



München, 08.04.2014
PK – 1125 – 1 – 3 – 2

Jahresbericht 2014 - Kurzfassung

Verschuldung (TNr. 9)

Damit Bayern nicht vom richtigen Weg abkommt

Am Anfang steht ein Lob: Dass die Staatsregierung 2012 die Verschuldung Bayerns um 1 Mrd. € reduziert hat, ist ein Schritt in die richtige Richtung, der vom ORH nachdrücklich begrüßt wird. Die Verbindlichkeiten des Freistaats am Kreditmarkt betragen Ende 2012 noch 28 Mrd. €: 18 Mrd. € im allgemeinen Haushalt und 10 Mrd. € beim Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB. Dafür müssen jährlich 1 Mrd. € an Zinsen bezahlt werden. Die Vorgabe, die Verschuldung am Kreditmarkt bis 2030 vollständig abzubauen, lässt sich – selbst wenn man sie allein auf den allgemeinen Haushalt bezieht – nur erreichen, wenn auch weiterhin jedes Jahr durchschnittlich 1 Mrd. € Schulden getilgt werden. Derzeit fällt dies der Staatsregierung dank der robusten Steuerdynamik mit Mehreinnahmen von rd. 1,3 Mrd. € in 2013 relativ leicht. Doch was, wenn sich die gesamtwirtschaftliche Lage einmal verschlechtern sollte? Wird dann aus den Rücklagen getilgt? Abgesehen davon, dass die Haushaltssicherungsrücklage dann rasch aufgebraucht wäre: in der Rücklage liegen vor allem noch nicht benötigte Kreditermächtigungen. Ein Griff in die Reserven würde die Verschuldung also sogar wieder nach oben treiben. Der ORH empfiehlt daher, davon abzugehen, mit höheren Ausgaben als Einnahmen zu planen und nicht darauf zu vertrauen, dass günstige konjunkturelle Entwicklungen für einen Ausgleich sorgen werden.

Sachstand BayernLB (TNr. 11)

Happy End noch nicht in Sicht

Mit 10 Mrd. € ist der Freistaat Ende 2008 eingesprungen, um der Bayerischen Landesbank durch die Finanzkrise zu helfen. Zusätzlich übernahm er eine Garantie zur Absicherung der ABS-Papiere der Bank von bis zu 4,8 Mrd. €. Diese Stützungsmaßnahmen wurden von der EU-Kommission als staatliche Beihilfe gewertet, die nur unter bestimmten Auflagen mit dem EU-Recht vereinbar sind. Zu den Auflagen der EU gehörte u. a. die Rückzahlung der Stillen Einlage von 3 Mrd. €. Außerdem muss die BayernLB für den Vorteil, den sie aus der staatlichen Garantie für das ABS-Portfolio bezog, 1,96 Mrd. € erstatten (sog. Claw-back). Bisher hat die BayernLB etwa 1,2 Mrd. € an den Freistaat gezahlt. Davon entfallen allerdings nur 0,9 Mrd. € auf den Claw-back, der Rest sind laufende Garantiegebühren, die im Beihilfeverfahren deutlich erhöht worden sind. Mit anderen Worten: Noch hat die BayernLB keinen einzigen Euro des zugeführten Kapitals zurückgezahlt. Sobald das aber der Fall ist,

sollte das Geld – das ist die klare Forderung des ORH - umgehend zur Tilgung der Schulden des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB verwendet werden. Keinesfalls dürfen Kapitalrückzahlungen der Bank für die Haushaltsfinanzierung verwendet werden, wie es die Staatsregierung vorhat. Ein erhebliches Risiko besteht für die BayernLB und damit auch für die in Aussicht stehenden Zahlungen an die Staatskasse durch die juristischen Auseinandersetzungen mit der österreichischen Hypo Group Alpe Adria (HGAA). Probleme bereitet der Bank auch ihre ungarische Konzerntochter MKB Bank. Ein Happy End ist also noch lange nicht in Sicht.

Wirtschaftlichkeit von Thermosolar- und Photovoltaikanlagen auf staatlichen Gebäuden (TNr. 12)

Nicht immer vorbildlich

Vor dem Hintergrund knapper werdender fossiler Energieträger begann der Staat schon vor 20 Jahren, für seine Gebäude die Sonnenenergie zu nutzen. Er wollte damit auch eine Vorbild- und Schaufensterfunktion erfüllen und die Markteinführung entsprechender Anlagen unterstützen. Der ORH hat nun einmal nachgesehen, was daraus geworden ist und insbesondere die Wirtschaftlichkeit durchleuchtet. Bei den Thermosolaranlagen auf staatlichen Gebäuden war das Ergebnis ernüchternd: 20 % der untersuchten Anlagen funktionierten gar nicht. Bei den Anlagen, die mit einem Wärmemengenzähler ausgestattet waren, wurden durchschnittlich nur 19 % des möglichen Solarertrags erzielt. Sie waren entweder falsch geplant, fehlerhaft errichtet und/oder unzureichend gewartet worden. Im Ergebnis war die thermosolare Energiegewinnung bei diesen Anlagen zehnmal teurer als konventionell gewonnene Wärme. Bei den Photovoltaikanlagen war das Ergebnis insofern besser, als hier die Stromgestehungskosten - dank EEG - inzwischen nicht mehr höher sind als beim Bezug aus dem öffentlichen Netz. Trotzdem werden voraussichtlich 40 % der Photovoltaikanlagen während ihrer zu erwartenden Nutzungsdauer keine wirtschaftliche Amortisation erreichen. Grund hierfür sind z. B. senkrechte oder waagrechte Ausführungen der Photovoltaikmodule, die den Wirkungsgrad verringern. Sonderkonstruktionen führen zu erheblich höheren Kosten der Photovoltaikmodule bzw. setzen die zu erwartende Nutzungsdauer herab. Der ORH hält es für nötig, bei der Auswahl regenerativer Energien den Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit stärker im Auge zu behalten.

Unzureichendes Raumklima im Dienstleistungszentrum des Finanzamts München (TNr. 13)

Teure Zugluft

Repräsentativ sollte es sein und transparent, das Dienstleistungszentrum des Münchener Finanzamts. Doch der Neubau wurde nicht nur erheblich teurer als geplant, er bereitete den darin arbeitenden Beschäftigten und den Besuchern auch andauernden Ärger. Besonders im Sommer entstand durch die Sonneneinstrahlung häufig ein unzuträgliches Raumklima, weil der Sonnenschutz der Glasfassade nicht richtig benutzt wurde. Der war nicht beliebt, weil er die Innenräume zu stark verdunkelte. Stattdessen verdreifachte die

Bauverwaltung die Leistung der Kältemaschine und verdoppelte nahezu den Volumenstrom der Lüftungsanlage. Das kostete zusätzlich 648.000 € - jetzt gibt es dafür Probleme mit der Zugluft. Der ORH sieht sich in seiner bereits 2007 geäußerten Skepsis gegenüber Gebäuden mit hohem Glasanteil in der Fassade bestätigt. Nicht nur der Bau ist hier teurer als nötig, sondern auch der laufende Gebäudebetrieb. Nachdem im konkreten Fall die Nachbesserungen weitgehend erfolglos waren, fordert der ORH, die Verantwortlichkeiten aufzuklären und die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.

Erholung für Feuerwehrangehörige haushaltsrechtlich korrekt regeln (Tnr. 14)

Manchmal ist eine Trennung die beste Lösung

Mit fast 35 Mio. € jährlich förderte der Freistaat zuletzt das Feuerwehrewesen in Bayern. Eine ganz besondere Form der Förderung ist dabei das Feuerwehrerholungsheim in Bayrisch Gmain. Das betreibt der Staat nicht selbst, sondern hat die Immobilie im Wert von gut und gerne 14,5 Mio. € einem gewerblich tätigen Verein überlassen. Aber auf welcher Grundlage? So ganz klar war und ist das nicht, denn schriftlich ist nichts fixiert. Der ORH forderte schon vor Jahren, für die Immobilie einen Pachtvertrag mit einer ortsüblichen Pacht abzuschließen. Doch passiert ist nichts. Mindestens 2,4 Mio. € sind dem Staat seitdem an Pachteinnahmen entgangen. Umgekehrt hat der Staat von 2002 bis 2009 für das Grundstück 4,7 Mio. € ausgegeben: für den Bauunterhalt und einzelne Baumaßnahmen. Eine davon war die Verlegung und Modernisierung der Geschäftsstelle des Vereins. Die Baukosten stiegen dabei von geplanten 471.000 € auf tatsächlich 2,38 Mio. €, der Verein trug hiervon lediglich 0,6 Mio. €. Bestritten wurden die Mehrkosten ganz einfach dadurch, dass Mittel für die kommunale Feuerwehrförderung „umgeschichtet“ wurden. Der ORH hält das nicht für zulässig, da Baumaßnahmen über 1 Mio. € einzeln zu veranschlagen sind und vom Landtag bewilligt werden müssen. Ihm missfiel auch, dass Mitarbeiter des zuständigen Innenministeriums intensiv in die Aufgaben und Tätigkeiten des Vereins eingebunden waren und z. T. sogar Vereinsfunktionen wahrgenommen haben. Vor allem fordert er, die Nutzung der Immobilie endlich korrekt zu regeln. Die vom Innenministerium vorgeschlagene unentgeltliche Überlassung hält der ORH für nicht sachgerecht. Es wäre eine Dauersubvention einer gewerblichen Tätigkeit zulasten des allgemeinen Haushalts, die auch dem Haushaltsgrundsatz der getrennten Veranschlagung (Bruttoprinzip) widerspräche. Der Freistaat hat das Eigentum an der Immobilie im Zuge der Verstaatlichung der Feuerwehr im Dritten Reich erhalten. Daher regt der ORH an, alternativ eine Veräußerung oder Rücküberweisung an den Landesfeuerwehrverband zu prüfen. Das wäre ein Beitrag zur Entstaatlichung und zur Stärkung des Kostenbewusstseins aller Beteiligten.

Erwachsenenbildung: Förderung ohne Kontrolle (TNr. 15)

Wildwuchs bei der Erwachsenenbildung

Staatliche Zuschüsse für die Durchführung von Studienreisen in „ferne Länder“, zu „interessanten Metropolen“, „schönen Wanderzielen“ oder „Paradiesen im Atlantik“? Steuergelder für Veranstaltungen zum Thema „Fasching, Karneval etc.“ oder für Fisch- und Schlachtschüsseessen, Biergartenbesuche und Grillfeste? Das ist kein Witz! Diese Veranstaltungen wurden als Maßnahmen der Erwachsenenbildung eingestuft. Insgesamt haben die vom ORH geprüften Träger allein im Jahr 2011 rd. 1,5 Mio. € für Erwachsenenbildung erhalten. Dabei erfüllte keiner der Träger die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Förderung, beispielsweise weil nicht genügend Einrichtungen in den einzelnen Regierungsbezirken vorhanden waren oder sie nicht ausschließlich gemeinnützig tätig waren. Missfallen hat dem ORH auch, dass z. T. Vortragshonorare gewährt wurden, die höher lagen als der Maximalbetrag der Lehrvergütungen bei staatlichen Hochschulen. Wie geht es nun weiter? Das Kultusministerium prüft derzeit, ob Fördermittel für die vergangenen Jahre zurückgefordert werden können. Im Übrigen will es die Grundstruktur der Förderung überarbeiten. Dies ist aus Sicht des ORH auch dringend notwendig. Vor allem muss durch geeignete Kontrollen des Ministeriums sichergestellt werden, dass nur solche Träger eine Förderung erhalten, die die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Außerdem dürfen nur noch solche Veranstaltungen gefördert werden, die auch tatsächlich pädagogische Inhalte haben.

Förderung von Kinder- und Jugendtheatern (TNr. 16)

Münchner Theater für Kinder – so geht es nicht mehr weiter

Nichtstaatliche Theater können vom Freistaat einen Zuschuss erhalten, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen z. B. einen professionellen Spielbetrieb haben und dürfen die staatlichen Gelder nur als Ergänzung zu einer vorrangigen kommunalen Förderung erhalten. Der ORH hat diesmal speziell den Bereich der Kinder- und Jugendtheater geprüft, der pro Jahr 1 Mio. € aus der Staatskasse erhält. Dabei fiel vor allem ein Theater negativ auf, das Theater für Kinder in München. Es hätte schon allein deshalb nicht gefördert werden dürfen, weil die Stadt München das Theater seit 2008 nicht mehr mitfinanziert. Darüber hinaus gab es auch gravierende Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung, insbesondere lag keine geordnete und nachvollziehbare Buchführung vor, und es gab erhebliche Rückstände bei der Zahlung von Sozialabgaben. Trotzdem erhielt das Theater die mit Abstand höchste Förderung aller Kinder- und Jugendtheater in Bayern. Das Wissenschaftsministerium begründete das mit der überregionalen Bedeutung, die das Theater für Kinder nach seiner Auffassung habe. Dies bezweifelt der ORH, denn sowohl die Zahl der Vorstellungen als auch die Besucherzahlen gehen kontinuierlich zurück. Er fordert, die staatliche Unterstützung des Theaters für Kinder unter den gegebenen Bedingungen einzustellen.

Nochmals: Steuererklärungen großer Personengesellschaften durchgängig elektronisch bearbeiten (TNr. 17)

Hier laufen immer noch keine Bits und Bytes

Seit 2011 sind Personengesellschaften gesetzlich verpflichtet, die jährlichen Steuererklärungen elektronisch abzugeben. Doch die Finanzämter in Bayern sind dafür nicht ausreichend gerüstet. Gerade die größeren Gesellschaften mit mehr als zehn Beteiligten müssen deshalb nach wie vor Papierformulare einreichen. Die Daten werden dann von den Finanzämtern manuell in das IT-System erfasst und die einzelnen Mitteilungen über Gewinne oder Verluste wiederum per Papier an die für die Gesellschafter zuständigen Wohnsitzfinanzämter verschickt. Der ORH hält das nicht nur für anachronistisch, sondern auch für viel zu aufwendig und fehleranfällig. Die großen Personengesellschaften haben nämlich z. T. tausende Gesellschafter und für jeden ist eine eigene Mitteilung zu erstellen. So verwundert es nicht, dass die Finanzämter entweder auf eine genaue Prüfung verzichten oder mit der Bearbeitung viele Jahre im Rückstand sind. Das kann so nicht weitergehen, meint der ORH. Er fordert einen durchgängigen elektronischen Workflow. Jedoch nicht zum ersten Mal. Schon 2009 hatte sich der ORH mit diesem Problem befasst und das Finanzministerium versprach daraufhin, für diese Fälle bis 2012 ein komfortables IT-Verfahren einzusetzen. Auf das warten die Finanzämter, aber auch die Personengesellschaften, noch immer.

Umgang mit dem Risikomanagement bei der Arbeitnehmerveranlagung mangelhaft (TNr. 18)

Es hätte so schön sein können

Es klingt gut: Ein spezielles IT-System der Steuerverwaltung erkennt anhand einer Vielzahl unterschiedlicher Kriterien mögliche Fehler oder Ungereimtheiten in den Einkommensteuererklärungen und gibt den Finanzbeamten entsprechende Hinweise. Diese können sich dann bei ihrer Arbeit auf die risikoreichen Fälle konzentrieren, was besonders effizient ist. Die einheitlichen Risikokriterien sorgen zudem für eine gleichmäßige Rechtsanwendung, da auf diese Weise bestimmte Fallkonstellationen landesweit einheitlich behandelt werden. Doch der schöne Schein trügt. Eine Stichprobe des ORH führte zu einem alarmierenden Ergebnis: 44 % der Hinweise aus dem Risikomanagementsystem wurden entweder missachtet oder unzutreffend bearbeitet. Hochgerechnet bedeutet das einen Steuerausfall von jährlich 18 Mio. €. Der ORH hat nun detaillierte Vorschläge unterbreitet, wie diese viel zu hohe Fehlerquote reduziert werden kann. Sie reichen von einer besseren Überwachung der Risikofälle über ein differenzierteres Qualitätscontrolling, einer IT-gestützten Dokumentation der Prüfungsergebnisse, einer elektronischen Übernahme von Daten zu Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen bis zu einer Extra-Schulung für Mitarbeiter, die mit Auslands-Steuerfällen zu tun haben. Angesichts der hohen Steuerausfälle hält der ORH es für geboten, die Mängel unverzüglich abzustellen.

Erbschaft- und Schenkungsteuer zügiger festsetzen (TNr. 19)

Zeit ist Geld

Fast eine Milliarde nimmt der Freistaat jährlich an Erbschaft- und Schenkungsteuer ein. Um an dieses Geld zu kommen, lassen sich die Finanzämter aber zu viel Zeit, meint der ORH. 18 Monate dauert es im Durchschnitt, bis die Erbschaftsteuer festgesetzt ist, 36 Monate sogar bis zur Festsetzung der Schenkungsteuer. Würden die Sterbeanzeigen elektronisch und nicht mehr auf Papier übersandt sowie den Erbschaftsteuerstellen Einsicht in die Grunddaten der Wohnsitzfinanzämter gewährt, könnte es deutlich schneller gehen. Flotter ginge es auch vorwärts, wenn die notwendigen Werte für Grundbesitz und Betriebsvermögen früher festgesetzt würden. Es würde sich für den Staat lohnen. Etwa 3 Mio. € pro Jahr ließen sich sparen, wenn er die Erbschaft- und Schenkungsteuer nur einen Monat früher einnehme. Und jeder weitere Monat brächte weitere Einsparungen.

Veräußerungsgewinne besser prüfen (TNr. 20)

Genauer Hinsehen bei Veräußerungsgewinnen

Wird Betriebsvermögen veräußert - dazu gehört auch die Übernahme in das Privatvermögen, z. B. bei Aufgabe eines Betriebs - können erhebliche Gewinne anfallen: in Bayern allein 3 Mrd. € im Zeitraum von 2009 bis 2011. Für diese Gewinne interessiert sich natürlich auch das Finanzamt, da sie der Einkommensteuer unterliegen und ggf. auch Umsatzsteuer entsteht. Doch der ORH hat festgestellt, dass diese Fälle von der Steuerverwaltung nicht korrekt bearbeitet werden. In jedem dritten Fall gab es Mängel, weil der Sachverhalt nicht vollständig ermittelt worden war oder nötige Unterlagen fehlten. Vor allem bei der Wertermittlung von Grundstücken, Kfz und Kunstgegenständen haperte es. Nicht selten wurden die – zu niedrigen – Wertangaben der Steuerpflichtigen ungeprüft übernommen. Hier hätten häufiger Experten oder spezielle Fachstellen der Finanzämter eingeschaltet werden sollen, um den tatsächlichen Wert zu ermitteln. Allerdings waren die Fachstellen für Grundstückswertermittlung ohnehin bereits überlastet, so dass zu lange Bearbeitungszeiten entstanden. Der ORH verlangt vom Finanzministerium, sich des Problems anzunehmen und durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass die Veräußerungsgewinne gründlicher geprüft werden und die Steuer rechtzeitig festgesetzt wird.

Mitteinsatz bei staatlichen Wohnungsgesellschaften besser steuern (TNr. 21)

Zwei Probleme – eine Lösung

Zwei Wohnungsgesellschaften hat der Freistaat. Die eine ist kerngesund, die andere hängt am Tropf des Staatshaushalts. Doch gerade die Gesellschaft, die knapp bei Kasse ist, soll in München 350 Wohnungen für Beschäftigte des Freistaats errichten, vor allem für junge Familien. Kein Wunder, dass sie bei dem schwierigen Immobilienmarkt in der Landeshauptstadt gewaltig hinter dem Plan herhinkt. Der ORH hätte eine Lösung: Die freie Liquidität der wohlhabenden Schwestergesellschaft aus Nürnberg sollte für den Bau der drin-

gend benötigten Wohnungen in München genutzt werden. Damit ließen sich sogar zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: In München finden die Staatsdiener eine bezahlbare Bleibe; in Nürnberg braucht sich die dortige Wohnungsgesellschaft nicht mehr auf dem freien Wohnungsmarkt zu betätigen, was ohnehin nicht ihre Aufgabe ist.

Intransparentes Förderverfahren bei Gartenschauen (TNr. 22)

Das Garten-Monopol

Viele Menschen freuen sich über die Landesgartenschauen und Regionalgartenschauen, die seit 1980 bzw. 1995 in Bayern stattfinden. Mit den Gartenschauen werden oft attraktive Grün- und Erholungsanlagen geschaffen, die zur Freizeitgestaltung einladen und ein Naturerlebnis bieten. Sie sind aber auch ein prima Geschäftsmodell. Hat eine Kommune den Zuschlag für eine Gartenschau erhalten, muss sie zwingend mit einer bestimmten Gesellschaft zusammenarbeiten, sonst erhält sie keine Förderung. Damit ist jedem Wettbewerb der Boden entzogen. Der ORH fordert, die vom Staat vorgegebene Verquickung zwischen Förderung und Kooperation mit der Gesellschaft zu beenden. Es muss möglich sein, auch bei Gartenschauen einen Wettbewerb um die wirtschaftlichste Lösung durchzuführen. Darüber hinaus hat der ORH aber auch an den Gartenschauen selbst einiges auszusetzen. So wurden z. B. bereits vorhandene Grünflächen gefördert oder Anlagen, die der Gewinnerzielung dienen. Sauer stößt dem ORH auch auf, wenn Flächen aus den Gartenschauen später nicht mehr für die Allgemeinheit zugänglich sind, weil sie verpachtet oder bebaut werden.

Den vollständigen Text des Jahresberichts 2014 finden Sie unter www.orh.bayern.de.