



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Verfahrenssicherheit im Bereich der Personalverwaltung (TNr. 44)

So viel Sicherheit muss sein

Der Freistaat zahlt jährlich rund 15 Milliarden Euro Bezüge an seine über 400.000 Bediensteten aus. Damit gewährleistet ist, dass die für die Auszahlung relevanten Daten korrekt sind, müssen Neuerfassung oder Änderung zeitnah und systematisch geprüft werden. Schon 2014 hatte der ORH hierzu eine reversionssichere Verarbeitung samt lückenloser, fälschungssicherer und historisch nachvollziehbarer Dokumentation empfohlen. Nun hat er bei einer Nachprüfung erneut erhebliche Mängel aufgedeckt.

Der Freistaat nutzt für die Abrechnung und Auszahlung das IT-System VIVA (Vollintegriertes Verfahren komplexer Anwendungen). Die dazu erforderlichen Daten müssen von den Personalverwaltungen der Ressorts in VIVA korrekt eingegeben und vor unberechtigten Zugriffen besonders geschützt werden. Zudem müssen die Neuerfassung oder Änderung zahlungsrelevanter Daten zeitnah geprüft werden, da fehlerhafte Daten erhebliche finanzielle Auswirkungen haben können. Rückwirkende Korrekturen von zu viel oder zu wenig gezahlten Bezügen sind rechtlich nur begrenzt möglich.

Der ORH hatte hier schon 2014 Defizite festgestellt und bei seiner Prüfung für die Jahre 2017 bis 2019 erneut erhebliche Mängel aufgedeckt:

- ☛ So hatten Prüfer bzw. deren Vertreter teilweise keine aktive User-ID, hatten also gar keinen Zugriff auf das System VIVA.
- ☛ Personalsachbearbeiter und Prüfer waren teilweise personenidentisch; damit wurde das 4-Augen-Prinzip ausgehebelt und es wurden letztlich ungeprüfte bzw. nicht oder nicht rechtzeitig geprüfte Daten für die Auszahlung herangezogen.
- ☛ Bei rund einem Viertel der Fälle wurden die zahlungsrelevanten Daten erst nach 30 Tagen und bei rund 5 % der Fälle sogar erst nach mehr als 151 Tagen intern auf ihre Korrektheit geprüft. Nach mehr als 151 Tagen besteht das Risiko, dass etwaige Über- oder Unterzahlungen tarifrechtlich nicht mehr korrigiert werden könnten.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Vollzug des Waffenrechts (TNr. 45)

Mehr Achtsamkeit für mehr Sicherheit

Beim Waffenrecht werden die zuständigen Landratsämter und kreisfreien Gemeinden den an sie gestellten Anforderungen, etwa bei Kontrollen oder Dokumentation, nicht immer gerecht. Nicht alle dafür eingesetzten Beschäftigten verfügen über die nötigen Fachkenntnisse im Umgang mit Waffen und Munition. Die zuständigen Aufsichtsbehörden haben zudem keine aktuellen Informationen zum dafür erforderlichen Personal, obwohl das wesentliche Voraussetzung eines korrekten Vollzugs ist, moniert der ORH nach einer Prüfung des sensiblen Themenfelds: Das Waffenrecht hält schließlich Gefahren von der Allgemeinheit ab und sollte deshalb strikt umgesetzt werden.

Mängel im Vollzug des Waffenrechts stellte der ORH u. a. fest bei der Anzahl der durchzuführenden Aufbewahrungskontrollen. Das Innenministerium hatte 2011 die Kreisverwaltungsbehörden (KVB) angehalten, künftig eine Mindestanzahl von Kontrollen durchzuführen und Richtwerte als Orientierungsrahmen vorgegeben. Diese wurden jedoch nicht erreicht. Von den 15.381 vorgesehenen Kontrollen wurden nur 70 % der Kontrollen tatsächlich durchgeführt. Auch die Aufbewahrung von Waffen und Munition wurde nur unzureichend dokumentiert. Bei 13 KVB war die jeweils angewandte Dokumentation der aufbewahrten Schusswaffen nicht manipulationssicher. Der Zu- und Abgang von Munition wurde bei 18 der 26 geprüften Waffenbehörden nicht erfasst. Des Weiteren verfügten, entsprechend der Auskunft der KVB, bei 11 der 26 geprüften KVB nicht alle im Vollzug des Waffenrechts eingesetzten Beschäftigten über Fachkenntnisse im Umgang mit Waffen und Munition. Der ORH empfiehlt schon aus Fürsorgegründen, das Personal zeitnah ausreichend zu schulen und fortzubilden.

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. Beim Vollzug des Waffenrechts werden insbesondere waffenrechtliche Erlaubnisse erteilt, die den Erwerb, 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.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Folgewirkungen nach Betriebsprüfungen bei Klein- und Mittelbetrieben (TNr. 46)

Betriebsprüfungen dürfen nicht folgenlos bleiben

Mit 39 Millionen Euro binnen neun Jahren beziffert der ORH das Steuerausfallrisiko, wenn nach der Betriebsprüfung (Bp) von Klein- und Mittelbetrieben keine oder fehlerhafte Folgerungen gezogen werden. Klein- und Mittelbetriebe werden von der Bp immer seltener geprüft. Umso wichtiger ist es, dass die von der Bp getroffenen Feststellungen nicht nur für den Prüfungszeitraum, sondern auch für Folgezeiträume in das Besteuerungsverfahren einbezogen werden. Doch von 191 vom ORH geprüften Fällen, die dauerhafte Folgewirkungen für die Besteuerung hatten, erwies sich die weitere Umsetzung in etwa der Hälfte der Fälle als fehlerhaft. Ursache waren Defizite bei der Informationsweitergabe, Medienbrüche oder eine mangelhafte Überwachung durch die Veranlagungsstellen.

Klein- und Mittelbetriebe werden von der Bp im Durchschnitt nur noch alle 44 bzw. 23 Jahre geprüft, Tendenz steigend. Folgewirkungen aus einer Bp ergeben sich immer dann, wenn ein Sachverhalt eine gewisse steuerliche Dauerwirkung entfaltet oder wiederholt auftritt. Am häufigsten ergaben sich Folgewirkungen bei Einnahmeerhöhungen der Bp als Folge von zu niedrig erklärten Betriebseinkünften. Dies ist der Fall insbesondere bei schweren Buchführungsmängeln, z. B. im Rahmen der Kassenführung bargeldintensiver Betriebe. Bei der Bp aufgedeckte Mängel finden sich in der Regel dann auch in Folgejahren.

Von 360 untersuchten Fällen stellte der ORH bei 191 eine, teilweise auch mehrere Folgewirkungen für die Veranlagungsstellen fest. Von diesen 191 Fällen wurden 94 fehlerhaft bearbeitet. So versäumte es die Bp, den Veranlagungsstellen wichtige Hinweise für künftige Besteuerungsverfahren zu geben. Dazu mussten elektronisch erstellte Dokumente zur Weiterleitung noch auf Papier ausgedruckt werden. Die Veranlagungsstellen wiederum erkannten diverse Folgewirkungen nicht oder zogen unzutreffende Schlüsse. In einigen Fällen hätte die Veranlagungsstelle aufgrund gravierender Anhaltspunkte erneut die Bp einschalten müssen. Das Steuerausfallrisiko ist in diesen Fällen mit über 66.000 € pro Fall am größten.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Steuerliche Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen (TNr. 47)

Unterhaltsleistungen brauchen mehr Zuwendung der Steuerverwaltung

Geschätzt 12 Millionen Euro Steuern entgehen dem Freistaat pro Jahr, weil den Finanzämtern bei der Einkommensteuer immer noch zu viele Fehler bei der Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen unterlaufen. Das Steuerausfallrisiko liegt nach Einschätzung des ORH sogar noch um jährlich 42 Millionen Euro höher. Schon 2012 hatte der ORH eine sehr hohe Fehlerquote festgestellt, die sich nun nach den Ergebnissen einer neuen Prüfung sogar auf 55 % erhöht hat. Die vom Finanzministerium längst versprochene Verbesserung der Bearbeitungsqualität ist nicht eingetreten. Jetzt hält es der ORH für dringlich, konkrete Maßnahmen in Angriff zu nehmen, um die Situation nachhaltig zu verbessern: Die Prüfung der Unterhaltsleistungen braucht erheblich mehr Zuwendung der Steuerverwaltung.

Bereits 2012 hatte der ORH die mangelnde Bearbeitungsqualität bei der Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen in 47 % der geprüften Fälle beanstandet. Die Steuerverwaltung hatte daraufhin verschiedene Maßnahmen angekündigt, um die Defizite zu beheben. Doch die Bemühungen der Verwaltung zeigen keinen Erfolg, wie der ORH feststellte. Er beanstandete nun 55 % der geprüften Fälle: In 226 Fällen lagen Fehler bei der Rechtsanwendung vor, in 458 Fällen Ermittlungsdefizite; in 50 Fällen stellte er beide Fehlerarten fest. Der ORH empfiehlt u. a., die Prüfung von erstmaligen Auslands-Unterhaltszahlungen verpflichtend auf einen zentralen Ansprechpartner zu übertragen. Er hält es außerdem für dringend erforderlich, die Anlage zur Steuererklärung vollständig mit internen Kennziffern zu versehen, damit diese dann besser durch die IT weiterverarbeitet werden kann.

Unterhaltszahlungen an gesetzlich Unterhaltsberechtigte können unter bestimmten Voraussetzungen bis zu einem jährlichen Höchstbetrag je unterhaltener Person als außergewöhnliche Belastung gem. § 33a Abs. 1 EStG steuermindernd berücksichtigt werden. Die Finanzämter in Bayern bearbeiten jährlich knapp 100.000 Steuererklärungen, in denen die Steuerpflichtigen den Abzug von Unterhaltsaufwendungen in Höhe von insgesamt etwa 650 Millionen Euro beantragen. Davon lassen die Finanzämter jährlich ca. 410 Millionen Euro zum Abzug zu. Bei einem geschätzten Grenzsteuersatz von durchschnittlich 30 % beträgt die steuerliche Auswirkung allein in Bayern etwa 120 Millionen Euro.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Zentrale Pfandverwertungsstellen (TNr. 48)

Besser online zum Ersten, zum Zweiten und zum Dritten!

Offline-Präsenzversteigerung oder online Zoll-Auktion? Mit der Frage der wirtschaftlichsten Verwertung von Pfändern aus Sachpfändungen hat sich der ORH befasst. Dabei stellte er fest, dass über 30 % der von den staatlichen Pfandverwertungsstellen durchgeführten Versteigerungen unwirtschaftlich sind, da die dabei verursachten Kosten um ein Vielfaches höher sind als der erzielte Erlös. Bei geringwertigen Gegenständen sollte aus Gründen der Wirtschaftlichkeit daher von einer Verwertung abgesehen werden, rät der ORH. Er empfiehlt, insgesamt stärker auf Internet-Auktionen wie www.zoll-auktion.de zu setzen, weil so häufig höhere Erlöse erzielbar sind. Zudem sollte endlich bei den zwei zentralen Pfandverwertungsstellen der Steuerverwaltung ein einheitliches elektronisches Pfandverwertungssystem (PVS) eingeführt werden.

Die zentralen Pfandverwertungsstellen bei den Finanzämtern München und Nürnberg-Zentral veräußern jährlich knapp 5.000 Gegenstände im Wert von insgesamt 3 Millionen Euro aus Sachpfändungen im Vollstreckungsverfahren der Finanzämter sowie auf Ersuchen anderer Verwaltungen. Sie bieten diese über sog. Präsenzversteigerungen, also öffentliche Versteigerungen vor Ort, sowie über Internet-Auktionen an. Letztere werden aber sehr unterschiedlich genutzt: in Nürnberg betrug der Anteil der Internet-Auktionen an der Gesamtzahl der Zuschläge fast 15 %, in München schluppe 0,4 %.

Etwa $\frac{1}{3}$ der Zuschläge bei Präsenzversteigerungen nach Sachpfändungen entfällt auf geringwertige Gegenstände mit einem durchschnittlichen Erlös von 14 Euro; bei durchschnittlich sechs Auktionen stündlich entspricht das einem Erlös von 84 Euro pro Stunde - gleichzeitig entstehen Personalkosten für Tätigkeiten in unmittelbarem Umfeld der Versteigerung von 400 Euro pro Stunde. Der ORH empfiehlt daher, die Verwertung von Gegenständen mit einem erwartbaren Erlös von bis zu 30 Euro gleich ganz zu vermeiden. Dafür sollte wegen der besseren Erlöserwartungen der Anteil der Internet-Auktionen erhöht werden.

Die Pfandverwertungsstelle des Finanzamts Nürnberg-Zentral arbeitet – im Gegensatz zu der des Finanzamts München – nahezu ohne IT-Unterstützung. Planungen zur Einführung eines PVS bestehen allerdings schon seit 1998. Der ORH hält den Einsatz eines einheitlichen PVS für beide Pfandverwertungsstellen für längst überfällig.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

VN-Prüfung bei der Förderung von kommunalen Hochbaumaßnahmen (TNr. 49)

Endlich mal genauer hinsehen und Konsequenzen ziehen!

Nicht zum ersten Mal ging der ORH der Frage nach, ob die Regierungen bei der Förderung kommunaler Hochbauten ausreichend prüfen, wie die Kommunen die staatlichen Zuweisungen verwenden. Es geht dabei um jährlich über eine halbe Milliarde Euro staatlicher Haushaltsmittel. Der ORH untersuchte nun 498 kommunale Projekte aus ganz Bayern mit einem Fördervolumen von 312 Millionen Euro. Und wie schon öfter in der Vergangenheit, stellte er auch diesmal zahlreiche Mängel fest. Obwohl sich sogar der Landtag bereits mehrfach mit dem Problem befasst hatte, konnte der ORH immer noch keine durchgreifenden Verbesserungen feststellen. Nach seiner Auffassung ist deshalb der zweckentsprechende und wirtschaftliche Einsatz der Haushaltsmittel nicht sichergestellt.

Bei seiner Prüfung stellte der ORH beispielsweise fest, dass Akten nicht mehr auffindbar sind, oder dass manche geförderte Kommunen selbst mit der Prüfung des eigenen Verwendungsnachweises (VN) beauftragt wurden. Das hält der ORH für inakzeptabel. Werden außerdem - wie häufig der Fall - Vorlagefristen nicht überwacht und die nötigen Verwendungsnachweise verzögert bearbeitet, gefährdet etwa Verjährung die Durchsetzbarkeit von Rückforderungsansprüchen. In allen 498 vom ORH untersuchten Maßnahmen kam es letztlich nur in 30 Fällen zu Rückforderungen von insgesamt 460.000 Euro. Das entspricht weniger als 0,2 % des Gesamtfördervolumens. Eine derart niedrige Rückforderungsquote erscheint angesichts der vom ORH festgestellten zahlreichen Verstöße auffallend gering.

Nach Art. 10 BayFAG gewährt der Freistaat den Kommunen Zuweisungen für Baumaßnahmen an Schulen, Kindertageseinrichtungen und sonstigen kommunalen Einrichtungen. Das Haushaltsvolumen hierfür beträgt jährlich über eine halbe Milliarde Euro. Nach Abschluss der Baumaßnahmen müssen die Zuweisungsempfänger mit einem VN die zweckentsprechende, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Mittel belegen.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen (TNr. 50)

Nach 50 Jahren endlich evaluieren, ob der Kurs noch stimmt

Mit 96 Millionen Euro förderte der Freistaat zwischen 2012 und 2019 öffentliche touristische Infrastruktureinrichtungen von Kommunen. Dadurch sollte die Tourismusinfrastruktur attraktiver und qualitativ besser sowie der Erholungswert und letztlich die Wirtschaftskraft gesteigert werden. Doch bei keiner der geprüften Maßnahmen konnte nachgewiesen werden, dass sich die Tourismusinfrastruktur tatsächlich verbessert hat. Parameter, an denen hätte bestimmt werden können, ob der Förderzweck erreicht wurde, fehlten durchgängig. Sogar Verbesserungen der Barrierefreiheit wurden nicht konsequent eingefordert. Dazu passt, dass selbst die Wirksamkeit des Förderprogramms bislang noch nie auf den Prüfstand gestellt wurde, obwohl der Staat damit die touristische Infrastruktur bereits seit den 1970er Jahren fördert. Dabei empfiehlt sich eine solche Evaluation schon vor dem Hintergrund des Klimawandels und der damit zusammenhängenden ökologischen Auswirkungen auf den Tourismus. Darüber hinaus kritisiert der ORH auch zahlreiche Fehler bei der Abwicklung des Förderprogramms.

Der ORH hat insgesamt 15 Maßnahmen in den 7 Regierungsbezirken mit Gesamtkosten von über 12 Millionen Euro vor Ort geprüft; hierfür wurden Zuwendungen von 7,5 Millionen Euro gewährt. Zusätzlich hat er 133 Bescheide mit Zuwendungen von jeweils über 50.000 Euro aus den Jahren 2016 bis 2019 ausgewertet. Der ORH stellte dabei eine Fülle an Defiziten fest:

- Die Regierungen haben erhebliche Fördersummen ausgezahlt, obwohl sie bei den Maßnahmen die grundlegenden Fördervoraussetzungen nicht umfassend geprüft und dokumentiert haben. Bei mindestens 3 Fällen mit Zuwendungen von 1,7 Millionen Euro hätte nach den Richtlinien nicht gefördert werden dürfen.
- Der Förderhöchsatz von 50 %, der nur ausnahmsweise angehoben werden darf, wurde in 105 von 148 Fällen überschritten, zum Teil ohne oder ohne ausreichende Begründung. Im Ergebnis wurde das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt.
- Bei 12 der 15 geprüften Maßnahmen wurde gegen Vergaberecht verstoßen; dies umfasste Auftragswerte von über 1,2 Millionen Euro.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Finanzhilfen für Dürreschäden 2018 in der Landwirtschaft (TNr. 51)

Schnelle Hilfe – aber bitte für die Richtigen

Angesicht der Dürre 2018 war schnelle Hilfe gefragt, weshalb der Freistaat zwei zeitlich gestaffelte Hilfsprogramme für die Landwirtschaft auflegte. Doch dabei kam es zu erheblichen Ungereimtheiten und Umsetzungsmängeln. Der ORH geht davon aus, dass es zu weiteren Rückforderungen von Fördermitteln kommt.

Im Interesse einer schnellen und unbürokratischen Hilfe wurde noch im September 2018 zunächst das „Bayerische Hilfsprogramm Grundfutterzukauf Dürre 2018“ gestartet. Die Auszahlung der 14,1 Millionen Euro Landesmittel erfolgte im Dezember 2018. Dabei wich das Landwirtschaftsministerium aber von den Grundsätzen der bayerischen Schadensausgleichsrichtlinie ab. Vor allem spielte die Prosperität der Antragsteller und damit ihre Möglichkeit, sich selbst zu helfen, keine Rolle. Verzichtet wurde auch darauf, dass ein Mindestschaden von 5.000 Euro vorliegen musste. Ferner blieb außer Betracht, inwieweit sich die Dürre tatsächlich auf das Betriebsergebnis auswirken würde. So wurden vielfach (44 % der Fälle) Futterzukäufe von unter 5.000 Euro ausgeglichen, statt wirklich existenzgefährdeten Landwirten schnell zu helfen. Um gerade solche Mitnahmeeffekte zu vermeiden, empfiehlt der ORH, bei Finanzhilfen an den Regelungen der Schadensausgleichsrichtlinie festzuhalten. Der ORH stellte zudem erhebliche Defizite in der Förderabwicklung fest. Das führte bis 09.11.2019 bereits zu Rückforderungen von 140.000 Euro. So wurde teilweise nicht berücksichtigt, dass Landwirte nicht nur im Dürrejahr 2018 Grundfutter zukaufen, sondern regelmäßig, weil ihre eigene Produktion auch unter normalen Verhältnissen nicht ausreichte. Jede fünfte vorgelegte Rechnung wurde zudem anerkannt, obwohl diese nicht den geforderten Vorgaben entsprach.

Erst im Mai 2019, also fünf Monate später, wurden dann aufgrund des zweiten „Hilfsprogramms Existenzgefährdung Dürre 2018“, an dem sich der Bund zu 50 % beteiligte, 1,1 Millionen Euro an 68 existenzgefährdete Betriebe ausgezahlt. Dabei brachte die Landwirtschaftsverwaltung allerdings in $\frac{2}{3}$ dieser Fälle, eingesparte Kosten nicht zum Abzug, z. B. wenn eine Düngung nicht mehr erforderlich war. Speziell bei den 15 Fällen, in denen Anträge in beiden Hilfsprogrammen gestellt wurden, kam es in jedem dritten Fall aufgrund eines Verwaltungsfehlers zu einer Überföderung.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Projektförderung im kommunalen Straßenbau (TNr. 52)

Bei Reform nicht auf halbem Weg stehen bleiben

Auch 15 Jahre nach dem Start der Verwaltungsreform V21 lassen damit fest beabsichtigte Vereinfachungen und Einsparungen bei der Projektförderung im kommunalen Straßenbau weiter auf sich warten. Gerade die Bündelung der Förderverfahren ist bislang erst bei einer Regierung vollständig erreicht. Der ORH hält es für überfällig, die Reform der Projektförderung nun endlich komplett durchzuziehen, um die erwartete Dividende wirklich erzielen zu können. Außerdem hält er es für längst an der Zeit, nach 50 Jahren und milliardenschweren Zuwendungen an die Kommunen - zwischen 2000 und 2020 flossen über 3 Milliarden Euro -, den Erfolg dieses Förderprogramms zu evaluieren. Die durchgängig hohe Nachfrage der Kommunen nach den Fördermitteln ist aus Sicht des ORH noch kein Nachweis dafür, dass diese auch zielgerichtet, wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden.

Seit 1971 fördert der Freistaat den Bau oder Ausbau kommunaler Straßen, soweit dies zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Gemeinden und Landkreisen dringend notwendig ist. 2018 gab es dazu rd. 1.200 laufende Förderverfahren mit einem Fördervolumen von 327 Millionen Euro. 236 Verfahren mit einem Fördervolumen von 88 Millionen Euro liefen dabei bereit sechs Jahre und länger. 97 Verfahren mit noch offenen 60 Millionen Euro Fördervolumen hängen bereits mehr als 10 Jahre im Programm. Dieser hohe Anteil nicht abgerufener Fördermittel beeinträchtigt die haushaltsrechtlich notwendige Klarheit zu den tatsächlich benötigten Fördermitteln.

Die Bauzeit kommunaler Straßenprojekte beträgt bis zur Verkehrsfreigabe häufig ein Jahr, selten bis zu drei Jahre. Nur bei einzelnen, sehr großen Vorhaben oder Vorhaben mit mehreren Bauabschnitten kann die Gesamtbauzeit noch länger dauern. Demgegenüber sind die langen Verfahrenslaufzeiten häufig darin begründet, dass Kommunen Verwendungsnachweise nicht fristgerecht vorlegen. Der ORH empfiehlt, in solchen Fällen Konsequenzen zu ziehen und zu prüfen, ob etwa die Bewilligung der Förderung wegen Nichterfüllung einer Auflage widerrufen werden kann. Als weitere Maßnahmen, um Altfälle endlich abschließen zu können, kommen z. B. die Zurückstellung weiterer Bewilligungen bis zur vollständigen Vorlage des Verwendungsnachweises in Betracht.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Verfahren zur Feststellung der Behinderung (TNr. 53)

Effizienzpotenziale heben

Das Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) hätte allein 2017 mindestens 200.000 Euro sparen können, wenn es bei den Verfahren zur Feststellung von Behinderung sein ärztliches Personal besser ausgelastet hätte. Denn dann bräuchte es weniger Gutachten von externen Vertragsärzten, deren Kosten ohnehin erwartbar steigen werden. Zudem gibt es seit Langem zwischen den sieben Regionalstellen des ZBFS deutliche Leistungsunterschiede. Hier sollte angesetzt werden, um Einsparungen zu erzielen. Der ORH empfiehlt dazu auch ein systematisches Controlling und eine entschlossene Steuerung.

Kritisch sieht der ORH auch, wenn das eigene ärztliche Personal bei den Regionalstellen nicht alle bei der Feststellung von Behinderung geforderten medizinischen Fachrichtungen abdeckt. Einschlägig qualifizierte Fachärzte erstellen Gutachten erfahrungsgemäß fundierter und zügiger und gewährleisten besser eine einheitliche Beurteilungspraxis. Der ORH schlägt dazu vor, einen überregionalen Pool interner und externer Gutachter zu bilden, damit auch die Regionalstellen, denen ärztliches Personal bestimmter Fachrichtungen fehlt, geeignete fachlich qualifizierte Gutachter beauftragen können.

Das bislang beim ZBFS eingesetzte Verfahren zur Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) hält der ORH zwar für grundsätzlich geeignet, um Auswertungen zur Wirtschaftlichkeit des Feststellungsverfahrens vornehmen und dieses entsprechend steuern zu können, bisher produzierte sie aber eher Zahlenfriedhöfe. Die KLR müsste also optimiert und alle anfallenden Kosten berücksichtigt werden. Alternativ müsste das vom ZBFS beabsichtigte und neu zu entwickelnde Kennzahlensystem diese Anforderung erfüllen.

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). Insbesondere zur Auswertung der Befunde verfügt das ZBFS über einen eigenen Ärztlichen Dienst, den bei den sieben Regionalstellen Leitende Ärzte und sog. Innengutachter bilden. Daneben werden mit der Auswertung der Befunde externe Vertragsärzte vom ZBFS betraut; diese Außengutachter wickelten im geprüften Zeitraum 53 % der dazu abzugebenden Stellungnahmen ab.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Veterinärkontrollen in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung (Tnr. 54)

Freistaat verfehlt Mindestkontrollquoten bei der Nutztierhaltung

Die Vorgaben sind eindeutig – doch die Umsetzung lässt sehr zu wünschen übrig: Nach wie vor erfüllt Bayern nicht die nach nationalem Recht vorgeschriebenen Kontrollquoten in der Schweinehaltung. Lücken gibt es auch bei den nach EU-Recht nötigen Kontrollen: 2018 waren 17 % der Betriebe mit Schweinehaltung und 7 % mit Rinderhaltung nicht von den Kontrollsystemen erfasst. Bei derartigen Kontrolldefiziten hinsichtlich Tierschutz und Tiergesundheit sind auch gravierende finanzielle Folgewirkungen nicht ausgeschlossen.

Der ORH hatte dem Verbraucherschutzministerium schon 2016 in seinem [Gutachten aus Anlass des Bayern-Ei-Skandals](#) dringend ans Herz gelegt, die schon damals festgestellten Kontrolldefizite bei schweinehaltenden Betrieben zu beheben – wie sich nun zeigte: vergeblich. So wurden 2019 z. B. 20 % der schweinehaltenden Betriebe mit Stall- und Auslaufhaltung nicht entsprechend der deutschen Rechtslage kontrolliert, bei der Freilandhaltung waren es sogar 22 %. Bei fehlenden Kontrollen können für den Freistaat Belastungen in erheblicher Millionenhöhe entstehen, insbesondere wenn wirtschaftliche Einbußen durch Hilfsprogramme ausgeglichen werden müssten. Mit Blick auf die Bedrohung durch die Afrikanische Schweinepest sieht der ORH die Situation besonders kritisch.

Der Vorschlag des ORH in seinem Gutachten von 2016, eine Aufgabenanalyse mit Aufgabenkritik durchzuführen, wurde erst 2020 aufgegriffen. Ergebnisse sollen bis 2022 vorliegen. Bis dahin wird eine ebenfalls vom ORH empfohlene Personalbedarfsanalyse vom Verbraucherschutzministerium zurückgestellt. Dennoch ist die Personalausstattung der Veterinärverwaltung in den letzten Jahren deutlich angewachsen. Auch die Kreisverwaltungsbehörden und die Regierungen haben für diesen Bereich neue Planstellen erhalten. Diese wurden also ohne analytische Grundlage ausgebracht und verteilt. Aus der Sicht des ORH sollte der Prozess der Aufgabenkritik beschleunigt werden, um einen effizienten Einsatz der Veterinäre sicherzustellen.

Handlungsbedarf sieht der ORH auch bei der u. a für die veterinärrechtlichen Kontrollen eingesetzten Datenbank TIZIAN. Sie ist aufgrund unvollständiger Daten bis heute keine valide Datenbasis für Auswertungen und Statistiken im Veterinärbereich.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte (TNr. 55)

Unnötig doppelt gemoppelt!

Ein Thema – zwei Fördertöpfe! Das darf es nach den Fördergrundsätzen des Freistaates eigentlich nicht geben. Ein Nebeneinander von Zuwendungen durch den Bund und den Freistaat soll tunlichst vermieden werden; das ist unnötig und widerspricht dem haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz. Doch bei der Förderung innovativer medizinischer Versorgungskonzepte überschneiden sich die seit 2016 laufende Bundesförderung mit der 2012 begonnenen und 2018 modifizierten bayerischen Förderung weitgehend, etwa bei Antragsberechtigten, Zweck, Gegenstand, Dauer der Förderungen und einigen Förderschwerpunkten. Der ORH schlägt deshalb vor, die bayerische Förderung – von 2012 bis 2018 wurden hierfür 2,1 Millionen Euro ausgegeben – auf die Bereiche zu fokussieren, die nicht bereits der Bund abdeckt. Außerdem sollte das Gesundheitsministerium nach neun Jahren Laufzeit endlich eine Erfolgskontrolle des Förderprogramms vornehmen und evaluieren, ob die Förderziele tatsächlich erreicht wurden.

Seit 2012 fördert der Freistaat „innovative medizinische Versorgungskonzepte“. Damit sollte zunächst 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 unterstützt werden. 2018 wurden der Zuwendungszweck und -gegenstand dann modifiziert und wesentlich erweitert. Ziel ist nun insbesondere die Stärkung einer flächendeckenden, gut erreichbaren und bedarfsgerechten medizinischen Versorgung unter besonderer Berücksichtigung älterer oder chronisch kranker Patienten. Daneben prägen auch neue Behandlungsmethoden den Versorgungsalltag.

Neben dem Freistaat hatte der Bund mit dem 2015 in Kraft getretenen GKV-Versorgungsstärkungsgesetz eine Fördermöglichkeit geschaffen. Von 2016 bis 2019 standen aus dem dazu eingerichteten „Innovationsfonds“ pro Jahr 225 Millionen Euro zur Verfügung, um neue Versorgungsformen zu fördern, die über die bisherige Regelversorgung hinausgehen und die insbesondere eine flächendeckende bedarfsgerechte medizinische Versorgung namentlich älterer und chronisch kranker Patienten ermöglichen. Weitere Herausforderungen liegen in der Umsetzung neuer Möglichkeiten der Behandlung im Versorgungsalltag.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Qualitätsmanagement an Hochschulen (TNr. 56)

Mit System zum Erfolg

Seit 2006 sind die Hochschulen gesetzlich verpflichtet, ein Qualitätsmanagementsystem (QMS) zu entwickeln, das alle ihre Aufgabenbereiche umfasst. Doch vier der fünf vom ORH geprüften Hochschulen sind dabei in einigen Aufgabenbereichen über erste Schritte noch nicht hinausgekommen. Das ist bedauerlich, denn ein Qualitätsmanagement hilft, Abläufe zu strukturieren und zu verbessern, damit Schwachstellen im System erkannt und frühzeitig behoben werden können. Dies führt im Ergebnis zu einer transparenten und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung. Der ORH empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, im Rahmen seiner Aufsicht zukünftig verstärkt darauf hinzuwirken, dass an den Hochschulen ein effektives QMS etabliert wird. Eine solche Begleitung durch das Wissenschaftsministerium ist kein Eingriff in die Hochschulautonomie, sondern sichert, dass gesetzliche Vorgaben und Zielvereinbarungen des Freistaates mit den Hochschulen nicht ins Leere laufen.

Art. 10 Abs. 2 BayHSchG verpflichtet die Hochschulen, 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. Bei seiner Prüfung stellte der ORH bei vier der geprüften fünf Hochschulen jedoch Folgendes fest:

- ↳ Vereinzelt und zudem oft sehr allgemeine Aussagen in Leitbildern und Zielvereinbarungen erfüllen nicht die Anforderungen an die Dokumentation eines QMS.
- ↳ Einzelne qualitätssichernde Maßnahmen werden zwar eingesetzt, jedoch größtenteils isoliert und ohne systematisches Zusammenwirken. Einem Prozess der kontinuierlichen Verbesserung unterliegen dort nur wenige Arbeitsabläufe.
- ↳ Das Qualitätsmanagement ist auf Studium und Lehre fokussiert, während die weitergehenden Aufgaben der Hochschulen, wie Forschung oder Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses, kaum berücksichtigt werden.
- ↳ Die gesetzlich vorgesehene externe Evaluation des QMS fand bislang nicht statt.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Reisekostenwesen an Hochschulen (TNr. 57)

Teures Reisekostenwesen

Erheblich optimierungsfähig – so lautet das Fazit des ORH zum Reisekostenwesen der Hochschulen. Während für die Abrechnung von Reisekosten in der Staatsverwaltung vier zentrale Abrechnungsstellen des Landesamts für Finanzen (LfF) zuständig sind, erledigten die Hochschulen diese Aufgabe selbst. Sie brauchen dafür erheblich mehr Zeit als das LfF und ihr Verwaltungsaufwand verursacht im Vergleich auch 2 ½-fach höhere Kosten. Mit einer besseren Organisation und dem flächendeckenden Einsatz der staatlichen IT-Programme zur Reisekostenabrechnung auch bei den Hochschulen hält der ORH Einsparungen von mindestens 1,6 Millionen Euro pro Jahr für möglich.

Vor der Corona-Pandemie gab der Freistaat etwa 100 Millionen Euro jährlich für Reisekosten aus, davon entfielen etwa 50 Millionen Euro auf den Hochschulbereich. Bereits 2010 hatte der ORH das Reisekostenwesen der Hochschulen geprüft und festgestellt, dass dort Organisation und Personaleinsatz unwirtschaftlich sind. Dem Vorschlag des ORH, die Reisekostenbearbeitung von den Hochschulen auf das LfF zu übertragen, folgte das Wissenschaftsministerium nicht. Es hielt es vielmehr für möglich, durch eine Bündelung und Verschlinkung der internen Prozesse die Abrechnung an den Hochschulen sogar noch wirtschaftlicher zu gestalten, als es beim LfF möglich wäre. Eine Messzahl von jährlich 4.000 Abrechnungsfällen pro Sachbearbeiter sei so erreichbar.

Nun stellte der ORH fest, dass ein Sachbearbeiter an den Hochschulen jährlich im Durchschnitt nur 2.240 Abrechnungsanträge bearbeitet. Zum Vergleich: beim LfF sind es durchschnittlich 6.469. Die Personalkosten betragen bei den Hochschulen dabei 32,27 Euro pro Abrechnung, beim LfF 13,02 Euro. Kostentreiber an den Hochschulen sind unter anderem Doppelstrukturen, weil Reisekosten zumindest teilweise auch dezentral auf Fakultäts-/Lehrstuhlebene bearbeitet werden. Der ORH empfiehlt dringend, dass endlich alle Hochschulen die kostenlosen IT-Programme nutzen. Die Hochschulen sollten auch das Reisekostenwesen bündeln und damit die hochschulinterne Sachbearbeitung spezialisieren. So ließen sich nach Einschätzung des ORH wenigstens die vom Wissenschaftsministerium selbst schon vor einem Jahrzehnt genannten 4.000 Abrechnungen pro Sachbearbeiter und damit Einsparungen von mindestens 1,6 Millionen Euro erreichen.



München, 23.03.2021

Jahresbericht 2021

Patientenverpflegung an den Universitätsklinika (TNr. 58)

Darfs etwas mehr sein?

Werden an den Universitätsklinika unnötig viele Patientenessen bestellt und bezahlt? U. a. dieser Frage ging der ORH nach und prüfte die Kosten der Patientenverpflegung an fünf Universitätsklinika. Ergebnis war: Einige Universitätsklinika bestellten und bezahlten weit mehr Patientenessen als sie benötigten. Allein von 2012 bis 2018 entstanden dadurch Mehrkosten von mindestens 9,6 Millionen Euro. Der ORH hält es für inakzeptabel, wenn die Zahl der Patientenessen die Zahl der Patienten im Klinikum zum Teil weit überschreitet. Denn erfahrungsgemäß reicht es sogar, wenn nur für 92 bis 97 % der stationär untergebrachten Patienten Verpflegung bereitgestellt wird. Auch Universitätsklinika haben den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu beachten, mahnt der ORH und empfiehlt angesichts des erheblichen Einsparpotenzials dem Wissenschaftsministerium dringend, das Thema im Aufsichtsrat aufzugreifen.

Der ORH glied in seiner Prüfung die Beköstigungstage mit den Belegungstagen der Universitätsklinika für 2012 bis 2018 ab. Nach langjährigen Erfahrungswerten liegen die Beköstigungstage zwischen 92 und 97 % der Belegungstage, da etwa Intensivpatienten oder frisch operierte bzw. zu operierende Patienten keine Kost erhalten. Höhere Quoten deuten auf unnötige Bestellungen und „Schwarzesser“ hin. Bei drei Klinika lagen die Beköstigungstage über dem ökonomisch gebotenen Korridor von 92 bis 97 %, zwei Klinika gaben zeitweise sogar mehr Patientenessen aus, als sich Patienten im Klinikum befunden haben. Ein Universitätsklinikum lag mit seinen Beköstigungstagen sogar dauerhaft und deutlich über den Belegungstagen.

Der ORH ermittelte für den Zeitraum 2012 bis 2018 ein Einsparpotenzial zwischen 9,6 Millionen Euro (bei einem Anteil von 97 % der Belegungstage) und 21,3 Millionen Euro (bei einem Anteil von 92 % der Belegungstage). Zwei der fünf Universitätsklinika haben es in diesen Jahren geschafft, ihre Beköstigungstage im Rahmen der Erfahrungswerte zu halten. Eine entscheidende Rolle dabei spielt ein wirksames Controlling; fehlt es daran, wie ausgerechnet bei den beiden Klinika mit den höchsten Beköstigungsquoten, wirkt sich das negativ auf das Ergebnis aus. Allein auf diese beiden Universitätsklinika entfallen mehr als 75 % des Einsparpotenzials im Prüfungszeitraum.