

Jahresbericht des ORH

Um das Ziel der Suchtbekämpfung aus dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) umzusetzen, hat der Freistaat eine Landesstelle Glücksspielsucht eingerichtet. Diese wird zu 100 % staatlich finanziert und von einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) betrieben.

Die Verträge mit der ARGE lassen eine inhaltliche Prüfung der Arbeitsergebnisse kaum zu. Das Gesundheitsministerium nimmt zudem seine Kontrollrechte nur unzureichend wahr. Die externe Finanzkontrolle durch den ORH ist nur eingeschränkt möglich.

Der ORH hält es für erforderlich, eine wirksame interne wie externe Finanzkontrolle sicherzustellen.

Beschluss des Landtags
vom 21 Juni 2017
(Drs. 17/17326 Nr. 2n)

Die Staatsregierung wird gem. Art. 114 Abs. 3 und 4 der BayHO ersucht, die vertraglichen Kontrollrechte gegenüber der Landesstelle Glücksspielsucht zu stärken und auszuüben, sowie ein Prüfungsrecht für den ORH vertraglich vorzusehen. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2017 zu berichten.

Stellungnahme des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege
vom 28. November 2017
(G27g-A0756-2017/9-19)

Dem Gesundheitsministerium stünden umfangreiche Kontrollrechte über Berichtspflichten des Auftragnehmers, Informations- und Zutrittsrechte des Auftraggebers sowie die Möglichkeit der ordentlichen Kündigung bereits jetzt zu, sodass eine Stärkung der Kontrollrechte nicht notwendig sei. Auch übe das Gesundheitsministerium seine Überprüfungsrechte in angemessenem Umfang aus. In der Vergangenheit hätten zu keinem Zeitpunkt Gründe vorgelegen, die Berichte des Auftragnehmers nicht zu billigen. Korrekturen seien jeweils nur in kleinen Details notwendig gewesen. Der ORH habe im Wesentlichen eine seiner Ansicht nach nicht nachvollziehbare Dokumentation beanstandet. Diese Beanstandung sei seitens des Gesundheitsministeriums aufgegriffen worden. Ferner würde nun ein weiteres jährliches Turnus-

gespräch mit dem Auftragnehmer durchgeführt.

Ein vertragliches Prüfungsrecht für den ORH werde weiterhin abgelehnt, da ansonsten ein paralleles Prüfungsrecht von Preisprüfungsstelle der Regierung von Oberbayern und ORH bestünde und Überschneidungen zwischen beiden Prüfstellen auftreten könnten. Eine Klärung dieser Fragen habe der ORH bislang abgelehnt. Sollte der ORH Zweifel an der Preisprüfung haben, könne er beim Gesundheitsministerium eine Preisprüfung anregen. Alle übrigen Zweifel könne der ORH mittels Aktenprüfung beim Gesundheitsministerium überprüfen. Eine Prüfung der Wirtschaftsführung der Landesstelle und deren Kooperationspartnern erscheine weiterhin nicht angemessen.

Anmerkung des ORH

Die derzeitige Vertragsgestaltung mit dem Auftragnehmer lässt im Bedarfsfall nicht zu, dass das Gesundheitsministerium die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch die Landesstelle durchsetzen kann. Das Gesundheitsministerium kann die Erfüllung der vertraglichen Pflichten der Landesstelle nur im Rahmen der Billigung von Zwischen- und Endberichten einfordern. Diese Billigung ist nach dem Vertragswortlaut jedoch bei Umsetzung der mit dem Ministerium vereinbarten Planungen zu erteilen, wobei Arbeits- und Forschungsergebnisse nicht Gegenstand der Billigung sind.

Die vom Gesundheitsministerium aufgeführten Informations- und Zutrittsrechte können nur zu Anregungen an den Auftragnehmer führen, die dieser aber nicht verpflichtend aufgreifen muss. Die bestehenden Verträge lassen daher im Rahmen des Vertragsverhältnisses keine verbindliche Einflussmöglichkeit des Gesundheitsministeriums auf die Durchführung durch den Auftragnehmer zu, sollte diese mangelhaft sein. In diesem Fall bliebe dem Gesundheitsministerium nur, den gesamten Vertrag zu kündigen.

Dass nach Ansicht des Gesundheitsministeriums in der Vergangenheit tatsächlich keine Beanstandungen gegenüber dem Auftragnehmer vorlagen, ändert nichts daran, dass es mit einer derartigen Vertragsgestaltung die ihm obliegende Aufsichts-

funktion nicht ausreichend wahrnehmen kann.

Nach Ansicht des ORH hätten in der Vergangenheit auch durchaus Gründe vorgelegen, die Vertragsdurchführung durch den Auftragnehmer zumindest zu hinterfragen. Die gleiche Personalausstattung höchst unterschiedlich ausgelasteter Beratungsstellen widerspricht bei Fehlen sachlicher Gründe einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Dass hierzu Nachfragen des Gesundheitsministeriums beim Auftragnehmer erfolgt waren, wurde vom Gesundheitsministerium nicht vorgetragen und war in den Akten des Ministeriums auch nicht dokumentiert.

Entgegen der Ansicht des Gesundheitsministeriums beinhalten die Preisprüfung durch die Preisprüfungsstelle der zuständigen Bezirksregierung und das vertragliche Prüfungsrecht durch den ORH unterschiedliche Kontrollmechanismen: Die Preisprüfung klärt die Ordnungsmäßigkeit des Vergabeverfahrens und die Zulässigkeit des vereinbarten Preises v. a. unter Wettbewerbsgesichtspunkten. Wie dem Gesundheitsministerium bereits mehrfach dargelegt, prüft die Preisprüfung jedoch nicht die Vertragsentstehung und -erfüllung durch den Auftragnehmer; damit prüft sie nicht, ob die eingesetzten Haushaltsmittel tatsächlich ordnungsgemäß, wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden. Die Überwachung dieser haushaltsrechtlichen Pflicht bleibt zentrale Aufgabe der externen Finanzkontrolle. Aus dem von öffentlichen Auftraggebern zu beachtenden Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgt auch, dass Verstöße gegen das Preisrecht zugleich Verstöße gegen das Haushaltsrecht sind. Die Rechnungsprüfung hat somit ein wesentlich umfassenderes Prüfungsrecht als die Preisprüfungsstelle.

Vorliegend beauftragt der Staat in der nun dritten Vertragsperiode den jeweils identischen Privaten mit einer eigentlich ihm obliegenden Aufgabe. Diese Aufgabendurchführung finanziert der Staat vollständig, ohne dass das zuständige Ministerium infolge unzureichender Vertragsgestaltung die Auftragsdurchführung selbst ausreichend überwachen oder eine externe Finanzkontrolle die Einhaltung der Grundsätze der Haushaltsordnung prüfen

kann.

Dies steht im Widerspruch zu bestehenden gesetzlichen Prüfungsrechten der externen Finanzkontrolle bei Zuwendungsempfängern nach Art. 91 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BayHO, die in der Regel durch Eigenfinanzierungsanteile nicht vollständig staatlich finanziert sind.

Der ORH hält daran fest, dass eine lückenlose Finanzkontrolle ein Prüfungsrecht der externen Finanzkontrolle erfordert. Unabdingbar ist daher ein vertraglich verankertes Prüfungsrecht, zumindest mit dem Ziel von Erhebungen bei den Kooperationspartnern des Auftragnehmers. Geprüfte Stelle bliebe dann das Gesundheitsministerium.

**Beschluss des Ausschusses
für Staatshaushalt und Finanz-
fragen**

vom 11. April 2018

Im Hinblick auf den vorliegenden Sonderfall wird die Staatsregierung gemäß Artikel 114 Absatz 3 und 4 der Bayerischen Haushaltsordnung ersucht, den Beschluss des Bayerischen Landtags vom 21.06.2017 (Drucksache 17/17326, Nummer 2n) umzusetzen, insbesondere ein eigenes Prüfungsrecht für den Bayerischen Obersten Rechnungshof vertraglich vorzusehen.

Dem Landtag ist bis zum 30.11.2019 zu berichten.