Der ORH erwartet, dass die seit 15 Jahren bekannten Leistungsunterschiede der Regionalstellen nun endlich durch wirksame Maßnahmen verringert werden und so das Leistungsniveau gesteigert wird. Hierfür ist eine effiziente Steuerung unerlässlich.







STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ

54 Veterinärkontrollen bei der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung

(Kap. 12 08, 12 23 und 12 41)

Der ORH sieht dringenden Optimierungsbedarf bei der Kontrolle der Nutztierhaltung. So erfüllen die Veterinärbehörden im Bereich Tiergesundheit die vom Verordnungsgeber vorgesehenen Mindestkontrollen nicht vollständig. Die vom Verbraucherschutzministerium zu verantwortende Aufgabenkritik ist überfällig.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Regensburg haben 2018/2019 die Erfüllung ausgewählter Aufgaben der staatlichen Veterinärverwaltung in der Nutztierhaltung auf Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Effizienz geprüft. Dabei flossen auch die entsprechenden Hinweise aus dem Gutachten des ORH zum Veterinärwesen und zur Lebensmittelüberwachung²¹⁸ aus dem Jahre 2016 ein. Schwerpunkte der Prüfung waren u. a. die amtlichen Veterinärkontrollen zur Einhaltung tierschutz- und tiergesundheitsrechtlicher Vorschriften, der Einsatz von IT-Systemen und der Personaleinsatz in der Veterinärverwaltung. Mit Blick auf die Bedrohung durch die Afrikanische Schweinepest wurde insbesondere geprüft, ob die vorgeschriebenen Kontrollvorgaben bei den schweinehaltenden Betrieben eingehalten wurden.

54.1 Ausgangslage

Werden Kontrollen nicht ordnungsgemäß durchgeführt,

- kommt der Staat seiner Pflicht, die Einhaltung der Vorschriften durch geeignete Maßnahmen zu überwachen, nicht ausreichend nach.
- werden Verstöße gegen Vorschriften nicht erkannt, Einnahmen aus Sanktionen und Ordnungswidrigkeiten gehen verloren, und ggf. kommt es zu Anlastungen bzw. Sanktionen seitens der EU zulasten des Staatshaushalts.
- können Belastungen in erheblicher Millionenhöhe entstehen; dazu zählen auch gravierende Auswirkungen auf das Steueraufkommen sowie staatliche Leistungen zugunsten der Tierseuchenkasse und Geschädigter.

²¹⁸ Bayerischer Oberster Rechnungshof: Gutachten zur Struktur und Organisation des amtlichen Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung vom 12.02.2016
(abrufbar unter <https://www.stmuv.bayern.de/themen/lebensmittel/sondergutachten/index.htm>) - nachfolgend als ORH-Gutachten bezeichnet.

Aufgaben und Zuständigkeiten der Veterinärverwaltung

Die staatliche Veterinärverwaltung ist in Bayern dreistufig aufgebaut.²¹⁹ Das Verbraucherschutzministerium ist oberste Landesbehörde. Die sieben Regierungen als Mittelbehörden sind insoweit fachlich dem Verbraucherschutzministerium nachgeordnet. Die Kreisverwaltungsbehörden (KVB) sind auch untere Veterinärbehörden, deren Tätigkeit von den Regierungen beaufsichtigt wird.

Infolge des „Bayern-Ei-Skandals“ Ende 2015 wurde die Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (KBLV) gegründet, die ab 01.01.2018 zunächst für die Kontroll- und Vollzugsaufgaben komplexer Betriebe²²⁰ im Bereich Lebensmittelproduktion und Geflügelhalter zuständig war. Sie sollte - gemäß Auskunft des Verbraucherschutzministeriums an den Landtag²²¹ - die KVB entlasten. Die 2019/2020 bekannt gewordenen Missstände im Bereich des Tierschutzes lösten eine Erweiterung der Zuständigkeiten der KBLV auf bestimmte rinderhaltende Betriebe zum 01.07.2020 aus.

Die Einhaltung tierschutz- und tiergesundheitsrechtlicher Bestimmungen in der Nutztierhaltung unterliegt der staatlichen Kontrolle durch die zuständigen Behörden (Veterinärämter der Landkreise bzw. kreisfreien Städte sowie der KBLV).

Aufgabe der Veterinärüberwachung ist die Ausführung und Überwachung der Vorschriften unter anderem auf dem Gebiet des Tierschutzes und der Tiergesundheit.²²²

Im Bereich Tierschutz legen europäische Rechtsvorschriften Mindeststandards für die Lebensqualität von Nutztieren fest. Die Mitgliedstaaten können strengere Vorschriften erlassen, soweit diese mit dem EU-Recht vereinbar sind.

Kontrollsysteme

Die Bekämpfung und Vorbeugung bestimmter Tierseuchenerreger sind sowohl in europäischen als auch nationalen Vorschriften geregelt.

Für die Überwachung sind auf EU-Ebene zwei Kontrollsysteme relevant, die jeweils einem eigenen Kontrollmechanismus folgen.

➤ Kontrollen gemäß Verordnung VO (EG) Nr. 882/2004²²³

Die EU hat mit der Verordnung VO (EG) Nr. 882/2004 einen einheitlichen Rechtsrahmen geschaffen, der in den Mitgliedstaaten unmittelbar gilt. Diese haben sicherzustellen, dass amtliche Kontrollen regelmäßig, auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit durchgeführt werden (planmäßige Routinekontrollen).²²⁴

²¹⁹ Art. 3 Abs. 1 GDVG.

²²⁰ Z. B. große Schlachtbetriebe, Molkereien, große Hersteller von Lebensmitteln für Säuglinge und Kleinkinder, große Geflügelbetriebe.

²²¹ LT-Drs. 17/16496 vom 26.06.2017.

²²² Art. 19 Abs. 1 GDVG.

²²³ Die Verordnung VO (EG) Nr. 882/2004 wurde mit Wirkung vom 14.12.2019 durch die neue Kontrollverordnung VO (EU) Nr. 625/2017 abgelöst. Die europarechtliche Vorgabe amtliche Kontrollen regelmäßig, auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit durchzuführen, ist unverändert.

²²⁴ Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 882/2004.



In Deutschland ist die Umsetzung der VO (EG) Nr. 882/2004 Aufgabe der Länder. Die Behörden der Länder legen fest, welche Kontrollen sie für ausreichend und angemessen halten. Um die europäischen Vorgaben umsetzen zu können, haben die Länder unter dem Dach der „Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz“ (LAV) Fachgremien strukturiert. In der LAV wirken die obersten Landesbehörden - in Bayern das Verbraucherschutzministerium - zusammen. In diesem Rahmen wurden auch Vollzugshinweise für eine dynamische Risikobewertung von Nutztierhaltungen unter Tierschutzaspekten erarbeitet.

➤ **Kontrollsystem im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik**

Als zweites Kontrollsystem steht in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU zur Verfügung. Hintergrund ist, dass die Gewährung von Zahlungen auf Basis der GAP die Subventionsempfänger verpflichtet, u. a. auch die europäischen Mindestanforderungen im Tierschutz und in bestimmten Bereichen der Tiergesundheit einzuhalten. Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe im Rahmen der GAP richtet sich nach einer Risikoanalyse des Verbraucherschutzministeriums gemäß EU-rechtlicher Vorgaben.²²⁵ Diese Analyse basiert auf verschiedenen Risikoparametern unter Berücksichtigung aller Grundanforderungen an die Betriebsführung, u. a. auch im Bereich Tierschutz und Tiergesundheit.

➤ **Kontrollsystem auf nationaler Ebene**

Darüber hinaus gibt es auf nationaler Ebene im Bereich Tiergesundheit für das Nutztier Schwein mit der SchHaltHygV eine weitere Kontrollvorgabe, die der Seuchenprophylaxe dient. Danach sollen mindestens 10 % der Betriebe mit Stall- und Auslaufhaltung sowie alle Betriebe mit Freilandhaltung routinemäßig kontrolliert werden. Dabei hat jede KVB innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs die Mindestkontrollquoten zu erfüllen.²²⁶

Technische Unterstützung der Kontrolltätigkeiten

Zur Unterstützung der behördlichen Überwachung im Veterinärbereich steht bundesweit ein Softwaresystem zur Verfügung, auf dessen Basis in Bayern seit 2008 das spezifisch angepasste und erweiterte System TIZIAN verwendet wird. TIZIAN soll u. a. als Werkzeug für risikoorientierte Kontrollstrategien dienen.

Zudem werden alle Betriebe mit Rinder- und Schweinehaltung in der zentralen Informationsplattform HI-Tier²²⁷ für die Veterinär- und Agrarverwaltung gespeichert.

²²⁵ Art. 69 VO (EU) Nr. 809/2014.

²²⁶ Anhang 3 Abs. 1 zu § 10 der Ausführungshinweise zur SchHaltHygV.

²²⁷ Herkunftssicherungs- und Informationssystem für **Tiere**.

ORH-Gutachten

Infolge des Bayern-Ei-Skandals legte der ORH im Jahr 2016 ein Gutachten vor. Dabei hat er im Wesentlichen organisatorische Aspekte betrachtet.²²⁸ Zur Erhöhung der Effizienz des amtlichen Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung hat der ORH dem Verbraucherschutzministerium u. a. empfohlen, sich kritisch mit den Kontrolldefiziten im Bereich der SchHaltHygV auseinanderzusetzen und die Ursachen dafür nachhaltig zu beseitigen. Darüber hinaus sollten in regelmäßigen Abständen gemeinsam mit den Regierungen die Kontrolldaten ausgewertet werden, um eine Beurteilung der Effizienz und eine Steuerung des Verwaltungshandelns zu ermöglichen.

54.2 Feststellungen

54.2.1 Veterinärrechtliche Kontrollen auf EU-Ebene

Kontrollen gemäß Verordnung VO (EG) Nr. 882/2004

Die Häufigkeit der Kontrollen nach der VO (EG) Nr. 882/2004 (planmäßige Routinekontrollen) soll sich nach der Risikobewertung für den jeweiligen tierhaltenden Betrieb (risikoorientierte Überwachung) richten. In Bayern existiert keine Risikobewertung, die sich an den Vollzugshinweisen der LAV orientiert.

Kontrollsystem im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik

Planmäßige Tierschutzkontrollen werden in Bayern ausschließlich entsprechend der Risikobewertung des GAP-Kontrollsystems durchgeführt. Im Kontrollsystem der GAP sind in Bayern nicht alle Nutztierhalter erfasst. Nutztierhalter, die keine Agrarsubventionen erhalten oder unter die Kleinerzeugerregelung²²⁹ fallen, werden hier nicht kontrolliert. Im Jahr 2018 waren dies ca. 17 % der Betriebe mit Schweinehaltung und ca. 7 % der Betriebe mit Rinderhaltung.

54.2.2 Kontrollen nach der Schweinehaltungshygieneverordnung

Jede KVB hat für ihren Zuständigkeitsbereich die vom Verordnungsgeber vorgesehenen Mindestkontrollquoten gemäß SchHaltHygV zu erfüllen. Der ORH hat in seinem Gutachten festgestellt, dass diese Mindestkontrollquoten im Jahr 2015 nicht erfüllt wurden. Das Verbraucherschutzministerium erklärte 2017, dass nach den Berichten der Regierungen ein deutlicher Anstieg des Erfüllungsgrads der Kontrollpflicht gegenüber dem Jahr 2015 zu verzeichnen sei.²³⁰ Vor diesem Hintergrund hat der ORH den Erfüllungsgrad der Mindestkontrollquoten für den Zeitraum von 2016 bis 2019 bei den Landratsämtern (LRÄ)²³¹ geprüft, die laut Verbraucherschutzministerium Schweinehalter kontrollieren sollten.²³²

²²⁸ Das ORH-Gutachten bezog sich auf die damalige Struktur des bayerischen Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung, d. h. vor Errichtung der KBLV als nachgeordnete Behörde des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL).

²²⁹ Das sind Agrarsubventionen von maximal 1.250 € pro Jahr.

²³⁰ LT-Drs. 17/16496 vom 26.06.2017, Antwort Nr. 4 a).

²³¹ 71 Landratsämter, die Schweinehaltungen gemäß SchHaltHygV kontrollieren müssen.

²³² Ohne kreisfreie Städte, da für den Prüfungszeitraum keine vergleichbaren Daten vorlagen.



Einzelne LRÄ haben zum Teil mehr Betriebe als nach SchHaltHygV vorgeschrieben kontrolliert. Bei anderen LRÄ wurde die vom Ordnungsgeber vorgesehene Mindestkontrollquote nicht erfüllt. Neben dem Erfüllungsgrad der Mindestkontrollquote auf LRA-Ebene wurde auf betrieblicher Ebene überprüft, inwieweit die gemäß SchHaltHygV zu kontrollierenden Betriebe von der Veterinärverwaltung auch tatsächlich kontrolliert wurden.

Erfüllung der Mindestkontrollquoten auf LRA-Ebene

Anteil der LRÄ, die die Mindestkontrollquoten erreicht haben				
<i>Tabelle 70</i>				
Haltungsf orm	2016	2017	2018	2019
Stall- und Auslaufhaltung	57 %	66 %	79 %	67 %
Freilandhaltung	76 %	85 %	53 %	44 %

In den Jahren 2016 bis 2019 wurde die Mindestkontrollquote nicht von allen LRÄ erreicht. So wurden im Jahr 2019 die Stall- und Auslaufhaltungen bei 33 %²³³ der LRÄ und die Freilandhaltungen bei 56 %²³⁴ der LRÄ in geringerem Maß als vorgegeben kontrolliert.

Im Vergleich zum Jahr 2016 war in der Stall- und Auslaufhaltung tendenziell eine Erhöhung, hingegen in der Freilandhaltung eine Verringerung zu sehen.

Erfüllung der Kontrollquoten auf Betriebsebene

Die bayernweite betriebliche Betrachtung stellt in Tabelle 71 für 2016 bis 2019 die zu kontrollierenden Betriebe den kontrollierten Betrieben gegenüber.

Vergleich der zu kontrollierenden Betriebe mit den kontrollierten Betrieben								
<i>Tabelle 71</i>								
	Stall- und Auslaufhaltung				Freilandhaltung			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Zu kontrollierende Betriebe	747	675	615	656	145	172	194	213
Kontrollierte Betriebe ¹	480	544	581	527	115	159	140	167
Erfüllungsgrad	64 %	81 %	94 %	80 %	79 %	92 %	72 %	78 %

¹ Wenn ein LRA seine Kontrollzahl übererfüllt hat, wurde das bei der bayernweiten Betrachtung nicht zugunsten eines LRA berücksichtigt, das seine Kontrollzahl nicht erfüllt hat.

Zwischen 2016 und 2019 wurde die Mindestkontrollquote weder bei den Stall- und Auslaufhaltungen noch bei den Freilandhaltungen eingehalten. So wurden 2016 von den 747 zu kontrollierenden Betrieben im Bereich der Stall- und Auslaufhaltung²³⁵ 36 % nicht kontrolliert. Im Bereich der Freilandhaltung wurden 21 % der Betriebe²³⁶ nicht kontrolliert.

²³³ 23 von 70.

²³⁴ 29 von 52.

²³⁵ Vorgeschrieben: 10 % aller Stall- und Auslaufhaltungen.

²³⁶ Vorgeschrieben: 100 % aller Freilandhaltungen.

Im Jahr 2019 war vorgegeben, bayernweit 656 Betriebe mit Stall- und Auslaufhaltungen zu kontrollieren. Tatsächlich wurden 20 % dieser Betriebe nicht kontrolliert. Im Bereich der Freilandhaltung wurden 22 % der Betriebe nicht kontrolliert.

54.2.3 Personaleinsatz und Aufgabenkritik

Im Zeitraum von 2016 bis 2019 wiesen in 6 Regierungsbezirken 27 KVB insgesamt 47-mal auf ihre Überlastung im Veterinärbereich hin: 2016 waren es 4 Überlastungsanzeigen und 2019 dann 22, davon 10 aus dem Regierungsbezirk Schwaben.

Die Personalausstattung der 2018 neu gegründeten KBLV ist von 70 Planstellen auf 125 Stellen im Haushaltsjahr 2020 angewachsen.²³⁷ Parallel wurden 19 zusätzliche Stellen an den KVB seit 2018 geschaffen. Die veranschlagten Personalausgaben sind dadurch um 9,2 Mio. € jährlich gestiegen. Zudem wurden an den Regierungen weitere - auf vier Jahre zeitlich befristete - 20 Stellen geschaffen, die überwiegend der Unterstützung der KVB vor Ort (sog. Springer-Stellen) dienen sollen und Ausgaben von 1,5 Mio. € pro Jahr auslösen.²³⁸

Die Hinweise des ORH in seinem Gutachten aus dem Jahr 2016 zu Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik wurden vom Verbraucherschutzministerium Anfang 2020 aufgegriffen. Mit externer Unterstützung wurde ein Projekt „Aufgabenkritik für die Veterinärverwaltung und Lebensmittelüberwachung der Landratsämter in Bayern“ begonnen. Für das Projekt wurde eine Laufzeit von zwei Jahren vorgesehen. Nicht Bestandteil des Projekts ist eine Personalbedarfsanalyse. Diese soll nach Angaben des Verbraucherschutzministeriums nach Beendigung des Projekts zur Aufgabenkritik beginnen.

54.2.4 IT-Systeme

Die Datenbank TIZIAN dient der effizienten Verwaltung der veterinärrechtlichen Überwachungstätigkeiten.²³⁹ Hierzu haben die Veterinärbehörden die Betriebs- und Kontrolldaten in TIZIAN einzugeben.

Mit Blick auf die Empfehlungen im ORH-Gutachten wurde untersucht, wie sich der Datenbestand in TIZIAN seit dem Jahr 2015 entwickelt hat. Dabei wurde festgestellt, dass TIZIAN bis heute weiterhin keine korrekte und vollständige Datenbasis über die Betriebe und die Kontrolltätigkeit der KVB abbildet.

Am Beispiel der Kontrollen nach der SchHaltHygV zeigte sich, dass die Zahlen der im Jahr 2018 in TIZIAN erfassten Kontrollen nicht mit den vom Verbraucherschutzministerium an den ORH gemeldeten Zahlen übereinstimmten. Diese wichen je nach Regierungsbezirk um bis zu 50 % voneinander ab. Dem Verbraucherschutzministerium wurde im ORH-Gutachten empfohlen, Schnittstellen zu anderen Systemen, wie etwa der Datenbank HI-Tier zu schaffen, um Dokumentationspflichten in der Veterinärverwaltung

²³⁷ Nachtragshaushaltsplan 2018 und Nachtragshaushaltsplan 2020, Kap. 12 24.

²³⁸ Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz: Pressemitteilung Nr. 176/19 vom 26.11.2019.

²³⁹ Vgl. Internetseite des LGL: <https://www.lgl.bayern.de/lebensmittel/ueberwachung/tizian/index.htm> (abgerufen am 05.10.2020).



zu vereinfachen. Eine umfassende automatische Schnittstelle der Datenbanken TIZIAN und HI-Tier besteht weiterhin nicht. Eine Verknüpfung zwischen HI-Tier und TIZIAN existiert zum Abgleich von Rinderkennzahlen. Auch dieser erfolgt nicht automatisch, sondern muss durch die jeweilige KVB angestoßen werden.

54.3 Würdigung

54.3.1 Veterinärrechtliche Kontrollen auf EU-Ebene

Die derzeitige Vorgehensweise bei planmäßigen Routinekontrollen im Bereich Tiererschutz ist aus Sicht des ORH bedenklich, da sich sowohl für das Nutztier Schwein als auch für Rinder eine nicht unerhebliche Kontrolllücke ergibt. Der ORH empfiehlt dringend, diese Kontrolllücke zu schließen, da sich daraus ggf. auch EU-Anlastungen zulasten des Staatshaushalts ergeben könnten.

Nicht nachvollziehbar ist auch, dass sich Bayern im Rahmen der LAV an der Erarbeitung der Vollzugshinweise für eine Risikobewertung beteiligte, diese dann jedoch selbst nicht verwendete.

54.3.2 Kontrollen nach der Schweinehaltungshygieneverordnung

Die Einhaltung von Kontrollvorgaben gemäß der SchHaltHygV ist ein wichtiger Baustein für die Tiergesundheit und damit auch für die Lebensmittelsicherheit. Mit Blick auf die Bedrohung durch die Afrikanische Schweinepest sieht der ORH kritisch, dass die vom Verordnungsgeber vorgesehenen Mindestkontrollquoten nach der SchHaltHygV auch vier Jahre nach den Hinweisen im ORH-Gutachten - soweit aus den Datenbeständen erkennbar - nicht annähernd eingehalten wurden. Unverständlich ist dies insbesondere für die Jahre 2018 und 2019, weil eine Sonderbehörde geschaffen wurde, die nach Aussage des Verbraucherschutzministeriums²⁴⁰ die Veterinäre an den KVB entlasten sollte.

Der ORH hält die Einhaltung des vorgegebenen Kontrollrahmens für äußerst wichtig: der Verlust des Status „seuchenfrei“ in Deutschland kann zu enormen wirtschaftlichen Einbußen führen. Wenn der Staat diese durch entsprechende Hilfsprogramme ausgleicht, wird das zu zusätzlichen Belastungen in Millionenhöhe führen.

54.3.3 Personaleinsatz und Aufgabenkritik

Angesichts des kontinuierlichen Anstiegs von Überlastungsanzeigen ist es aus Sicht des ORH nicht akzeptabel, dass erst Anfang 2020 mit dem Projekt „Aufgabenkritik“ begonnen wurde. Das Ausbringen und Verteilen von über 140 zusätzlichen Planstellen ohne vorherige Aufgabenkritik hält der ORH für unschlüssig.

²⁴⁰ LT-Drs. 17/16496 vom 26.06.2017.

Mit Ergebnissen des Projekts „Aufgabenkritik“ ist frühestens im Jahr 2022 - 6 Jahre nach dem ORH-Gutachten - zu rechnen. Da das Projekt zur Aufgabenkritik zudem den wesentlichen Punkt der Personalbedarfsanalyse vernachlässigt, fehlt bis auf Weiteres ein geeignetes Instrument zur zukünftigen Personal-Soll-Planung.

54.3.4 IT-Systeme

In TIZIAN sind alle Betriebe konsequent zu erfassen. Sowohl für die Abarbeitung des Seuchengeschehens als auch für die Planung der Kontrollen ist ein vollständiger Datenbestand unerlässlich.

Der ORH sieht es äußerst kritisch, dass bis heute die Datenbank TIZIAN keine valide Datenbasis für Auswertungen und Statistiken im Veterinärbereich abbildet, obwohl die Datenbank bereits 2008 eingeführt wurde und das ORH-Gutachten dazu diverse Vorschläge für Verbesserungen empfohlen hatte. Damit TIZIAN als Vollzugs- und Steuerungsinstrument im Interesse einer effizienten Aufgabenerledigung genutzt werden kann, ist eine vollständige und bayernweit einheitliche Erfassung aller durchgeführten Kontrollen unabdingbar.

54.4 Stellungnahme der Verwaltung

Dem Verbraucherschutzministerium liege sehr viel daran, die Strukturen und Handlungen im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes fortlaufend zu überprüfen und zu optimieren. Die Prüfung des ORH zeige Optimierungspotenzial hinsichtlich der Kontrollen der Nutztierhaltung auf. In vielen Punkten würden die Optimierungsvorschläge aufgenommen und die Beiträge genutzt, um dadurch die Veterinärkontrollen weiterzuentwickeln. Im Wesentlichen trage das Verbraucherschutzministerium die getroffenen Feststellungen mit.

Eine verpflichtende Kontrollquote sei nach der SchHaltHygV nicht definiert. In den Ausführungshinweisen zur SchHaltHygV des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft sei ausgeführt, dass pro Jahr 10 % der Betriebe mit Stall- und Auslaufhaltung und alle Betriebe der Freilandhaltung kontrolliert werden sollten. Diese Regelung sähe somit keinen strikten Zwang zur Erfüllung dieser Kontrollquoten vor. Im Einzelfall könne nach bestimmten Risikofestlegungen davon abgewichen werden.

Die Aufgabenkritik habe nach Umsetzung der Strukturreform mit einem Zeitkorridor begonnen, um die Erfahrungen der Strukturreform entsprechend bewerten zu können. Die Pilotphase sei bereits abgeschlossen. Derzeit erfolge eine Projektphase unter Beteiligung von Landratsämtern und kreisfreien Städten.

Verbesserungen in den IT-Systemen seien für das Verbraucherschutzministerium von besonderer Bedeutung. Dieses habe deshalb den Digitalpakt Gesundheitlicher Verbraucherschutz Bayern auf den Weg gebracht, mit dem die verschiedenen Systeme für die Anwender noch besser nutzbar gemacht werden sollen.



Für die Optimierung von TIZIAN sei die Abstimmung mit den Behörden des gesundheitlichen Verbraucherschutzes aller Länder notwendig. Mit dem bevorstehenden Plattformwechsel würde eine Erleichterung der Eingabe für die Anwender sowie eine bessere Datenqualität erreicht werden.

Das Verbraucherschutzministerium habe außerdem die Planung einer zentralen Betriebsdatenbank am LGL initiiert, mit der Daten zu landwirtschaftlichen Betrieben aus verschiedenen Datenbanken zusammengeführt werden sollen. Dies würde zur Effizienzsteigerung führen und auch die Qualität und Zuverlässigkeit der Datengrundlage verbessern.

54.5 Schlussbemerkung

Das Verbraucherschutzministerium legt keine Gründe dar, warum die Kontrollen gemäß SchHaltHygV von vielen Veterinärämtern nicht im vorgegebenen Umfang eingehalten wurden. Die dazu notwendige Risikofestlegung für die Abweichung von den Vorschriften in Ausnahmefällen gibt es nicht. Nur dann wären weniger als die vorgegebenen Kontrollen zulässig.

Der ORH empfiehlt dem Verbraucherschutzministerium dringend, die angekündigten Optimierungsschritte zeitnah umzusetzen, um die nach wie vor bestehenden Kontrolldefizite zu beseitigen. Der Prozess der Aufgabenkritik sollte beschleunigt werden, um einen effizienten Einsatz der Veterinäre sicherzustellen.





STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND PFLEGE

55 Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte

(Kap. 14 03 Tit. 686 64)

Die 2018 neu gefasste Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte weist deutliche Überschneidungsbereiche mit einer bereits 2016 durch den Bund eingerichteten Förderung auf. Dies verletzt den haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz. Der ORH hält eine klare Abgrenzung zur Bundesförderung für geboten. Das Gesundheitsministerium sollte den Erfolg des Förderprogramms nach neun Jahren Laufzeit kritisch überprüfen.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Regensburg haben die Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte (IMV) geprüft. Prüfungsmaßstab war vor allem die Ordnungsmäßigkeit. Dabei ging es um das Förderprogramm selbst; daneben wurden alle 15 in den Jahren 2012 bis einschließlich 2018 mit 2,1 Mio. € geförderten Maßnahmen gesichtet und davon 5 vertieft geprüft. Der Vollzug des Förderprogramms auf Bundesebene war nicht Gegenstand der Prüfung.

55.1 Ausgangslage

Die bayerische Richtlinie zur Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte (IMVR) war erstmals am 01.07.2012 in Kraft getreten. Seitdem wurde das Förderprogramm IMV bis 31.12.2017 immer wieder verlängert und geringfügig redaktionell angepasst.²⁴¹ Wesentliche Förderziele der zwischen 2012 und Ende 2017 geltenden Fassungen waren die Ansiedlung von Ärzten im ländlichen Raum, die Zusammenarbeit von allen medizinischen Leistungserbringern sowie die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei jungen Ärzten.

Eine Neufassung der IMVR trat zum 01.01.2018 in Kraft²⁴² und beinhaltet eine wesentliche Erweiterung des Anwendungszwecks und -gegenstands. Der Hauptgegenstand der Versorgungskonzepte muss einen Bezug zur vertragsärztlichen Versorgung haben; Ziel ist nun u. a. auch die Versorgung unter demografischen und pflegerischen Aspekten. Die Entscheidung über Förderanträge trifft das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) als Bewilligungsbehörde.

²⁴¹ Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit vom 02.10.2013 (AllMBl. S. 422), ÄndBek. vom 30.06.2014 (AllMBl. S. 381), ÄndBek. vom 08.12.2016 (AllMBl. S. 2221) und ÄndBek. vom 01.06.2017 (AllMBl. S. 255).

²⁴² Bek. des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 29.11.2017, Gz. 31d-G8060-2017/21-11 (AllMBl. S. 585).

Neben dem Freistaat hatte der Bund mit dem am 23.07.2015 in Kraft getretenen GKV-Versorgungsstärkungsgesetz²⁴³ eine neue Fördergrundlage geschaffen. Seit 2016 werden aus dem dazu eigens eingerichteten Innovationsfonds²⁴⁴ neue Versorgungsformen gefördert, die über die bisherige Regelversorgung hinausgehen. Mit der Verlängerung der Förderung durch den Innovationsfonds bis 2024 schuf der Bund ein Verfahren für die Überführung erfolgreicher Versorgungsansätze in die Regelversorgung der gesetzlichen Krankenkassen. Bewilligungsstelle ist der Innovationsausschuss beim Gemeinsamen Bundesausschuss. Für das Programm auf Bundesebene standen in den Jahren 2016 bis 2019 im Innovationsfonds 225 Mio. € pro Jahr zur Verfügung. Seit 2016 erfolgten bundesweit insgesamt 150 Fördermaßnahmen, davon 33 in Bayern.²⁴⁵

55.2 Feststellungen

55.2.1 Überschneidungsbereich von Bundes- und Landesförderung

Gemeinsamkeiten bzw. Überschneidungen der Förderungen auf Bundes- und Landesebene bestehen vor allem bei Antragsberechtigtem, Zweck, Gegenstand, Schwerpunkt und Dauer der Förderungen. Die folgende Synopse gibt einen Überblick über die Förderbekanntmachungen auf Bundesebene (linke Spalte) und die bayerischen IMVR (rechte Spalte):

²⁴³ § 92 SGB V (BGBl. I 2015, S. 1211).

²⁴⁴ Webseite des Gemeinsamen Bundesausschusses: <https://www.g-ba.de/presse/pressemitteilungen/590/>, (abgerufen am 06.10.2020).

²⁴⁵ Webseite des Innovationsfonds: (<https://innovationsfonds.g-ba.de/projekte/neue-versorgungsformen>), abgerufen am 06.10.2020.


Synopse Förderbekanntmachungen auf Bundesebene und bayerische IMVR

Tabelle 72 - Teil 1

Lfd. Nrn.	Förderprogramm auf Bundesebene (Stand: 26.06.2020)*	Bayerische IMVR** (01.01.2018 - 31.12.2020)
1) Förderzweck und Ziel - wesentliche Inhalte	<p>Nr. 1.1 Die Versorgung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung muss kontinuierlich weiterentwickelt werden, um für alle Patientinnen und Patienten eine flächendeckende und gut erreichbare, bedarfsgerechte medizinische Versorgung auf hohem Niveau sicherzustellen.</p> <p>Besondere Herausforderungen hierbei sind u. a. die demografische Entwicklung, namentlich die Zunahme älterer und hochbetagter Patientinnen und Patienten mit chronischen und Mehrfacherkrankungen sowie Einschränkungen und Pflegebedürftigkeit. Weitere Herausforderungen liegen in der Umsetzung neuer Möglichkeiten der Behandlung im Versorgungsalltag und darin, eine sektorenübergreifende Versorgung einschließlich geeigneter Schnittstellen zu Prävention, Rehabilitation und Pflege zu ermöglichen.</p> <p>Zudem sind unterschiedliche Versorgungssituationen in Ballungsräumen, strukturschwachen Regionen und ländlichen Regionen zu berücksichtigen. Mit dem Innovationsfonds sollen sowohl neue Versorgungsformen als auch Versorgungsforschung gefördert werden.</p>	<p>Nr. 1.1 Um die wachsenden Herausforderungen der medizinischen und pflegerischen Versorgung zu bewältigen, müssen diese sich kontinuierlich weiterentwickeln.</p> <p>Von besonderer Bedeutung sind dabei die Zunahme älterer Patientinnen und Patienten mit chronischen Erkrankungen, komplexen Mehrfacherkrankungen, Einschränkungen und Pflegebedürftigkeit, deren Behandlungsbedarf stetig wächst und sich wandelt. Daneben prägen auch neue Behandlungsmethoden den Versorgungsalltag.</p> <p>Ferner stellt die unterschiedliche Versorgungssituation in Ballungsräumen, in strukturschwachen und ländlichen Regionen neue und verschiedene Anforderungen an die Versorgung, denen begegnet werden muss. Ziel der Zuwendung ist es, innovative Versorgungsformen zu fördern, damit auch zukünftig für alle Patientinnen und Patienten eine flächendeckende und gut erreichbare, bedarfsgerechte Versorgung auf hohem Niveau erhalten und gestärkt werden kann.</p>

* Gesetzliche Fördergrundlage: BGBl Teil I 2015 Nr. 30 vom 22.07.2015; BGBl Teil I 2019 Nr.49 vom 18.12.2019 S. 2562; Förderbekanntmachungen: erstmals veröffentlicht im Bundesanzeiger, BAnz AT 27.04.2016 B2 und BAnz AT 27.04.2016 B3; aktuelle Versionen vom 26.06.2020, veröffentlicht BAnz AT 14.07.2020 B4 und BAnz AT 14.07.2020 B5.

** Vgl. Fn. 242.

Synopse Förderbekanntmachungen auf Bundesebene und bayerische IMVR

Tabelle 72 - Teil 2

Lfd. Nrn.	Förderprogramm auf Bundesebene (Stand: 26.06.2020)*	Bayerische IMVR** (01.01.2018 - 31.12.2020)
2) Fördergegenstand	<p>Nr. 2 Gefördert werden neue Versorgungsformen, die insbesondere eine Weiterentwicklung der sektorenübergreifenden Versorgung zum Ziel haben und hinreichendes Potenzial aufweisen, dauerhaft in die Versorgung aufgenommen zu werden.</p> <p>Projekte, die auf eine dauerhafte Weiterentwicklung der selektivvertraglichen Versorgung abzielen, können ebenfalls gefördert werden.***</p>	<p>Nr. 1.2.1 Gefördert werden die Umsetzung von innovativen Konzepten zum Erhalt und zur Verbesserung der medizinischen Versorgung und/oder zur Förderung der sektorenübergreifenden Versorgung sowie die begleitende Evaluation der Konzepte. Die Umsetzung umfasst Entwicklungstätigkeiten und die Erprobung dieser innovativen Konzepte. Der Hauptgegenstand der Versorgungskonzepte muss einen Bezug zur vertragsärztlichen Versorgung haben.</p> <p>Die innovativen Konzepte müssen zudem hinreichend Potenzial aufweisen, um dauerhaft in die Versorgung (kollektiv- oder selektivvertragliche Versorgung)*** und/oder in die Pflege aufgenommen zu werden.</p>
3) ausgewählte Förderschwerpunkte	<p>Die Fördergrundlage des Bundes beschreibt in § 92a Abs. 1 Satz 4 Nrn. 1, 3 und 4 SGB V folgende Förderkriterien:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Versorgungsqualität und Versorgungseffizienz • Optimierung der Zusammenarbeit innerhalb und zwischen verschiedenen Versorgungsbereichen, Versorgungseinrichtungen und Berufsgruppen • Interdisziplinäre und fachübergreifende Versorgungsmodelle 	<p>Nach Nr. 1.2.2 der IMVR liegen die Schwerpunkte der Förderung u. a. insbesondere bei Projekten zum Erhalt und zur Verbesserung</p> <ul style="list-style-type: none"> • der vertragsärztlichen Versorgung im ländlichen Raum einschließlich der Delegation von Leistungen an Gesundheitsfachberufe • der interdisziplinären/ sektorenübergreifenden Zusammenarbeit von Ärztinnen und Ärzten, Krankenhäusern und anderen medizinischen sowie pflegerischen Leistungserbringern.
4) Höhe	<p>Nr. 6 Abs. 6: Bemessungsgrundlage sind die förderfähigen projektbezogenen Ausgaben, die individuell bis zu 100 % gefördert werden können (keine Höchstfördersumme und kein fester Fördersatz).</p>	<p>Nr. 1.5.5: 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben, höchstens jedoch 500.000 €. Eigenanteil von mindestens 30 % mindestens 25.000 € zuwendungsfähige Ausgaben</p>
5) Förderzeitraum	<p>Nr. 6.2 Abs. 1: 3 Jahre</p>	<p>Nr. 1.5.4: 3 Jahre</p>

*** Während der Kollektivvertrag von den Kassenärztlichen Vereinigungen oder der Kassenärztlichen Bundesvereinigung mit den Krankenkassen oder deren Verbänden abgeschlossen wird und für die Ärzte und Krankenkassen verbindlich ist, bietet der Selektivvertrag dem einzelnen Leistungserbringer, einer Gemeinschaft von Leistungserbringern oder z. B. auch einem Berufsverband die Möglichkeit, individuell mit den Krankenkassen die Vertragsbedingungen auszuhandeln,
(<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/s/selektivvertrag.html>, abgerufen am 06.10.2020).



Aus den Akten des Gesundheitsministeriums ist nicht ersichtlich, ob bei der zum 01.01.2018 erfolgten Neuauflage des bayerischen Förderprogramms mögliche Überschneidungsbereiche mit der seit 2016 bestehenden Förderung auf Bundesebene nach § 92a SGB V auf ihre Notwendigkeit und Erforderlichkeit geprüft wurden.

Das LGL hat bei Fördermaßnahmen, die seit der Einführung der Förderung auf Bundesebene bewilligt wurden, nicht dokumentiert, ob die Projekte auf eine vorrangige Förderung durch das Förderprogramm auf Bundesebene geprüft wurden.

55.2.2 Erfolgskontrolle der IMVR

Eine Erfolgskontrolle der IMVR ist bis dato nicht erfolgt und laut IMVR auch nicht vorgesehen.

Über das bayerische Förderprogramm wurden im Prüfzeitraum 2012 bis 2018 über einen Zeitraum von fünfeinhalb Jahren insgesamt 15 Projekte gefördert. Davon wurde für eines der Zuwendungsbescheid zurückgenommen.

Eine dauerhafte Übernahme von Projektergebnissen in die kollektiv- oder selektivvertragliche Versorgung²⁴⁶ konnte vom Gesundheitsministerium nicht mitgeteilt werden. Bei zwei Projekten ist das abschließende Ergebnis der Vertragsverhandlungen mit den Krankenkassen nicht bekannt.

55.3 Würdigung

55.3.1 Überschneidungsbereich von Bund- und Landesförderung

Der haushaltsrechtliche Subsidiaritätsgrundsatz sieht vor, dass Zuwendungen nur gewährt werden dürfen, wenn der Staat an der Erfüllung des Zweckes ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.²⁴⁷ Selbst wenn dieser Grundsatz erfüllt ist, sind neue Förderbereiche nur zulässig, wenn sie unbedingt notwendig sind.²⁴⁸ Bereits eingerichtete Förderbereiche sind am Maßstab unbedingter Notwendigkeit zu überprüfen. Nach den Fördergrundsätzen²⁴⁹ sollte ein Förderbereich vor allem auch dann aufgehoben oder eingeschränkt werden, wenn eine staatliche Zuwendung ohne Verpflichtung zusätzlich zu Bundesförderungen gewährt wird. Damit soll auch ein Nebeneinander von Förderung durch den Bund und den Freistaat vermieden werden, wenn in diesem Fall das erhebliche staatliche Interesse bereits durch den Bund befriedigt wird.

²⁴⁶ Nr. 1.1 Satz 4 Fördergrundsätze (FöGr).

²⁴⁷ Art. 23 i. V. m. Art. 44 Abs. 1 Satz 1 BayHO.

²⁴⁸ Nr. 1.1 Sätze 2 und 3 FöGr.

²⁴⁹ Fn. 246.

Wenngleich die in § 92a Abs. 1 Satz 4 Nrn. 1, 3 und 4 SGB V beschriebenen Förderschwerpunkte²⁵⁰ auf Bundesebene weiter gefasst wurden als die o. g. Kriterien der IMVR, enthalten die Förderschwerpunkte diese nahezu vollständig und sind überlappend. Der Zeitraum der Förderung²⁵¹ ist ebenfalls deckungsgleich. Der Finanzierungsumfang²⁵² ist in den Förderbekanntmachungen auf Bundesebene weitergehend als der der IMVR. Bayern hat mit der am 01.01.2018 in Kraft getretenen IMVR somit ein Förderprogramm geschaffen, das sich mit der Förderung auf Bundesebene in großen Teilen überschneidet.

Aufgrund der Fördergrundsätze hätte das Gesundheitsministerium die Neuauflage des Förderprogramms auf seine unbedingte Notwendigkeit überprüfen müssen. Sich überschneidende Fördergegenstände hätten bereits durch die Richtlinie ausgeschlossen werden müssen. Ebenso wäre es Aufgabe des LGL als Bewilligungsstelle gewesen, bei Fördermaßnahmen, die nach der Einführung der Förderung auf Bundesebene bewilligt wurden, vorrangige Fördermöglichkeiten auf dieser Ebene zu prüfen.²⁵³

Dies ist alles nicht erfolgt. Dem haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz wurde somit nicht Rechnung getragen.

55.3.2 Erfolgskontrolle der IMVR

Die im Haushaltsrecht vorgesehene Erfolgskontrolle von Förderprogrammen²⁵⁴ dient der Nachprüfung, ob der Einsatz der Mittel wirksam und wirtschaftlich war und das Förderprogramm sein Ziel erreicht hat. Die Festlegung konkreter und überprüfbarer Ziele bei Förderprogrammen sowie deren regelmäßige Evaluation hat auch der Landtag der Verwaltung aufgetragen.²⁵⁵

Für keine geförderte Maßnahme konnte die dauerhafte Übernahme in die (kollektiv- oder selektivvertragliche) Versorgung vom Gesundheitsministerium bestätigt werden. Zudem spricht die geringe Anzahl von letztlich nur 14 geförderten IMVR-Projekten im vergleichsweise langen Förderzeitraum von über sechs Jahren für eine geringe Nachfrage. Dennoch wurde die Förderung immer weiter fortgeführt. Das Gesundheitsministerium sollte nunmehr zeitnah eine Erfolgskontrolle vornehmen und die erforderlichen Konsequenzen ziehen.

55.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Gesundheitsministerium erklärt, die Förderschwerpunkte der IMVR seien nicht mit den Kriterien nach § 92a SGB V identisch. Zwar gebe es Überschneidungen (insbesondere hinsichtlich einer gewünschten interdisziplinären oder sektorenübergreifenden Zusammenarbeit), aber auch deutliche Unterschiede. Grundlegender Schwerpunkt der IMV-Förderung sei die praktische Umsetzung, Entwicklung und Erprobung von Konzepten mit Blick auf die Umsetzung des in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BV normierten Gebots der Förderung und Sicherung von gleichwertigen Lebensverhältnissen (hier in Bezug auf

²⁵⁰ Nr. 3 Tabelle 72 - Teil 2

²⁵¹ Nr. 5 Tabelle 72 - Teil 2

²⁵² Nr. 4 Tabelle 72 - Teil 2

²⁵³ VV Nr. 2.4 zu Art. 44 BayHO.

²⁵⁴ VV Nr. 12 zu Art. 44 BayHO i. V. m. VV Nr. 6 zu Art. 7 BayHO.

²⁵⁵ Beschluss des Landtags vom 21.06.2017 zum Fördermittelcontrolling, LT-Drs. 17/17326 Nr. 2i.



die Gesundheitsversorgung) in Bayern. Unter anderem müssten sich förderfähige Projekte explizit in die bayerische Versorgungsstruktur einfügen. Darüber hinaus gäbe es beim Innovationsausschuss keine Förderkriterien zum Bereich „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“. Gerade dieser Aspekt stelle einen wichtigen Ansatzpunkt für den Erhalt einer ausreichenden und flächendeckenden medizinischen Versorgung im ländlichen Raum Bayerns dar.

Zwar werde bei der IMVR über die Übernahme erfolgreicher Projektergebnisse in die kollektivvertragliche Versorgung auf Bundesebene entschieden, jedoch habe sich im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden im November 2019 eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Landes Mecklenburg-Vorpommern konstituiert. Diese habe den Auftrag, ein Verfahren zur Überführung von erfolgreichen ländlicherfinanzierten Projekten in die Regelversorgung zu erarbeiten.

Hinsichtlich der Erfolgskontrolle des Förderprogramms werde eine Gesamtevaluation als sinnvoll erachtet. Diese sei mit der Evaluation der gesamten Fördersäule zum Erhalt und zur Verbesserung der ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum geplant. Unbeschadet dessen würden bereits jetzt alle geförderten Einzelmaßnahmen durch die Zuwendungsempfänger evaluiert und diese Evaluationen vom LGL geprüft.

55.5 Schlussbemerkung

Der ORH empfiehlt dem Gesundheitsministerium, nach mittlerweile neun Jahren Laufzeit des bayerischen Förderprogramms endlich eine Erfolgskontrolle des gesamten Programms vorzunehmen. Prüfungen einzelner Fördermaßnahmen können dies nicht ersetzen.

Wenngleich das Gesundheitsministerium bestreitet, dass das bayerische Förderprogramm mit dem auf Bundesebene deckungsgleich ist, sieht es selbst Überschneidungen; diese hält der ORH für deutlich gegeben. Auch die Versorgung des ländlichen Raums ist auf Bundesebene wesentlicher Förderinhalt; ein Bedarf einer ergänzenden bayerischen Förderung besteht insoweit nicht. Überschneidungsbereiche verletzen den haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz. Das Gesundheitsministerium sollte sich zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Bezug auf die Gesundheitsversorgung in Bayern in der IMVR auf die Themen fokussieren, für die der Bund keine Fördermöglichkeiten vorsieht.





STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KUNST

56 Qualitätsmanagement an Hochschulen

(Epl. 15)

Die Hochschulen sind seit 2006 gesetzlich verpflichtet, ein Qualitätsmanagementsystem zu entwickeln, das alle Aufgabenbereiche umfasst.

Da vier der fünf geprüften Hochschulen auch nach mehr als zehn Jahren dieser Pflicht nicht im erforderlichen Maße nachgekommen sind, sollte das Wissenschaftsministerium zukünftig darauf im Rahmen seiner Aufsicht verstärkt hinwirken.

Der ORH hat 2019/2020 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth an fünf staatlichen Hochschulen geprüft, ob und in welchem Umfang das gesetzlich vorgeschriebene Qualitätsmanagement eingeführt wurde. Prüfungsmaßstäbe waren Art. 10 Abs. 2 BayHSchG in Verbindung mit allgemein anerkannten Grundsätzen zu Qualitätsmanagementsystemen²⁵⁶, die zu einem wirtschaftlichen Verhalten (Art. 7 BayHO) beitragen.

56.1 Ausgangslage

56.1.1 Rechtsstellung der staatlichen Hochschulen

Alle 32 bayerischen Hochschulen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze. Sie sind zugleich staatliche Einrichtungen.²⁵⁷ Ihre Angelegenheiten nehmen sie unter Aufsicht des Wissenschaftsministeriums wahr. Dieses soll die Hochschulen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten und die Entscheidungskraft und Selbstverantwortung der Hochschulorgane stärken.²⁵⁸ Die gemeinsamen Zielsetzungen von Hochschulen und Freistaat werden durch bilaterale Zielvereinbarungen konkretisiert und umgesetzt.

56.1.2 Rechtliche Grundlagen des Qualitätsmanagements an Hochschulen

Die Hochschulgesetz-Novelle 2006 in Bayern hatte u. a. die Stärkung der Autonomie und Erweiterung der Kompetenzen der Hochschulen zum Ziel. Die Hochschulen wurden nach Art. 10 Abs. 2 BayHSchG verpflichtet, in eigener Verantwortung ein „System zur Sicherung der Qualität“ zu entwickeln, um ihre Leistungen transparent zu machen und ihre Arbeit einer kontinuierlichen Qualitätskontrolle zu unterziehen.²⁵⁹ Die Arbeit der Hochschulen umfasst die im Hochschulgesetz definierten Aufgaben Forschung, Studium und Lehre, Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses, akademische Weiterbildung und weitere Dienstleistungen wie Wissens- und Technologietransfer.²⁶⁰

²⁵⁶ DIN EN ISO 9001, Qualitätsmanagementsysteme - Anforderungen (ISO 9001: 2015).

²⁵⁷ Art. 11 Abs. 1 BayHSchG.

²⁵⁸ Art. 74 BayHSchG.

²⁵⁹ LT-Drs. 15/4396 vom 06.12.2005, S. 3 und 50 ff.

²⁶⁰ Art. 2 BayHSchG.

56.1.3 Qualitätsmanagement und Qualitätsmanagementsystem

Ziel von Qualitätsmanagement (QM) und Qualitätsmanagementsystemen (QMS) ist eine transparente und wirtschaftliche Aufgabenerledigung.

Qualitätssicherung bezeichnet organisatorische Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass Produkte/Dienstleistungen bestimmte Eigenschaften aufweisen. Mit dem Wandel hin zum präventiven Ansatz hat sich der Begriff Qualitätsmanagement durchgesetzt. Damit sollen Fehler von vornherein durch beherrschte Prozesse vermieden werden.

Wird ein QM systematisch betrieben, spricht man von einem QMS. In einem QMS werden qualitätspolitische Vorgaben systematisch, gezielt und geplant umgesetzt. Dafür werden Arbeitsprozesse erfasst, strukturiert und optimiert. Der Geltungsbereich des QM ist von der Hochschule festzulegen und bildet die Grundlage für das aufzubauende QMS.²⁶¹ Dieses ist ständig weiterzuentwickeln und soll letztendlich den gesamten Aufgabenbereich der Hochschule umfassen. Die Qualitätssicherung nimmt vor allem im frühen Stadium von Verfahrensabläufen eine besondere Bedeutung ein, denn die Beseitigung von Mängeln an dieser Stelle ist meist mit geringerem Kosten- und Zeitaufwand verbunden und trägt somit zu einem wirtschaftlichen Verhalten bei.

56.2 Feststellungen

56.2.1 Dokumentation des Qualitätsmanagements

Bei vier der fünf geprüften Hochschulen finden sich zu Qualitätspolitik und -strategie bislang in Hochschulentwicklungsplänen²⁶² und Leitbildern - soweit vorhanden - nur vereinzelt Aussagen. Regelungen dazu sind auf viele Dokumente und Fundstellen verteilt und häufig nicht allgemein zugänglich. So enthielten etwa Zielvereinbarungen zwischen Freistaat und Hochschulen regelmäßig vereinzelt strategische und qualitätspolitische Aspekte. Keine der geprüften Hochschulen verfügt über ein QM-Handbuch als zentrales Dokument.

56.2.2 Umfang und Ausgestaltung des Qualitätsmanagements

Ein systematisches QM war nur an einer Hochschule vollständig realisiert. An den anderen vier geprüften Hochschulen wurden zwar qualitätssichernde Maßnahmen durchgeführt und QM-Instrumente eingesetzt. Dies erfolgte jedoch größtenteils isoliert und ohne systematisches Zusammenwirken im Sinne eines Managementsystems. Ein umfassendes Geschäftsprozessmanagement war an diesen Hochschulen nicht institutionalisiert. Nur wenige Arbeitsabläufe unterlagen einem systematischen Prozess der kontinuierlichen Verbesserung.

²⁶¹ DIN EN ISO 9001 TNr. 4.3.

²⁶² Art. 14 BayHSchG.



In den Zielvereinbarungen der Hochschulen mit dem Freistaat lagen die Schwerpunkte für die Entwicklung des QM überwiegend auf dem Bereich Studium und Lehre. Die weitergehenden Aufgaben wie Forschung oder Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses fanden kaum Berücksichtigung. So fokussierten sich auch vier der fünf geprüften Hochschulen beim QM auf Studium und Lehre.

56.2.3 Externe Evaluation des Qualitätsmanagementsystems

Neben dem seit 2006 bestehenden gesetzlichen Auftrag, ein System zur Sicherung der Qualität zu entwickeln, sollen die Hochschulen hierzu in angemessenen zeitlichen Abständen externe Evaluationen durchführen lassen.²⁶³ Diese externe Evaluation des QMS fand bisher an vier der fünf geprüften Hochschulen nicht statt. Dies wurde auch damit begründet, dass ein umfassendes QMS noch nicht im Einsatz sei. Eine Hochschule hat die externe Evaluation ihres hochschulweiten QMS über ein Zertifizierungsverfahren durch ein unabhängiges Dienstleistungsunternehmen durchführen lassen. Das Wissenschaftsministerium hat Evaluationsberichte von den geprüften Hochschulen nicht angefordert.

56.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Hochschulen sollten ihre jeweilige Strategie als wesentliche Säule eines einheitlichen institutionellen QMS erarbeiten, umsetzen und laufend fortentwickeln. Strategien können über die Hochschulentwicklungsplanung erarbeitet und weiterentwickelt werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Hochschule eine Qualitätspolitik betreibt, mit der sie Maßstäbe und Leitlinien bestimmt, an denen sich die gesamte Hochschule ausrichtet.

56.3.1 Dokumentation des Qualitätsmanagements

Vereinzelte und zudem oft sehr allgemeine Aussagen in Zielvereinbarungen sind nach Ansicht des ORH nicht geeignet, die Anforderungen an die Dokumentation eines QM zu erfüllen. Das Fehlen eines QM-Handbuchs sowie Intransparenz durch nicht allgemein zugängliche Dokumente belegen eine unzureichende Dokumentation der Qualitätspolitik und -strategie.

Der ORH empfiehlt den Hochschulen,

- die Qualitätspolitik und -strategie durch die Hochschulleitung in Zusammenarbeit mit den Fakultäten klar und schriftlich festzulegen und leicht zugänglich für alle interessierten Gruppen zu kommunizieren,
- ein QM-Handbuch zu erstellen, in dem u. a. Strategien und konzeptionelle Grundlagen des QM konkret formuliert und weiterentwickelt werden und

²⁶³ Art. 10 Abs. 2 BayHSchG.

- ▶ einen Hochschulentwicklungsplan aufzustellen und für die Weiterentwicklung des QM und damit zur Qualitätsverbesserung zu nutzen.

Der ORH empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, den Umsetzungsprozess kontinuierlich zu begleiten.

56.3.2 Umfang und Ausgestaltung des Qualitätsmanagements

Vier der fünf geprüften Hochschulen erfüllen die Anforderungen eines systematischen QM bisher noch nicht im erforderlichen Maße. Insbesondere das Geschäftsprozessmanagement ist bei diesen Hochschulen noch deutlich entwicklungs- und ausbaufähig. Folglich werden Potenziale, wie Transparenz bei den Aufgaben und Zuständigkeiten oder Wirtschaftlichkeit durch schlanke Prozesse, nicht erschlossen.

Die Hochschulen kommen ihrer gesetzlichen Verpflichtung, den Anwendungsbereich ihres QM sukzessive auf alle ihre Aufgaben zu erweitern, nur unzureichend nach. Wegen der meist nur im Bereich Studium und Lehre näher spezifizierten Zielvereinbarungen blieben an vier der fünf geprüften Hochschulen die weiteren Aufgabenbereiche mehr als zehn Jahre weitgehend ohne Berücksichtigung.

Der ORH empfiehlt den Hochschulen,

- ▶ ein Geschäftsprozessmanagement zu institutionalisieren und kontinuierlich zu verbessern sowie
- ▶ das QM sukzessive auf alle Aufgabenbereiche des Art. 2 BayHSchG auszudehnen.

Der ORH empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, verstärkt die Fortentwicklung des systematischen Ansatzes bei den qualitätssichernden Maßnahmen zu unterstützen. Außerdem sollte die Institutionalisierung des Geschäftsprozessmanagements an den Hochschulen weiter gefördert und das strategische Ziel eines umfassenden QMS durch konkrete Vorgaben, z. B. in Zielvereinbarungen, verankert werden.

56.3.3 Externe Evaluation des Qualitätsmanagementsystems

Externe Evaluationen können den objektiven Status Quo aufzeigen und bei der Weiterentwicklung wichtige Hinweise für zukünftige Weichenstellungen geben. Nach Ansicht des ORH sollten daher die Hochschulen die externe Evaluation unabhängig vom Entwicklungsstand ihres QM durchführen lassen. Darüber hinaus empfiehlt der ORH den Hochschulen eine Zertifizierung, wenn sie ihr QMS nach DIN EN ISO 9001²⁶⁴ ausrichten. Der ORH empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, sich die Evaluationsberichte künftig vorlegen zu lassen.

²⁶⁴ Vgl. Fn. 256.



56.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Erstellung und Fortschreibung von Entwicklungsplänen sei verbindlich für jede Hochschule festgeschrieben und damit aus Sicht des Wissenschaftsministeriums sichergestellt. Die Art der Umsetzung und Darstellungsform sei den Hochschulen freigestellt. Konkrete Vorgaben des Staates seien aufgrund der Entscheidungsfähigkeit und Eigenverantwortung der Hochschulen nicht vorgesehen.

Das Etablieren von QMS sei äußerst personal- und kostenintensiv. QMS ließen sich teilweise nur über eine Anschubfinanzierung aus begrenzten Ressourcen der Innovationsfonds im Rahmen von Zielvereinbarungen schrittweise etablieren. Auch hier lasse die Autonomie der Hochschulen diesen bewusst Freiräume bei Ausgestaltung und Umfang des QMS. Hintergrund sei, dass die einzelnen Hochschulleitungen vor Ort die Verhältnisse in Forschung, Lehre, Infrastruktur und Hochschulverwaltung am besten kennen würden. Es obliege daher jeder Hochschulleitung, in einer Gesamtschau der anstehenden Aufgaben und nach deren Dringlichkeit zu entscheiden, wie verfügbare Ressourcen eingesetzt werden sollen und können. Die Fokussierung der Hochschulen auf die Entwicklung des QM im Bereich Lehre sei wegen der Vorgaben bez. Akkreditierung und weiterer bundesweiter Vorgaben verständlich. Das ministerielle „Überstülpen“ eines einheitlichen Qualitäts- und Prozessmanagementsystems über alle Hochschulen erscheine nicht sachgerecht.

Sofern es an einzelnen Hochschulen bereits gute Standards oder gar „Best-Practice-Beispiele“ gebe, könnten diese jederzeit im Rahmen der Hochschulverbände vorgestellt und diskutiert werden. Dieses Vorgehen werde durch das Wissenschaftsministerium unterstützt.

Eine kontinuierliche Begleitung des Prozesses sowie eine Vorlagepflicht bezüglich der Evaluationsberichte sei aus Sicht des Wissenschaftsministeriums nicht zielführend und widerspräche dem Autonomiegedanken. Es gäbe dazu auch keine gesetzliche Vorgabe.

56.5 Schlussbemerkung

Nach Ansicht des ORH finden die Autonomie der Hochschulen und die Freiräume bei Ausgestaltung und Umfang des QMS ihre Grenzen in der Einhaltung der Verpflichtung des Hochschulgesetzes. Die Hochschulen haben daher effektive QMS zu etablieren und evaluieren zu lassen. Der dafür erforderliche Ressourceneinsatz ist aus Sicht des ORH wirtschaftlich. QM hilft Abläufe zu strukturieren und zu verbessern. Schwachstellen im System werden erkannt, Fehler frühzeitig aufgedeckt und behoben. Dies führt im Ergebnis zu einer transparenten und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung.

Eine Prozessbegleitung unter regelmäßiger Einholung von Informationen, für die das Wissenschaftsministerium eine ausreichende Rechtsgrundlage hat, ist kein Widerspruch zur Hochschulautonomie. Das sichert, dass gesetzliche Vorgaben und Zielver-

einbarungen nicht ins Leere laufen. Da vier der fünf geprüften Hochschulen selbst nach über zehn Jahren ihrer gesetzlichen Verpflichtung nicht im erforderlichen Maße nachgekommen sind, sollte das Wissenschaftsministerium zukünftig darauf im Rahmen seiner Aufsicht verstärkt hinwirken.



57 Reisekostenwesen an Hochschulen

(Einzelplan 15)

Anlässlich der Prüfung des ORH im Jahr 2010 war sich das Wissenschaftsministerium mit den Hochschulen einig, dass die damaligen Schwächen des Reisekostenwesens beseitigt werden müssen. Die ins Auge gefassten Ziele wurden bei weitem nicht erreicht.

Der ORH empfiehlt den Hochschulen, die Organisation des Reisekostenwesens zu optimieren und dafür die leistungsfähigen staatlichen IT-Programme flächendeckend einzusetzen. Er hält so jährliche Einsparungen bei den Personalkosten von mindestens 1,6 Mio. € für möglich.

Der ORH hat ab 2017 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg das Reisekostenwesen der Hochschulen an 9 Universitäten und 17 Fachhochschulen geprüft. Prüfungsmaßstäbe waren das staatliche Haushaltsrecht, insbesondere Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie Ordnungsmäßigkeit.

57.1 Ausgangslage

Der Freistaat gibt jährlich insgesamt ca. 100 Mio. € für Reisekosten aus²⁶⁵, davon entfallen etwa 50 Mio. € auf den Hochschulbereich. Für Reisekostenabrechnungen der Staatsverwaltung sind die vier Zentralen Abrechnungsstellen des Landesamts für Finanzen (LfF) zuständig. Die Hochschulen erledigen diese Aufgabe selbst.²⁶⁶

Das LfF setzt zur Reisekostenbearbeitung die Programme BayRMS (Bayerisches Reisesystem) und BayRKS(neu) (Bayerisches Reisekostenabrechnungssystem) ein. Beide Programme werden allgemein als Basiskomponenten einschließlich Support kostenlos vom LfF zur Verfügung gestellt.

BayRMS bildet den Workflow für den Genehmigungs- und Abrechnungsantrag ab. Die Anträge werden elektronisch auf Vollständigkeit geprüft und eröffnen die Möglichkeit, Reisemittel wie etwa Flüge, Mietwagen und Unterkünfte beim zentralen Reiseservice Bayern zu bestellen und die Kosten dafür außerhalb der Reisekostenabrechnungsstellen zu erstatten. Der Erfassungsaufwand in den Abrechnungsstellen entfällt, die Reisekostenabrechnung wird vereinfacht und beschleunigt.

BayRKS(neu) ist das automatisierte Abrechnungsprogramm der Reisekostenabrechnungsstellen zur Berechnung und Festsetzung der Reisekostenvergütung. Das Programm unterstützt die Sachbearbeitung durch neue Funktionen zur Abrechnung von Auslandsdienstreisen, Dienstreisen mit zeitlich zusammenhängenden Privatreisen sowie bei der Drittmittelverwaltung deutlich besser als das bisherige Verfahren BayRKS.

²⁶⁵ Stand 2019, vor der Corona-Pandemie.

²⁶⁶ § 4 Abs. 1 Nr. 3 ZustV-Bezüge.

Der ORH hatte bereits 2010 das Reisekostenwesen der Hochschulen geprüft und damals festgestellt, dass dort Organisation und Personaleinsatz unwirtschaftlich waren. Die Kosten pro Abrechnung betragen durchschnittlich 18,35 € bei den Universitäten und 29,47 € bei den Fachhochschulen. Der ORH hatte damals eine schrittweise Übertragung der Reisekostenbearbeitung auf das LfF empfohlen. Das Wissenschaftsministerium hatte das 2011 abgelehnt und im Schreiben vom 29.06.2011 mitgeteilt, es sei sich mit den Hochschulen einig, dass die vom ORH festgestellten Schwächen der Reisekostenabrechnung beseitigt werden müssten. Das Festhalten an der Zuständigkeit der Hochschulen würde es diesen ermöglichen, den Personaleinsatz durch eine Bündelung und Verschlinkung der internen Prozesse effektiver zu gestalten, als das bei einer zentralisierten Abrechnung beim LfF möglich wäre. Das bestehende Einsparpotenzial zeige sich bei einer Fachhochschule, wo es gelungen sei, den rechnerischen Aufwand durch organisatorische Maßnahmen auf 9,50 € pro Fall zu senken. Dem stehe ein Kostenaufwand von etwa 14 € pro Bescheid bei zentraler Abrechnung durch das LfF gegenüber. Eine rechnerische Messzahl pro Sachbearbeiter bei den Hochschulen könne bei 4.000 Abrechnungsfällen liegen.

57.2 Feststellungen

Reisekostenabrechnungen durch Hochschulen und LfF

Die Größe der Reisekostenstellen der Hochschulen war unterschiedlich und reichte von einem Mitarbeiter mit 0,7 VZK bis zu 29 Mitarbeitern mit 11,3 VZK. Die Zahl der Mitarbeiter für die Reisekostenbearbeitung erhöhte sich im Zeitraum von 2009 bis 2019 um 17,7 VZK (+ 38,7 %) auf 63,5 VZK. Die Zahl der Abrechnungen stieg im gleichen Zeitraum um 52.355 (+ 59,2 %) von 88.457 auf 140.812.

Abrechnungen Reisekosten Hochschulen			<i>Tabelle 73</i>
	2009	2019	Differenz
VZK	45,8	63,5	+ 17,7
Abrechnungen	88.457	140.812	+ 52.355
Abrechnungen pro VZK	1.935	2.240 ¹	+ 305

¹ Rundungswert.

Demgegenüber sank der entsprechende Personaleinsatz des LfF im selben Zeitraum um 18,4 VZK (- 13,7 %) auf 116 VZK. Die Zahl der Abrechnungen beim LfF nahm um 190.519 (+ 34,0 %) von 559.841 auf 750.360 zu.

Abrechnungen Reisekosten LfF			<i>Tabelle 74</i>
	2009	2019	Differenz
VZK	134,4	116,0	- 18,4
Abrechnungen	559.841	750.360	+ 190.519
Abrechnungen pro VZK	4.164	6.469	+ 2.305



Personaleinsatz

Das LfF gab ab 2016 zur Personalbemessung eine Messzahl von 5.000 Abrechnungen jährlich je VZK für die staatliche Verwaltung vor. Die Zentralen Abrechnungsstellen des LfF erstellten durchschnittlich knapp 6.500 Bescheide, eine Zentrale Abrechnungsstelle mit umfassendem IT-Einsatz bearbeitete 10.000 Fälle pro Jahr.²⁶⁷ Der Anteil der abgerechneten Auslandsreisen betrug beim LfF durchschnittlich 2 %.

Für den Hochschulbereich bestand keine Messzahl. Die durchschnittliche bearbeitete Fallzahl je VZK betrug im Hochschulbereich 2.240 pro Jahr. Der Anteil der abgerechneten Auslandsreisen lag bei durchschnittlich 20 %. Erfahrungsgemäß sind bei der Abrechnung von Auslandsreisen häufiger Rückfragen des Sachbearbeiters erforderlich. Der höhere Aufwand bei der Abrechnung von Auslandsreisen lässt sich durch entsprechende technische Unterstützung teilweise kompensieren, z. B. durch automatisierte Plausibilitätskontrollen bei Reisekostenanträgen.

Bei drei Universitäten wurden die Reisekostenabrechnungen zumindest teilweise dezentral auch auf Fakultäts-/Lehrstuhlebene bearbeitet. Dies führte zu Doppelstrukturen.

Personalkosten

Die Personalkosten pro Abrechnung reichten bei den Hochschulen von 17,14 € bis 73,89 €. Sie betrugen mit durchschnittlich 32,27 € ca. das 2 ½-Fache der Kosten des LfF, wo sie sich auf 13,02 € beliefen. Dabei sind bei den Hochschulen weitere Kosten der Finanzbuchhaltung noch nicht vollständig berücksichtigt. Hingegen sind beim LfF alle Verfahrenskosten eingeschlossen (auch Kosten der Leitstelle, der Programmentwicklung und der Betreuung der Sachbearbeiter und Programmanwender).

Abrechnungsverfahren und -dauer

Die Bearbeitung von Reisekostenanträgen unterschied sich 2019 an Fachhochschulen von denen an Universitäten: Die Fachhochschulen setzten nach dem Vorbild des LfF zur Bearbeitung der Reisekostenanträge seit 2019 die IT-Verfahren BayRMS und BayRKS(neu) ein. Damit werden die Reisekostenprozesse Genehmigung, Abrechnung, Bescheiderteilung und Zahlung vollständig elektronisch abgebildet. Eine automatisierte Plausibilitätskontrolle lässt dabei nur vollständig ausgefüllte und in sich schlüssige

Anträge zu. Die Fachhochschulen hatten zur Einführung von BayRMS und BayRKS(neu) eine Kopfstelle gebildet, die ihre fachlichen Anforderungen an die IT-Verfahren koordinierte und in der Einführungsphase zentraler Ansprechpartner des LfF war.

BayRMS und BayRKS(neu) werden derzeit bei einer Universität pilotiert. Für die Universitäten besteht bisher keine mit der o. g. Kopfstelle zur Einführung der IT-Verfahren vergleichbare Einrichtung.

²⁶⁷ Bei dieser Abrechnungsstelle gingen sehr viele Abrechnungsanträge online über das Mitarbeiterserviceportal ein.

Die Zeitspanne vom Eingang des Reisekostenantrags bis zur kassentechnischen Abwicklung betrug bei den Fachhochschulen meist zwischen 3,4 und 23,1 Tagen; zwei Fachhochschulen, die BayRMS und BayRKS(neu) noch nicht vollständig eingeführt hatten, benötigten länger: im Durchschnitt 79,6 bzw. 48,4 Tage. Die Universitäten brauchten z. T. deutlich länger, hier lag die Bandbreite zwischen 21,5 und 132,6 Tagen. Insgesamt lag der Durchschnitt bei allen Hochschulen bei ca. 41 Tagen. Beim LfF lag die Zeitspanne zwischen Eingang des Reisekostenantrags bis zur kassentechnischen Abwicklung mit BayRMS und BayRKS(neu) durchschnittlich bei ca. 6 Tagen; soweit noch Abrechnungsanträge in Papier eingingen, kam es zur Festsetzung innerhalb von ca. 17 Tagen.

Stand der Neuorganisation

Der ORH stellte bei seiner Prüfung fest, dass die vom Wissenschaftsministerium 2011 dargestellte Möglichkeit einer Neuorganisation nicht umgesetzt worden war. Nach Auskunft der Hochschulen hatte das Wissenschaftsministerium sie nicht über sein Schreiben vom 29.06.2011 informiert. Soweit es zu organisatorischen Veränderungen gekommen war, hatte dies auf Eigeninitiativen der Hochschulen beruht. Lediglich eine Universität, die der ORH 2014 geprüft hatte, hat daraufhin ihre bisher dezentrale Organisation mit sechs Reisekostenstellen auf eine konzentriert.

57.3 Würdigung und Empfehlungen

Das Wissenschaftsministerium hat es unterlassen, Maßnahmen zur Verbesserung des Reisekostenwesens bei den Hochschulen zu ergreifen. Die Hochschulen wussten nicht einmal von der damaligen Aussage des Ministeriums gegenüber dem ORH.

Doppelstrukturen bei der Abrechnung von Reisekosten bei den Hochschulen verursachen Zusatzaufwand, darunter erhöhten Personalaufwand, und sind unwirtschaftlich. Die Personalkosten pro Abrechnung überstiegen 2019 die gesamten Verfahrenskosten des LfF um ca. das 2 ½-Fache. Die vom Wissenschaftsministerium 2011 angestrebte Reduzierung der Kosten pro Abrechnung und damit auch der Personalkosten wurde weit verfehlt; die durchschnittliche Fallzahl pro VZK stieg in zehn Jahren nur gering um 300 Fälle pro Jahr. Die Dauer zwischen Antrag und Bescheid bei den Hochschulen, die etwa dreifach länger ist als beim LfF, belegt mangelnde Effizienz. Darauf weisen auch die im Vergleich zum LfF deutlich geringeren Abrechnungszahlen der Hochschulen hin. Der ORH empfiehlt deshalb, BayRMS und BayRKS(neu) schnell bei allen Hochschulen einzuführen. Dabei hat sich bei den Fachhochschulen eine Kopfstelle bewährt.

Das Wissenschaftsministerium sollte für die Reisekostenbearbeitung an den Hochschulen eine Messzahl einführen. Schon 2011 schien dem Ministerium eine Größenordnung von jährlich 4.000 Reisekostenabrechnungen pro VZK machbar, die einer Einsparung



von rd. 28 VZK bzw. rd. 1,6 Mio. € entspräche. Angesichts der zwischenzeitlich wesentlich leistungsfähigeren IT-Verfahren BayRMS und BayRKS(neu) erscheint selbst bei Berücksichtigung des Arbeitsaufwands für Auslandsreisekostenabrechnungen eine deutlich höhere Messzahl realistisch. Bei jährlich 5.000 Abrechnungen je VZK ergäbe sich für die Hochschulen rechnerisch eine mögliche Personaleinsparung von 35 VZK, dies entspräche einer jährlichen Einsparung von rund 2 Mio. €.

57.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Wissenschaftsministerium weist darauf hin, dass es die Hochschulen 2011 über seine Stellungnahme zu den Feststellungen des ORH zur damaligen Querschnittsprüfung durch Abdruck seines Schreibens vom 29.06.2011 je an die Kanzlersprecher der Universitäten und Fachhochschulen in Kenntnis gesetzt habe.

Mit der Einrichtung und Finanzierung der Kopfstelle an der Ostbayerischen Technischen Hochschule Amberg-Weiden habe es den Modernisierungsprozess der fortschreitenden Digitalisierung und der Verwendung der Reisekostenabrechnungsprogramme an den Fachhochschulen koordiniert und damit den Grundstein für alle künftigen Effizienzsteigerungen gelegt. Für die Zukunft bleibe es den Hochschulen unbenommen, eine Sprecherhochschule zur Abstimmung künftiger neuer Anforderungen gegenüber dem LfF einzurichten. Auch in der Aufbauorganisation seien deutliche Verbesserungen erzielt worden. Durch die Schließung einer dezentralen Abrechnungsstelle an einer Hochschule sei der Empfehlung zur Personaleinsparung zumindest teilweise Rechnung getragen worden. Zwei weitere Universitäten hätten angekündigt, ihre dezentralen Strukturen auf eine zentrale Reisekostenabrechnung an der Hochschule umzustellen. Die Einschätzung, das Wissenschaftsministerium habe es unterlassen, Maßnahmen zur Verbesserung des Reisekostenwesens bei den Hochschulen zu ergreifen, ließe sich vor diesem Hintergrund nicht aufrechterhalten.

Eine vom ORH angenommene Messzahl von 5.000 berücksichtige nicht ausreichend die Aspekte, die mit Dienstreisen im Hochschulbereich verbunden seien und erscheine auch bei künftigem Volleinsatz von BayRMS und BayRKS(neu) als deutlich zu hoch. Das Wissenschaftsministerium verweist auf erhebliche strukturelle Unterschiede der Hochschulen zu klassischen Verwaltungsbereichen. Angeführt werden z. B. eine hohe Fluktuation des Personals, ein deutlich höherer Anteil von z. T. auch länger dauernden Auslandsdienstreisen, drittmittelfinanzierte Reisen und ein hoher Anteil an zulässiger Verbindung von Dienst- mit Privatreisen.

Das Wissenschaftsministerium geht davon aus, dass mit der vorgeschlagenen Einführung von BayRMS und BayRKS(neu) die Zahl von Abrechnungen pro VZK zu steigern sei. Eine belastbare Prognose zum künftigen quantitativen Umfang und der zu erwartenden Effizienzsteigerung könne nicht abgegeben werden. An den Hochschulen trotz hochschulspezifischen Mehraufwands die gleichen Messzahlen festzulegen, die auch für die Reisekostenbearbeitung beim LfF gelten, erscheine nicht angemessen. Wesent-

lich sinnvoller und aussagekräftiger erscheine ein Vergleich der einzelnen Hochschulen, unter denen es durchaus Musterbeispiele für ein hohes Maß an Effizienz gebe. Die bevorstehende Reform des Hochschulrechts werde es den Hochschulen ermöglichen, ihre Organisationsstruktur eigenverantwortlich zu bestimmen. Dabei werde lediglich ein minimaler gesetzlicher Rahmen vorgegeben werden. Es sei abzuwarten, wie sich die Hochschulen in den kommenden Jahren neu organisieren.

57.5 Schlussbemerkung

Auch nach der angekündigten Reform des Hochschulrechts und einer weitgehenden Hochschulautonomie gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Bearbeitung von Reisekostenabrechnungen. Eine wirtschaftlichere Bearbeitung der Reisekosten ließe sich auf der Grundlage von Zielvereinbarungen zwischen Ministerium und Hochschulen erreichen.

Eine aktive Begleitung des Wissenschaftsministeriums fand bisher kaum statt. Die Information der Kanzlersprecher der Universitäten und der Fachhochschulen über die damalige ORH-Prüfung und die sechs Jahre später finanzierte Einrichtung einer Kopfstelle für die Einführung von BayRMS bei den Fachhochschulen ist zu wenig. Zwischen 2009 und 2019 konnten die Hochschulen zudem die Zahl ihrer Reisekostenabrechnungen je VZK kaum steigern.

Der ORH empfiehlt, zur Berücksichtigung der Besonderheiten in der Reisekostenabrechnung bei den Hochschulen die deutlich erweiterten aktuellen Programme BayRMS und BayRKS(neu) flächendeckend zu nutzen; zudem bietet sich eine hochschulinterne Bündelung an, um eine entsprechende Spezialisierung in der Sachbearbeitung aufzubauen. So ließen sich nach Einschätzung des ORH wenigstens die vom Wissenschaftsministerium bereits 2011 genannten 4.000 Abrechnungen pro VZK und damit Einsparungen von mindestens 1,6 Mio. € erreichen.



58 Patientenverpflegung an den Universitätsklinika

(Kap. 15 08, 15 13, 15 18, 15 20, 15 22)

Die Universitätsklinika bestellten und bezahlten weit mehr Patientenessen als sie benötigten. Dadurch entstanden allein 2012 bis 2018 Mehrkosten von mindestens 9,6 Mio. €. Auch Universitätsklinika haben den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu beachten. Angesichts des erheblichen Einsparpotenzials empfiehlt der ORH dem Wissenschaftsministerium dringend, das Thema im Aufsichtsrat aufzugreifen.

Der ORH hat 2019/2020 die Kosten der Patientenverpflegung an fünf Universitätsklinika geprüft. Die Prüfung umfasste die Geschäftsjahre 2012 bis 2018. Prüfungsmaßstab war die Wirtschaftlichkeit²⁶⁸ der Patientenverpflegung.

58.1 Ausgangslage

Der Freistaat betreibt seine Universitätsklinika als Anstalten des öffentlichen Rechts. Er haftet für deren Verbindlichkeiten als Gewährträger unbeschränkt. Die Universitätsklinika stehen unter der Rechtsaufsicht des Wissenschaftsministeriums. Aufsichtsräte entscheiden in grundsätzlichen Angelegenheiten der Universitätsklinika und überwachen die Tätigkeit der Klinikumsvorstände. Die Aufsichtsräte bestehen zur Hälfte aus staatlichen Vertretern. Während der Freistaat den Universitätsklinika für deren Aufgaben in Forschung und Lehre einen Zuschuss gewährt, müssen diese ihre laufenden Aufwendungen für die Krankenversorgung, zu der auch die Patientenverpflegung zählt, selbst erwirtschaften.²⁶⁹

Die Patientenverpflegung der Universitätsklinika ist unterschiedlich organisiert: Während die Universitätsklinika Würzburg (WÜ) und Erlangen (ER) die Patientenverpflegung selbst übernehmen, haben das Klinikum der Universität München (KUM), das Klinikum rechts der Isar der Technischen Universität München (MRI) und das Universitätsklinikum Regensburg (R) diese ausgelagert.

Bei allen Universitätsklinika gelten folgende Messgrößen:

- **Beköstigungstage:** Für jeden Tag, an dem sich der stationäre Patient im Klinikum befindet, wird die volle Verpflegungsleistung und damit jeweils ein Beköstigungstag angesetzt.
- **Belegungstage:** Die Belegungstage bzw. Berechnungstage umfassen die Summe der an den einzelnen Tagen am Klinikum voll- bzw. teilstationär untergebrachten Patienten.

²⁶⁸ Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BayUniKlinG.

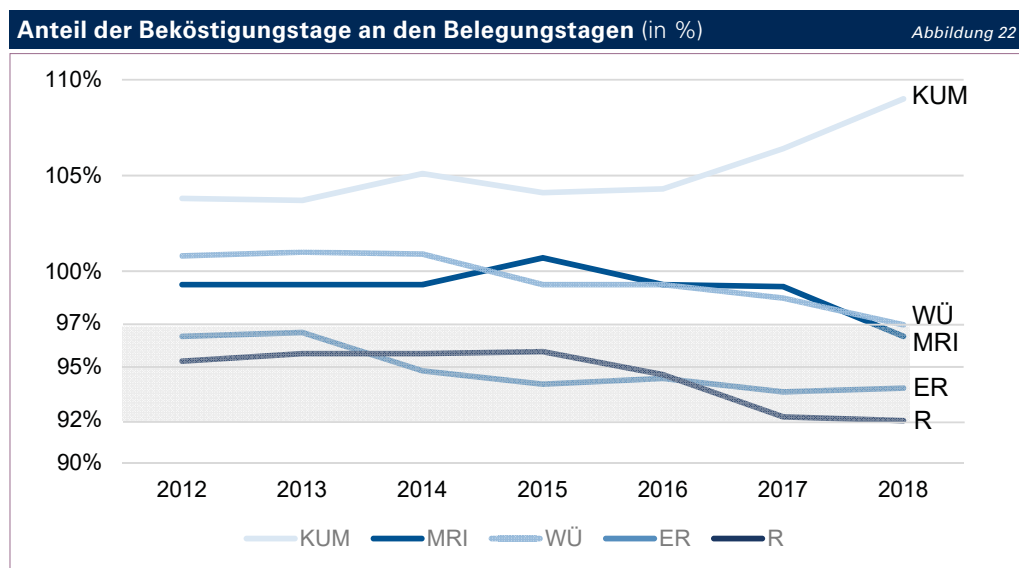
²⁶⁹ Organisation und Aufsicht sind im BayUniKlinG, insbesondere in Art. 1 bis 8 geregelt.

58.2 Feststellungen

Der ORH glich die Beköstigungstage mit den Belegungstagen der Universitätsklinik für 2012 bis 2018 ab. Hierbei hat der ORH für alle teilstationären Patienten, zu denen auch Patienten der Tageskliniken zählen, einen vollen Beköstigungstag angenommen.

Nach langjährigen Erfahrungswerten liegen die Beköstigungstage zwischen 92 und 97 % der Belegungstage (in Abbildung 22 grau hinterlegt), da Intensivpatienten, frisch operierte bzw. zu operierende Patienten keine Kost erhalten. Höhere Quoten deuten auf unnötige Bestellungen und „Schwarzesser“ hin.

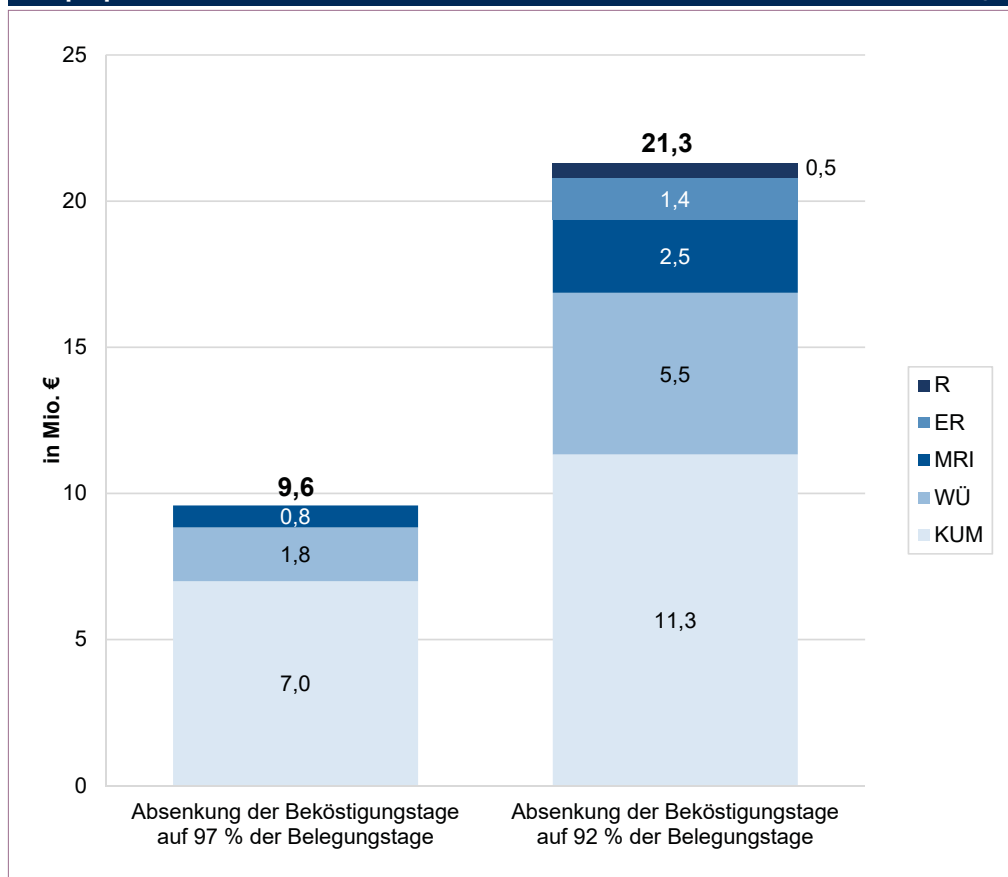
Überschreitungen dieser Erfahrungswerte hatte der ORH bereits in vorangegangenen Prüfungen beim KUM, MRI und R bemängelt.



Im aktuellen Prüfungszeitraum entsprachen die Beköstigungstage bei R und ER den Erfahrungswerten zwischen 92 und 97 %. Bei KUM, MRI (außer 2018) und WÜ lagen die Beköstigungstage über den Erfahrungswerten. Bei MRI und WÜ überstiegen die Beköstigungstage zeitweise, beim KUM dauerhaft, die Belegungstage. In diesen Fällen wurden mehr Patientenessen ausgegeben als sich Patienten im Klinikum befunden haben.

Das MRI erreichte erstmals 2018 eine Absenkung auf 96,6 %, nachdem es sein Controlling beim Abgleich der Beköstigungstage mit den Patientenzahlen verbessert hatte. WÜ und KUM nahmen einen solchen Abgleich durch Controlling nicht regelmäßig vor.

Auf Basis der Erfahrungswerte und der entsprechenden Kosten pro Beköstigungstag lässt sich errechnen, wie hoch die Kosten für die Patientenverpflegung gewesen wären, wenn die Beköstigungstage auf 92 bzw. 97 % der Belegungstage abgesenkt worden wären. Demnach bestand folgendes Einsparpotenzial bei den Universitätsklinik:

Einsparpotenzial 2012 bis 2018 (in Mio. €) Abbildung 23


Das Einsparpotenzial bewegte sich von 2012 bis 2018 zwischen 9,6 Mio. € (97 % der Belegungstage) und 21,3 Mio. € (92 % der Belegungstage). Davon entfielen allein auf KUM und WÜ in Summe zwischen 8,8 und 16,8 Mio. €.

58.3 Würdigung

Nur zwei von fünf Universitätsklinika haben es zwischen 2012 und 2018 geschafft, ihre Beköstigungstage im Rahmen der Erfahrungswerte zu halten. Ein Universitätsklinikum hingegen lag mit seinen Beköstigungstagen sogar dauerhaft über den Belegungstagen. Die Uniklinika haben damit im Prüfungszeitraum mindestens 9,6 Mio. € zu viel für die Patientenverpflegung aufgewendet. Dies widerspricht dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.

Es ist nicht akzeptabel, wenn die Zahl der Patientenessen die Zahl der Patienten im Klinikum überschreitet. Nach dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz reicht es auch nicht aus, wenn die Beköstigungstage zu 100 % den Belegungstagen entsprechen: da nicht alle Patienten ein Essen benötigen, werden bei einer Quote von 100 % immer noch zu viele Essen bestellt, produziert und damit bezahlt.

Langjährige Erfahrungswerte zeigen, dass Beköstigungstage zwischen 92 und 97 % der Belegungstage realistisch sind. Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verlangt auch von den Uniklinika, eine möglichst geringe Quote zu erzielen. Vor dem Hintergrund, dass ein Uniklinikum 92 % erreicht hat, ist eine Quote von über 97 % nicht akzeptabel.

Eine entscheidende Rolle für das wirtschaftliche Vorgehen bei der Patientenverpflegung spielt ein wirksames Controlling, wie R und für 2018 auch MRI zeigen. Bei KUM und WÜ fehlt ein entsprechendes Controlling, was sich negativ auf das Ergebnis auswirkt: Allein auf diese beiden Universitätsklinika entfallen mehr als 75 % des Einsparpotenzials im Prüfungszeitraum.

58.4 Stellungnahme der Verwaltung

Zusammenfassend stellt das Wissenschaftsministerium für das KUM fest, dass die Gesamtzahl der zu viel erzeugten Beköstigungstage sich aus den systembedingten Reserven und den nicht-systembedingten Reserve-Essen zusammensetzt.

Die systembedingten Reserven seien notwendig und Voraussetzung für die Funktionalität des vom KUM in 2017 umgesetzten neuen Speiseversorgungskonzeptes nach dem zentralen Verteilküchenprinzip. Mit Umsetzung des zentralen Verteilküchenprinzips würden 1,5 Mio. € p. a. eingespart. Eine signifikante Reduzierung der systembedingten Reserven würde das Versorgungskonzept in Frage stellen.

Davon unabhängig habe das KUM Maßnahmen zur Reduzierung der nicht-systembedingten Reserve-Essen eingeleitet. Mit der ersten Maßnahme hätten bis Juni 2020 bereits 5,6 % Beköstigungstage eingespart werden können. Bis 2021 sei eine weitere Reduktion um 1,4 % vorgesehen.

Ebenfalls in 2021 sei beim KUM die sachgerechte Anpassung der Beköstigungstage-Statistik durch Ausgliederung der tagesklinischen und ambulanten Beköstigungstage geplant; denn diese Patienten würden nur Beköstigungs-, aber keine Belegungstage erzeugen. Hieraus ergäbe sich eine weitere Reduzierung um 3,2 %.

Bei WÜ sei ein positiver Trend erkennbar. So habe sich das Verhältnis von Beköstigungs- zu Belegungstagen von 2012 bis 2018 von über 100 % auf 97 % reduziert. Für 2019 liege das Verhältnis noch deutlich niedriger.

Für das MRI sei Ende des Jahres 2017 ein Menübestellsystem für alle Stationen eingeführt worden. Mithilfe dieses Systems sei es möglich, Bestellungen anhand der Patientennamen aufzunehmen. Die Aufnahme der Mahlzeiten erfolge größtenteils durch Menüassistenten der Servicegesellschaft. Eine genaue Essensbestellung werde dadurch sichergestellt. Dadurch habe der Vergleichswert zwischen Beköstigungstag und Belegungstagen im Jahr 2018 bereits auf unter 97 % gesenkt werden können.



58.5 Schlussbemerkung

Die vom KUM bereits umgesetzten bzw. geplanten Maßnahmen können nur ein erster Schritt sein. Im Übrigen kann das in Aussicht gestellte Einsparpotenzial beim KUM nicht bestätigt werden, zumal der ORH die genannten Verbesserungen im Wesentlichen bei seinen Berechnungen bereits berücksichtigt hatte.

Die Universitätsklinika bestellten und bezahlten weit mehr Patientenessen als sie benötigten. Dadurch entstanden allein 2012 bis 2018 Mehrkosten von mindestens 9,6 Mio. €.

Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz verlangt auch von den Universitätsklinika, eine möglichst geringe Quote von Beköstigungs- zu Belegungstagen zu erzielen. Vor dem Hintergrund, dass ein Uniklinikum 92 % erreicht hat, sollten alle Universitätsklinika dauerhaft eine Quote von 97 % unterschreiten.

Auf die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes zu achten, ist auch Aufgabe des zuständigen Wissenschaftsministeriums. Angesichts des erheblichen Einsparpotenzials empfiehlt der ORH dem Wissenschaftsministerium dringend, das Thema insbesondere im Aufsichtsrat aufzugreifen.

Vom Großen Kollegium des ORH am 11.02.2021 beschlossen.



Christoph Hillenbrand
Präsident



Bildnachweise

- S. 144 Astroid / stock.adobe.com
- S. 152 Gina Sanders / stock.adobe.com
- S. 178 ChristArt / stock.adobe.com
- S. 186 Gina Sanders / stock.adobe.com
- S. 196 Sergey Yarochkin / stock.adobe.com
- S. 204 gradt / stock.adobe.com
- S. 216 Antonello / stock.adobe.com
- S. 226 SG-design / stock.adobe.com
- S. 234 Per Swantesson/Stocksy / stock.adobe.com

IMPRESSUM

Herausgeber:

Bayerischer Oberster Rechnungshof
vertreten durch den

Präsidenten Christoph Hillenbrand

Kaulbachstraße 9

80539 München

Telefon: (089) 2 86 26-0

Telefax: (089) 2 86 26-277

E-Mail: poststelle@orh.bayern.de



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