



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Übertragung von Ausgaberesten (TNr. 10)

Budgetrecht des Landtags stärken

Im Lichte der Corona-Krise und ihren Auswirkungen auf den Staatshaushalt ist die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln von besonderer Bedeutung. Diese erfordert auch Transparenz dazu, in welchem Umfang staatliche Mittel früherer Haushaltsjahre, die in Folgejahre übertragen wurden, zwingend gebunden oder noch ungebunden sind. 2018 beliefen sich diese übertragenen Ausgabereste auf 7,3 Milliarden € und machten damit 10,8 % des Gesamtsolls aus. Im Vergleich zu 2010 haben sich die Ausgabereste damit nahezu verdoppelt. Für den ORH deutet dies darauf hin, dass die Haushaltsmittel nicht immer bedarfsgerecht veranschlagt werden. Er schlägt vor, dass das Finanzministerium künftig Ausgabereste der Ressorts nach ihrer rechtlichen Bindung kategorisiert und die Übertragung strikt nach den geltenden Vorschriften überprüft. Letztlich führt das zu einer Stärkung des Budgetrechts des Landtags: denn dieser kann dann über die Verwendung der Mittel, die nach Prüfung nicht ins Folgejahr übertragen werden dürfen, im Regelfall neu entscheiden und manchen aktuellen Bedarf decken.

Werden Haushaltsmittel nicht im dafür vorgesehenen Haushaltsjahr ausgegeben, kann sie das Finanzministerium unter bestimmten Voraussetzungen auf Antrag der jeweiligen obersten Staatsbehörden bis ins zweite Folgejahr übertragen, im Einzelfall sogar ausnahmsweise darüber hinaus.

2016 hätte das Finanzministerium in rd. 200 Fällen die ausnahmsweise Übertragung von Ausgaberesten aus dem Jahr 2014 mit einem Gesamtvolumen von mindestens 400 Millionen € prüfen müssen. Der ORH hat festgestellt, dass für diese Prüfung selbst die grundlegenden Komponenten wie Antragsformular, Berechnungsmethode und Prüfungskriterien fehlten. Damit wurden die gesetzlichen Vorgaben zur zeitlichen Verfügbarkeit der Ausgabereste nicht ausreichend beachtet, und die Übertragung von Ausgaberesten blieb intransparent. Der ORH empfiehlt deshalb, die erforderlichen Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Weiter empfiehlt er dem Finanzministerium, nach dem Vorbild anderer Länder, bei seiner Prüfung von begründeten Anträgen zur Übertragung von Mitteln diese in rechtlich gebundene und rechtlich nicht gebundene Ausgabereste zu kategorisieren. Das würde eine transparente und an einheitlichen Kriterien orientierte Entscheidung, ob die Voraussetzungen für die Übertragung tatsächlich vorliegen, deutlich erleichtern.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Softwarelizenzmanagement in der Staatsverwaltung (TNr. 11)

Mehr Professionalität ließe bei Softwarelizenzen Millionen sparen

Die Corona-Krise treibt auch beim Freistaat zunehmend die Nutzung von Software voran. 176 Millionen € gab der Freistaat zuletzt jährlich hierfür aus. Er hat aber keinen Gesamtüberblick, welche Nutzungsrechte, also welche Softwarelizenzen er damit eigentlich erworben hat und wie hoch deren Anteil an den Gesamtkosten ist. Das Softwarevertrags- und Lizenzmanagement in der Staatsverwaltung gewinnt insgesamt erheblich an Bedeutung. Der ORH kommt bei seiner Prüfung des Softwarelizenzmanagements in der Staatsverwaltung zu dem Ergebnis, dass Einsparpotenzial bei den Haushaltsmitteln besteht sowie Arbeitsaufwand reduziert werden kann. Er empfiehlt dazu, ein zentrales Softwarevertrags- und Lizenzmanagement mit einer Zentralstelle für Softwareverträge einzurichten.

Mit einem professionellen zentralen Softwarevertrags- und Lizenzmanagement können vorhandene Lizenzen rechtskonform und wirtschaftlich optimal genutzt werden. Nur mit einem landesweiten Überblick über die gekaufte und installierte Software lässt sich zudem sicherstellen, dass die Behörden weder unter- noch überlizenziert sind, also genau die Rechte haben, die sie für ihre tatsächliche Nutzung benötigen. Bisher muss sich fast jede Behörde selbst mit den immer komplexeren Vertrags- und Lizenzbestimmungen beschäftigen. Eine Zentralstelle für Softwareverträge könnte die staatliche Verhandlungsposition gegenüber Softwareanbietern bündeln und Behörden entlasten. Mehrere Studien kommen für zentrales Softwarelizenzmanagement sogar auf Einsparungen zwischen 15 und 35 %. Ließen sich die zuletzt rasant gestiegenen Softwarekosten also nur um wenige Prozent verringern, wären bereits Einsparungen in Millionenhöhe erzielbar.

Schon 2005 hatte der Ministerrat die Einführung und Umsetzung eines solchen Softwarevertrags- und Lizenzmanagements in der IuK-Landesstrategie für alle Behörden des Freistaates verbindlich beschlossen. Trotz dieser nach wie vor gültigen Vorgabe eines zentralen Lizenzmanagements behindert Uneinigkeit der Ressorts seit Jahren dessen wirksame Einführung.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Videokonferenzenanlagen (TNr. 12)

Videokonferenzenanlagen – unverzichtbar in der Corona-Krise

Die 250 staatlichen Videokonferenzenanlagen wurden - trotz der bisherigen Behördenverlagerungen - bis Ende 2018 durchschnittlich nur etwa viermal pro Monat genutzt. Angesichts der Corona-Pandemie ist eine übergreifende Kommunikationsstrategie, die auch Videokonferenzen einbezieht, mehr denn je erforderlich. Durch den verstärkten Einsatz von Videokonferenzen ließen sich auch Reisekosten und -zeiten einsparen sowie Umwelt und Klima schonen.

Bisher gibt es nicht einmal ein Verzeichnis zu den Standorten der vorhandenen Videokonferenzenanlagen, geschweige denn eine Strategie zu deren Einsatz. Der ORH hält, wie die Staatskanzlei, eine ressortübergreifende Kommunikationsstrategie für alle Kommunikationswege und -mittel für erforderlich, die auch Videokonferenzen einbezieht.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Insolvenzgerichte (TNr. 13)

Kräfte bei Insolvenzgerichten bündeln

62 Richter waren im Jahr 2018 29 Insolvenzgerichten zugeteilt - häufig aber mit nur sehr geringen Arbeitszeitanteilen. Diese kleinteilige Struktur hält der ORH für ungünstig. Rechnerisch waren damit bayernweit 21 Richter für Insolvenzsachen eingesetzt, davon fast die Hälfte an drei großen Amtsgerichten. Er empfiehlt deshalb, ein früheres Konzept zur Verringerung der Insolvenzgerichte erneut aufzugreifen und die insolvenzgerichtlichen Aufgaben bei weniger als 21 Amtsgerichten zu bündeln. Leistungsfähige Insolvenzgerichte, die auch in Urlaubs- und Krankheitsfällen einzelner Mitarbeiter uneingeschränkt handlungsfähig bleiben, sind auch angesichts der Corona-Krise und ihrer wirtschaftlichen Folgen von besonderer Bedeutung.

Grundsätzlich sieht die Insolvenzordnung ein Insolvenzgericht am Sitz des Landgerichts vor. Für Bayern wären das 21 Insolvenzgerichte; tatsächlich gibt es 29. Das Justizministerium kann nämlich durch Rechtsverordnung andere oder zusätzliche Amtsgerichte zu Insolvenzgerichten bestimmen. Der ORH sieht allerdings keine sachliche Notwendigkeit für diese hohe Zahl an Insolvenzgerichten und die damit bestehende kleinteilige Struktur. Er verweist zudem darauf, dass für Richter und Rechtspfleger in Insolvenzsachen besondere fachliche Anforderungen gelten. Sie sollen über Fachkenntnisse auf den Gebieten des Insolvenzrechts, des Handels- und Gesellschaftsrechts sowie Grundkenntnisse des Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts und des Rechnungswesens verfügen. Es ist daher erforderlich, Fachwissen bei weniger Gerichten zu bündeln, meint der ORH. Insofern erinnert der ORH daran, dass das Justizministerium bereits 2009 zur „Stärkung des Insolvenzstandorts Bayern“ geplant hatte, die Anzahl der Insolvenzgerichte in Bayern von 29 auf 8 zu reduzieren. Die Reformbemühungen wurden allerdings 2012 ohne nähere Begründung eingestellt. Der ORH empfiehlt daher, die Pläne zu einer Reduzierung der Zahl der Insolvenzgerichte erneut aufzugreifen und hierfür ein Konzept vorzulegen.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Staatliche Lehrkräfte und sonstige Beschäftigte an Schulen (TNr. 14)

Korrekte Gehälter erfordern korrekte Personaldaten

Zu Fehlzahlungen von über 350.000 € haben fehlende, unzutreffende oder nicht mehr aktuelle Personaldaten sowie eine fehlerhafte Rechtsanwendung bei der tariflichen Eingruppierung von Lehrkräften und sonstigen Beschäftigten des Freistaates an Schulen geführt. Ohne die Prüfung des ORH würden sich diese Fehlzahlungen in der Regel bis zum Erreichen der jeweiligen Endstufe weiter steigern, oft noch über mehrere Jahre. Es bestehen also erhebliche zusätzliche finanzielle Risiken, wenn die Personaldaten nicht überprüft und fehlerhafte Eingruppierungen korrigiert werden. Verbessern sollte das Kultusministerium in diesem Zusammenhang auch die zentrale Steuerung zur Überprüfung der Personaldaten und zur Korrektur der fehlerhaften Eingruppierungen.

Der ORH hat 844 Fälle von 19.000 Tarifbeschäftigten an Schulen geprüft. Dabei stellte er eine unzureichende Qualität der gespeicherten Personaldaten, fehlerhafte Eingruppierungen und falsche Zuordnungen bei den Stufenlaufzeiten fest. Bei der Anrechnung von Vordienstzeiten des unterrichtsunterstützenden Personals verfahren die Regierungen recht unterschiedlich. Die unterschiedliche Rechtsanwendung in gleichgelagerten Fällen bedeutet eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung, der das Kultusministerium durch zentrale Steuerung entgegenwirken sollte.

Für die Eingruppierung von Lehrkräften und sonstigen Beschäftigten an bayerischen Schulen sind die Regierungen bzw. das Landesamt für Schule zuständig; deren vorgesetzte Dienststelle ist das Kultusministerium.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Kontrollmitteilungen in der Steuerverwaltung (TNr. 15)

Informationsaustausch mit Hindernissen zulasten der Staatskasse

Vermeidbare Defizite bei der Erstellung und Auswertung von Kontrollmitteilungen der Finanzämter verursachen jährlich Steuerausfallrisiken in zweistelliger Millionenhöhe. Angesichts von rd. 175.000 zu bearbeitenden Kontrollmitteilungen errechnete der ORH jährliche Mehrsteuern von 26 Millionen €, wenn Finanzämter in allen nicht eindeutig aufklärbaren Fällen weitere Unterlagen anfordern würden. Mit Kontrollmitteilungen tauschen Stellen Informationen über steuerliche Sachverhalte aus - innerhalb eines Finanzamts, aber auch finanzamtsübergreifend und deutschlandweit. Dass fast 20 % solcher Kontrollmitteilungen bei bayerischen Finanzämtern nicht mehr auffindbar sind, hält der ORH für nicht hinnehmbar. Sie haben schließlich ein großes Potenzial steuerliche Mehrergebnisse zu erzielen und stellen eine gleichmäßige Besteuerung sicher. Deshalb empfiehlt der ORH, das System der Kontrollmitteilungen zu optimieren. Dazu gehört, dass dabei nicht mehr wie bisher auf Papier, sondern endlich mit einem modernen IT-Verfahren gearbeitet wird.

Kontrollmitteilungen sind eine wichtige und wirksame Methode, um zu ermitteln, ob die den Finanzämtern erklärten Einnahmen vollständig sind. Allerdings gibt es große Unterschiede dabei, wie häufig Veranlagungsstellen oder Außendienste der bayerischen Steuerbehörden Kontrollmitteilungen erstellen. Außerdem ist die Auswertung der Kontrollmitteilungen immer wieder unzureichend - häufig unterbleiben notwendige weitere Ermittlungen.

Längst nicht mehr zeitgemäß ist, dass die Kontrollmitteilungen mit einem Textverarbeitungssystem erstellt und immer noch in Papierform an die zuständigen Stellen versandt werden. Schon seit mehr als zehn Jahren ist ein elektronisches Kontrollmitteilungsverfahren in Planung, das auch einen elektronischen Workflow beinhaltet. Der ORH hält es für überfällig, dieses System nun endlich auch zu entwickeln und zum Einsatz zu bringen.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Maschinelles Risikomanagement bei elektronisch übermittelten Bilanzen (TNr. 16)

Qualität statt Quantität beim Risikomanagement für E-Bilanzen

Um personelle Ressourcen optimal einzusetzen, bearbeiten die Finanzämter elektronisch übermittelte Bilanzen mithilfe eines Risikomanagementsystems (RMS). Es soll die Bearbeiter von Routinefällen entlasten, damit sie sich verstärkt um die elektronisch ermittelten Sachverhalte kümmern können, die typischerweise Steuerausfallrisiken beinhalten. Doch das große Potenzial des RMS wird bei weitem nicht ausgeschöpft, meint der ORH. Es gibt nämlich den Bearbeitern viel zu viele Hinweise. Zudem führen diese auch nur zu sehr geringen steuerlichen Mehrergebnissen. Das RMS sollte durch die Verknüpfung mit Daten, die den Finanzämtern bereits vorliegen, effizienter und effektiver gemacht werden.

Darüber hinaus sollte die Datengrundlage des jeweiligen Steuerfalls verbessert werden, indem zusammen mit der E-Bilanz auch Kontennachweise, Anlagenverzeichnisse und erläuternde Anhänge ebenfalls elektronisch an die Steuerbehörden übermittelt werden. Nicht zufrieden war der ORH schließlich auch damit, wie die Finanzverwaltung den Hinweisen nachgegangen ist: Bei bestimmten, für das Steueraufkommen bedeutsamen Sachverhalten lagen in über 60 % der Fälle Bearbeitungsmängel vor.

Einzelunternehmer müssen seit 2013 ihre Bilanz elektronisch an die Steuerverwaltung übermitteln (E-Bilanz). Die Verpflichtung betrifft allerdings nur die Bilanz und den Anlagespiegel; Kontennachweis, Anlagenverzeichnis und etwaige Anhänge sind davon nicht erfasst. Die Finanzämter bearbeiten die E-Bilanzen flächendeckend mithilfe eines RMS. Dieses gibt durch einen programmgesteuerten Filter bei Sachverhalten, die typischerweise das Steueraufkommen schmälern könnten, also risikoträchtig sind, den Sachbearbeitern in den Finanzämtern Hinweise, denen sie nachgehen müssen.

Seit März 2017 bis zur ORH-Prüfung 2019 haben etwa 300.000 Fälle mit E-Bilanz das RMS durchlaufen. Dabei wurden bei über 80 % der vom ORH geprüften Fälle Risikohinweise ausgegeben. Allerdings führte in über 95 % der Fälle die anschließende Bearbeitung durch die Finanzbeamten zu keinem steuerlichen Mehrergebnis. Eine Nachprüfung durch den ORH ergab jedoch, dass in über 60 % der geprüften Fälle die Sachverhalte nicht im erforderlichen Umfang aufgeklärt worden sind, um ein potenzielles Steuerausfallrisiko auszuschließen.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Steuerabzug bei Bauleistungen (TNr. 17)

Wirkung der Bauabzugsteuer nicht verpuffen lassen

Die Steuerverwaltung kümmerte sich bisher nicht ausreichend um den Steuerabzug bei Bauleistungen, der illegale Beschäftigung im Baugewerbe eindämmen und Steueransprüche sichern soll. Die Finanzämter können auf Antrag in bestimmten Fällen von der Bauabzugsteuer freistellen. Vor allem dann, wenn sie diese sogenannten Freistellungsbescheinigungen zu Unrecht erteilen oder nicht rechtzeitig widerrufen, drohen erhebliche Steuerausfälle. Allein bei den vom ORH geprüften Finanzämtern betrugen die Steuerrückstände in Fällen mit Freistellungsbescheinigungen über 60 Millionen €

Zum 01.01.2017 gab es in Bayern rd. 118.000 gültige Freistellungsbescheinigungen. Bei der Bauabzugsteuer sind unternehmerisch tätige Auftraggeber von Bauleistungen im Inland verpflichtet, 15 % des Brutto-Rechnungsbetrages einzubehalten und als Vorauszahlung für die Steuerschuld des beauftragten Bauunternehmers an das Finanzamt abzuführen. Diesen Steuerabzug an der Quelle muss der Auftraggeber nur dann nicht vornehmen, wenn der Bauunternehmer eine vom Finanzamt erteilte gültige Freistellungsbescheinigung vorlegt. Der ORH hat bei seiner Prüfung allerdings erhebliche Vollzugsdefizite aufgedeckt. Von 741 geprüften Fällen mit Freistellungsbescheinigungen beanstandete der ORH 235 Fälle. 37 % der von ihm beanstandeten Freistellungsbescheinigungen hätten gar nicht erteilt werden dürfen, 48 % hätten widerrufen werden müssen. Auch im Übrigen stellten die Prüfer Mängel, z. B. bei der festgesetzten Dauer von Freistellungen fest. Die Steuerrückstände allein bei den vom ORH geprüften Finanzämtern betrugen in Fällen mit Freistellungsbescheinigungen über 60 Millionen € und hätten zu einem nennenswerten Teil verhindert werden können.

Der ORH empfiehlt dringend eine sorgfältigere Prüfung, eine bessere Kommunikation zwischen den beteiligten Stellen in der Steuerverwaltung und die Einführung eines wirksamen Controllings. Zudem sollten die Anmeldungen zukünftig elektronisch möglich sein und das Verfahren bei den Finanzämtern mit einem IT-Verfahren unterstützt werden.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Festsetzung der Versorgungsbezüge (TNr. 18)

Immer noch zu viele Versorgungsbezüge falsch – Qualität tut not

Nicht durchgreifend verbessert hat sich die Situation bei der Festsetzung von Versorgungsbezügen. Das Finanzministerium hat seine Zusage, deren Qualität nachhaltig zu verbessern, nicht eingehalten. Erneut stellte der ORH beträchtliche Fehler fest, die sich über die Jahre zu Millionenbeträgen addieren können.

Das Landesamt für Finanzen setzt als staatliche Pensionsbehörde zu Beginn des Ruhestandes die Versorgungsbezüge fest, die Beamte und Richter nach der Pensionierung erhalten. In den Jahren 2016 bis 2018 erstellte es rd. 25.000 Festsetzungen. Der ORH überprüfte hiervon nach Risikogesichtspunkten 800 Fälle und stellte bei fast 21 % davon Fehler fest. Er verhinderte damit jährliche Überzahlungen von 214.000 € und jährliche Unterzahlungen von 128.000 €, insgesamt also Fehlzahlungen von 342.000 €. Häufige Fehlerquellen waren die Berechnungen der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit und der ruhegehaltsfähigen Bezüge sowie die Beteiligung anderer Dienstherren an der Versorgungslast.

Das Finanzministerium hatte schon 2016 und 2017 nach einer ORH-Prüfung in gleicher Sache auch gegenüber dem Landtag zugesagt, die Qualität der Festsetzung der Versorgungsbezüge nachhaltig zu verbessern. Angesichts der erneut festgestellten beträchtlichen Fehler empfiehlt der ORH, die Qualitätssicherung nun tatsächlich und nachhaltig zu verbessern. Über- und Unterzahlungen können sich über Jahre auf Millionenbeträge addieren; das sollte verhindert werden.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Bau und Betrieb der IZB Residence (TNr. 19)

Wissenschaftshotel zu teuer

Das Innovations- und Gründerzentrum Biotechnologie IZB errichtete 2014 auf dem Wissenschaftscampus Martinsried eine „Residence“ für 9,7 Millionen €, um Gastwissenschaftler der umliegenden Institute sowie Gäste der IZB-Mieter günstiger unterbringen zu können. Der Bau und Betrieb dieses Wissenschaftshotels ist unwirtschaftlich. Das selbstgesetzte Ziel, die IZB Residence kostendeckend zu betreiben, ist trotz mancher ergriffenen Maßnahmen nicht erreicht. Das entzieht dem Gründerzentrum dauerhaft finanzielle Mittel für seine eigentliche Aufgabe. Der ORH empfiehlt, schnellstmöglich ein zukunftsfähiges Betriebskonzept für die IZB Residence vorzulegen und umzusetzen.

Der Bau der Innovations- und Gründerzentrum Biotechnologie mbH (IZB) Residence sollte nach der Ausschreibung 4,5 Millionen € kosten. Im Lauf der Planung hob man aber die Ansprüche deutlich zu „Design-Unterkünften“ an. Damit kletterten vor allem die Baukosten auf 9,7 Millionen €, laut einem 2018 erstellten Fachgutachten wäre das selbst für den Anspruch eines 4-Sterne-Hotels um 3,4 Millionen € zu hoch. Aber auch das Betriebskonzept der in der Hotellerie unerfahrenen IZB war mangelhaft. Letztlich lag die durchschnittliche Zimmerbelegungsquote 2018 wie schon in den Vorjahren bei unter 50 %. Bis Ende 2018 summierten sich die Jahresfehlbeträge der IZB Residence auf 3,7 Millionen €. Dem Gründerzentrum werden dadurch finanzielle Mittel entzogen, um die Verluste der IZB Residence auszugleichen. Bittere Folge ist, dass die IZB dabei geschwächt wird, jungen Biotechnologieunternehmen günstige Labor- und Büroflächen zur Verfügung zu stellen.

Neben dem von ihm selbst geführten Wissenschaftshotel vermietet das Gründerzentrum in Martinsried Labor- und Büroflächen vergünstigt an junge Unternehmen der Bio- und Gentechnologiebranche. Zudem berät und unterstützt es diese. Träger ist die Fördergesellschaft IZB. Der Freistaat ist Mehrheitsgesellschafter der IZB.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Landwirtschaftsschulen – Abteilung Hauswirtschaft (TNr. 20)

Angebot dem Bedarf anpassen und Kosten sparen

1,1 Millionen € Personalkosten könnten pro Semester eingespart werden, wenn das Landwirtschaftsministerium die von der Staatsregierung vor 15 Jahren benannte Zielgröße von 40 Landwirtschaftsschulen mit Abteilung Hauswirtschaft umsetzen würde. Angesichts seit 2013 tendenziell rückläufiger Studierendenzahlen empfiehlt der ORH dem Ressort, im Interesse der Wirtschaftlichkeit eine grundlegende Neukonzeption sowie ein neues Standortkonzept zu entwickeln.

Landwirtschaftsschulen, die in der Regel in die Abteilungen Landwirtschaft und Hauswirtschaft gegliedert sind, sind an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten angesiedelt. Den Unterricht erbringen dort Beschäftigte der Landwirtschaftsämter. 2004 legte die Staatsregierung eine Zielgröße von 40 statt der damals 49 Landwirtschaftsschulen mit Abteilung Hauswirtschaft fest; dabei ging sie von jährlich 1.000 Studierenden aus.

Wie der ORH feststellte, gab es 2018 immer noch 48 Schulen mit hauswirtschaftlicher Abteilung, obwohl deren Studierendenzahlen im einsemestrigen Studiengang seit 2013 tendenziell rückläufig war. 2018 gab es dort nur 884 Studierende. Bei 20 % der geprüften Landwirtschaftsschulen wurde die Mindestzahl von 16 Studierenden von Anfang an nicht erreicht bzw. der Studienbetrieb auch unterhalb davon aufrechterhalten. Dies gilt, obwohl die Ausbildung inzwischen nicht mehr nur auf den landwirtschaftlichen Bereich zielt, sondern auf hauswirtschaftliche Tätigkeiten im ländlichen Raum; zudem wurden verschiedentlich Studierende aufgenommen, die nicht die Zulassungsvoraussetzungen erfüllten. Nicht einmal das führte aber zur besseren Auslastung der Schulen. Der ORH empfiehlt, ein zukunftsfähiges bayernweites Gesamtkonzept mit effizientem Personaleinsatz für den einsemestrigen Studiengang Hauswirtschaft umzusetzen.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Abnahme- und Gewährleistungsmanagement (TNr. 21)

Mehr Sorgfalt schützt vor finanziellen Nachteilen

Die staatliche Bauverwaltung nimmt Bauleistungen oft nicht sorgfältig genug oder sogar ohne jede nähere Prüfung ab. Auch werden Verjährungsfristen nicht hinreichend überwacht; vor Ablauf der Verjährung wird zu oft nicht überprüft, ob noch Mängel vorliegen. Dem Freistaat drohen dadurch gravierende Folgeschäden und finanzielle Nachteile. Der ORH stellte das fest, als er die Abnahme von knapp 2.000 Aufträgen im Hoch- und Straßenbau mit einer Schlussrechnungssumme von rd. 438 Millionen € prüfte. Er unterbreitet deshalb eine Reihe von Vorschlägen, um das Abnahme- und Gewährleistungsmanagement zu verbessern und empfiehlt dem Bauministerium, sich der Sache anzunehmen.

Im Hochbau waren bei 33 % der geprüften Aufträge keine förmlichen Abnahmen vorhanden; im Straßenbau bei 20 %. Die förmliche Abnahme zählt zu den originären Bauherrenaufgaben, die nicht übertragbar sind. Dennoch war die Beteiligung des zuständigen Staatlichen Bauamts im Hochbau bei 8 % der Fälle und im Straßenbau bei 3 % der Fälle nicht dokumentiert. Bei 59 Aufträgen wurden zwar wesentliche Baumängel festgestellt, die Abnahme verweigert wurde aber nur in einem einzigen Fall. Die Verjährungsfrist wurde bei 46 % der Hochbau- und 38 % der Straßenbauaufträge nicht zentral und nachvollziehbar überwacht. Vor Ablauf der Verjährungsfrist soll eine nochmalige Begehung stattfinden, um vom Auftragnehmer die Beseitigung von Mängeln zu veranlassen, die ggf. bis dahin aufgetretenen sind. Beim Hochbau war aber nur in 6 % der Fälle eine derartige Nachschau dokumentiert, im Straßenbau bei 54 % der Fälle.

Bei staatlichen Baumaßnahmen ist ab einer Auftragssumme von 10.000 € die Leistung förmlich abzunehmen, denn an die Abnahme der Leistung sind rechtlich weitreichende Wirkungen geknüpft: Mit ihr billigt der Auftraggeber die Leistung als vertragsgemäß und verliert den Anspruch auf Beseitigung der Mängel, die er bei der Abnahme kennt, aber nicht beanstandet. Ferner beginnt mit ihr der Lauf der Verjährungsfrist, innerhalb derer der Auftragnehmer auftretende Mängel auf seine Kosten beseitigen muss.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Vergabestellen im Umweltressort (TNr. 22)

15 Jahre nach Kabinettsbeschluss Vergabestellen deutlich reduzieren

Das Umweltministerium hatte für seinen Geschäftsbereich im Jahr 2008 ein zentrales Vergabeservicezentrum am Landesamt für Umwelt eingerichtet. Das vom Ministerrat schon im Jahr 2005 gesetzte Ziel, die zahlreichen Vergabestellen auch im Umweltressort deutlich zu reduzieren, hat es dabei aber nicht konsequent umgesetzt. Der ORH hält effizientere Vergabestrukturen für geboten und empfiehlt, wesentlich mehr Aufträge zentral zu vergeben, um Synergieeffekte zu heben. Wirtschaftlich wäre es auch, mehr Rahmenvereinbarungen abzuschließen, z. B. für den aktuell wichtigen Laborbedarf.

Im Jahr 2018 umfasste der Geschäftsbereich des Umweltressorts neben dem Umweltministerium 23 Behörden mit über 90 Dienststellen. Jede dieser Dienststellen unterhält nach wie vor eigene Vergabestellen, pro Behörde zwischen 6 und 57. Und das, obwohl sich die Staatsregierung schon 2005 zum Ziel gesetzt hatte, die Anzahl der Vergabestellen zu reduzieren und das Umweltministerium seit 2008 beim Landesamt für Umwelt (LfU) ein zentral zuständiges Vergabeservicezentrum (VSZ) eingerichtet hat. Durch die immer noch hohe Anzahl an Vergabestellen werden mögliche Synergieeffekte bei der zentralen Vergabe von Aufträgen nicht ausgeschöpft.

Mit Rahmenvereinbarungen können Leistungen gebündelt beschafft und dadurch wirtschaftliche Vorteile bei der Vergabe erzielt werden. Das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) beschafft nahezu seinen gesamten Labormassenbedarf (wie z.B. Pipetten, Analytikzubehör, Chemikalien und Gase) im Wert von 2,5 Millionen € pro Jahr sowie seine Laborgeräte in eigener Zuständigkeit ohne Abstimmung mit dem VSZ. Nach Ansicht des ORH sollte der gemeinsame Bedarf der beiden Landesämter ermittelt, dafür ein Rahmenvertrag abgeschlossen und der Laborbedarf – wie bereits bisher für das LfU – zentral vom VSZ beschafft werden. Auch bei Dienstfahrzeugen sieht der ORH Vorteile in einer Bedarfsbündelung und zentralen Beschaffung für den Geschäftsbereich.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Initiative „Gesund.Leben.Bayern“ (TNr. 23)

Endlich korrekte Prüfung der Fördermittel

Der ORH bleibt mit seinen Prüfungen über Jahre konsequent am Ball – und hat damit auch Erfolg. Beim millionenschweren Förderprogramm „Gesund.Leben.Bayern.“ hatte er schon 2008 erhebliche Mängel aufgelistet; vor allem wurde dabei nie nachgeprüft, ob staatliche Fördermittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet werden. 10 Jahre später musste er bei einer Anschlussprüfung nun erneut feststellen, dass sich im Wesentlichen nichts verbessert hatte. Doch nun hat das zuständige LGL auf die erneute Mahnung des ORH endlich reagiert: Die ORH-Empfehlungen werden inzwischen weitgehend umgesetzt.

Mit der Initiative „Gesund.Leben.Bayern.“ fördert das Gesundheitsministerium seit 2005 Projekte im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung; von 2012 bis 2016 hat es dafür 5,6 Millionen € eingesetzt. Die danach Geförderten müssen mittels eines sogenannten Verwendungsnachweises den Einsatz der Fördermittel belegen. Der ORH stellte fest, dass dieser aber in keinem einzigen Fall stichprobenhaft geprüft wurde, wie es das Haushaltsrecht vorschreibt. Gleichwohl attestierte das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) stets, dass die Zuwendung ordnungsgemäß verwendet worden sei. Damit blieben z. B. auch Vergabeverstöße, wie sie der ORH nun festgestellt hat, ohne förderrechtliche Konsequenzen. Selbst Personalkosten nahm das LGL ungeprüft in die Förderung auf, wobei die nur gefördert werden dürften, wenn das Personal die fachlichen Voraussetzungen erfüllt und die vereinbarte Vergütung angemessen ist. Nicht aufgegriffen wurde auch der damalige Vorschlag des ORH, für die Prüfung der Verwendungsnachweise sachkundige Verwaltungskräfte anstatt naturwissenschaftlichen Fachpersonals einzusetzen.

Das LGL hat die Empfehlungen des ORH inzwischen aufgegriffen und mitgeteilt, dass sich die Neuausrichtung der Förderverfahren am LGL aktuell bereits in der Umsetzung befände. Alle Förderprogramme würden zwischenzeitlich im zentralen Förderbereich des Rechts-sachgebiets bearbeitet. Durch die Aufgabenzentralisierung sowie die bereits begonnene Personalgewinnung von Verwaltungsbeamten werde die zukünftige Prüfung der Verwendungsnachweise optimiert. Der Vollzug der Förderprogramme werde vereinheitlicht und entsprechend den Erfordernissen des Haushalts- und des Vergaberechts sichergestellt.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Klinikum der Universität München - Radiopharmaziegebäude (TNr. 24)

Vorschnelle Partnerschaft mit teuren Folgen

Das Klinikum der Universität München hat sich für den Bau und den Betrieb eines neuen Radiopharmaziegebäudes vorschnell auf ein ÖPP-Modell festgelegt. Weder hat es vorher dessen Wirtschaftlichkeit untersucht noch vorab die notwendige Zustimmung des Aufsichtsrats eingeholt. Weil u. a. die Finanzierung geändert wurde, verschoben sich die Risiken des Projekts immer mehr zulasten des Klinikums. Im Ergebnis haben sich die Gesamtkosten von 44 Millionen € gegenüber der Planung fast verdoppelt. Letztlich wird das Betriebsergebnis des Klinikums dauerhaft belastet.

Im Februar 2009 entschied sich der Vorstand des Klinikums, ein neues Radiopharmaziegebäude für den Fachbereich Nuklearmedizin im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP) zu beschaffen. Dabei wurde weder die erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrats eingeholt noch der für staatliche Immobilien zuständige Staatsbetrieb Immobilien Freistaat Bayern eingeschaltet. Erst als die Ausschreibung für das ÖPP-Modell bereits lief, führte das Klinikum einen ÖPP-Eignungstest bzw. eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch und informierte den Aufsichtsrat über die Ausschreibung. Der stimmte dann zwar zu, sein Entscheidungsspielraum war allerdings schon massiv eingeschränkt, denn es drohten zu diesem Zeitpunkt bereits Schadensersatzansprüche der Bieter in Millionenhöhe für den Fall des etwaigen Abbruchs der Ausschreibung. Während der Projektumsetzung musste zudem die Finanzierung des Baus, die ursprünglich teilweise der private Partner übernehmen sollte, geändert werden. Letztlich verpflichtete sich das Klinikum, die gesamten Anschaffungskosten von 15 Millionen € zu übernehmen. Dadurch hat sich die Risikostruktur deutlich zulasten des Klinikums als öffentlichem Partner verschoben.

Seit August 2013 wird das Gebäude für die Arzneimittelproduktion genutzt, das Klinikum zahlt dem privaten Partner für die dort hergestellten Radiopharmaka eine jährliche Lieferpauschale von 1,5 Millionen €. Das Klinikum ging von einem Anstieg der Untersuchungen um 33 % in den ersten fünf Jahren aus. Die dadurch erzielbaren Mehrerlöse wollte das Klinikum zur Finanzierung des ÖPP-Projekts nutzen. Tatsächlich stiegen die Untersuchungen von 2013 bis 2017 nur um 2 %. Insgesamt haben sich die Kosten für den Bau und den Betrieb des Radiopharmaziegebäudes gegenüber der Planung von 2009 um fast das Doppelte auf 44 Millionen € erhöht.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Hochschule für Musik Würzburg (TNr. 25)

Lehrkapazität ganz ausschöpfen

Von den 74 hauptberuflich Lehrenden an der Hochschule für Musik Würzburg erfüllten 20 nicht die vorgeschriebene Lehrverpflichtung. Die nicht gehaltenen Unterrichtsstunden entsprechen einem Wert von über 400.000 € in einem Studienjahr. Der ORH empfiehlt dringend, dass die Hochschulleitung die Erfüllung der Lehrverpflichtung wirksamer überwacht. Das derzeitige Verfahren gewährleistet nicht, dass die Hochschule ihre Personalkapazitäten voll auslastet. Mehr als 50 % der Lehrenden hatten in den beiden vom ORH geprüften Semestern ihre Bestätigungen über die erbrachte Lehre nicht abgegeben.

Der Umfang der Lehrverpflichtung von Lehrpersonal an Kunsthochschulen richtet sich nach der Lehrverpflichtungsverordnung (LUFV); danach hat die Hochschule einmal jährlich über die Erfüllung der Lehrverpflichtung dem Wissenschaftsministerium zu berichten. Die von der Hochschule für Musik Würzburg dazu erhobenen Daten waren jedoch weder in sich stimmig noch enthielt der Bericht alle wesentlichen Angaben. Vor allem fehlte von über 50 % der hauptberuflichen Lehrpersonen die Bestätigung über ihre abgehaltene Lehre. Unterschreitungen des Lehrdeputats lässt die LUFV zwar bis zur Hälfte des individuellen Lehrverpflichtung zu, wenn das dann innerhalb der folgenden zwei Studienjahre ausgeglichen wird. Ob und inwieweit dies geschehen ist, war aber nicht erkennbar.

Der ORH hatte ähnliche Mängel bereits bei einer Prüfung im Jahr 2008 festgestellt, doch die Überwachung der Lehrverpflichtung durch die Hochschulleitung ist immer noch mangelhaft. Er empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, seine Aufsicht verstärkt wahrzunehmen und für nicht ausgelastete Lehrende gegebenenfalls andere geeignete Einsatzmöglichkeiten aufzuzeigen.



München, 30.04.2020

Ergänzungsband zum Jahresbericht 2020

Förderung nichtstaatlicher Theater (TNr. 26)

Bessere Leistung soll sich künftig endlich lohnen

Wenn nichtstaatliche Theater mehr neu inszenieren als andere oder Bühnen mit mehr Vorstellungen, Besuchern sowie höheren Einspielergebnissen aufwarten, sollen sie leistungsbezogen weitere staatliche Fördermittel erhalten können. Dazu empfiehlt der ORH, endlich entsprechende Kriterien einzuführen und bei der Förderung zu berücksichtigen. Kritisch sieht er, dass ein vom Landtag schon 2007 gefasster Beschluss zur leistungsbezogenen Förderung nichtstaatlicher Theater nun seit über zehn Jahren von der Staatsregierung nicht umgesetzt wurde. Für einen effektiven Einsatz staatlicher Mittel empfiehlt der ORH weiterhin dringend konkrete Zielvorgaben. So wären für die Förderung klare Festlegungen, z. B. für ein nachzuweisendes theaterpädagogisches Angebot oder zur notwendigen kommunalen Beteiligung zu treffen. Damit kann eine transparente, sachlich begründete und ermessensfehlerfreie Behandlung aller Einrichtungen sichergestellt werden.

Nichtstaatliche Theater und andere Einrichtungen auf dem Gebiet der darstellenden Kunst können nach den „Grundsätzen für die Förderung nichtstaatlicher Theater“ vom Freistaat eine Förderung erhalten. Dazu müssen sie z. B. über ein eigenes Ensemble verfügen und einen professionellen Spielbetrieb mit einer Mindestanzahl von Neuproduktionen und eigenen Vorstellungen nachweisen. Die jährliche Fördersumme hat sich von 2010 auf 2016 bayernweit um 5,8 auf 42,2 Millionen € erhöht; dies diente jedoch allein einer „fortentwickelten“ Grundfinanzierung. Allgemeine leistungsbezogene Kriterien, wie sie der Landtag aufgrund einer Prüfung des ORH bereits 2007 gefordert hatte, fanden bei der Bemessung der Förderbeträge nach wie vor keine Berücksichtigung.

Entwicklung der Staatsschulden in Bayern 2000 bis 2020

Tabelle

Staatsschulden am Jahresende (Mrd. €)																					
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	lt. Plan 2020
1. Allgemeiner Haushalt																					
- Kreditmarktschulden	17,96	18,16	19,18	20,31	21,24	23,08	23,07	22,77	20,61	19,11	19,26	19,08	18,07	16,41	15,10	13,88	13,11	10,96	8,99	6,88	
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen									1,96	3,46	3,31	3,49	3,49	4,15	4,92	5,65	6,42	8,57	10,54	12,64	
Summe	17,96	18,16	19,18	20,31	21,24	23,08	23,07	22,77	22,57	22,57	22,57	22,57	21,57	20,57	20,03	19,53	19,53	19,52	19,52	19,53	39,53
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB																					
- Kreditmarktschulden									1,51	8,46	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	8,75	7,62	7,41	6,94	6,06	
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen																1,25	1,83	1,54	0,51	1,34	
Summe									1,51	8,46	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	9,45	8,95	7,45	7,40	7,35
Bis 2007 Kreditmarktschulden Ab 2008 Haushaltsmäßiger Schuldenstand	17,96	18,16	19,18	20,31	21,24	23,08	23,07	22,77	24,07	31,03	32,57	32,57	31,57	30,57	30,03	29,53	28,98	28,47	26,97	26,93	46,88
darunter Kreditmarktschulden	17,96	18,16	19,18	20,31	21,24	23,08	23,07	22,77	22,12	27,57	29,26	29,08	28,07	26,41	25,10	22,63	20,73	18,37	15,93	12,95	
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	2,34	2,27	2,13	2,00	1,89	1,82	1,70	1,58	1,48	1,40	1,33	1,22	1,15	1,08	1,01	0,95	0,84	0,79	0,75	0,72	
C. Schulden beim Sondervermögen BayernFonds																					20,00
Netto-Kreditaufnahme bzw. Netto-Schuldentilgung (-)	-0,31	0,20	1,02	1,12	0,93	1,84	-0,00	-0,31	1,31	6,95	1,54	0,00	-1,00	-1,00	-0,54	-0,50	-0,55	-0,50	-1,50	-0,05	39,95

Die Zahlen sind i.d.R. auf zwei Nachkommastellen gerundet. Die zugrundeliegenden Berechnungen basieren auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.

Zu 2019: Haushaltsrechnung und Abschlussbericht des StMFH für das Haushaltsjahr 2019 liegen noch nicht vor

Zu 2020: hier wurden nur die lt. HG 2019/2020 i.d.F. des 2. NHG 2020 (bisher noch Entwurf) maßgebliche Netto-Tilgung (50 Mio. €) und die Kreditemächtigungen im Haushalt und im Sondervermögen BayernFonds (jeweils bis zu 20 Mrd. €) berücksichtigt. Aussagen zur tatsächlichen Inanspruchnahme sowie der Entwicklung der Kreditmarktschulden und aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen sind noch nicht möglich.

Zu A. 1: bis 2016 einschließlich Vorkriegsschulden von 0,69 Mio. €; die Vorkriegsvorschulden wurden 2017 erfolgsneutral ausgebucht

--> auf die TNr. 9 des JB 2019 (Seite 38, 3. Absatz) wird hingewiesen.

Zu A. 1: Der haushaltsmäßige Schuldenstand setzt sich seit 2008 zusammen aus den Kreditmarktschulden und den aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen:

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

Entwicklung der Staatsschulden in Bayern 2000 bis 2020

Abbildung

