



München, 08.04.2025

Oberster Rechnungshof legt Jahresbericht 2025 vor Finanzielle Spielräume durch Haushaltsdisziplin sichern

„Haushaltsdisziplin und die notwendige Aufgaben- und Ausgabenkritik sind Grundlage jeder soliden Haushaltsführung. Daran ändern auch die jüngst beschlossenen Verschuldungsmöglichkeiten im Grundgesetz nichts. Es kommt jetzt entscheidend darauf an, damit verantwortungsbewusst und generationengerecht umzugehen. Die Schuldenbremse des Grundgesetzes ist ja nicht aufgehoben, sondern nur verändert. Um finanzielle Spielräume für Zukunftsinvestitionen zu sichern, müssen mit Blick auf die laut Steuerschätzung zu erwartenden Steuereinnahmen in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld Staatsaufgaben dringend priorisiert werden“, stellt Präsidentin [Heidrun Piwernetz](#) anlässlich der Veröffentlichung des ORH-Berichts 2025 fest.

Sie führt weiter aus: „Eine leistungsfähige öffentliche Infrastruktur ist grundsätzlich aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren. Daher kommen Schulden nur für nachgewiesen zusätzliche Maßnahmen in Betracht, die über den Status quo hinaus gehen und nachfolgenden Generationen zugutekommen. Und nur so kann überhaupt gerechtfertigt werden, dass diese die erheblichen Zinslasten aus einer möglichen enormen Neuverschuldung und die damit einhergehenden finanziellen Einschränkungen tragen müssen.“ Darin sind sich die Landesrechnungshöfe in einer [Gemeinsamen Erklärung zum Schuldenpaket](#) vom 24.03.2025 einig.

Auch Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau rücken immer stärker in den Fokus. In die derzeit laufenden Verfahren des Landtags und der Staatsregierung bringt sich der ORH im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben mit konkreten Vorschlägen - insbesondere zur Änderung der Verwaltungsvorschriften im Förderwesen - ein. Die Präsidentin des ORH unterstreicht, dass „Regelungen für Verwaltungshandeln in einem Rechtsstaat grundsätzlich notwendig und per se nicht schädlich sind. Dabei sollten Gesetze und Verwaltungsvorschriften so einfach wie möglich und nur so komplex wie nötig sein. Die entscheidenden Weichen werden hier schon gestellt, wenn Vorschriften entstehen. Insbesondere bei staatlichen Förderungen gilt es, die Balance zwischen notwendiger Regelungstiefe und einfacher Abwicklung zu finden. Dafür können die Prüfungsergebnisse des ORH wertvolle Erkenntnisse liefern. Der ORH unterstützt einen gleichzeitig ordnungsmäßigen, konsequent digitalen und effizienten Verwaltungsvollzug“, so Piwernetz.

Der Jahresbericht 2025 befasst sich damit in 7 von 16 Einzelbeiträgen. Geprüft werden sollte aus seiner Sicht, Förderrichtlinien zusammenzuführen und dabei den Fördervollzug zu vereinfachen. Zudem schafft jeder neue Förderbereich zusätzlichen Verwaltungsaufwand: Allein zur Förderung der Pflanzung, der Pflege und des Erhalts von Streuobstbäumen gibt es im Freistaat mittlerweile vier verschiedene Förderprogramme in zwei Ministerien.

Für das **Haushaltsjahr 2023** bestätigt der ORH der Staatsregierung auf Basis des Haushaltsgesetzes 2023 insgesamt eine geordnete Haushalts- und Wirtschaftsführung. Das Testat des ORH ist eine wesentliche Grundlage dafür, dass der Landtag die Staatsregierung für dieses Rechnungsjahr entlasten kann (vgl. Art. 80 Abs. 1 Bayerische Verfassung). Die bereinigten Einnahmen gingen 2023 um gerundet 3,7 auf 70,7 Mrd. € (-4,9 %) zurück. Grund hierfür waren insbesondere die niedrigeren Steuereinnahmen sowie die rückläufigen Zuweisungen des Bundes. Die bereinigten Ausgaben gingen um 0,6 auf 70,9 Mrd. € (-0,8 %) zurück; dies war überwiegend auf die geringeren Ausgaben beim Sonderfonds Corona-Pandemie zurückzuführen.

Nachfolgend **weitere wichtige Daten der Haushalte 2022 und 2023** im Überblick:

Wichtige Haushaltsdaten	2022	2023	Jahresbericht 2025
Einnahmen (bereinigt)	74,3 Mrd. €	70,7 Mrd. €	Seiten 41, 93
darunter Steuereinnahmen	54,9 Mrd. €	54,2 Mrd. €	Seiten 44, 116
Ausgaben (bereinigt)	71,5 Mrd. €	70,9 Mrd. €	Seiten 41, 94
darunter Personalausgaben	26,5 Mrd. €	27,5 Mrd. €	Seite 51
Investitionen	9,3 Mrd. €	10,0 Mrd. €	Seite 61
Kommunaler Finanzausgleich	10,6 Mrd. €	10,9 Mrd. €	Seite 58
Finanzierungssaldo	2,8 Mrd. €	-0,3 Mrd. €	Seiten 43, 111
Ausgabereste	14,1 Mrd. €	12,4 Mrd. €	Seiten 29, 100
Haushaltssicherungsrücklage	9,0 Mrd. €	10,0 Mrd. €	Seiten 65, 120
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	36,9 Mrd. €	36,6 Mrd. €	Seiten 71, 123
Zinsausgaben	0,4 Mrd. €	0,3 Mrd. €	Seiten 72, 124

Der Jahresbericht befasst sich mit den Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug (Textnummern/TNrn. 1 bis 14). Darüber hinaus berichtet der ORH auch über ausgewählte Entwicklungen der Haushaltslage und Aktuelles. Dabei stellt er zu wichtigen haushaltsrelevanten Themen längerfristige Entwicklungen dar und gibt einen Ausblick (TNrn. 15 bis 23). Mit dem Jahresbericht wird sich der Landtag im Einzelnen beschäftigen und dazu ggf. beschließen, welche Maßnahmen die Staatsregierung einleiten soll.

Die Einzelprüfungsergebnisse des ORH (TNrn. 40 bis 55) haben folgende **Schwerpunkte**:

Bürokratieabbau / Verwaltungsvereinfachung

[Finanzmitteleinsatz für den Waldumbau und Vollzug des Jagdgesetzes \(TNr. 41\)](#)

Das Forstministerium förderte den Waldumbau von 2008 bis 2023 mit 273 Mio. €. Den Großteil davon gab es für kostenintensive Baumpflanzungen aus. Der Waldumbau ist ein zentrales Ziel der bayerischen Forstwirtschaft, um klimastabile Wälder zu schaffen.

Angepasste Wildbestände sind eine zentrale Voraussetzung für einen wirtschaftlichen und erfolgreichen Waldumbau. Bayerisches Waldgesetz und Bayerisches Jagdgesetz greifen ineinander und bilden einen einheitlichen Rechtsrahmen. Der ORH empfiehlt, dass Wirtschafts- und Forstministerium zeitnah gemeinsam effizientere Lösungen erarbeiten.

↳ [Umsetzung des Bayerischen Streuobstpakts \(TNr. 42\)](#)

Mit dem 2021 geschlossenen Streuobstpakt sollen der aktuelle Bestand gesichert und bis 2035 eine Million zusätzliche Streuobstbäume gepflanzt werden. Die Förderung der Pflanzung, der Pflege und des Erhalts von Streuobstbäumen hat bis 2035 ein Volumen von 670 Mio. €. Dazu gibt es mittlerweile vier verschiedene Förderprogramme. Im Interesse der Verwaltungsvereinfachung empfiehlt der ORH, die unterschiedlichen Förderprogramme und Zuständigkeiten grundlegend zu vereinheitlichen und bürokratische Hürden abzubauen.

↳ [Projektwoche „Alltagskompetenzen - Schule fürs Leben“ an staatlichen Schulen \(TNr. 45\)](#)

Seit dem Schuljahr 2021/2022 sollen staatliche Schulen eine Projektwoche „Alltagskompetenzen - Schule fürs Leben“ in einer ausgewählten Jahrgangsstufe ihrer Schule durchführen. Die Umsetzung verursacht Aufwand bei den Schulen und bei den Regierungen. Mindestens jede fünfte Schule hielt den Aufwand für zu hoch. Der ORH empfiehlt, den Aufwand derartiger Projekte sowohl bei den Schulen als auch bei den vollziehenden Verwaltungsbehörden so gering wie möglich zu halten, das Verfahren zu vereinfachen und damit einen Beitrag zum Bürokratieabbau zu leisten.

↳ [Besteuerung kommunaler Mandatsträger \(TNr. 47\)](#)

Kommunale Mandatsträger erhalten für ihr Ehrenamt eine Vergütung, die der Einkommensteuer unterliegt. In 58 % der vom ORH geprüften Fälle wurde diese fehlerhaft besteuert. Als Hauptursachen sieht der ORH die unübersichtlichen Regelungen zu Frei- und Mindestbeträgen, eine mangelhafte Information der Mandatsträger über ihre steuerlichen Pflichten sowie die oft fehlenden und nicht einheitlichen Kontrollmitteilungen der Kommunen. Nach Einschätzung des ORH beruht die fehlerhafte Besteuerung in aller Regel nicht auf mangelnder Steuerehrlichkeit. Dies wird insbesondere daran deutlich, dass Mandatsträger in fast einem Drittel der fehlerhaft besteuerten Fälle zu viel Gewinn erklärt und versteuert haben. Der ORH empfiehlt, bis zu den nächsten Kommunalwahlen 2026 Maßnahmen zu ergreifen, dass ehrenamtliche kommunale Mandatsträger ihren zusätzlichen steuerlichen Pflichten ohne großen Aufwand und möglichst unbürokratisch nachkommen können.

↳ [Förderung von Kinderwunschbehandlungen \(TNr. 52\)](#)

Seit Ende 2020 finanziert Bayern paritätisch mit dem Bund ein Förderprogramm für Kinderwunschbehandlungen. Bis Anfang 2023 wurden hierfür 6,4 Mio. € verausgabt, davon 3,2 Mio. € bayerische Mittel. Für den gemeinsamen Fördervollzug stellt Bayern ein aufwendiges und detailliertes Förder- und Prüfverfahren zur Verfügung, dessen

Verwaltungskosten bei über 60 % der ausgereichten bayerischen Fördermittel liegen. Dieser hohe Verwaltungsaufwand ist unwirtschaftlich. Der Bund beteiligt sich nicht an dessen Kosten. Bei der Förderung von Kinderwunschbehandlungen in Bayern wäre ein Bürokratieabbau - auch im Sinne der betroffenen Paare - wünschenswert, der Verwaltungsaufwand sollte deutlich reduziert werden.

↳ [Förderung der Pflegestützpunkte \(TNr. 54\)](#)

Das Gesundheitsministerium fördert die Kommunen beim Betrieb von Pflegestützpunkten. Das Landesamt für Pflege setzte 2023 für den Vollzug dieser Förderung 3,9 Vollzeitstellen ein. Dies entsprach jährlichen Personaldurchschnittskosten von über 300.000 € bei einem Fördervolumen von 600.000 €. Damit fiel beim Freistaat für 2 € Förderung zusätzlich 1 € an Personalkosten an. Trotz dieses hohen Ressourceneinsatzes kam es zu langen Bearbeitungszeiten. Die wesentliche Ursache liegt nach Ansicht des ORH in der übermäßig aufwendigen Gestaltung des Förderverfahrens. Das Gesundheitsministerium sollte alle Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung ausschöpfen, um den hohen Verwaltungsaufwand zu reduzieren und Bürokratie abzubauen.

↳ [Hebammenbonus \(TNr. 55\)](#)

Seit 2018 gewährt Bayern freiberuflich tätigen Hebammen bei Betreuung von mindestens vier Geburten pro Jahr einen jährlichen Bonus von 1.000 € als eine von mehreren freiwilligen Leistungen. Für das Jahr 2022 wurden 923.000 € bewilligt. Damit soll eine flächendeckende Geburtshilfeversorgung sichergestellt werden. Wie dieses Ziel durch den Bonus erreicht werden soll, ist nicht festgelegt. Das Gesundheitsministerium verfügt über keinerlei Daten zum Versorgungsumfang und Bedarf an Hebammenleistungen in Bayern. Gleichwohl wird der Bonus für weitere drei Jahre gewährt. Der ORH empfiehlt Finanzhilfen nur dann zu gewähren, wenn zuvor ein tatsächlicher Bedarf nachgewiesen wird. Das Gesundheitsministerium sollte endlich den Hebammenbonus zielgerichtet und bedarfsgerecht ausrichten sowie zum Bürokratieabbau eine Zusammenfassung der unterschiedlichen finanziellen Leistungen zur Hebammenversorgung prüfen.

Steuereinnahmen und Digitalisierung

↳ [Spielbanküberwachung \(TNr. 40\)](#)

In den Bayerischen Spielbanken sind Arbeitsweise, Personalausstattung und Präsenzpflicht des Spielbankaufsichtsdiensts trotz enorm verbesserter technischer Überwachungsmöglichkeiten und fortschreitender Digitalisierung nahezu unverändert. Der ORH empfiehlt, die digitalen Überwachungsmöglichkeiten stärker zu nutzen und so gleichzeitig den Personalbedarf anzupassen.

↳ [Steuerliche Berücksichtigung staatlicher Fördermittel zur Energiewende \(TNr. 46\)](#)

Mehr als jeder zweite Vermieter hat in 2018 erhaltene staatliche Förderungen im Rahmen der Energiewende nicht in seinen Steuerklärungen angegeben. Übertragen

auf die Folgejahre schätzt der ORH die hierdurch verursachten Steuerausfallrisiken in Bayern auf eine Größenordnung von 340 Mio. € bis 2023. Dies hätte durch einen Informationsaustausch zwischen staatlichen Förderinstituten und der Steuerverwaltung vermieden werden können. Der ORH hält es schon wegen des Grundsatzes der Gleichmäßigkeit der Besteuerung für nicht hinnehmbar, dass Freistaat und Bund öffentliche Förderungen in Milliardenhöhe ausreichen und gleichzeitig nicht durch Kontrollmaterial zu einer korrekten Besteuerung beitragen. Der ORH empfiehlt, unverzüglich für einen digitalen Datenaustausch zwischen Förderinstituten und Steuerverwaltung zu sorgen. Angesichts der erheblichen Größenordnung von 340 Mio. € und der drohenden Verjährung sollte die Steuerverwaltung zeitnah die Daten bis 2023 von den Förderinstituten anfordern und risikoorientiert auswerten.

↳ [Sonderausgabenabzug der Kirchensteuer - Steuererklärung vereinfachen \(TNr. 48\)](#)

Obwohl den Finanzämtern in Bayern alle Daten zur richtigen Berechnung vorliegen, sind Millionen fehlerhafter Steuerbescheide mit unzutreffenden Kirchensteuer-Sonderausgaben ergangen, teils zugunsten der Steuerpflichtigen, aber noch häufiger zu deren Lasten. Dem Finanzministerium ist dies seit mindestens 2011 bekannt. Der ORH empfiehlt, die bisherige Verfahrensweise umgehend anzupassen, um die Gesetzmäßigkeit der Besteuerung herzustellen. Bei dieser Gelegenheit sollte die Verwaltung mit der Digitalisierung Ernst machen und die vorausgefüllte Steuererklärung um den Kirchensteuer-Sonderausgabenabzug erweitern. Dies würde Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung eine erhebliche Entlastung bringen, für weniger Bürokratie und für mehr Rechtssicherheit sorgen.

Staatliches Bauen

↳ [Bayerische Staatsgüter \(TNr. 49\)](#)

Die Bayerischen Staatsgüter sind ein Unternehmen für Forschungs- und Bildungsaufgaben im Bereich der Landwirtschaft mit 26 Standorten in Bayern, 500 Gebäuden, 2.800 ha landwirtschaftlicher Flächen sowie umfangreichem Tierbestand. Sie wurden bei der Neustrukturierung der Landesanstalt für Landwirtschaft 2020 ausgegliedert. Das Landwirtschaftsministerium versäumte im Gründungsprozess wichtige strukturelle Anpassungen. Insbesondere übertrug es den Bayerischen Staatsgütern nicht benötigte Liegenschaften, die eine erhebliche finanzielle Last für das neue Unternehmen darstellen. Bislang wurde das Potenzial, die landwirtschaftlichen Liegenschaften des Freistaates effizienter zu bewirtschaften, noch nicht ausgeschöpft. Der ORH empfiehlt, die erforderliche Aufgabenkritik nachzuholen, auf dieser Basis den Bedarf an Liegenschaften zu ermitteln und den Investitions- und Sanierungsstau zeitnah anzugehen.

↳ [Kostensteigerungen bei Straßenbauvorhaben \(TNr. 50\)](#)

Bei drei vom ORH geprüften großen Bauvorhaben an Staatsstraßen stiegen die Baukosten von insgesamt 34 auf 90 Mio. €. Die Vorhaben wurden 2,2- bis 4,5-fach so teuer wie geplant. Ursachen der Kostensteigerungen waren auch Defizite in Planung

und Kostenermittlung sowie fehlende Kostendisziplin. Planungsdefizite und nicht belastbare Kostenberechnungen erschweren die zutreffende Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Bauvorhaben und eine effiziente Steuerung der Ressourcen. Der ORH empfiehlt, die Qualität der Planungen und insbesondere die Belastbarkeit der Kostenberechnungen deutlich zu erhöhen und Kostendisziplin zu gewährleisten.

↳ [Wirtschaftlichkeit von Blockheizkraftwerken in staatlichen Gebäuden \(TNr. 51\)](#)

Blockheizkraftwerke erzeugen gleichzeitig Strom und Wärme und können bei richtiger Planung und wirtschaftlichem Betrieb den Energieverbrauch reduzieren sowie die Energieeffizienz verbessern. Der ORH prüfte 46 Blockheizkraftwerke in staatlichen Gebäuden mit einem Investitionsvolumen von 8 Mio. € und rechnerischen Verbrauchskosten von 40 Mio. €. Er stellte fest, dass annähernd die Hälfte der Anlagen entweder unwirtschaftlich waren oder ihre Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen werden konnte. Der ORH hält es für angezeigt, derartige Investitionsentscheidungen künftig auf Grundlage von belastbaren Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu treffen. Für bestehende Blockheizkraftwerke, deren Wirtschaftlichkeit nicht bekannt ist, ist diese zu klären, um alle Möglichkeiten für Optimierungen ausschöpfen zu können.

↳ [Natur offensive Bayern: Alpinium \(TNr. 53\)](#)

Mit dem Alpinium sollte im Allgäu ein Leuchtturmprojekt der 2018 beschlossenen „Natur offensive Bayern“ entstehen. Die Staatsregierung stellte der Region ein Investitionsvolumen von 15 Mio. € sowie jährlich 500.000 € für den laufenden Betrieb und 20 Stellen in Aussicht. Die Voraussetzungen für eine zügige Planung und Umsetzung der Neubauten für das Alpinium konnten bis heute nicht geschaffen werden. Das Umweltministerium sollte deshalb prüfen, ob eine Integration des Alpiniums ohne Neubauten in die zwischenzeitlich gut entwickelte naturtouristische Infrastruktur der Region wirtschaftlicher und zielführender wäre.

Grenzpolizei und Integrierte Leitstellen

↳ [Aufbau und Aufgaben der Bayerischen Grenzpolizei \(TNr. 43\)](#)

Der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebiets ist Aufgabe der Bundespolizei. Der Bund forderte 2020/2021 und 2023 Einsatzunterstützungen durch die Bayerische Grenzpolizei an. Eine Kostenerstattung erfolgte hierfür nicht. An den Flughäfen Nürnberg und Memmingen nimmt die Bayerische Grenzpolizei Aufgaben des Bundes wahr. Die Personalkosten hierfür, die sich zwischen 2020 und 2023 auf rechnerisch 42,5 Mio. € belaufen, sowie die Sachkosten trägt allein der Freistaat. Das Innenministerium sollte zur Wahrung der Haushaltsinteressen des Freistaates Verhandlungen mit dem Bund über eine Kostenbeteiligung führen.

↳ [Integrierte Leitstellen \(TNr. 44\)](#)

Der ursprünglich vorgesehene Zeitplan zur Ersterrichtung der Integrierten Leitstellen in Bayern wurde um über zehn Jahre überschritten. Bis 2023 wurden für die Ersterrichtung 66,6 Mio. € und damit 84 % mehr an staatlichen Mitteln benötigt als

ursprünglich geplant. Für Folgeanschaffungen wurden in den Jahren 2010 bis 2023 insgesamt 112 Mio. € veranschlagt, aber nur 36 Mio. € ausgegeben. Verzögerungen bei der anstehenden Einführung einer neuen Einsatzleitsoftware bergen Risiken für die Betriebssicherheit und die Funktionsfähigkeit des gesamten Verbundes der Integrierten Leitstellen. Der ORH empfiehlt, dass das Innenministerium den Landtag über den Umsetzungsstand der Einführung der neuen Einsatzleitsoftware und die damit verbundenen organisatorischen, funktionellen und finanziellen Auswirkungen unterrichtet.

Der ORH ist eine gegenüber der Staatsregierung selbstständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Staatsbehörde. Er prüft durch seine mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Mitglieder die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Bayern. Der ORH unterstützt damit den Landtag bei der Entlastung der Staatsregierung. Hierzu teilt er mit, ob die Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind und nimmt Fälle, die für die Entlastung von Bedeutung sein können, in seinen Jahresbericht auf. Die Prüfung bezieht sich darauf, ob einschlägiges Recht beachtet und ob wirtschaftlich und sparsam verfahren worden ist. Der ORH sieht sich aber nicht nur als Kontrollinstanz, die Missstände und Fehlentwicklungen aufdeckt. Er schlägt auch Verbesserungen vor und berät die Verwaltung, wie sie ihre Aufgaben effektiver und effizienter bewältigen kann.

So schafft der ORH Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Mittel und stärkt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in einen ordnungsgemäßen und zweckentsprechenden Einsatz der Steuergelder und somit in unsere lebendige parlamentarische Demokratie.

**Der Jahresbericht 2025 wird ausschließlich digital veröffentlicht und steht ab
Dienstag, 08.04.2025, 09:30 Uhr, unter www.orh.bayern.de zum Download bereit.**