



JAHRESBERICHT 2020

Ergänzungsband



JAHRESBERICHT 2020

Ergänzungsband



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	5
Vorbemerkung	9
BERICHT GEMÄSS ART. 97 BAYHO	
I. Ausgewählte aktuelle Entwicklungen der Haushaltslage und Ausblick	
1 Entwicklung des Gesamthaushalts	12
2 Entwicklung der Ausgabereise	16
3 Entwicklung des Gesamtsolls	21
4 Entwicklung des Finanzierungssaldos	23
5 Steueraufkommen und Steuereinnahmen	26
6 Entwicklungen im Personalbereich	28
7 Haushaltssicherungsrücklage	29
8 Verschuldung	31
9 Kennzahlen	35
II. Einzelne Prüfungsergebnisse	
MEHRERE RESSORTS	
10 Übertragung von Ausgabereisen	40
11 Softwarelizenzmanagement in der Staatsverwaltung	49
12 Videokonferenzenanlagen	55
STAATSMINISTERIUM DER JUSTIZ	
13 Insolvenzgerichte	60
STAATSMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT UND KULTUS	
14 Staatliche Lehrkräfte und sonstige Beschäftigte an Schulen	66
STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT	
15 Kontrollmitteilungen in der Steuerverwaltung	73
16 Maschinelles Risikomanagement bei elektronisch übermittelten Bilanzen	78
17 Steuerabzug bei Bauleistungen	84
18 Festsetzung der Versorgungsbezüge	90
STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, LANDESENTWICKLUNG UND ENERGIE	
19 Bau und Betrieb der IZB Residence	96

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN	
20 Landwirtschaftsschulen - Abteilung Hauswirtschaft	102
STAATSMINISTERIUM FÜR WOHNEN, BAU UND VERKEHR	
21 Abnahme- und Gewährleistungsmanagement	110
STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ	
22 Vergabestellen im Umweltressort	118
STAATSMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND PFLEGE	
23 Initiative „Gesund.Leben.Bayern.“	124
STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KUNST	
24 Klinikum der Universität München - Radiopharmaziegebäude	130
25 Hochschule für Musik Würzburg	136
26 Förderung nichtstaatlicher Theater	140



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AIIMBI.	Allgemeines Ministerialblatt
AMG	Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln, in der Fassung der Bek. vom 12.12.2005 (BGBl. I S. 3394)
AO	Abgabenordnung vom 01.10.2002 (BGB. I S. 3866, ber. 2003 S. 61)
Art.	Artikel
BayBeamtVG	Bayerisches Beamtenversorgungsgesetz vom 05.08.2010 (GVBl. S. 410, 528, 764, BayRS 2033-1-1-F), zuletzt geändert durch § 6 des Gesetzes vom 23.12.2019 (GVBl. S. 724)
BayBesG	Bayerisches Besoldungsgesetz vom 05.08.2010 (GVBl. S. 410, 764, BayRS 2032-1-1-F), zuletzt geändert durch §§ 1, 2, 3 und 4 des Gesetzes vom 24.07.2019 (GVBl. S. 347)
BayFAG	Bayerisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bek. vom 16.04.2013 (GVBl. S. 210), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.05.2019 (GVBl. S. 302)
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 630-1-F) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 6 des Gesetzes vom 22.03.2018 (GVBl. S. 162)
BayHSchG	Bayerisches Hochschulgesetz vom 23.05.2006 (GVBl. S. 245), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 186 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BayKrG	Bayerisches Krankenhausgesetz in der Fassung der Bek. vom 28.03.2007 (GVBl. S. 288), zuletzt geändert durch Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
BayUniKlinG	Bayerisches Universitätsklinikagesetz vom 23.05.2006 (GVBl. S. 285, BayRS 2210-2-4-WK), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 193 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
Bek.	Bekanntmachung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bek. vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, ber. S. 2909 und 2003 I S. 738)
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BStBl	Bundessteuerblatt
BV	Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bek. vom 15.12.1998 (GVBl. S. 991, 992), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.11.2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642)
DA-Org	Dienstabweisung Organisation für den Veranlagungsbereich der bayerischen Finanzämter
EStG	Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bek. vom 08.10.2009 (BGBl. I S. 3366, ber. I 2009 S. 3862)
EU-Restrukturierungsrichtlinie	Richtlinie über Restrukturierung und Insolvenz, Richtlinie (EU) 2019/1023 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.06.2019, ABl. EU L 172/18

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz) vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3955)
FMBl.	Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat
GMP	Good Manufacturing Practice
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bek. vom 09.05.1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch Art. 8 Abs. 1 Gesetz zur weiteren Ausführung der EU-ProspektVO und zur Änd. von Finanzmarktgesetzen vom 08.07.2019 (BGBl. I S. 1002)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bek. vom 26.06.2013 (BGBl. I S. 1750, ber. S. 3245)
GZVJu	Gerichtliche Zuständigkeitsverordnung Justiz vom 11.06.2012 (GVBl. S. 295, BayRS 300-3-1-J), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28.12.2018 (GVBl. S. 2)
hg.	herausgegeben
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
InsO	Insolvenzordnung vom 05.10.1994 (BGBl. I S. 2866), zuletzt geändert durch das Zweite Finanzmarktnovellierungsg vom 23.06.2017 (BGBl. I S. 1693)
IMBY	Immobilien Freistaat Bayern
IT-DLZ	IT-Dienstleistungszentrum des Freistaats Bayern
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz) in der Fassung der Bek. vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886)
LAS	Landesamt für Schule
LfF	Landesamt für Finanzen
LfSt	Landesamt für Steuern
LfU	Landesamt für Umwelt
LGL	Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LUFV	Lehrverpflichtungsverordnung vom 14.02.2007 (GVBl. S. 201, BayRS 2030-2-21-WK), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 73 der Verordnung vom 26.03.2019 (GVBl. S. 98)
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
OGr.	Obergruppe



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

OR	Bek. der Bayerischen Staatsregierung über die Richtlinie für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben sowie für die Rechtsetzung im Freistaat Bayern (Organisationsrichtlinien) vom 06.11.2001 (AIIMBI. S. 634), zuletzt geändert durch Bek. vom 18.12.2018 (BayMBI. 2019 Nr. 6)
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
PPP	Public Private Partnership
RIR	Richtlinien zur Rechnungslegung über Einnahmen und Ausgaben des Freistaates Bayern - Rechnungslegungsrichtlinien, Bek. des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat über die Richtlinie zur Rechnungslegung über Einnahmen und Ausgaben des Freistaates Bayern (Rechnungslegungsrichtlinie) vom 27.09.2017 (FMBl. S. 467)
RPfIG	Rechtspflegergesetz in der Fassung der Bek. vom 14.04.2013 (BGBl. I S. 778, ber. S. 46), zuletzt geändert durch Art. 4 Gesetz zum Internationalen Güterrecht und zur Änd. von Vorschriften des Internationalen Privatrechts vom 17.12.2018 (BGBl. I S. 2573)
StRGVV	Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung (StRGVV) vom 28.01.2014 (GVBl. S. 31, BayRS 1102-2-S), zuletzt geändert durch Verordnung vom 18.12.2018 (GVBl. S. 842)
TG	Titelgruppe
Tit.	Titel (Haushaltsstelle)
TNr.	Textnummer
TV EntgO-L	Tarifvertrag über die Eingruppierung und die Entgeltordnung für die Lehrkräfte der Länder vom 28.03.2015, zuletzt geändert durch ÄndTV Nr. 3 vom 02.03.2019
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder vom 12.10.2006
TVÜ-Länder	Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts vom 12.10.2006, zuletzt geändert durch ÄndTV Nr. 10 vom 02.03.2019
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (BANz AT 07.02.2017 B1, ber. 08.02.2017 B1)
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624)
VHB Bayern	Vergabehandbuch Bayern, Bek. der Bayerischen Staatsregierung vom 12.07.2011 (AIIMBI. 2011 S. 419)
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B: Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen - Ausgabe 2016 - vom 31.07.2009 (BANz. Nr. 155a), zuletzt geändert durch Bek. vom 7.1.2016 (BANz AT 19.01.2016 B3, ber. BANz AT 01.04.2016 B1)

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen vom 20.11.2009 (BAnz. Nr. 196a, ber. 2010 S. 755), zuletzt geändert durch Unterschwellenvergabeordnung vom 02.02.2017 (BAnz AT 07.02.2017 B1)
VSZ	Vergabeservicezentrum
VV	Verwaltungsvorschrift
VVöA	Bek. der Bayerischen Staatsregierung über die Verwaltungsvorschrift zum öffentlichen Auftragswesen vom 14.11.2017 (AIIMBI. S. 507)
VZ	Veranlagungszeitraum
VZK	Vollzeitkraft



VORBEMERKUNG

Der Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH) prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates einschließlich der Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen. Ferner prüft er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, jedoch nicht die Träger der Sozialversicherung und die Kommunen. Das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, fasst er jährlich für den Landtag in einem Bericht zusammen, den er auch der Staatsregierung zuleitet.

Wegen der Corona-Krise hat der ORH am 31.03.2020 zunächst nur einen knappen Bericht über das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2018 vorgelegt. Ihm ging es dabei darum, zu einem Zeitpunkt, als die Auswirkungen der Corona-Pandemie nahezu alle staatlichen Institutionen vor akute arbeitsintensive Herausforderungen stellte, einen konstruktiven Beitrag zu leisten. Der Landtag hat inzwischen Modalitäten gefunden, seinen Sitzungsbetrieb aufrechtzuerhalten. Die Staatsverwaltung zeigt, dass sie (z. B. durch den weitgehenden Einsatz von Telearbeit und Video- und Telefonkonferenzen) auch in dieser schwierigen Situation handlungsfähig bleibt.

Vor diesem Hintergrund und weil die Covid-19-Problematik nach fachlicher Einschätzung noch absehbare Zeit andauern wird, scheint dem ORH ein weiteres Hinausschieben der Veröffentlichung seiner weiteren Prüfungsergebnisse nicht mehr angemessen. Er legt deshalb mit dem heutigen Ergänzungsband zeitnah zu seinen Prüfungen die Einzelergebnisse vor, die bereits für den am 31.03.2020 vorgelegten Jahresbericht 2020 vorgesehen waren.

Die Feststellungen und Würdigungen der in diesem Ergänzungsband vorgelegten Prüfungsergebnisse beziehen sich auf den Stand 06.02.2020, also auf die Lage vor der Corona-Krise. Den zuständigen obersten Staatsbehörden sowie weiteren Betroffenen wurde zuvor Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen. Deren Äußerungen und Einwendungen hat der ORH in seine Beratungen einbezogen; sie sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben. Der ORH hat nun bewusst von einer situationsbedingten Aktualisierung der Prüfungsergebnisse abgesehen, weil dazu insbesondere die zuständigen obersten Staatsbehörden erneut hätten angehört werden müssen (vgl. Art. 97 Abs. 1 Satz 2 BayHO). Diesen zusätzlichen Aufwand will der ORH der Verwaltung angesichts der nach wie vor hohen Belastung durch die Corona-Pandemie ersparen.

Zum Stand vom 06.02.2020 werden also nun in Abschnitt I dieses Ergänzungsbands die ausgewählten Entwicklungen der Haushaltslage und der damalige Ausblick vorgelegt; ergänzend ist in diesem Zusammenhang aber auf die Beratende Äußerung zum Gesetzentwurf für einen BayernFonds und eine Bayerische Finanzagentur vom April 2020 hinzuweisen. Abschnitt I enthält auch Kennzahlen zur Haushaltswirtschaft (Steuerdeckungsquote, Personalausgabenquote, Zinslastquote, Investitionsquote). Von einem

Vergleich der bayerischen Quoten mit den Quoten anderer Länder sieht der ORH jedoch wegen unterschiedlicher Berechnungsmethoden ab.

Einzelne Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts werden in Abschnitt II dieses Ergänzungsbands wiedergegeben. Dies ist keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des ORH. Viele Beanstandungen und Anregungen des ORH werden bereits im Prüfungsverfahren mit der geprüften Stelle erledigt. Der ORH muss sich bei seinen Prüfungen zudem auf ausgewählte Bereiche beschränken, wobei er darauf achtet, keine prüfungsfreien Räume entstehen zu lassen. Die Anzahl der Beiträge in diesem Bericht und deren Zuordnung zu den Geschäftsbereichen lassen deshalb keine allgemeinen Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ressorts zu.

Auf der Grundlage des mit dem Jahresbericht 2020 bereits mitgeteilten Prüfungsergebnisses zur Haushaltsrechnung 2018 und der nun vorgelegten weiteren Prüfungsergebnisse kann der Landtag über die Entlastung der Staatsregierung für das Haushaltsjahr 2018 entscheiden (Art. 80 BV, Art. 114 BayHO). Dazu wird der Jahresbericht samt Ergänzungsband zunächst vom Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen beraten werden, anschließend entscheidet das Plenum des Landtags basierend auf den Beschlussempfehlungen des Ausschusses über die Entlastung der Staatsregierung. Dabei kann der Landtag die Staatsregierung ersuchen, im Interesse einer geordneten Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 90 BayHO) bestimmte Maßnahmen einzuleiten und Termine bestimmen, zu denen diese zu berichten hat.

München, 20.04.2020

Allgemeine Anmerkungen:

Im Sinne der besseren Lesbarkeit beziehen sich alle Personen- und Funktionsbezeichnungen im Jahresbericht auf alle Geschlechtsformen.



I. AUSGEWÄHLTE AKTUELLE ENTWICKLUNGEN DER HAUSHALTSLAGE UND AUSBLICK

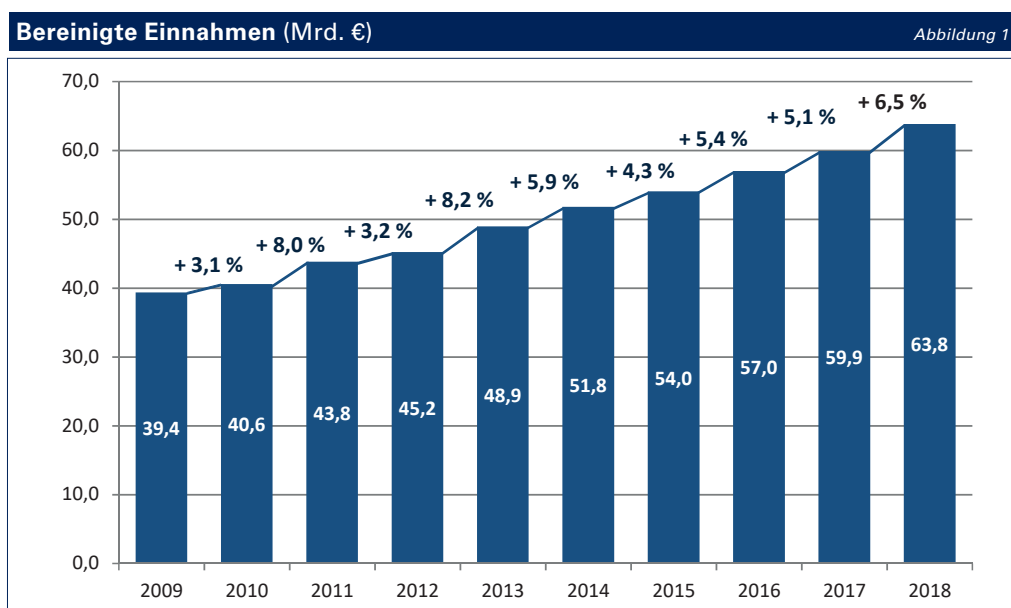
Anmerkung:

Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrundeliegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.

1 Entwicklung des Gesamthaushalts

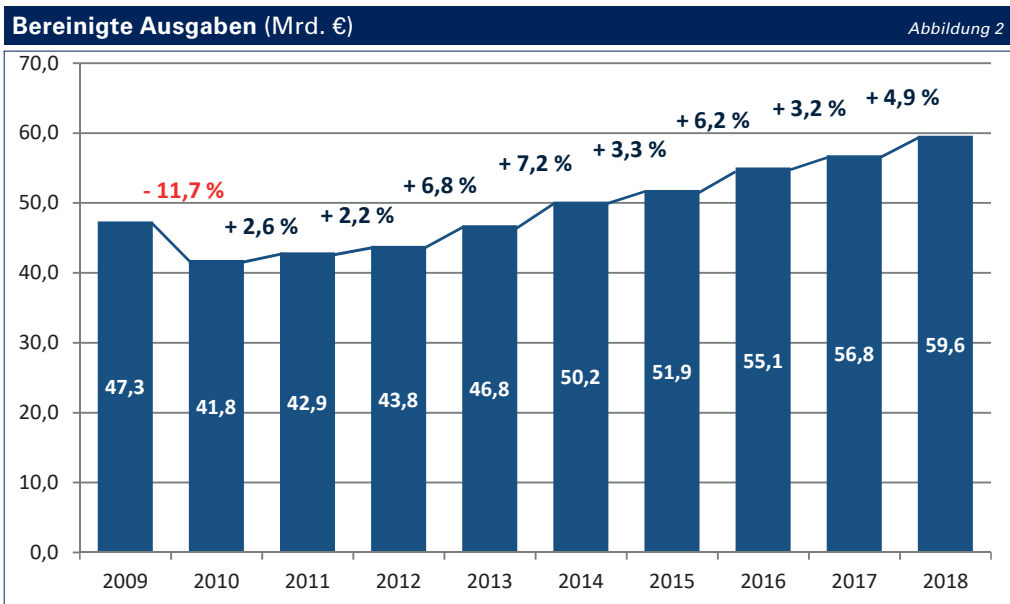
Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen stiegen die Einnahmen und die Ausgaben in den vergangenen Jahren erheblich. Auch in den kommenden Jahren ist mit deutlichen Ausgabensteigerungen zu rechnen. Der ORH erinnert an die weiter bestehende Absicht, die Ausgabensteigerungen ab dem Haushalt 2015 auf 3 % zu begrenzen, sowie an die Ziele für eine nachhaltige Finanzpolitik der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie.

Eine Bewertung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt anhand der bereinigten Einnahmen und Ausgaben.¹ Sie entwickelten sich folgendermaßen:



Die Einnahmen sind in den letzten zehn Jahren kontinuierlich gestiegen. Die Steigerungsrate lag zwischen 3,1 und 8,2 %. Der Anstieg bei den bereinigten Einnahmen beruhte 2018 im Wesentlichen auf der anhaltend sehr günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen. In den Jahren 2012 bis 2014 und 2017 wirkten sich auch die Beihilferückzahlungen der BayernLB an den Freistaat und in 2015 - ebenfalls im Zusammenhang mit der BayernLB - die aufgrund der Umsetzungsvereinbarung von der Republik Österreich an den Freistaat geleistete Zahlung von 1,23 Mrd. € positiv auf die Einnahmen aus.

¹ Vgl. ORH-Bericht 2020 TNr. 2.1.



Die Ausgaben sind im Zeitraum 2009 bis 2018 um 12,3 Mrd. € (+ 25,9 %) gestiegen. Lediglich 2010 fielen die Ausgaben geringer aus als im Vorjahr (5,5 Mrd. €). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben 2009 die Kapitalzuführung an die BayernLB (7,0 Mrd. €) umfassten. 2010 wurden hierfür keine Ausgaben geleistet. Die Entwicklung zeigt, dass die Steigerungen zwischen 2,2 und 7,2 % (2010: 11,7 %) lagen.

Die Staatsregierung hat am 17.04.2013 die Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie² verabschiedet und diese 2017 fortgeschrieben. Sie dient als Leitbild und langfristiger Orientierungsrahmen für die Politik der Staatsregierung und enthält als wichtigen Bestandteil eine nachhaltige Finanzpolitik. Hierzu zählen u. a.

- ein Abbau der Schulden bis 2030,
- die Wahrung einer strikten Ausgabendisziplin,
- das Setzen von Prioritäten und
- das Bilden von Vorsorgeelementen wie z. B. der Pensionsfonds und die Rücklagenzuführung.

Als gemeinsames Ziel hatten Staatsregierung und Mehrheitsfraktion im Landtag 2014 erklärt, die Ausgabensteigerung des Gesamthaushalts ab 2015 pro Jahr auf 3 % zu begrenzen. Diese Marke wurde nach 2015 nicht mehr eingehalten.

² <https://www.nachhaltigkeit.bayern.de/index.htm> (abgerufen am 31.01.2020).

Vergleich Haushaltsdaten 2018 mit HG 2019/2020 vom 24.05.2019 (Mio. €) Tabelle 1

	Haushalt 2018 (2. NHG 2018)			Haushalt 2019 (HG 2019/2020)			Haushalt 2020 (HG 2019/2020)		
	Soll	Veränderung 2017/2018		Soll	Veränderung 2018/2019		Soll	Veränderung 2019/2020	
Formales Einnahmenvolumen	61.679,0	+3.025,6	+5,2 %	65.356,3	+3.677,3	+6,0 %	59.951,8	-5.404,5	-8,3 %
abzgl. Entnahme aus der „Haushaltssicherungsrücklage“ (Zuführungen an den Haushalt)	2.971,8	+1.100,4	+58,8 %	1.611,6	-1.360,2	-45,8 %	2.121,9	+510,3	+31,7 %
abzgl. Entnahme aus sonst. Rücklagen, Fonds und Stöcken (Zuführungen an den Haushalt)	20,0	+0,0	+0,0 %	20,0	+0,0	+0,0 %	70,0	+50,0	+250,0 %
abzgl. Kreditaufnahme	-1.500,0	-1.000,0	+200,0 %	-250,0	+1.250,0	-83,3 %	-750,0	-500,0	+200,0 %
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	12,4	-0,7	-5,3 %	9,6	-2,8	-22,7 %	8,9	-0,7	-7,3 %
Bereinigtes Einnahmenvolumen	60.174,8	+2.925,8	+5,1 %	63.965,1	+3.790,3	+6,3 %	58.501,0	-5.464,0	-8,5 %
Formales Ausgabevolumen	61.679,0	+3.025,6	+5,2 %	65.356,3	+3.677,3	+6,0 %	59.951,8	-5.404,5	-8,3 %
abzgl. Zuführung an „Haushaltssicherungsrücklage“ (Auszahlungen aus dem Haushalt)	542,1	-6,8	-1,2 %	89,5	-452,6	-83,5 %	51,2	-38,3	-42,8 %
abzgl. Zuführung an sonstige Rücklagen - z. B. Grundstock (Auszahlungen aus dem Haushalt)	122,0	+10,5	+9,4 %	327,0	+205,0	+168,0 %	123,0	-204,0	-62,4 %
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	12,4	-0,7	-5,3 %	9,6	-2,8	-22,7 %	8,9	-0,7	-7,3 %
Bereinigtes Ausgabevolumen	61.002,6	+3.022,5	+5,2 %	64.930,2	+3.927,6	+6,4 %	59.768,7	-5.161,4	-7,9 %
abzgl. Ausgaben für Länderfinanzausgleich	6.300,0	200,0	3,3 %	6.900,0	600,0	9,5 %	0,0	-6.900,0	-100,0 %
Bereinigtes Ausgabevolumen ohne Mehrbedarf für Länderfinanzausgleich	54.702,6	+2.822,5	+5,4 %	58.030,2	+3.327,6	+6,1 %	59.768,7	+1.738,6	+3,0 %

Der Doppelhaushalt 2019/2020³ sieht - ohne die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich - in beiden Jahren deutliche Ausgabensteigerungen vor (2019: + 6,1 %; 2020: + 3,0 %). Neben Verbesserungen bei den Investitionsausgaben (+ 1,9 Mrd. €) sind zusätzliche Ausgaben für das Bayerische Familiengeld (+ 1,0 Mrd. €), die Ausweitung des Beitragszuschusses auf das erste und zweite Kindergartenjahr sowie die Beitragsentlastung ab 2020 in der Kinderkrippe (+ 0,6 Mrd. €) veranschlagt. Zusätzlich sollen rund 4.300 neue Stellen geschaffen werden.

³ GVBl. 2019, S. 266.



Vergleich Haushaltsdaten 2018 mit E-NHG 2019/2020 vom 02.12.2019 (Mio. €) *Tabelle 2*

	Haushalt 2018 (2.NHG 2018)			Haushalt 2019 (E-NHG 2019/2020)			Haushalt 2020 (E-NHG 2019/2020)		
	Soll	Veränderung 2017/2018		Soll	Veränderung 2018/2019		Soll	Veränderung 2019/2020	
Formales Einnahme- volumen	61.679,0	+3.025,6	+5,2 %	65.554,7	+3.875,7	+6,3 %	60.488,9	-5.065,8	-7,7 %
abzgl. Entnahme aus der „Haushaltssicherungs- rücklage“ (Zuführungen an den Haushalt)	2.971,8	+1.100,4	+58,8 %	1.275,8	-1.696,0	-57,1 %	1.988,6	+712,8	+55,9 %
abzgl. Entnahme aus sonst. Rücklagen, Fonds und Stöcken (Zuführungen an den Haushalt)	20,0	+0,0	+0,0 %	20,0	+0,0	+0,0 %	70,0	+50,0	+250,0 %
abzgl. Kreditaufnahme	-1.500,0	-1.000,0	+200,0 %	-50,0	+1.450,0	-96,7 %	-50,0	+0,0	+0,0 %
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	12,4	-0,7	-5,3 %	9,6	-2,8	-22,7 %	8,9	-0,7	-7,3 %
Bereinigtes Einnahme- volumen	60.174,8	+2.925,8	+5,1 %	64.299,3	+4.124,5	+6,9 %	58.471,4	-5.827,9	-9,1 %
Formales Ausgabe- volumen	61.679,0	+3.025,6	+5,2 %	65.554,7	+3.875,7	+6,3 %	60.488,9	-5.065,8	-7,7 %
abzgl. Zuführung an „Haushaltssicherungs- rücklage“ (Auszahlungen aus dem Haushalt)	542,1	-6,8	-1,2 %	89,5	-452,6	-83,5 %	58,7	-30,8	-34,4 %
abzgl. Zuführung an sonstige Rücklagen - z. B. Grundstock (Auszahlungen aus dem Haushalt)	122,0	+10,5	+9,4 %	327,0	+205,0	+168,0 %	123,0	-204,0	-62,4 %
abzgl. sonstiger besonderer Finanzierungsvorgänge	12,4	-0,7	-5,3 %	9,6	-2,8	-22,7 %	8,9	-0,7	-7,3 %
Bereinigtes Ausgabe- volumen	61.002,6	+3.022,5	+5,2 %	65.128,6	+4.126,0	+6,8 %	60.298,3	-4.830,3	-7,4 %
abzgl. Ausgaben für Länderfinanzausgleich	6.300,0	200,0	3,3 %	6.900,0	600,0	9,5 %	0,0	-6.900,0	-100,0 %
Bereinigtes Ausgabe- volumen ohne Mehrbe- darf für Länderfinanzausgleich	54.702,6	+2.822,5	+5,4 %	58.228,6	+3.526,0	+6,4 %	60.298,3	+2.069,7	+3,6 %

Der Regierungsentwurf zum Nachtragshaushalt 2019/2020⁴ sieht zusätzliche Ausgaben vor (2019: + 198,4 Mio. €; 2020: + 537,1 Mio. €). Diese waren 2019 überwiegend (335,0 Mio. €) für die Unterbringung von Asylbewerbern und sonstigen Ausländern vorgesehen. 2020 ist ein Großteil dieser zusätzlichen Ausgaben (345,9 Mio. €) für die „Hightech Agenda Bayern“ eingeplant. Hierzu zählen u. a. das „Künstliche Intelligenz und SuperTech-Programm“, das „Sanierungs- und Beschleunigungsprogramm“, die Hochschulreform sowie eine nachhaltige Mittelstandsoffensive für die bayerische Wirtschaft. Zudem umfasst der Nachtragshaushalt für 2020 weitere Ausgabemittel für den Arten- und Klimaschutz. Daneben sollen 2020 insgesamt weitere rd. 1.700 neue Stellen ausgebracht werden. Die Ausgabensteigerungen - ohne die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich - belaufen sich demnach auf 6,4 % in 2019 bzw. 3,6 % in 2020.

Bei den damit für die Haushaltsjahre 2019 und 2020⁵ vorgesehenen zusätzlichen Ausgaben (2019: + 3,5 Mrd. €; 2020: + 2,1 Mrd. €)⁶ handelt es sich nur untergeordnet um investive Ausgaben (2,1 Mrd. €). Der ORH hat wiederholt empfohlen, dass die Ausgabensteigerung mit Augenmaß erfolgen sollte, zumal weiter die Absicht besteht, die Ausgabensteigerungen ab dem Haushalt 2015 auf 3 % zu begrenzen. Er erinnert an die Ziele der zukunftsweisenden und nachhaltigen Finanzpolitik gemäß der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie.

2 Entwicklung der Ausgabereste

 **Die Ausgabereste haben sich in den letzten zehn Jahren verdoppelt und belaufen sich zum 31.12.2018 auf 7,3 Mrd. €. Nach Auffassung des ORH deutet diese Entwicklung darauf hin, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung damit nicht ausreichend entsprochen wird.**

Ausgabereste können gebildet werden, wenn die tatsächlichen Ausgaben geringer sind als die im Haushaltsplan veranschlagten Ansätze. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Die Übertragung und Inanspruchnahme der übertragbaren Ausgabemittel bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums.⁷

Die Ressorts beantragen die Übertragung der Ausgabereste beim Finanzministerium mittels Resteplan. Dieser ist über die IHV-Verfahrenskomponente Restebearbeitung/Jahresabschluss zu erstellen. Hierbei können die Ressorts zunächst selbstständig nicht mehr benötigte übertragbare Ausgabemittel in Abgang stellen. Im Einwilligungsverfahren können vom Finanzministerium zusätzliche Ausgabereste eingezogen werden; diese werden im Resteplan mit „FM-Einzug“ kenntlich gemacht. Für 2018 ergibt sich folgendes Bild:

⁴ Gesetzesentwurf der Staatsregierung zum NHG 2019/2020 vom 02.12.2019, LT-Drs. 18/4986.

⁵ HG 2019/2020 vom 24.05.2019 (GVBl. S. 266) und Gesetzesentwurf der Staatsregierung zum NHG 2019/2020 vom 02.12.2019 (LT-Drs. 18/4986).

⁶ Jeweils ohne die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich.

⁷ Vgl. ORH-Bericht 2020 TNr. 1.2.1.



Ausgabereste je Ressort (Mio. €)			
	vom Ressort in Abgang gestellt	FM-Einzug	übertragene Ausgabereste
Bayerischer Landtag (Epl. 01)	7,8	0,0	8,5
Ministerpräsident und Staatskanzlei (Epl. 02)	4,4	0,0	22,8
Staatsministerium des Innern und für Integration (Epl. 03A)	1,8	13,6	552,4
Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Epl. 03B)	0,0	71,1	1.540,7
Staatsministerium der Justiz (Epl. 04)	0,0	9,0	205,4
Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Epl. 05)	31,9	16,8	286,4
Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Epl. 06)	0,1	120,9	346,4
Staatsministerium für Wirtschaft, Energie und Technologie (Epl. 07)	0,0	12,0	448,1
Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Epl. 08)	0,3	5,0	107,6
Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (Epl. 10)	63,2	45,0	402,6
Bayerischer Oberster Rechnungshof (Epl. 11)	0,6	0,0	0,6
Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Epl. 12)	2,3	7,2	152,1
Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 13)	46,1	20,7	1.472,2
Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Epl. 14)	11,1	12,8	64,6
Staatsministerium Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)	0,4	12,7	1.731,6
Summe	169,9	346,9	7.341,9

Mehr als 100 Mio. € betragen die einschließlich des Haushaltsjahres 2018 aufgelaufenen Ausgabereste in folgenden Fällen:

- Schienenpersonennahverkehr (Kap. 03 67⁸⁾ 841,9 Mio. €
- Leistungen nach dem ÖPNV-Gesetz (Kap. 13 10 TG 81) 534,0 Mio. €

⁸ Ab dem Doppelhaushalt 2019/2020 Kap. 09 07.

➤ Wohnraumförderung (Kap. 03 64 ⁹)	413,4 Mio. €
➤ Allgemeine Wirtschaftsförderung (Kap. 07 03)	326,2 Mio. €
➤ TU München - Sonstige Ausgaben zulasten Mittel Dritter (Kap. 15 12 Tit. 547 41)	206,0 Mio. €
➤ Förderung von Plankrankenhäusern nach dem KHG i. V. m. dem BayKrG (Kap. 13 10 TG 71, 72 und 74)	179,5 Mio. €
➤ Förderung der Breitbanderschließung (Kap. 06 03 TG 72)	154,0 Mio. €
➤ Programm zur Aufnahme zusätzlicher Studienanfänger (Kap. 15 06 TG 86)	128,3 Mio. €
➤ Zuweisungen an Gemeinden zum Bau von Abwasseranlagen gemäß Art. 13e FAG (Kap. 13 10 Tit. 883 04)	126,5 Mio. €
➤ Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr nach dem Entflechtungsgesetz (Kap. 13 10 Tit. 883 09, 883 10)	126,2 Mio. €
➤ Errichtung und Betrieb des Digitalfunks für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in Bayern (Kap. 03 03 TG 85)	120,1 Mio. €

Wesentlich erhöhten sich die Ausgabereste im Haushaltsjahr 2018 in folgenden Fällen:

- Im Bereich der **Wohnraumförderung** (Kap. 03 64¹⁰) sind die Ausgabereste um **254,6** auf 413,4 Mio. € gestiegen. Darin enthalten sind auch Kompensationsmittel des Bundes zur Wohnraumförderung. Grund für diesen Anstieg waren insbesondere die geringen Auszahlungen bei der Bayerischen Eigenheimzulage. Mit dem 2. NHG 2018¹¹ wurden hierfür erstmals Ausgabemittel von 150,0 Mio. € bereitgestellt. Verausgabt wurden jedoch nur 7,3 Mio. €. Nach Darstellung der Verwaltung seien die Ausgabereste durch Inaussichtstellungen gebunden.
- Mit dem **Förderprogramm „Digitalbonus“** (Kap. 07 03 Tit. 683 01) sollen kleine und mittlere Unternehmen unterstützt werden, um sich für die Herausforderungen der digitalen Welt zu rüsten. Es soll den Unternehmen ermöglichen, sich durch Hard- und Software zu digitalisieren und die IT-Sicherheit zu verbessern. Die Ausgabereste hierfür erhöhten sich um **59,6** auf 68,1 Mio. €, da es zu Verzögerungen im Bewilligungsverfahren gekommen sei.

⁹ Ab dem Doppelhaushalt 2019/2020 Kap. 09 04.

¹⁰ Ab dem Doppelhaushalt 2019/2020 Kap. 09 04.

¹¹ GVBl. 2018, S. 613.

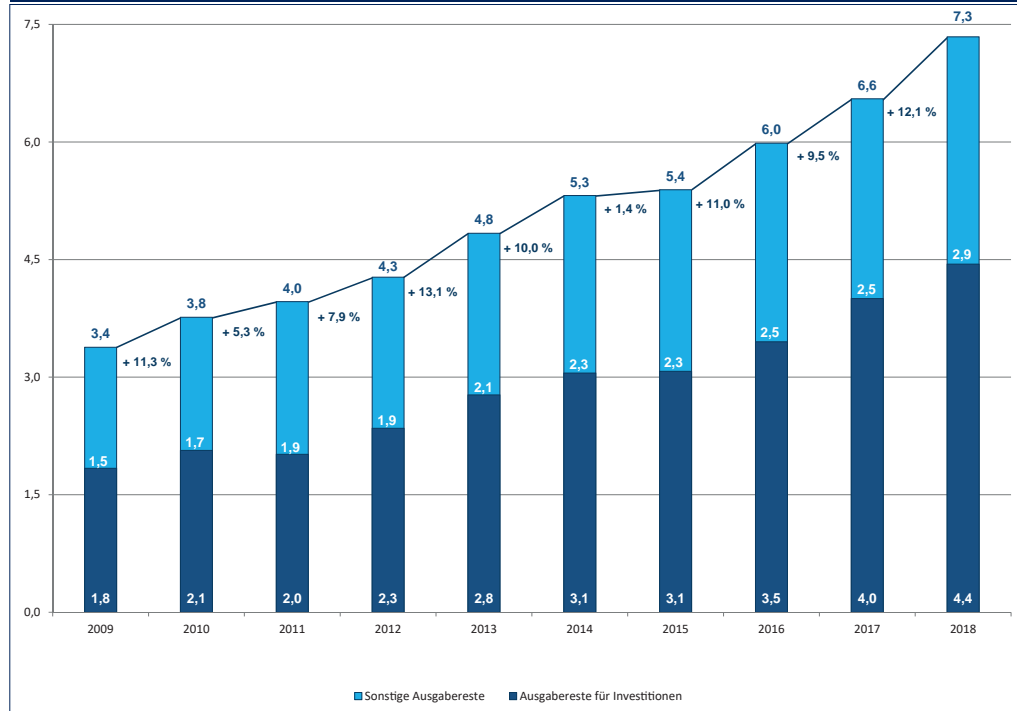


- ▶ Im Rahmen eines Sonderprogramms gewährt der Freistaat nach Maßgabe der „Richtlinie zur Förderung von Investitionen im Rahmen des **Investitionsprogramms Kinderbetreuungsfinanzierung**“ 2017 bis 2020 Zuweisungen zu Investitionen zur Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren in einer Kindertageseinrichtung (Kap. 10 07 TG 87). Zuweisungsempfänger sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Landkreise und kreisfreie Städte) und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Die Förderung erfolgt im Rahmen der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel. 2018 sind die Ausgabereise um **51,8** auf 59,1 Mio. € gestiegen und werden laut Mitteilung der Verwaltung zur Abfinanzierung der Investitionsmaßnahmen benötigt.
- ▶ Krankenhäuser werden nach dem KHG in Verbindung mit dem BayKrG durch Übernahme von Investitionskosten öffentlich gefördert. Die Kommunen erbringen über den Kommunalanteil nach Art. 10b BayFAG die Hälfte der Fördermittel. Für den Bereich **Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Krankenhäusern**, die Wiederbeschaffung mittelfristiger Anlagegüter und den Ergänzungsbedarf (Kap. 13 10 TG 71) gemäß Art. 11 BayKrG stiegen die Ausgabereise 2018 um **45,0** auf 114,0 Mio. € an. Diese seien zur Finanzierung laufender und anstehender Krankenhausbaumaßnahmen nötig; die Krankenhausträger haben nach dem KHG einen Rechtsanspruch auf die Finanzierung ihrer Investitionskosten.
- ▶ Die Ausgabereise beim **Schienenpersonennahverkehr** nach dem Regionalisierungskonzept (Kap. 03 67¹²) erhöhten sich von 798,5 auf 841,9 Mio. € (+ **43,4** Mio. €). Nach Aussage der Verwaltung werden die Ausgabereise in den nächsten Jahren für größere SPNV-Investitionen und Bestellungen von Verkehrsleistungen benötigt: Unter anderem für den Ausbau des S-Bahn-Systems in Nürnberg, den barrierefreien Ausbau von Bahnhöfen im Münchner S-Bahn-Netz, den Bau der zweiten Stammstrecke in München, den Erdinger Ringschluss zur Verbesserung der Schienenanbindung Nordost- und Südostbayerns an den Flughafen München, die Verlängerung der S 7 nach Geretsried und den Ausbau der S 4 Pasing - Eichenau.
- ▶ Für den Bau und in Härtefällen für die Sanierung von **Abwasserbeseitigungsanlagen** (Kap. 13 10 Tit. 883 04) können Leistungen gemäß Art. 13e BayFAG gewährt werden. Die Ausgabereise in diesem Bereich stiegen 2018 von 87,7 auf 126,5 Mio. € (+ **38,8** Mio. €). Der zweckgebundene Ausgabereise wird nach Darstellung der Verwaltung zur Abfinanzierung der Investitionsmaßnahmen benötigt.
- ▶ Bei den Leistungen der **Digitalen Bildung** (Kap. 05 04 TG 77) fielen 2018 Ausgabereise von 37,5 Mio. € (+ **36,4** Mio. €) an. Mit dem 1. NHG 2018 wurden hierfür im Rahmen des „Masterplans Bayern Digital II“ zusätzliche Haushaltsmittel für mehrjährige Förderprogramme zur Verbesserung der IT-Ausstattung im Bereich Schule ausgebracht. Allein hier sind Ausgabereise von 36,0 Mio. € angefallen, da in 2018 keine Mittel abgeflossen sind. Die Ausgabereise werden laut Verwaltung überwiegend zur Finanzierung der Bewilligungen im Rahmen der Förderprogramme „Digitalbudget“ und „iFU-Budget“ benötigt.

¹² Ab dem Doppelhaushalt 2019/2020 Kap. 09 07.

Entwicklung der Ausgaberreste - Gesamthaushalt (Mrd. €)

Abbildung 3

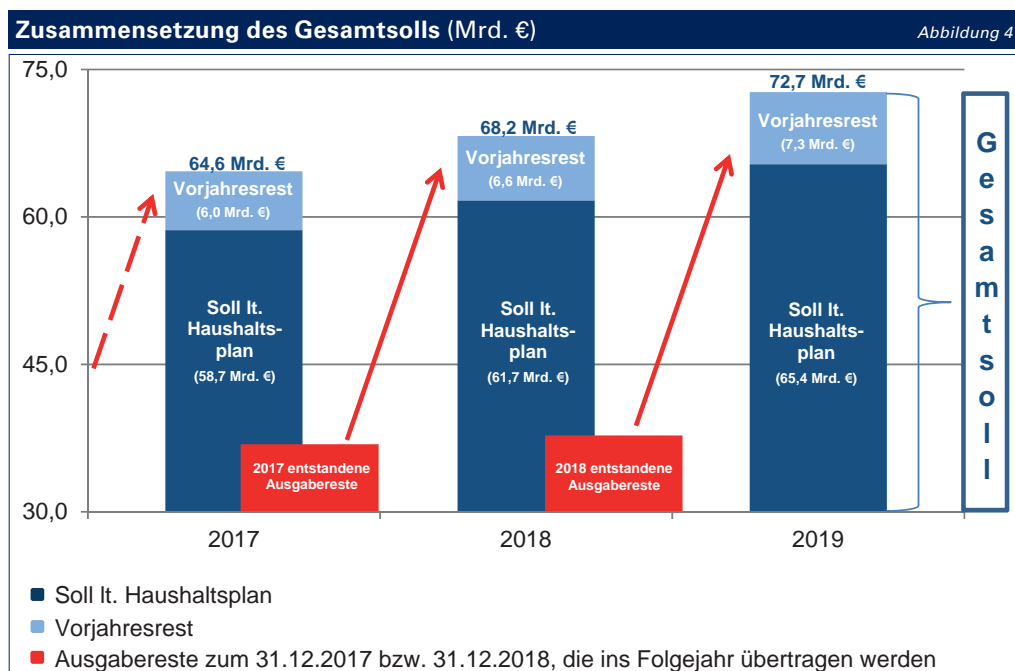


Die Ausgaberreste sind in den letzten zehn Jahren um 117,2 % angestiegen. Nach Auffassung des ORH deutet diese Entwicklung darauf hin, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Im investiven Bereich könnte ein Anstieg der Ausgaberreste vermieden werden, wenn verstärkt Verpflichtungsermächtigungen genutzt würden.

3 Entwicklung des Gesamtsolls

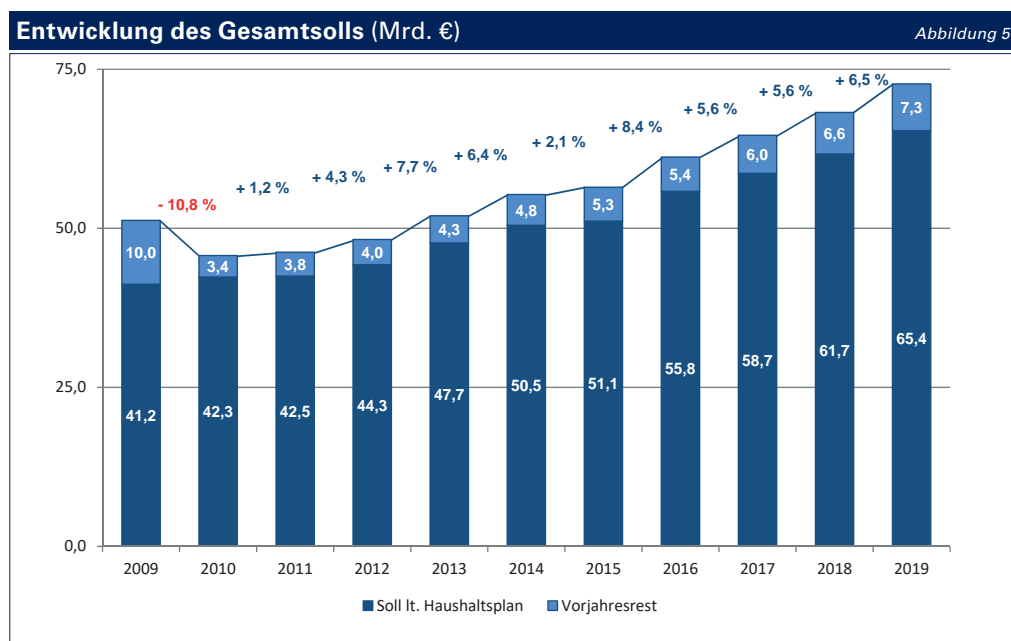
Gesamtsoll ist die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben und der aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste. Das Gesamtsoll stieg in den letzten Jahren kontinuierlich an.

Der Freistaat erstellt den Jahresabschluss als sogenannten Soll-Abschluss.¹³ Dabei werden die zur Deckung der Ausgabereste erforderlichen Einnahmereste mit ins nächste Haushaltsjahr übertragen (s. a. ORH-Bericht 2020 TNr. 1.3). Die so finanzierten übertragenen Ausgabereste des Vorjahres können dann zusätzlich zum Ansatz im jeweils aktuellen Haushaltsplan in Anspruch genommen werden (s. a. TNr. 2).



¹³ Art. 25 BayHO.

Die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben und der aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste (Vorjahresrest) wird als „Gesamtsoll“ bezeichnet.

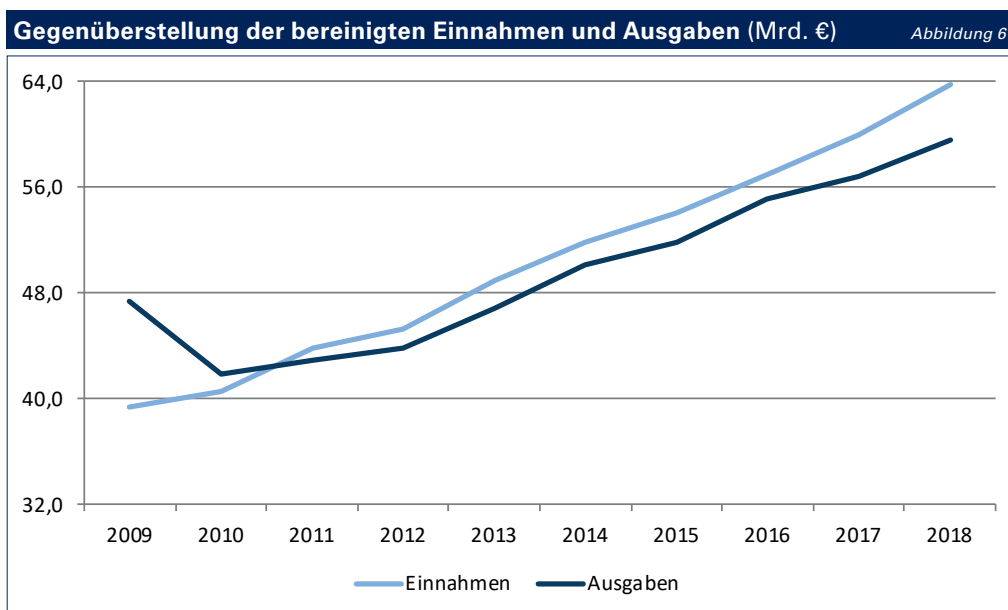


In den letzten Jahren hat sich das Gesamtsoll mit einer Ausnahme kontinuierlich erhöht. Die Steigerung des Gesamtsolls lag zwischen 1,2 und 8,4 % (2010: 10,8 %). Die hohen Vorjahresreste in 2009 sind darauf zurückzuführen, dass sich die Kapitalzuführung an die BayernLB verzögert hat und hierfür Ausgabereste von 7,0 Mrd. € übertragen wurden. Ohne Berücksichtigung dieser Ausgabereste beliefen sich die Vorjahresreste 2009 auf 3,0 Mrd. €.

4 Entwicklung des Finanzierungssaldos

Der Finanzierungssaldo war in den letzten Jahren stets positiv. Im Haushalt wurde allerdings meist mit einem negativen Finanzierungssaldo geplant. Der ORH empfiehlt, mit einem positiven Finanzierungssaldo zu planen.

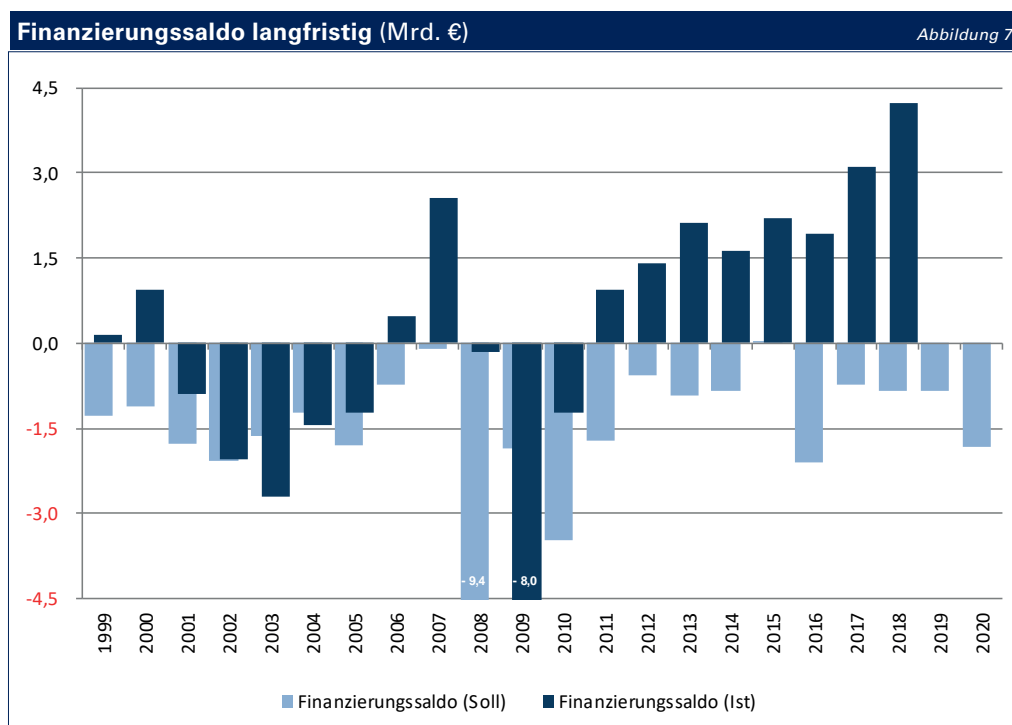
Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen.



Diese Gegenüberstellung macht deutlich, dass sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben seit 2009 erheblich gestiegen sind. Da die bereinigten Einnahmen meist über den bereinigten Ausgaben lagen, konnte häufig ein positiver Finanzierungssaldo (Ist) erzielt werden.

Finanzierungssaldo (Mio. €)			Tabelle 4
Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)	Veränderung Soll/Ist
2009	- 1.838,9	- 7.963,7	- 6.124,8
2010	- 3.459,0	- 1.217,2	+ 2.241,7
2011	- 1.711,7	935,2	+ 2.646,9
2012	- 568,3	1.396,3	+ 1.964,5
2013	- 932,4	2.129,9	+ 3.062,3
2014	- 829,7	1.619,7	+ 2.449,4
2015	19,1	2.196,7	+ 2.177,6
2016	- 2.111,5	1.930,3	+ 4.041,8
2017	- 731,1	3.096,9	+ 3.828,0
2018	- 827,8	4.225,0	+ 5.052,7

Die Entwicklung des Finanzierungssaldos in den letzten zehn Jahren zeigt, dass - bis auf 2015 - der Haushalt stets mit einem negativen Finanzierungssaldo (Soll) geplant wurde. Das bedeutet, dass im Haushaltsplan zum Ausgleich des Haushalts Entnahmen aus Rücklagen und dem Grundstock vorgesehen waren bzw. die Stützungsmaßnahmen für die BayernLB durch Kreditaufnahmen finanziert wurden.





Im Haushaltsvollzug ist seit 2011 - anders als in früheren Jahren - in jedem Jahr ein positiver Finanzierungssaldo (Ist) entstanden (Abbildung 7). Gründe für diese Überschüsse waren im Wesentlichen, dass die tatsächlichen Steuermehreinnahmen höher ausfielen, als noch bei der Haushaltsaufstellung prognostiziert wurde, sowie die Rückzahlungen der BayernLB im Rahmen des EU-Beihilfeverfahrens. Die Jahresüberschüsse im Zeitraum 2011 bis 2018 wurden der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt und teilweise zur Schuldentilgung verwendet (2012 bis 2018).

Der Doppelhaushalt 2017/2018 sah für 2018 wieder einen negativen Finanzierungssaldo vor (- 561,1 Mio. €)¹⁴. Obwohl mit dem 1. NHG 2018 zunächst ein positiver Finanzierungssaldo von + 156,8 Mio. € geplant wurde, sah das 2. NHG 2018 erneut einen negativen Finanzierungssaldo (Soll) von - 827,8 Mio. € vor.

Mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 wurde ebenfalls wieder mit einem negativen Finanzierungssaldo geplant (2019: - 965,1 Mio. €; 2020: - 1.267,7 Mio. €)¹⁵. Mit dem Regierungsentwurf zum Nachtragshaushalt 2019/2020¹⁶ verbessert sich der Finanzierungssaldo im Haushaltsjahr 2019 um 135,9 auf - 829,3 Mio. € und verschlechtert sich im Haushaltsjahr 2020 erneut um 559,2 auf - 1.826,9 Mio. €.

Der ORH hält weiter an seiner Empfehlung fest, künftig nicht auf unvorhergesehene Einnahmeverbesserungen zu setzen, sondern mit einem positiven Finanzierungssaldo zu planen. Damit würde bereits bei der Planung der Nachhaltigkeitsstrategie der Staatsregierung, lt. der sich die Gesamtausgaben an der Summe der Einnahmen orientieren sollen, besser entsprochen.

¹⁴ HG 2017/2018.

¹⁵ HG 2019/2020.

¹⁶ Vgl. Fn. 4.

5 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

 Die Steuereinnahmen sind 2018 um 4.036,3 Mio. € (+ 8,6 %) angestiegen, 2019 erhöhten sie sich um weitere 1.185,9 Mio. € (+ 2,3 %).

5.1 Steueraufkommen

Das Steueraufkommen in Bayern resultiert aus

- Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder und
- Landessteuern.

Das Steueraufkommen stellt sich nach Angaben des Finanzministeriums wie folgt dar:

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio. €)						Tabelle 5
Steuerarten	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	37.622,2	40.071,8	41.691,0	44.326,6	46.840,5	49.225,4
Veranlagte Einkommensteuer	9.765,8	10.572,8	11.726,8	12.927,1	12.969,2	13.962,3
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	4.269,0	4.745,9	5.355,2	5.862,6	6.475,3	6.313,9
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.577,9	1.685,9	1.320,4	1.475,6	1.537,4	1.249,0
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	4.945,0	4.652,3	5.998,0	5.209,1	7.384,7	5.977,6
Umsatzsteuer	24.790,6	25.320,1	27.681,6	28.412,1	30.182,9	31.399,6
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.979,7	3.073,0	3.250,5	3.581,6	3.874,1	3.980,8
Gewerbesteuerumlage	1.588,2	1.586,6	1.691,9	1.889,3	1.986,3	1.662,3
Summe	87.538,3	91.708,4	98.715,4	103.684,0	111.250,3	113.770,9
Landessteuern						
Vermögensteuer	- 1,2	- 1,0	0,0	0,2	0,0	0,0
Erbschaftsteuer	1.357,3	1.570,0	1.723,1	1.442,1	1.813,5	1.854,0
Grunderwerbsteuer	1.425,2	1.570,4	1.779,2	1.785,1	1.910,2	2.104,4
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	243,9	253,6	259,6	268,7	280,3	273,6
Feuerschutzsteuer	70,6	73,5	73,2	76,7	80,7	84,0
Biersteuer	155,0	157,4	154,6	152,4	151,5	150,4
Summe	3.250,7	3.623,8	3.989,7	3.725,1	4.236,2	4.466,4
Gesamt	90.789,0	95.332,2	102.705,1	107.409,1	115.486,5	118.237,3

Das Steueraufkommen 2018 ist gegenüber dem Vorjahr um 8.077,4 Mio. € (+ 7,5 %) und 2019 nochmals um 2.750,8 Mio. € (+ 2,4 %) angestiegen.



5.2 Steuereinnahmen


Das Steueraufkommen verbleibt dem Freistaat Bayern nur zum Teil, da es sich u. a. um Gemeinschaftsteuern des Bundes, der Länder und teilweise der Gemeinden handelt.

Die Steuereinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Steuereinnahmen (Mio. €)									Tabelle 6
Steuerarten	2014	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2014/2018	2019	Veränderung 2018/2019	
Gemeinschaftsteuern									
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	13.663,7	14.639,7	15.255,3	16.350,8	17.340,3	+ 26,9 %	18.215,9	+ 5,0 %	
Veranlagte Einkommensteuer	4.150,4	4.493,4	4.983,9	5.494,0	5.511,9	+ 32,8 %	5.934,4	+ 7,7 %	
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1.951,6	2.253,4	2.527,1	2.727,6	3.081,4	+ 57,9 %	3.066,9	- 0,5 %	
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	712,8	741,8	581,0	649,3	676,4	- 5,1 %	549,6	- 18,8 %	
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	2.472,5	2.326,2	2.999,0	2.604,6	3.692,3	+ 49,3 %	2.988,8	- 19,1 %	
Umsatzsteuer	9.223,3	9.680,3	10.926,6	10.420,5	11.102,0	+ 20,4 %	11.777,6	+ 6,1 %	
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.979,7	3.073,0	3.250,5	3.581,6	3.874,1	+ 30,0 %	3.980,8	+ 2,8 %	
Gewerbesteuerumlage	1.254,4	1.253,0	1.336,4	1.489,5	1.564,6	+ 24,7 %	1.284,8	- 17,9 %	
Summe	36.408,5	38.460,8	41.859,8	43.317,9	46.843,1	+ 28,7 %	47.798,8	+ 2,0 %	
Landessteuern									
Vermögensteuer	- 1,2	- 1,0	0,0	0,2	0,0	+ 0,0 %	0,0	+ 0,0 %	
Erbschaftsteuer	1.357,3	1.570,0	1.723,1	1.442,1	1.813,5	+ 33,6 %	1.854,0	+ 2,2 %	
Grunderwerbsteuer	1.425,2	1.570,4	1.779,2	1.785,1	1.910,2	+ 34,0 %	2.104,4	+ 10,2 %	
Rennwett-, Lotterie- und Sportwettensteuer	243,9	253,6	259,6	268,7	280,3	+ 14,9 %	273,6	- 2,4 %	
Feuerschutzsteuer	70,6	73,5	73,2	76,7	80,7	+ 14,3 %	84,0	+ 4,1 %	
Biersteuer	155,0	157,4	154,6	152,4	151,5	- 2,3 %	150,4	- 0,7 %	
Summe	3.250,7	3.623,8	3.989,7	3.725,1	4.236,2	+ 30,3 %	4.466,4	+ 5,4 %	
Gesamt	39.659,2	42.084,6	45.849,5	47.043,0	51.079,3	+ 28,8 %	52.265,2	+ 2,3 %	

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2018 gegenüber dem Vorjahr um 4.036,3 Mio. € (+ 8,6 %) und 2019 um weitere 1.185,9 Mio. € (+ 2,3 %) angestiegen.

6 Entwicklungen im Personalbereich

 **Im Zeitraum 2014 bis 2018 hat sich trotz des haushaltsgesetzlichen Stellenabbaus von 1.320 Stellen (Art. 6b HG) die Zahl der Stellen um 12.284 (+ 4,3 %) erhöht.**

Die Entwicklung der Stellen, also der Planstellen und anderen Stellen, nahm seit dem Jahr 2014 im gesamten Staatshaushalt, namentlich in den Bereichen allgemeinbildende Schulen, bei den Hochschulen (Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften - ohne Universitätsklinika sowie Kunst- und Musikhochschulen), bei der Polizei, in den Finanzämtern und im Justizvollzug, per Saldo folgenden Verlauf:

Stellenentwicklung ¹							Tabelle 7	
	2014	2015	2016	2017	2018	Veränderung 2014 - 2018		
Schulen (Kap. 05 12 - 05 21, ohne Kap. 05 20)	106.972	106.457	106.450	108.673	108.763	+ 1.791	+ 1,7 %	
Hochschulen	33.382	33.718	33.729	34.350	34.456	+ 1.074	+ 3,2 %	
Polizei (Kap. 03 17 - 03 21)	40.166	40.351	40.445	41.969	42.369	+ 2.203	+ 5,5 %	
Finanzämter (Kap. 06 05)	17.982	17.978	18.228	18.588	18.988	+ 1.006	+ 5,6 %	
Justizvollzug (Kap. 04 05)	5.697	5.905	5.905	6.058	6.063	+ 366	+ 6,4 %	
übrige Verwaltung	78.368	78.674	78.941	83.559	84.210	+ 5.842	+ 7,5 %	
Stellen gesamt	282.567	283.083	283.698	293.197	294.851	+ 12.284	+ 4,3 %	

¹ Stellenzahlen der Stammbaushalte; enthalten sind die Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst (2018: 9.654 Stellen) sowie Stellen für Referendare (2018: 15.724 Stellen).

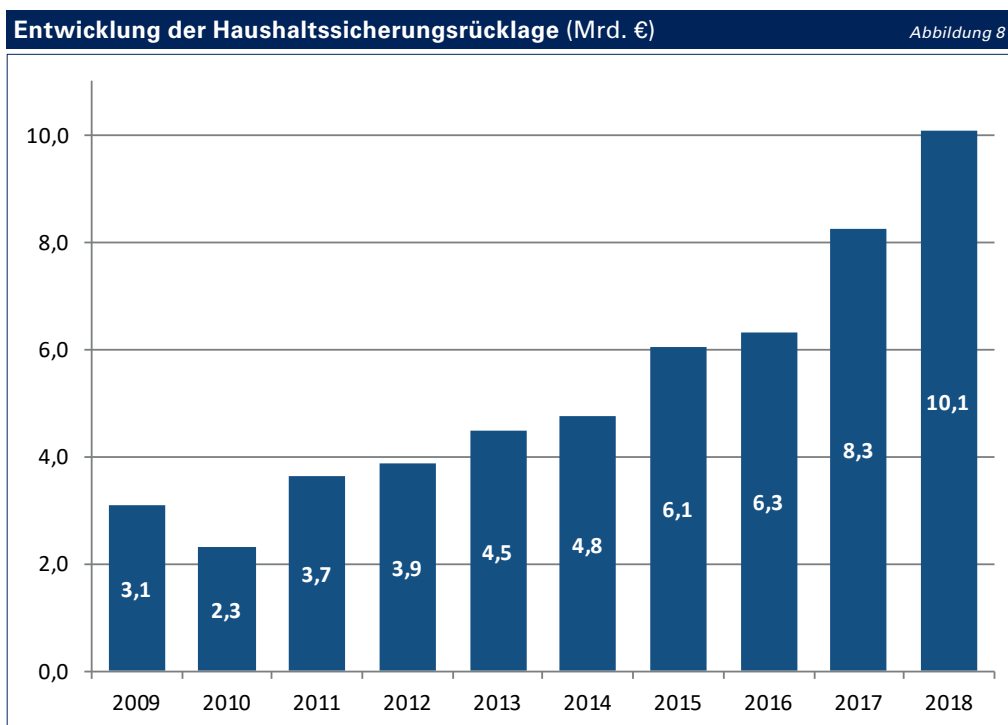
Nach dem letztmals im Jahr 2018 nach Art. 6b HG zu vollziehenden Stellenabbau wurden für den Zeitraum von 2014 bis 2018 insgesamt 1.320 Stellen abgebaut. Im Zeitraum 2014 bis 2018 hat sich trotz des haushaltsgesetzlichen Stellenabbaus die Zahl der Stellen im Ergebnis um 12.284 (+ 4,3 %) erhöht.

7 Haushaltssicherungsrücklage

Die Haushaltssicherungsrücklage wäre nach Planung in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Tatsächlich hat die positive Einnahmenentwicklung 2018 zu einem weiteren Anstieg auf 10,1 Mrd. € geführt. Die Haushaltssicherungsrücklage soll Ende 2020 voraussichtlich 7,0 Mrd. € betragen.

Die Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage soll Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften absichern.

Sie besteht aus Überschüssen vergangener Haushalte. Sie hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:



Im Verlauf des Haushaltsvollzugs 2018 wurden der Haushaltssicherungsrücklage einerseits 3,0 Mrd. € entnommen, davon 1,5 Mrd. € für die Schuldentilgung. Aufgrund des positiven Verlaufs der Einnahmen konnten ihr andererseits 4,8 Mrd. € zugeführt werden. Die Rücklage stieg somit per Saldo um 1,8 auf 10,1 Mrd. € an. Darin enthalten waren noch 450,0 Mio. € aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind.

Haushaltssicherungsrücklage - Entnahmen und Zuführungen (Mio. €) Tabelle 8			
	HG 2019/2020		
	2019	2020	gesamt
Bestand zum 31.12. des Vorjahres	10.091,3	8.569,2	
geplante Entnahme	- 1.611,6	- 2.121,9	- 3.733,6
<i>darunter zur Schuldentilgung bei Kap. 13 06</i>	<i>0,0</i>	<i>- 550,0</i>	<i>- 550,0</i>
<i>zur Schuldentilgung bei Kap. 13 60</i>	<i>- 250,0</i>	<i>- 200,0</i>	<i>- 450,0</i>
geplante Zuführung	89,5	51,2	140,7
Bestand zum 31.12. des aktuellen Jahres	8.569,2	6.498,4	

Laut Haushaltsplan 2019/2020 sind bis 2020 Entnahmen von insgesamt 3,7 Mrd. € geplant, davon 250,0 Mio. € für die Schuldentilgung 2019 und 750,0 Mio. € für die Schuldentilgung 2020. Dem stehen geplante Zuführungen von 140,7 Mio. € gegenüber. Der Bestand der Rücklage würde lt. Doppelhaushalt 2019/2020 somit Ende 2020 voraussichtlich 6,5 Mrd. € betragen.

Haushaltssicherungsrücklage - Entnahmen und Zuführungen (Mio. €) Tabelle 9			
	E-NHG 2019/2020		
	2019	2020	gesamt
Bestand zum 31.12. des Vorjahres	10.091,3	8.905,0	
geplante Entnahme	- 1.275,8	- 1.988,6	- 3.264,4
<i>darunter zur Schuldentilgung bei Kap. 13 06</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>zur Schuldentilgung bei Kap. 13 60</i>	<i>- 50,0</i>	<i>- 50,0</i>	<i>- 100,0</i>
geplante Zuführung	89,5	58,7	148,2
Bestand zum 31.12. des aktuellen Jahres	8.905,0	6.975,1	

Laut Regierungsentwurf zum Nachtragshaushalt 2019/2020¹⁷ wird nun mit Entnahmen von insgesamt 3,3 Mrd. € geplant. Auf die Schuldentilgung entfallen hiervon anstelle der ursprünglich für 2019 geplanten 250,0 Mio. € und der für 2020 veranschlagten 750,0 Mio. € lediglich noch 50,0 Mio. € pro Jahr. Den Entnahmen stehen Zuführungen von insgesamt 150 Mio. € gegenüber. Damit würde die Haushaltssicherungsrücklage Ende 2020 noch 7,0 Mrd. € betragen; dort sind somit Ende 2020 noch 350,0 Mio. € aus den Kapitalrückzahlungen der BayernLB enthalten, die zur Schuldentilgung zu verwenden sind.

Die für die Haushaltsjahre 2019 und 2020¹⁸ vorgesehenen Entnahmen per Saldo von 3,1 Mrd. € sieht der ORH - insbesondere in Anbetracht einer Schuldentilgung von nur 100,0 Mio. € - als kritisch an. Mittel aus der Rücklage sollten aus Sicht des ORH in Zeiten hoher Steuereinnahmen nicht für die Finanzierung zusätzlicher, auf Dauer angelegter Ausgaben herangezogen werden. Denn Zweck der Haushaltssicherungsrücklage ist es, Vorsorge für zukünftige Haushaltsrisiken zu treffen, um bei unvorhergesehenen Entwicklungen reagieren zu können.

¹⁷ Vgl. Fn. 4.

¹⁸ Vgl. Fn. 5.



8 Verschuldung

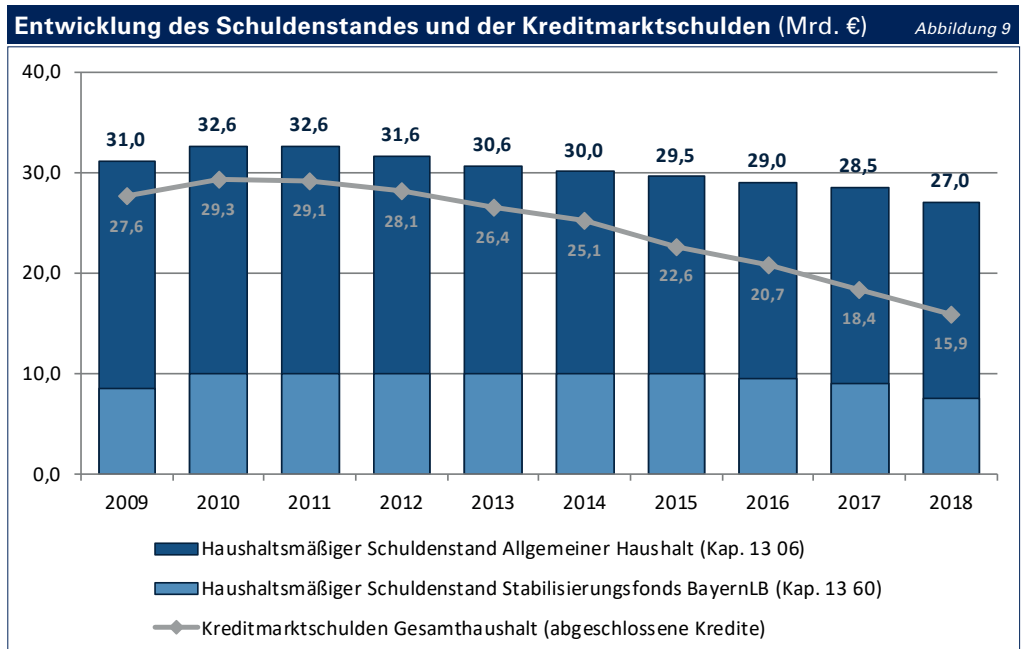
Der haushaltsmäßige Schuldenstand setzt sich aus den Kreditmarktschulden und den aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen zusammen. Er ist rückläufig; auch deshalb sinken die Zinsausgaben seit Jahren. Der ORH bedauert, dass die Staatsregierung das Ziel Schuldenabbau 2030 aufgegeben hat. Er empfiehlt, für das in Art. 18 BayHO verankerte Ziel des fortlaufenden Schuldenabbaus künftige Haushaltsüberschüsse zumindest teilweise für eine zusätzliche Schuldentilgung einzusetzen.

Die Verschuldung des Freistaates in den vergangenen zehn Jahren ist rückläufig (vgl. Tabelle 10 und Abbildung 9).

Staatsschulden am Jahresende (Mrd. €)										
										Tabelle 10
A. Schulden zur Haushaltsfinanzierung	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Allgemeiner Haushalt										
- Kreditmarktschulden	19,1	19,3	19,1	18,1	16,4	15,1	13,9	13,1	11,0	9,0
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	3,5	3,3	3,5	3,5	4,2	4,9	5,6	6,4	8,6	10,5
Summe	22,6	22,6	22,6	21,6	20,6	20,0	19,5	19,5	19,5	19,5
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB										
- Kreditmarktschulden	8,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	8,8	7,6	7,4	6,9
- Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen							1,2	1,8	1,5	0,5
Summe	8,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	9,5	9,0	7,5
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	31,0	32,6	32,6	31,6	30,6	30,0	29,5	29,0	28,5	27,0
davon Kreditmarktschulden	27,6	29,3	29,1	28,1	26,4	25,1	22,6	20,7	18,4	15,9
B. Schulden beim Bund (Wohnbauförderung)	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7
Netto-Kreditaufnahme bzw. Netto-Schuldentilgung (-)	7,0	1,5	0,0	- 1,0	- 1,0	- 0,5	- 0,5	- 0,6	- 0,5	- 1,5

Zinsausgaben (Mio. €)										
Zinsausgaben an	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A. Kreditmarkt										
1. Allgemeiner Haushalt ¹	826,3	757,0	725,4	688,1	607,1	540,8	481,3	433,4	434,5	325,2
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	61,8	281,2	342,2	346,8	341,0	344,5	347,3	313,5	281,6	266,9
Zwischen-summe	888,1	1.038,2	1.067,6	1.034,9	948,1	885,4	828,6	747,0	716,1	592,2
B. Bund	8,5	8,1	7,5	7,2	6,7	6,2	5,2	5,7	5,2	4,5
Summe	896,6	1.046,3	1.075,1	1.042,1	954,8	891,6	833,9	752,7	721,2	596,6

¹ Ohne Zinsausgaben für Public-Private-Partnership-Projekte.



Nach dem Gesetzesentwurf zum Nachtragshaushalt 2019/2020 sind die Kreditmarktschulden fortlaufend abzubauen. Bei der Schuldentilgung ist insbesondere die konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen.¹⁹ In Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs ist mithin ein größerer Schuldenabbau anzustreben als in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs. Die Staatsregierung hat das Ziel aufgegeben, die Kreditmarktschulden bis 2030 abzubauen. Zwar sollen auch künftig keine neuen Schulden aufgenommen werden, allerdings sollen deutlich weniger Schulden als ursprünglich geplant getilgt werden.

¹⁹ Art. 18 Abs. 1 Satz 2 BayHO.



Die Schuldentilgungen 2012 bis 2018 wurden unter Heranziehung der Haushaltssicherungsrücklage geplant. Diese besteht aus erzielten Haushaltsüberschüssen der Vorjahre sowie aus Kapitalrückzahlungen der BayernLB.

Der Schuldenstand des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB wurde 2018 um 1,5 Mrd. € verringert. 2019 erfolgte eine Schuldentilgung von 50,0 Mio. € zugunsten des Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (Kap. 13 60). Damit wurden bis Ende 2019 bei Kap. 13 60 insgesamt 2,6 Mrd. € getilgt, 400,0 Mio. € der vereinnahmten 3,0 Mrd. € sind immer noch offen. Die Schuldentilgung der Jahre 2016 bis 2019 wurde damit ausschließlich aus Mitteln der Kapitalrückzahlung der BayernLB bestritten. Diese Rückzahlungen wurden zunächst der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt und für die Schuldentilgung wieder entnommen.

Netto-Schuldentilgung (Mio. €)						
	HG 2019/2020			E-NHG 2019/2020		
	2019	2020	gesamt	2019	2020	gesamt
Haushaltsmäßiger Schuldenstand zum 31.12. des Vorjahres	26.975,0	26.725,0		26.975,0	26.925,0	
Schuldentilgung						
Allgemeiner Haushalt (Kap. 13 06)	0,0	550,0	550,0	0,0	0,0	0,0
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt BayernLB (Kap. 13 60)	250,0	200,0	450,0	50,0	50,0	100,0
Schuldentilgung gesamt	250,0	750,0	1.000,0	50,0	50,0	100,0
Haushaltsmäßiger Schuldenstand zum 31.12. des aktuellen Jahres	26.725,0	25.975,0		26.925,0	26.875,0	

Tabelle 12

Ursprünglich sah die Staatsregierung mit dem Doppelhaushalt 2019/2020²⁰ vor, dass bis Ende 2020 die Mittel aus der Kapitalrückzahlung der BayernLB vollständig zur Schuldentilgung eingesetzt werden. Mit dem Regierungsentwurf zum Nachtragshaushalt 2019/2020²¹ ist jedoch für 2019 und 2020 nur noch eine Schuldentilgung von jährlich 50 Mio. € bei Kap. 13 60 vorgesehen; die restlichen 350 Mio. € sollen in den Folgejahren getilgt werden. Die darüber hinausgehende Schuldentilgung im allgemeinen Haushalt (Kap. 13 06) von 550 Mio. € in 2020 ist ebenfalls nicht mehr vorgesehen.

In den Jahren 2019 bis 2022 sollen insgesamt nur noch 200,0 Mio. € Schulden aus den Mitteln der Kapitalrückzahlung der BayernLB in den Jahren 2014 bis 2017 dauerhaft getilgt werden. Damit wird die Schuldentilgung deutlich hinter der noch mit dem Finanzplan 2018 bis 2022 vorgesehenen Tilgung von 3,0 Mrd. € für diese vier Jahre zurückbleiben.

²⁰ Vgl. Fn. 3.

²¹ Vgl. Fn. 4.

In Anbetracht der 2016 bis 2018 erzielten Überschüsse²² von insgesamt 9,2 Mrd. € sowie der anhaltend hohen Steuereinnahmen hätte auch Spielraum für eine angemessene Schuldentilgung aus eigener Kraft im allgemeinen Haushalt bestanden.

Der ORH sieht die für die Jahre 2019 bis 2023 vorgesehene geringe Schuldentilgung von 50,0 Mio. € jährlich kritisch. Trotz Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist es nicht gelungen, wenigstens die noch im Finanzplan 2018 bis 2022 geplante Schuldentilgung für die Haushaltsjahre 2019 bis 2022 von insgesamt 3 Mrd. € aufrechtzuerhalten. Dabei berücksichtigte dieser Finanzplan bereits, dass der durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erzielte „Reformgewinn“ für den Freistaat Bayern aufgrund des Wegfalls der erhöhten Gewerbesteuerumlage²³ weitestgehend aufgezehrt wird. Vielmehr werden die durch die geringere Schuldentilgung frei gewordenen Mittel für andere überwiegend konsumtive Ausgaben verwendet. Der ORH bedauert, dass das unter Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit gesetzlich verankerte Ziel „Schuldenabbau 2030“ aufgegeben wurde. Um dem neuen Ziel des fortlaufenden Schuldenabbaus konsequent Rechnung zu tragen, empfiehlt der ORH, künftige Haushaltsüberschüsse zumindest teilweise für eine zusätzliche Schuldentilgung einzusetzen.

²² Art. 25 Abs. 2 BayHO.

²³ Vgl. § 6 Abs. 3 Satz 5 Gemeindefinanzreformgesetz in der bis 31.12.2019 gültigen Fassung.

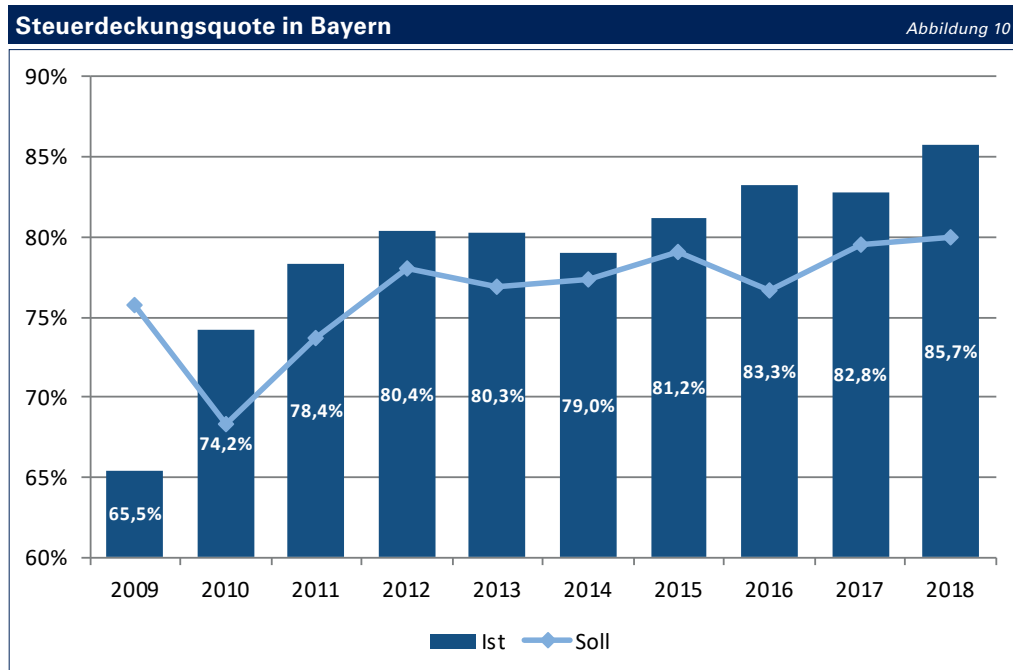


9 Kennzahlen

Die folgenden Haushaltskennzahlen geben Aufschluss über bestimmte Ausgabearten in Relation zu den bereinigten Gesamtausgaben. Sie ermöglichen einen Überblick zu wichtigen Aspekten der Haushaltsstruktur und deren zeitlicher Entwicklung.

9.1 Steuerdeckungsquote

Mit der Steuerdeckungsquote wird der Anteil der bereinigten Gesamtausgaben des Staates bezeichnet, der aus Steuereinnahmen (OGr. 01 - 06) gedeckt wird.



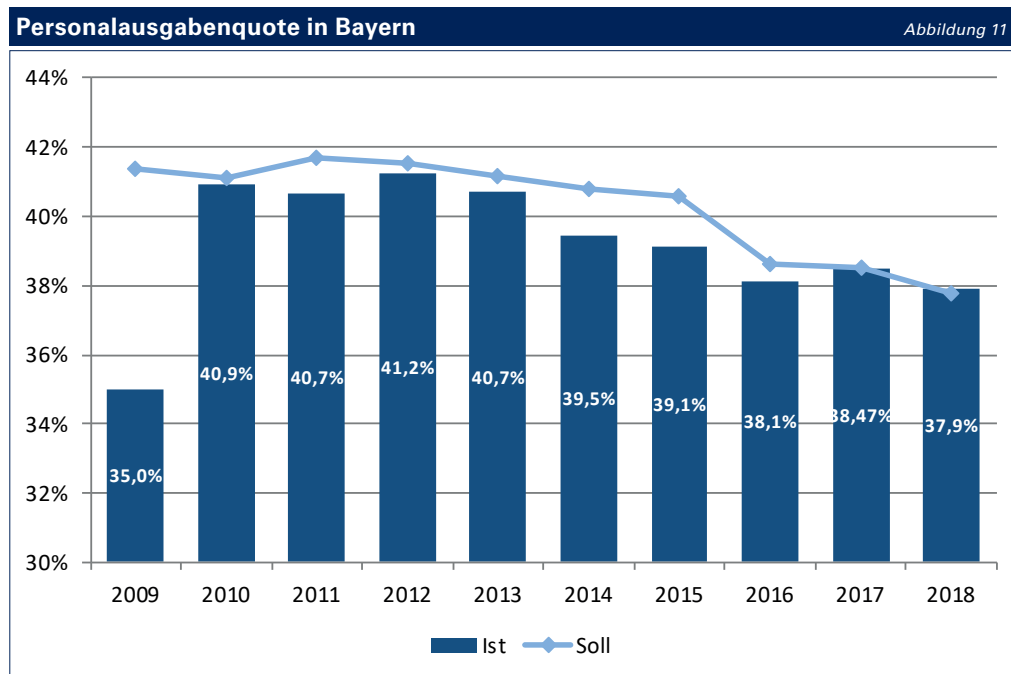
Ohne Berücksichtigung der Kapitalzuführung an die BayernLB beträgt die Steuerdeckungsquote 77,0 % in 2009.

Die Quote lag in den letzten zehn Jahren zwischen 65,5 und 85,7 %. Das bedeutet, dass die Ausgaben zum größten Teil durch Steuereinnahmen gegenfinanziert wurden. Die Abbildung 10 macht deutlich, dass die tatsächliche erzielte Steuerdeckungsquote²⁴ im Betrachtungszeitraum mit einer Ausnahme immer deutlich über der geplanten lag. Das bedeutet, dass höhere Steuereinnahmen erzielt wurden, als noch bei der Aufstellung des jeweiligen Haushalts angenommen wurde.

²⁴ Ist-Steuereinnahmen geteilt durch bereinigte Ist-Gesamtausgaben x 100.

9.2 Personalausgabenquote

Die Personalausgabenquote gibt das Verhältnis der Personalausgaben (HGr. 4) zu den bereinigten Gesamtausgaben wieder. Sie gibt Aufschluss darüber, wie viel Prozent der Ausgaben des Staates für Personal aufgewendet werden.

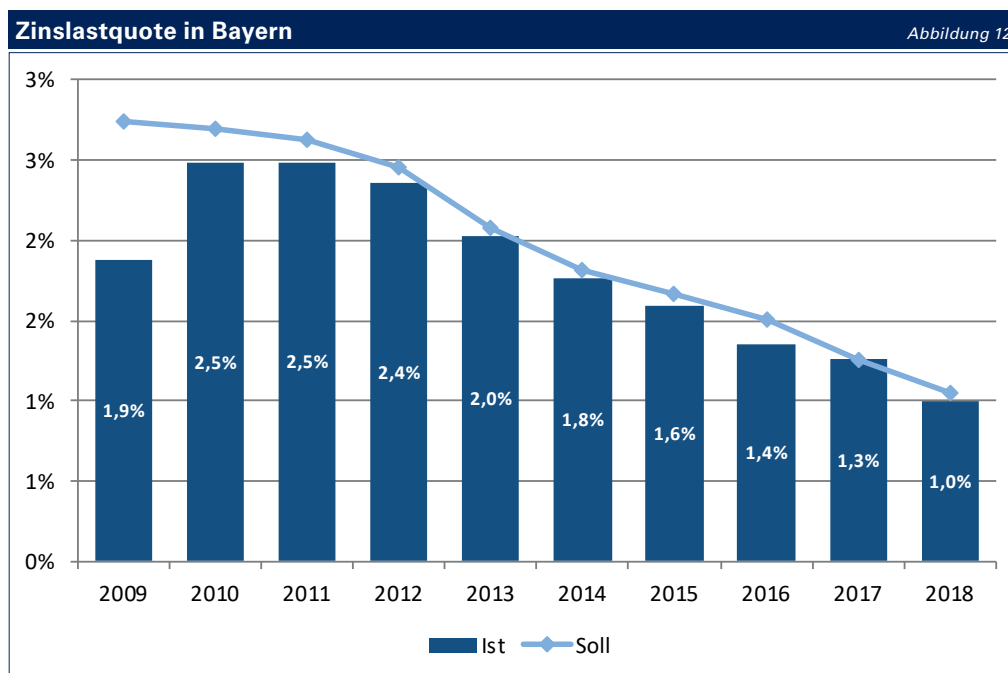


Ohne Berücksichtigung der Kapitalzuführung an die BayernLB beträgt die Personalausgabenquote 41,2 % in 2009.

In den letzten zehn Jahren lag die tatsächliche Personalausgabenquote zwischen 35,0 und 41,2 % und blieb damit im Betrachtungszeitraum mit einer Ausnahme immer hinter der geplanten Personalausgabenquote zurück. Zwar sind die Personalausgaben seit 2012 um 24,9 % gestiegen, aber im Vergleichszeitraum weniger stark als die bereinigten Gesamtausgaben (+ 35,9 %; vgl. TNr. 1). 2017 stieg erstmals seit 2012 die Personalausgabenquote an, da die Personalausgaben (+ 4,2 %) stärker anstiegen als die bereinigten Gesamtausgaben (+ 3,2 %). Da 2018 der Anstieg der Personalausgaben (+ 3,3 %) im Vergleich zu den bereinigten Gesamtausgaben (+ 4,9 %) geringer war, sank die Personalausgabenquote 2018 wieder leicht.

9.3 Zinslastquote

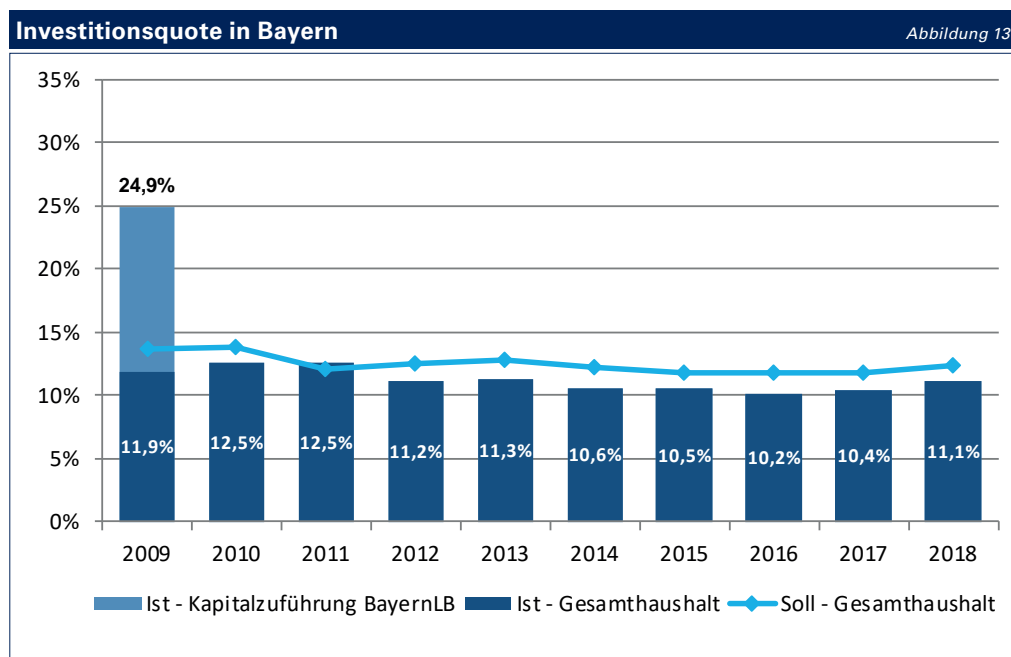
Mit der Zinslastquote wird das Verhältnis der Zinsausgaben am Kreditmarkt (OGr. 57) zu den bereinigten Gesamtausgaben ausgedrückt.



Die Quote ist in den letzten Jahren von 2,5 % auf aktuell 1,0 % gesunken. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Schulden seit 2012 kontinuierlich abgebaut und Anschlussfinanzierungen aufgrund hoher Liquiditätsbestände aufgeschoben wurden. Hierin enthalten sind ab 2009 auch die Zinsausgaben für den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB (vgl. Tabelle 10).

9.4 Investitionsquote

Die Investitionsquote ist eine Kennzahl, mit der das Verhältnis der Ausgaben für Investitionen (HGr. 7 und 8) zu den bereinigten Gesamtausgaben dargestellt wird.



Der Freistaat plante in den letzten zehn Jahren mit einer Investitionsquote von ca. 12 %.

Die tatsächliche Investitionsquote lag mit Werten zwischen 10,2 und 12,5 % überwiegend darunter. 2018 stieg die Investitionsquote gegenüber den Vorjahren zwar wieder leicht auf 11,1 % an. Der Wert aus 2010 und 2011 konnte aber nicht erreicht werden. 2009 erfolgte eine Kapitalzuführung an die BayernLB von 7,0 Mrd. €, die Investitionsquote erreichte deswegen 2009 einen deutlich höheren Wert (24,9 %). Die Ausgaben für Investitionen sind seit 2012 kontinuierlich gestiegen, konnten aber mit der Steigerung der bereinigten Gesamtausgaben nicht Schritt halten.



II.

EINZELNE PRÜFUNGSERGEBNISSE


Anmerkung:

Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrundeliegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.

MEHRERE RESSORTS

10 Übertragung von Ausgaberesten

(Alle übertragbaren Ausgabeansätze)

 **In den Jahren 2010 bis 2018 stiegen die Ausgabereste von 3,8 auf 7,3 Mrd. €. Die Staatsregierung sollte die Ausgabereste reduzieren und so die Gestaltungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers verbessern.**

Die Übertragung von Ausgaberesten erfolgt derzeit nicht durchgängig gemäß Haushaltsrecht. Der ORH hält es für dringend erforderlich, dass das Finanzministerium Verwaltungsvorschriften erlässt, die eine rechtssichere und transparente Übertragung von Ausgaberesten sicherstellen.

Der ORH hat 2016 bis 2018 die Übertragung von Ausgaberesten geprüft. Der Schwerpunkt dieser Prüfung lag bei der zeitlichen Bindung von Ausgaberesten.²⁵ Prüfungsmaßstab waren Ordnungsmäßigkeit und Sparsamkeit.

10.1 Ausgangslage

10.1.1 Haushaltsrechtliche Grundlagen

Die durch den Haushaltsplan bewilligten Ausgaben dürfen grundsätzlich nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden.²⁶

Für übertragbare Ausgaben, die nicht bis zum Ende des Haushaltsjahres verausgabt werden, können Ausgabereste gebildet werden. Zu den übertragbaren Ausgaben rechnen Ausgaben für Investitionen, Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sowie andere Ausgaben, die im Haushaltsplan für übertragbar erklärt wurden.²⁷ Voraussetzung für die Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten ist die Einwilligung des Finanzministeriums. Die Einwilligung darf nur erteilt werden, wenn die Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich ist, insbesondere wenn rechtliche Verpflichtungen, die aufgrund der Veranschlagung eingegangen wurden, noch erfüllt werden müssen.

Die übertragenen Ausgabereste bleiben unter diesen Voraussetzungen für ihre jeweilige Zweckbestimmung über das ursprüngliche Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar. In diesem regelmäßigen Verfügungszeitraum von drei Jahren können sie zusätzlich zum Ansatz im jeweils aktuellen Haushaltsplan in Anspruch genommen werden. Bei Bauten wird das Ende des zweitnächsten Haushaltsjahres von dem Zeitpunkt an gerechnet, zu dem der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Gebrauch genommen wird.

²⁵ Art. 45 BayHO.

²⁶ Vgl. ORH-Bericht 2020 TNr. 1.2.1.

²⁷ Art. 19 BayHO.

Von diesem Dreijahreszeitraum kann das Finanzministerium im Einzelfall Ausnahmen zulassen, die eine ausnahmsweise Verlängerung der Verfügbarkeit der jeweiligen Ausgaberechte ermöglichen.

Der Vollzug dieser Rechtsvorschriften erfolgt gemäß der Rechnungslegungsrichtlinie (RIR), die das Finanzministerium als ergänzende Verwaltungsvorschrift zur BayHO und zu den VV-BayHO erlassen hat. Dazu wird ein Plan über die Verwendung der aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr zu übertragenden Ausgaberechte erstellt (Resteplan).

10.1.2 Verfahren zur Übertragung von Ausgaberechten

Der folgende Auszug aus dem Resteplan 2018 verdeutlicht das Vorgehen der Verwaltung zur Übertragung von Ausgaberechten:

Plan über die Verwendung der aus dem Haushaltsjahr 2018 zu übertragenden Ausgaberechte				Druckdatum: 05.06.2019	Haushaltsjahr: 2018
				Druckzeit: 11:30:56	Seite: 1
A) Haushaltsbetrag		A) Ausgabebefugnis (Sp. 2A mit 2F)	A) Haushaltsges. Einsp.	A) Begründung für die Übertragung	
B) Vorjahresrest		B) Abzüglich Istbetrag	B) Abschließende Willigung	B) Berechnung der Einnahmen in Sp. 2C	
C) Mehr-/Mindereinn. (+/-)		C) = Rechnerischer Rest (Sp. 3A - 3B)	C) Einsparung für üpl./apl.	C) Begründung beim Wechsel der Haushaltsstelle	
D) Deckung (+von/-für)			D) Einsparung für glob. MiA	D) Sonstige Erläuterungen	
E) VM (+von/-für)			E) In Abgang zu stellen		
F) VM v. gem. bewirtsch. PA			F) FM-Einzug		
2	3	4	5		
A) 210.605.100,00	A) 140.128.247,73	A) 0,00	A) Die Mittel werden für die Fortführung der Ganztagsangebote benötigt.		
B) 53.844.393,14	B) 48.682.979,81	B) 0,00	D) Zu Sp. 2D:		
C) 0,00	C) 91.445.267,92	C) 0,00	Deckung für 05 04/684 69 0	-83.112.281,85	
D) -124.321.245,41		D) 0,00	Deckung für 05 04/685 69 0	-41.208.963,56	
E) 0,00		E) 3.000.000,00	Summe:	-124.321.245,41	
F) 0,00		F) 12.200.000,00	Zu Sp. 4A: Keine HG-Sperre gem. FMS vom 13.04.2018, Nr. 18/11-H1200.5-3/12/		
Verbl. Rest für HJ 2018	05 04/633 69	76.245.267,92			
Vorj. Rest für HJ 2019	05 04/633 69	76.245.267,92			

- Die obersten Staatsbehörden haben beim Abschluss jedes Haushaltsjahres unter Anlegung eines strengen Maßstabes eingehend zu prüfen, welche Beträge von den verbliebenen rechnerischen Ausgaberechten (Spalte 3C abzüglich Spalten 4A bis 4D) im folgenden Haushaltsjahr zwingend benötigt werden.²⁸ Der Beauftragte für den Haushalt²⁹ der jeweiligen obersten Staatsbehörde hat zu entscheiden, ob und in welcher Höhe Ausgaberechte zur Übertragung beantragt werden sollen.³⁰
- Danach stellen die obersten Staatsbehörden nicht mehr benötigte übertragbare Ausgabemittel in Abgang³¹ (Spalte 4E des Resteplans, gelb hinterlegt). Diese Mittel verlieren ihre haushaltsgesetzliche Zweckbestimmung und werden also frei.
- Die obersten Staatsbehörden haben die zur Übertragung beantragten Ausgaberechte näher zu begründen (Spalte 5A des Resteplans, blau hinterlegt).

²⁸ Nr. 2.1.1 RIR.

²⁹ Art. 9 BayHO.

³⁰ VV Nr. 3.3.5 zu Art. 9 BayHO.

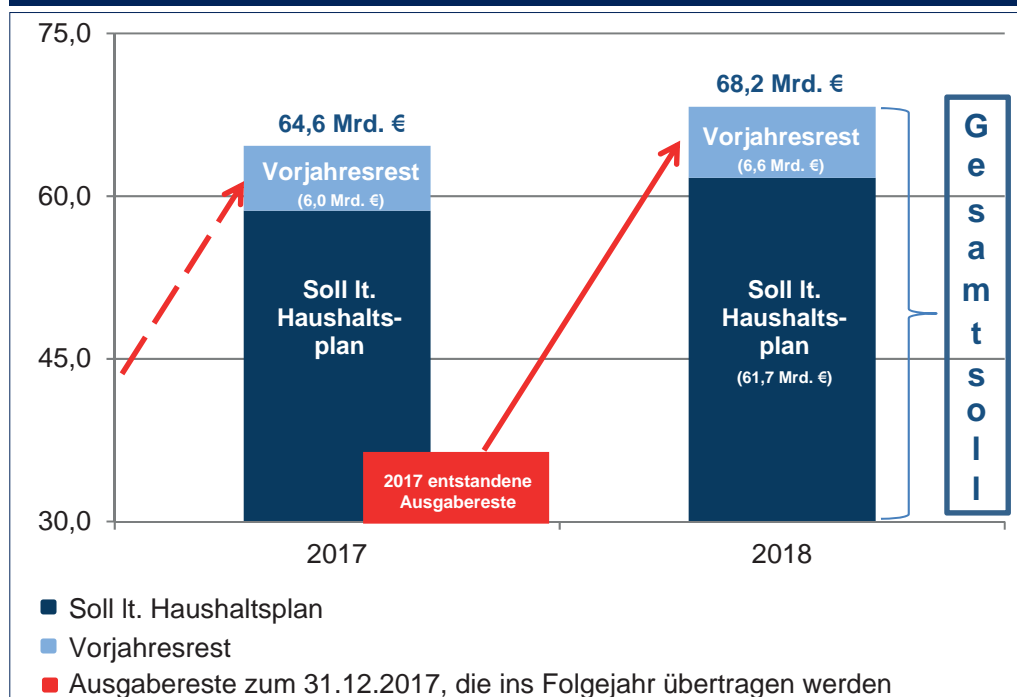
³¹ Nr. 2.1.4 RIR.

- Soweit das Finanzministerium nicht in die Übertragung der Ausgaberrreste einwilligt, zieht es diese ein (Spalte 4F des Resteplans, grün hinterlegt). Auch die eingezogenen Mittel verlieren ihre haushaltsgesetzliche Zweckbestimmung und werden also frei.
- Der übertragbare Ausgaberrrest wird im Resteplan als „Verbl. Rest für HJ 2018“ bezeichnet (violett hinterlegt).
- Abschließend erfolgt für jeden Einzelplan die Einwilligung des Finanzministeriums nach Art. 45 Abs. 3 BayHO.

Der Freistaat Bayern erstellt den Jahresabschluss als sog. Soll-Abschluss.³² Dabei werden die zur Deckung der Ausgaberrreste erforderlichen Einnahmereste mit ins nächste Haushaltsjahr übertragen. Die vollständig finanzierten übertragenen Ausgaberrreste des Vorjahres können dann zusätzlich zum Ansatz im jeweils aktuellen Haushaltsplan in Anspruch genommen werden. Die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben und der aus dem Vorjahr übertragenen Ausgaberrreste wird als „Gesamt-soll“ bezeichnet.

Zusammensetzung des Gesamtsolls (Mrd. €)

Abbildung 15



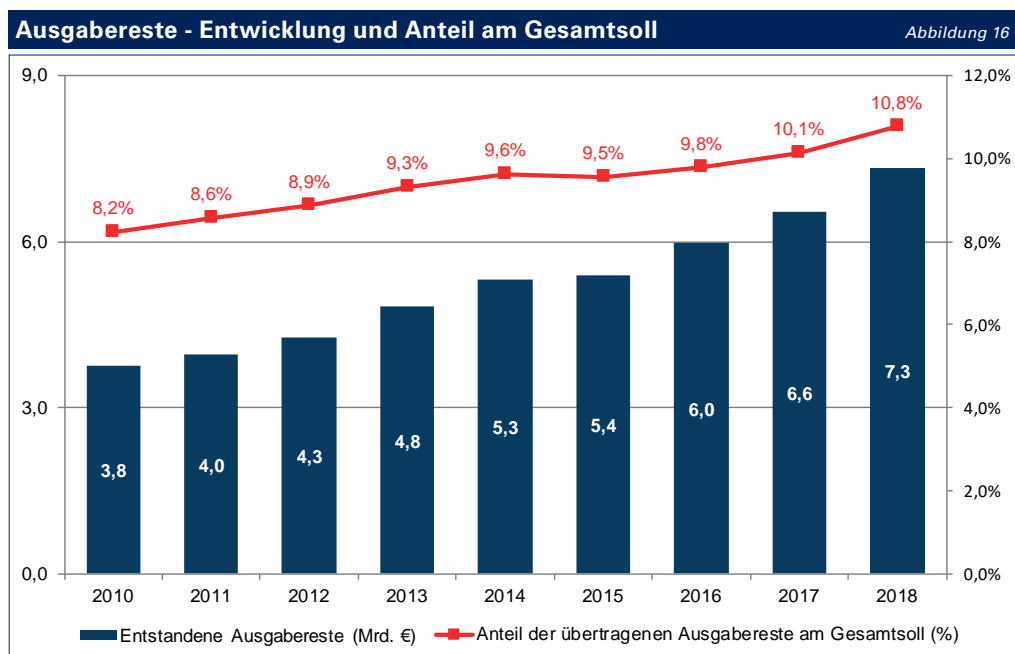
³² Art. 25 BayHO.

10.2 Feststellungen

10.2.1 Entwicklung der Ausgabereste

Die Ausgabereste haben sich in den letzten zehn Jahren wie folgt entwickelt:

	Soll lt. HH-Plan	Vorjahresrest	Gesamtsoll	Entstandene Ausgabereste	
				Betrag	Anteil am Gesamtsoll
2010	42,3	3,4	45,7	3,8	8,2 %
2011	42,5	3,8	46,3	4,0	8,6 %
2012	44,3	4,0	48,3	4,3	8,9 %
2013	47,7	4,3	52,0	4,8	9,3 %
2014	50,5	4,8	55,3	5,3	9,6 %
2015	51,1	5,3	56,5	5,4	9,5 %
2016	55,8	5,4	61,2	6,0	9,8 %
2017	58,7	6,0	64,6	6,6	10,1 %
2018	61,7	6,6	68,2	7,3	10,8 %



Noch 2010 lag der Freistaat bei 3,8 Mrd. € Ausgaberesten, dies entsprach 8,2 % des Gesamtsolls. 2014 betragen die Ausgaberechte bereits 5,3 Mrd. €, dies entsprach 9,6 % des Gesamtsolls. Das Finanzministerium hat von 2010 bis 2018 Ausgaberechte von insgesamt 1,7 Mrd. € eingezogen. Auch waren in den Haushaltsplänen regelmäßig globale Minderausgaben³³ veranschlagt, die von den Ressorts bei den übertragbaren Ausgaben zu erwirtschaften waren. Bis 2018 sind die Ausgaberechte dennoch kontinuierlich gestiegen und haben sich auf 7,3 Mrd. € und 10,8 % des Gesamtsolls erhöht.

10.2.2 Kategorisierung der Ausgaberechte

Nach dem Haushaltsrecht dürfen Ausgaberechte übertragen werden, wenn die Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich ist, insbesondere wenn rechtliche Verpflichtungen noch erfüllt werden müssen.

Eine Kategorisierung der Ausgaberechte nach der Mittelbindung kann ein Instrument für eine systematische Bearbeitung sein. In Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen sind die Ausgaberechte aufgrund von Verwaltungsvorschriften in rechtlich gebundene und rechtlich nicht gebundene Ausgaberechte zu klassifizieren und betragsmäßig anzugeben. Die rechtliche Bindung ergibt sich im Wesentlichen durch Vertrag bzw. Bewilligungsbescheid oder aufgrund zweckgebundener Einnahmen. Baden-Württemberg hat zum Beispiel seine Ende 2017 verbliebenen Ausgaberechte von 4,3 Mrd. € in 5 Kategorien eingeteilt, davon eine mit 2,8 Mrd. € rechtlich gebundenen Ausgaberechten.³⁴

In Bayern ist eine solche Kategorisierung im Restepan durch Verwaltungsvorschriften nicht vorgesehen. Die Beträge, in deren Höhe „rechtlich gebundene“ oder „rechtlich nicht gebundene“ Ausgaberechte übertragen wurden, sind im Restepan also regelmäßig nicht ausgewiesen. Nur in einzelnen Fällen ergibt sich die rechtliche Bindung aus der Formulierung der Zweckbestimmung der Haushaltsstelle oder aus der Begründung zur Übertragung der Ausgaberechte (Spalte 5A des Restepans).

10.2.3 Ausnahmsweise Verlängerung des Verfügungszeitraums für Ausgaberechte

Nach dem Haushaltsrecht kann das Finanzministerium Ausnahmen vom regelmäßigen Verfügungszeitraum zulassen.³⁵

Für die Verwaltung ist nicht geregelt,

- ▶ mit welcher Methode die konkreten Beträge zu berechnen sind, zu deren weiterer Übertragung es im Einzelfall der o. g. Zulassung einer Ausnahme bedarf,
- ▶ auf welche Weise die obersten Staatsbehörden eine solche Ausnahmeentscheidung zu beantragen und zu begründen haben und

³³ Vgl. ORH-Bericht 2020 TNr. 1.5.

³⁴ Rechnungshof Baden-Württemberg: Denkschrift 2019 - Nr. 5 Haushaltsreste.

³⁵ Art. 45 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 BayHO.



- unter welchen Voraussetzungen das Finanzministerium einer solchen Ausnahme grundsätzlich zustimmen kann.

Aus dem Resteplan 2016 war daher nicht ersichtlich, für welche Beträge der regelmäßige Verfügungszeitraum bis zum Ende des zweitnächsten Haushaltsjahres geendet hat.³⁶ Auch waren keine Anträge der obersten Staatsbehörden zur ausnahmsweisen Verlängerung des Verfügungszeitraums vorhanden.

Für die Berechnung der Beträge, die nach Ablauf des regelmäßigen Verfügungszeitraums noch verbleiben, sind mehrere Methoden denkbar. Die rechnerisch einfachste und für die Verwaltung günstigste Methode ist die „First In-First Out-Methode“ (FiFo-Methode). Nach dieser werden die am längsten zur Verfügung stehenden Mittel („first in“), also die zuerst übertragenen Ausgabereste, auch zuerst verausgabt („first out“). Bei Anwendung dieser Methode hätten beispielsweise im Resteplan 2016 die obersten Staatsbehörden beim Finanzministerium die Zulassung von Ausnahmen für rd. 200 Ansätze mit Ausgaberesten aus 2014 von insgesamt mindestens 400 Mio. € beantragen und begründen müssen.

Im Rahmen der Prüfung teilte das Finanzministerium dem ORH auf Nachfrage mit, dass es Aufgabe der Beauftragten für den Haushalt der jeweiligen obersten Staatsbehörde sei, bei der Erstellung des Plans über die Verwendung der zu übertragenden Ausgabereste die gesetzlichen Bestimmungen über die zeitliche Verfügbarkeit von Ausgaberesten zu prüfen und zu beachten. Soweit die oberste Staatsbehörde hiernach eine Ausnahme für erforderlich halte, sei diese im Resteplan zu beantragen und zu begründen. Das Finanzministerium führe hierzu eine Plausibilitätskontrolle und bei begründeten Anhaltspunkten eine vertiefte Prüfung im Einzelfall durch.

Für die Entscheidung über eine ausnahmsweise Verlängerung des regelmäßigen Verfügungszeitraums für Ausgabereste würden dieselben Kriterien gelten wie für die Bildung und Übertragung von Ausgaberesten innerhalb dieses Zeitraums. Eine gesonderte Kennzeichnung der Beträge, für die das Finanzministerium Ausnahmen zulassen muss, sei im Resteplan nicht vorgesehen und aus Sicht des Finanzministeriums auch nicht zwingend erforderlich.

Die vom ORH erbetene Angabe des Umfangs der bei der Übertragung der Ausgabereste in das Haushaltsjahr 2017 zugelassenen Ausnahmen zur Übertragung über das zweitnächste Haushaltsjahr hinaus sei deshalb mit vertretbarem Aufwand nicht möglich.

³⁶ Art. 45 Abs. 2 Satz 1 und 2 BayHO.

10.3 Würdigung

10.3.1 Entwicklung der Ausgabereste

Die Höhe der Ausgabereste hat sich in den vergangenen zehn Jahren betragsmäßig auf 7,3 Mrd. € fast verdoppelt. Nach Auffassung des ORH deutet diese Entwicklung darauf hin, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend Rechnung getragen wurde.

Der Anteil der Ausgabereste am Gesamtsoll liegt inzwischen schon zum zweiten Mal bei über 10 %. Eine Reduzierung der Ausgabereste ist nach Auffassung des ORH im Interesse einer transparenten und sparsamen Haushaltsführung angezeigt, um Haushaltsmittel nicht über lange Jahre womöglich unnötig zu binden.

Die Gestaltungsmöglichkeiten des Landtags als Haushaltsgesetzgeber wären spürbar besser, wenn die Staatsregierung die haushaltsrechtlichen Möglichkeiten im Zusammenhang mit Ausgaberesten konsequent nutzen würde. Die eingezogenen Ausgabereste könnten letztlich für die Finanzierung aktueller Aufgaben verwendet werden.

10.3.2 Kategorisierung der Ausgabereste

Aus dem Restepan ist nur teilweise ersichtlich, in welcher Höhe rechtlich gebundene und rechtlich nicht gebundene Ausgabereste übertragen werden. Die Kenntnis dieser Beträge und die Begründungen hierzu sollten aber die Grundlage für die vom Finanzministerium zu treffenden Entscheidungen sein,

- ▶ ob eine Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung tatsächlich erforderlich ist und deshalb in die Übertragung eingewilligt werden darf sowie
- ▶ ob für eine Ausgabe, deren dreijähriger Verfügungszeitraum abgelaufen ist, eine ausnahmsweise Verlängerung zugelassen wird.

Der ORH empfiehlt dem Finanzministerium, hierzu eine Einteilung der Ausgabereste im Restepan in zumindest drei Kategorien vorzugeben:

- a) Ausgabereste aufgrund zweckgebundener Einnahmen.
- b) Vertraglich oder durch Bewilligungsbescheide gebundene Ausgabereste.
- c) Sonstige rechtlich nicht gebundene Ausgabereste.

Eine solche Kategorisierung würde eine transparente, an einheitlichen Kriterien orientierte und nachvollziehbare Übertragung von Ausgaberesten bzw. deren Einzug nach Auffassung des ORH deutlich erleichtern.

10.3.3 Ausnahmsweise Verlängerung des Verfügungszeitraums für Ausgabereste

Unbestritten obliegt der Vollzug des Haushaltsplans den für den jeweiligen Einzelplan zuständigen obersten Staatsbehörden. Diese Zuständigkeit findet aus Sicht des ORH aber in den Fällen ihre Grenzen, in denen das Finanzministerium eine Ausnahme vom dreijährigen Verfügungszeitraum zulassen muss. Erforderlich ist dann neben einer begründeten Antragstellung durch die obersten Staatsbehörden eine Prüfung und Entscheidung des Finanzministeriums; eine bloße Plausibilitätskontrolle reicht nicht aus.

Der ORH hält die Auffassung des Finanzministeriums, dass für die Entscheidung über die ausnahmsweise Verlängerung des Verfügungszeitraums von Ausgaberesten dieselben Kriterien gelten wie für die regelmäßige Einwilligung in die Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten, für unzutreffend. Hierdurch wird das gesetzlich vorgegebene Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt, was mit dem Wortlaut des Art. 45 Abs. 2 Satz 3 BayHO zur Zulassung von „Ausnahmen im Einzelfall“ nicht mehr in Einklang zu bringen ist.

Die zeitliche Verfügungsbeschränkung soll sicherstellen, dass noch nicht in Anspruch genommene Ausgabereste grundsätzlich nach spätestens drei Jahren eingezogen werden. Deshalb sollte bei Ausgaberesten die Begründung für die nur in Ausnahmefällen mögliche Verlängerung des Verfügungszeitraums den konkreten Ausnahmetatbestand erkennen lassen. Die Anforderungen für deren Übertragung im Einzelfall müssten im Hinblick auf den Ausnahmecharakter also höher sein als für die Übertragung innerhalb des dreijährigen Verfügungszeitraums.

Mit entsprechenden Regelungen zur Übertragung von Ausgaberesten könnte

- ▶ die zuständige oberste Staatsbehörde anhand einer vorgegebenen Berechnungsmethode den Betrag je Haushaltsstelle ermitteln, für den sie eine ausnahmsweise Verlängerung des Verfügungszeitraums beantragen muss und die Notwendigkeit zur weiteren Übertragung dieser Ausgabereste sachlich begründen,
- ▶ das Finanzministerium rechnerisch nachprüfen, ob und in welcher Höhe die zuständige oberste Staatsbehörde eine ausnahmsweise Verlängerung des Verfügungszeitraums beantragen hätte müssen und
- ▶ das Finanzministerium entscheiden, ob die Begründung zur Übertragung dieser Ausgabereste über den regelmäßigen Verfügungszeitraum hinaus im konkreten Einzelfall bzw. für bestimmte typische Fallkonstellationen ausnahmsweise anerkannt werden kann.

Die gegenwärtige Verfahrensweise wird dieser Ausnahmeregelung nicht gerecht. Die Übertragung von Ausgaberesten erfolgt nach Auffassung des ORH derzeit nicht gemäß den gesetzlichen Vorgaben. Sie ist insoweit zu beanstanden, als die Vorgaben zur zeitlichen Verfügbarkeit der Ausgabereste gemäß Art. 45 Abs. 2 BayHO nicht ausreichend

beachtet sind (vgl. ORH-Bericht 2020 TNr. 1.2.1). Auch mangels Dokumentation bleibt der Vollzug für alle am Haushaltsverfahren Beteiligten intransparent.

10.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Bei der Prüfung der zur Übertragung beantragten Ausgabereste durch das Finanzministerium erfolge bereits eine eigene Kategorisierung der Ausgabereste. Auf dieser Grundlage würden diejenigen Ausgabereste ermittelt, bei denen ein Einzug im Einzelfall zu prüfen sei.

Aus Art. 45 Abs. 3 BayHO ergebe sich keine Verpflichtung zu einer Übertragung rechtlich gebundener Ausgabereste. Von einer Resteübertragung sei abzusehen, wenn bzw. soweit die Ausgaben aus dem Haushaltsansatz des Folgejahres geleistet werden könnten oder eine erneute Veranschlagung in einem späteren Haushaltsjahr zweckmäßig sei.³⁷

Ebenso könne bei rechtlich nicht gebundenen Ausgaberesten die Übertragung zwingend sein, wenn die Ausgabereste bei der Veranschlagung der Ausgabeansätze im Haushaltsplan der nächsten Jahre bereits „eingepreist“ seien. Der voraussichtliche Ausgabenbedarf in den kommenden Jahren könne in diesen Fällen nur durch die veranschlagten Ausgabenansätze und die Übertragung der Ausgabereste gedeckt werden.

Die Auffassung des ORH, dass an die Ausnahmen von der zeitlichen Verfügbarkeit von Ausgaberesten gemäß Art. 45 Abs. 2 Satz 3 BayHO strengere Voraussetzungen geknüpft werden sollten als für die generelle Übertragung von Ausgaberesten, werde vom Finanzministerium nicht geteilt. Soweit die Ausgabereste zur Erreichung des vom Landtag im Haushaltsplan festgelegten Zwecks weiterhin erforderlich sind, seien diese auch über den in Art. 45 Abs. 2 BayHO bestimmten („Regel-“)Verfügungszeitraum hinaus zu übertragen. Eines betragsmäßigen Ausweises sowie einer gesonderten Beantragung durch die obersten Dienstbehörden im Resteplan bedürfe es daher nicht.

Nach den Empfehlungen des ORH müssten Ausgabereste nach Ablauf des Regel-Verfügungszeitraums generell eingezogen und die weiterhin notwendigen Haushaltsmittel im nächsten Haushaltsplan erneut veranschlagt werden. Das würde neue Schwierigkeiten bei der Haushaltsaufstellung schaffen. Ein praktischer Mehrwert in der Ermittlung und im gesonderten Ausweis dieser Fälle im Resteplan werde daher nicht gesehen. Im Übrigen würde ein solcher „automatischer“ Einzug nicht berücksichtigen, dass die übertragenen Ausgabereste beim Freistaat Bayern durch den Soll-Abschluss vollständig finanziert seien.

Zudem erfolgten die Jahresabschlussarbeiten unter hohem zeitlichem Druck. Insbesondere seien die endgültigen Haushaltsdaten des Vorjahres bis Ende April des Folgejahres an das Statistische Bundesamt zu melden. Die Empfehlungen des ORH seien zeit- und verwaltungsaufwendig, ohne dass dadurch ein nennenswerter Mehrwert erzielt werden könne.

³⁷ VV Nr. 4.1 Satz 2 zu Art. 45 BayHO.

10.5 Schlussbemerkung

Die bisher geübte Praxis der Übertragung von Ausgaberesten und die abwehrende Argumentation des Finanzministeriums werden dem hohen Stellenwert des Budgetrechts des Landtags zu wenig gerecht.

Die Staatsregierung sollte das Resteverfahren haushaltsrechtlich ordnungsgemäß und transparent handhaben. Dazu hat der Gesetzgeber einen klaren Regelungsrahmen gegeben, der alle am Haushaltsverfahren Beteiligten verpflichtet. Der ORH empfiehlt dringend, dass das Finanzministerium die für einen rechtssicheren und transparenten Vollzug erforderlichen Verwaltungsvorschriften erlässt.

Nach Auffassung des ORH ist auch eine Reduzierung der seit Jahren gestiegenen Ausgabereste im Interesse einer sparsamen Haushaltsführung angezeigt. Im Ergebnis könnten Mittel frei werden, die die Gestaltungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers verbessern.

11 Softwarelizenzmanagement in der Staatsverwaltung

(Mehrere Einzelpläne, insbesondere Epl. 06 und Epl. 16)

Die jährlichen Software- und Lizenzkosten der Staatsverwaltung sind mittlerweile auf 175 Mio. € gestiegen. Die Staatsregierung hat keinen Überblick über den Einsatz und den Kostenanteil ihrer Softwarelizenzen. Dabei hatte der Ministerrat schon vor 14 Jahren beschlossen, ein zentrales Softwarevertrags- und Lizenzmanagement einzuführen. Der ORH empfiehlt dringend, dies nun endlich umzusetzen.

Der ORH hat 2019 den Einführungsstand eines revisionssicheren Softwarevertrags- und Lizenzmanagements in der Staatskanzlei, den Ministerien und ausgewählten Behörden des Freistaates geprüft. Prüfungsmaßstäbe waren die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die Ordnungsmäßigkeit.

11.1 Ausgangslage

Die Staatsverwaltung ist auf immer leistungsfähigere Hardwarekomponenten und moderne Softwareanwendungen angewiesen. Während eine erworbene Hardware meist ohne Einschränkung eingesetzt werden kann, sind bei Softwarelizenzen teils komplexe Vorgaben der Hersteller zu beachten.

11.1.1 Softwarevertrags- und Lizenzmanagement

In einem Softwarelizenzvertrag werden der Umfang und der rechtliche Rahmen der Nutzung beschrieben. Liegen zu wenige Lizenzen vor, drohen empfindliche rechtliche und finanzielle Konsequenzen wegen Verstoßes gegen das Urheber- und Vertragsrecht (Unterlizenzierung) - der Erwerb zu vieler Lizenzen (Überlizenzierung) widerspricht hingegen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns.³⁸

Ein zentrales Softwarevertrags- und Lizenzmanagement dient der Inventarisierung vorhandener Lizenzen sowie deren rechtskonformer und wirtschaftlich optimaler Nutzung. Dabei ermöglicht eine zentrale Verwaltung aller Verträge und Lizenzen einen automatisierten und umfassenden Abgleich der erworbenen und genutzten Software. Ungenutzte Lizenzen gelangen für die weitere Nutzung in einen „Lizenzpool“. Das eröffnet anderen Dienststellen deren Verwendung und erspart unnötigen Nachkauf.

Ebenso lassen sich die Vertragsbedingungen und die Lizenzstrategie von zentraler Stelle aus effizient und optimal an die sich häufig ändernden Gegebenheiten anpassen. Nach Bündelung der speziellen Fachkompetenz in einer Zentralstelle muss sich nicht mehr jede einzelne Behörde selbst mit der Flut an Änderungen der umfangreichen Vertrags- und Lizenzvorgaben auseinandersetzen. Dadurch lassen sich neben der Rechtssicherheit hohe Synergien erzielen.

Gemäß der Geschäftsverteilung der Staatsregierung lag die Zuständigkeit für das Softwarevertrags- und Lizenzmanagement seit 2009 beim Finanzministerium, ab der Umresortierung im November 2018 liegt sie im Digitalministerium, dessen Staatsministerin die IT-Beauftragte der Staatsregierung ist.³⁹

11.1.2 IuK-Landesstrategie für die Staatsverwaltung

Die vom Ministerrat am 15.11.2005 beschlossene und aktuell gültige IuK-Landesstrategie ist für alle Behörden des Freistaates Bayern verbindlich. Sie gibt konkret vor, dass ein Konzept zur Einführung eines Lizenzmanagements erarbeitet und umgesetzt werden soll. Das Projekt wird mit hohem Nutzen und hoher Priorität bewertet - der höchsten Einstufung im Bewertungsschema der Landesstrategie.

Bisher fehle laut dieser Strategie ein landesweit durchgängiger und verlässlicher Überblick über installierte und gekaufte Software. Daher fehle auch die Grundlage für landesweite strategische Entscheidungen. Aus finanziellen und rechtlichen Gründen müsse dafür Sorge getragen werden, dass die staatlichen Behörden des Freistaates Bayern weder unter- noch überlizenzieren seien. Darüber hinaus solle bei ressortübergreifend eingesetzter Software eine Zentralstelle die Verhandlungen und den Abschluss

³⁸ Art. 7 BayHO.

³⁹ § 14 Nr. 4 StRGVV. Für technische Angelegenheiten der digitalen Verwaltung ist das Finanzministerium gemäß § 8 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b) StRGVV zuständig.

von Verträgen vornehmen bzw. koordinieren, um eine gebündelte Verhandlungsposition gegenüber den Softwareanbietern zu schaffen. Alle Möglichkeiten zur Senkung von Lizenzkosten seien auszuschöpfen, und bei der Staatskanzlei sowie den Ressorts sei ein revisionssicheres Lizenzmanagement nach einheitlichen Grundsätzen einzuführen. All das eröffne große Chancen zur Senkung der Softwarekosten und schaffe Rechtssicherheit.

11.2 Feststellungen

11.2.1 Infrastrukturkomponente „Software-Lizenzmanagement“

Die Infrastrukturkomponente „Software-Lizenzmanagement“ umfasst im Wesentlichen die Module für das Vertragsmanagement und die Lizenzverwaltung. 2009 beauftragte das zuständige Finanzministerium das Landesamt für Steuern (LfSt) mit der Beschaffung und Einführung eines solchen am Markt erhältlichen Standardsoftwareproduktes. Mit etwaigen Anpassungen sei dieses als Grundlage für ein Softwarevertrags- und Lizenzmanagement als ressortübergreifender Standard geeignet (sog. Infrastrukturkomponente).

Die Pilotierung der Infrastrukturkomponente startete im November 2011 und endete im Juli 2015.⁴⁰ Die einzusetzende Software ist seit 2014 festgelegt. Das LfSt erwarb 2014 für diese eine Landeslizenz und betreibt zudem die zentrale Hardware der Infrastrukturkomponente, sodass bei den anderen Staatsbehörden weder Ausgaben für die Lizenzmanagement-Software noch für deren Betrieb anfallen. Die allein beim LfSt und im Finanzministerium für die Entwicklung und Pilotierung der Infrastrukturkomponente angefallenen Ausgaben beliefen sich bis April 2019 auf 2,7 Mio. €.

Zum Zeitpunkt der Prüfung nutzten weder Staatskanzlei noch ein Ministerium das Vertragsmanagement-Modul der Infrastrukturkomponente. Ein Ministerium nutzte das Lizenzmanagement-Modul, vier Ministerien gaben an, den Einsatz der Infrastrukturkomponente zu planen. Von 19 nachgeordneten Behörden nutzten fünf die Infrastrukturkomponente. Ein bayernweiter Überblick zur Nutzung durch den nachgeordneten Bereich fehlt.

⁴⁰ Pilotbehörden waren das LfSt, das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung sowie das LfF.

11.2.2 Softwarelizenzen

Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es keinen ressortübergreifenden Überblick über die erworbenen und eingesetzten Softwarelizenzen und keine Zentralstelle für Softwareverträge. Bei der Staatskanzlei und den Ressorts war auch kein Lizenzmanagement nach einheitlichen Grundsätzen eingeführt; für die Verwaltung der Verträge und Lizenzen wurden verschiedenste Methoden eingesetzt. Das Spektrum reichte von der Erfassung auf Papier sowie dem Einsatz von Standard-Software und Dokumentenmanagementsystemen (DMS) über eigene IT-Verfahren bis hin zu der Infrastrukturkomponente.

11.2.3 Softwarekosten in der Staatsverwaltung

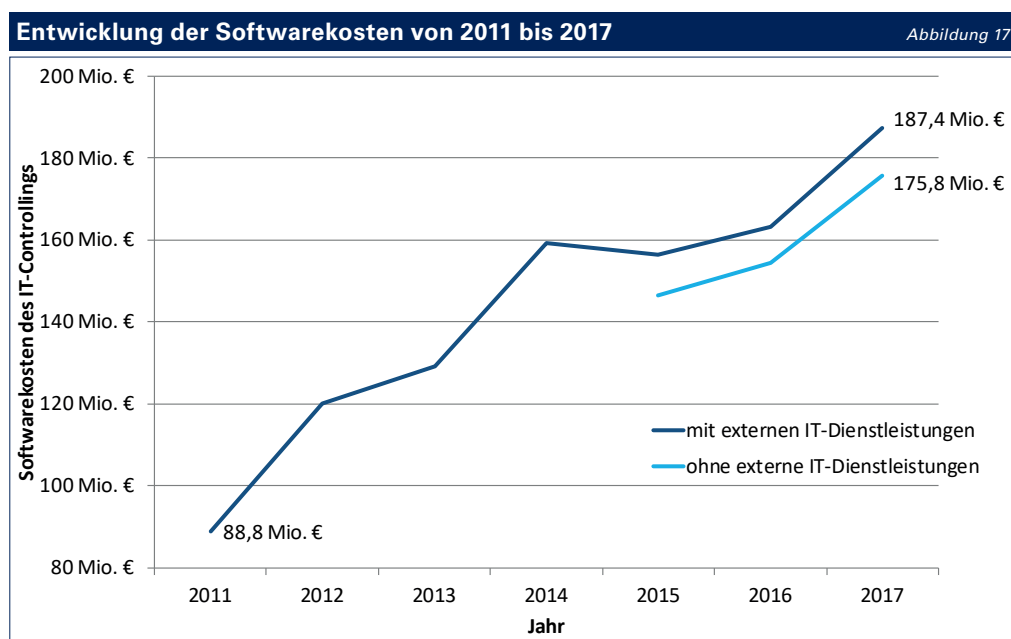


Abbildung 17 zeigt die jährlichen Softwarekosten in der Staatsverwaltung einschließlich derer für die Infrastrukturkomponente. Die Softwarekosten werden zur strategischen Steuerung von der Staatsregierung im jährlichen IT-Controlling erhoben.⁴¹ Sie beinhalten auf Jahresbasis bei den Ressorts alle Softwarekosten wie Lizenz-, Pflege- und Wartungskosten, Leasingraten, Mieten und bei Kauf (z. B. von Softwarelizenzen) lineare Abschreibungsbeträge.⁴²

⁴¹ Ohne Hochschulen, Schulen, Kommunen, ORH, Landtag und Beteiligungsgesellschaften.

⁴² Ausgenommen sind die Rechenzentren im Geschäftsbereich des Finanzministeriums.

Die Softwarekosten haben sich von 88,8 Mio. € in 2011 auf 187,4 Mio. € in 2017 mehr als verdoppelt. Ohne die externen IT-Dienstleistungen⁴³ lagen sie in 2017 bei 175,8 Mio. €.

Die Staatsregierung hat keine Kenntnis über die tatsächlichen Lizenzkosten, die Teil der gesamten Softwarekosten sind.

11.3 Würdigung und Empfehlungen

Die mit der Einführung eines Softwarevertrags- und Lizenzmanagements verfolgten Ziele sind bis heute nicht erreicht.

Aufgrund der geringen Verwendung der Infrastrukturkomponente stehen den Kosten von bislang mindestens 2,7 Mio. € nicht die damit beabsichtigten Kosteneinsparungen und höhere Rechtssicherheit gegenüber.

Seit Jahren lässt die Staatsverwaltung die Vorteile eines zentralen Softwarevertrags- und Lizenzmanagements mit einer Zentralstelle für Softwareverträge ungenutzt:

- Ein landesweiter Überblick über die installierte und gekaufte Software ermöglicht strategische Entscheidungen.
- Haushaltsmittel, die Behörden trotz der kostenfreien Nutzungsmöglichkeit einer erworbenen Landeslizenz für eigene andere Lösungen aufwenden, lassen sich einsparen; zugleich wäre ohne diese Sonderlösungen die Anbindung an ein zentrales Lizenzmanagement-System leichter möglich.
- Eine Zentralstelle für Softwareverträge erspart Behörden, sich selbst mit der Beschaffung und den häufigen Anpassungen bei den komplexen Vertrags- und Lizenzbestimmungen mit entsprechendem Arbeitsaufwand und rechtlichen Risiken auseinanderzusetzen. Sie sollte entsprechend der Geschäftsverteilung der Staatsregierung im Digitalministerium angesiedelt sein.

Ließen sich die gestiegenen Softwarekosten nur um wenige Prozent verringern, entstünden Einsparungen in Millionenhöhe. Namentlich lassen sich Lizenzkosten durch gebündelte Verhandlungsposition, Lizenzstrategie, Lizenzpool und aufgrund von Synergieeffekten einsparen. Mehrere Studien zur Rentabilität eines Lizenzmanagements kommen zu Einsparpotenzialen zwischen 15 und 35 %. So befasste sich eine Studie⁴⁴ im Jahr 2016 mit dem zentralen Softwarevertrags- und Lizenzmanagement. Bei den 800 untersuchten Fällen ergab sich, dass damit durchschnittlich 30 % der Softwarekosten eingespart werden konnten.

Der ORH empfiehlt deshalb, das Softwarevertrags- und Lizenzmanagement 14 Jahre nach dem entsprechenden Ministerratsbeschluss endlich umzusetzen.

⁴³ Gemeint sind hier die externen IT-Dienstleistungen, welche keinen Software- und Hardwarebezug haben. Diese werden seit 2014 separat ausgewiesen und sind seitdem nicht mehr in den Softwarekosten enthalten.

⁴⁴ Gartner, Inc., Press Releases: „Gartner Says Organizations Can Cut Software Costs by 30 Percent Using Three Best Practices“: Sydney, Australien, 19.07.2016, <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2016-07-19-gartner-says-organizations-can-cut-software-costs-by-30-percent-using-three-best-practices>, (<https://www.gartner.com>, abgerufen am 05.02.2020).

11.4 Stellungnahme der Verwaltung

Aufgrund der unterschiedlichen Positionen war es dem zuständigen Digitalministerium nicht möglich, dem ORH eine gebündelte und abgestimmte Stellungnahme zu übermitteln. Die wesentlichen Aussagen der Einzelbeiträge der Ministerien und der Staatskanzlei sind im Folgenden zusammengefasst:

Während sieben Ministerien ein zentrales Softwarevertrags- und Lizenzmanagement mit Zentralstelle für Softwareverträge befürworten, stellen fünf Ministerien dieses infrage, da der Aufwand nicht im Verhältnis zum Nutzen stünde. Vier begründen das v. a. mit den besonderen Vertragskonditionen eines Softwareherstellers.

Vier Ministerien kündigten in ihrer Stellungnahme an, den flächendeckenden Einsatz der Infrastrukturkomponente zu planen. Ein weiteres Ministerium stellt den Einsatz in Aussicht, sofern eine überwiegende Mehrheit der Ressorts am zentralen Vertrags- und Lizenzmanagement teilnimmt. Zwei Ministerien vertreten den Standpunkt, dass der Einsatz der Infrastrukturkomponente nicht zwingend vorgeschrieben sei. Zwei Ministerien begründen die schleppende Einführung mit Personal- und Ressourcenmangel.

Ein Ministerium sieht es als problematisch an, dass es mittlerweile Softwarehersteller gebe, welche die Lizenzverwaltung auf deren Servern als Voraussetzung für Updates und Pflegeleistungen machten. Dies würde zu einer Doppelerfassung führen.

Das für das Lizenzmanagement zuständige Digitalministerium bewertet den Nutzen eines Lizenzmanagementsystems für einen effizienten und ordnungsgemäßen Softwareeinsatz nach wie vor positiv. Es erwartet jedoch geringere Synergie- und wirtschaftliche Effekte bei der zentralen Softwarebeschaffung als zunächst angenommen. Eher würden noch Optimierungsmöglichkeiten bei den Lizenzverträgen gesehen. Hier könnten neue Ansatzpunkte und Mechanismen zu positiven Effekten führen. Konkret genannt wird die Möglichkeit zentraler Lizenzverträge. Beim Lizenzpool sieht das Digitalministerium hingegen rechtliche Schwierigkeiten.

11.5 Schlussbemerkung

Trotz einer nach wie vor gültigen IuK-Landesstrategie mit der Vorgabe eines zentralen Lizenzmanagements behindert Uneinigkeit der Ressorts seit Jahren deren wirksame Einführung.

Der ORH empfiehlt dringend, ein zentrales Softwarevertrags- und Lizenzmanagement mit einer Zentralstelle für Softwareverträge einzurichten.



12 Videokonferenzenanlagen

(Einzelpläne 02, 06, 16)

In der Staatsverwaltung gibt es bei 163 Dienststellen rd. 250 Videokonferenzanlagen. Um Einsparpotenziale, insbesondere bei Reisekosten und -zeiten zu heben, empfiehlt der ORH, Videokonferenzen verstärkt zu nutzen. Zudem sollten Videokonferenzenanlagen in eine ressortübergreifende Kommunikationsstrategie einbezogen werden.

Der ORH hat 2018/2019 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg den Einsatz von Videokonferenzenanlagen in der staatlichen Verwaltung geprüft.

12.1 Ausgangslage

Seit mindestens 2002 gibt es in der Staatsverwaltung Videokonferenzenanlagen. Mit deren Nutzung können u. a. Dienstreisekosten eingespart werden. Neben Videokonferenzen bestehen weitere Kommunikationsmöglichkeiten wie Telefonie, Bildschirmfreigaben, Messenger-Dienste und E-Mail. Auch über Arbeitsplatzendgeräte lassen sich mit entsprechender Software z. B. Telefon- und Videokonferenzen (z. T. nach Teilnehmerzahl eingeschränkt) durchführen.

Ein seit 2012 beim IT-Dienstleistungszentrum (IT-DLZ) eingerichtetes Videokonferenz-Vermittlungssystem ermöglicht zwischen unterschiedlichen Videokonferenzenanlagen die behördenübergreifende Kommunikation. Hierüber können auch Bundesbehörden sowie weitere externe Teilnehmer eingebunden werden.

12.2 Feststellungen

Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es 244 mobile und fest installierte Videokonferenzenanlagen unterschiedlicher Hersteller in 36 verschiedenen Modellvarianten bei 163 Dienststellen der Staatsverwaltung. 154 (63 %) der Videokonferenzenanlagen in 11 verschiedenen Modellvarianten stammten von einem Hersteller.

Die Sachkosten für Neu- und Ersatzbeschaffungen der Videokonferenzenanlagen beliefen sich im Zeitraum von 2014 bis 2018 auf 2,7 Mio. €. Die Kosten für den Erwerb eines gängigen Modells betragen auf Grundlage gemeldeter Anschaffungskosten durchschnittlich 11.000 €. Die Sachkosten des Videokonferenz-Vermittlungssystems im IT-DLZ beliefen sich seit 2012 auf 1 Mio. €.

12.2.1 Übersicht

Das IT-DLZ führt eine aktuelle und vollständige technische Liste der Videokonferenzanlagen, wie sie für den Betrieb des zentralen Videokonferenz-Vermittlungssystems erforderlich ist. Eine behördenübergreifende Liste mit allen Videokonferenzendgeräten sowie deren Standorten im Sinne eines Verzeichnisses für Mitarbeiter existiert nicht.

Das vom IT-DLZ betriebene Videokonferenz-Vermittlungssystem stellt derzeit lediglich ein Angebot dar, das von den Behörden nicht genutzt werden muss. Einzelne Behörden verfügen daneben über eigene Vermittlungssysteme.

Es besteht zudem keine Verpflichtung, Videokonferenzanlagen und deren Standorte an eine zentrale Stelle zu melden. Informationen dazu, mit welchen Dienststellen eine Videokonferenz an welchem Ort grundsätzlich möglich ist, liegen nicht vor.

12.2.2 Nutzung

Zur Nutzung der Videokonferenzanlagen konnten die Behörden⁴⁵ für 2018 belastbare Daten nur zum Teil angeben; verschiedentlich haben sie die Nutzungshäufigkeiten geschätzt oder aus turnusmäßig stattfindenden Videokonferenzen hochgerechnet. Die Auslastung der Anlagen lag - soweit dem ORH belastbare Daten vorgelegt werden konnten - zwischen 10 und bis zu 90 Videokonferenzen im Jahr, d. h. rechnerisch zwischen knapp einer und weniger als 8 Videokonferenzen pro Monat. Im Durchschnitt lag die Nutzung rechnerisch bei 45 Videokonferenzen je Videokonferenzanlage im Jahr, d. h. weniger als vier pro Monat.

Verschiedentlich wurde über die Anlage und ihre Nutzbarkeit behördenintern nicht informiert.

12.3 Würdigung und Empfehlungen

Für Dienstreisen sind im Staatshaushalt 2018 knapp 60 Mio. € bei den betreffenden Haushaltstiteln veranschlagt, hinzu kommen die Arbeitszeitkosten für Dienstreisen. Die eher geringe Nutzungsdichte von Videokonferenzanlagen lässt darauf schließen, dass sie häufiger genutzt werden könnten, um wenigstens einen Teil dieser Kosten einzusparen. Dazu müssen aber u. a. die Möglichkeiten und Standorte der Videokonferenzanlagen bekannt sein. Eine aussagekräftige, für staatliche Beschäftigte leicht zugängliche Übersicht fehlt jedoch. Das erschwert auch die behördenübergreifende Nutzung.

Obwohl sich die Staatsverwaltung seit Jahren mit Videokonferenztechnik beschäftigt, haben Behörden unkoordiniert eigene Vermittlungssysteme beschafft und damit Parallelstrukturen geschaffen. Insgesamt bleibt die Zielrichtung der Verwaltung für das Kommunikationsmedium Videokonferenz diffus.

⁴⁵ Die Nutzung von Videokonferenzanlagen der Gerichte wurde nicht geprüft.



Der ORH empfiehlt deshalb,

- ▶ Videokonferenzen als Alternative zu Dienstreisen verstärkt zu nutzen,
- ▶ eine Übersicht zu Standorten und Nutzungsmöglichkeiten der Videokonferenzanlagen zur Verfügung zu stellen,
- ▶ eine Strategie hinsichtlich des Kommunikationsmediums Videokonferenz zu entwickeln und in eine übergreifende Kommunikationsstrategie einzubeziehen.

12.4 Stellungnahme der Verwaltung

Der ORH hat die federführend mit IuK-Themen befassten Ressorts sowie die Staatskanzlei angehört.

Das Digitalministerium hält eine übergeordnete Steuerung zu den Videokonferenzanlagen nicht für erforderlich. Dies resultiere daraus, dass es durch die stark verbreiteten Endgeräte eines bestimmten Herstellers bereits zu einer weitgehenden Standardisierung gekommen sei. Zudem sei das Videokonferenz-Vermittlungssystem herstellerunabhängig und interoperabel nutzbar. Zur Koordinierung sei das Projekt „Videokonferenzanlagen“ mehrmals in ressortübergreifenden Gremien behandelt worden.

Eine übergreifende Kommunikationsstrategie würde ggf. als Aufgabe des Digitalministeriums betrachtet.

Dem Finanzministerium zufolge obliegen die Steuerung des Einsatzes von Videokonferenzen als Mittel der Kommunikation und zur Reduzierung von Dienstreisen sowie die Steuerung der Endgerätebeschaffung grundsätzlich jeder einzelnen Behörde. Die Fortentwicklung des Videokonferenz-Vermittlungssystems zu steuern, sei Aufgabe des IT-DLZ als zentralem Dienstleister. Eine ressortübergreifende Strategie im Bereich Videofonie, Telefonie, Nutzung von Messenger-Diensten usw. sei sinnvoll, weil diese immer mehr ineinander übergängen. Diese könne das Digitalministerium im Rahmen seiner Koordinierungsaufgaben federführend in Abstimmung mit dem Finanzministerium übernehmen.

Um die Buchbarkeit der Videokonferenzanlagen gleichzeitig mit der Buchung des Besprechungsraums zu erleichtern, wäre eine entsprechende Ergänzung des zentralen Verzeichnisdienstes im Behördennetz⁴⁶ sinnvoll. Manche Verwaltungen lehnten die Veröffentlichung ihrer Videokonferenzanlage in einem gemeinsamen Verzeichnis ab.

Die Staatskanzlei unterstützt das Erarbeiten einer zukunftsgerichteten Kommunikationsstrategie, die alle Kommunikationsbeziehungen und -mittel berücksichtigt.

⁴⁶ Ein zentraler Verzeichnisdienst stellt in einem Netzwerk eine zentrale Sammlung von Daten bestimmter Art zur Verfügung. Diese Daten können gesucht, erstellt, modifiziert und gelöscht werden.

12.5 Schlussbemerkung

Der ORH empfiehlt, Videokonferenzen in eine ressortübergreifende Kommunikationsstrategie einzubeziehen. Zudem empfiehlt er, den Beschäftigten eine aktuelle Übersicht zu Videokonferenzen der Staatsverwaltung zur Verfügung zu stellen.

Auch im Hinblick auf Behördenverlagerungen werden Videokonferenzen an Bedeutung gewinnen. Eine Reduzierung von Dienstreisen spart Reisezeit sowie Haushaltsmittel ein und trägt zum Umwelt- und Klimaschutz bei. Videokonferenzen sollten deshalb verstärkt als zeit- und kostensparende Alternative zu Dienstreisen genutzt werden.

3) **Insolvenz.** (1)

Verfahrens und mit R

Insolvenzverfahrens

das Verfahren auf


ing eines insolven

am, so kann die

STAATSMINISTERIUM DER JUSTIZ

13 Insolvenzgerichte

(Epl. 04)

 **In Bayern gibt es 29 Insolvenzgerichte mit rechnerisch rd. 21 zugewiesenen Richtern; allein drei große Amtsgerichte binden davon fast die Hälfte. Der ORH empfiehlt ein Konzept zu einer Reduzierung der Insolvenzgerichte auf weniger als 21.**

Der ORH hat mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Augsburg 2018 die Abwicklung von Insolvenzverfahren geprüft. Prüfungsmaßstab waren Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Bezug auf Personaleinsatz und Organisation.

13.1 Ausgangslage

Insolvenz ist die Unfähigkeit eines Schuldners, seine Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Gläubiger zu erfüllen. Ein Insolvenzverfahren kann über das Vermögen natürlicher und juristischer Personen eröffnet werden. Sein Ziel ist die bestmögliche und gleichmäßige Befriedigung aller Insolvenzgläubiger. Zum 01.01.1999 wurden die bisherigen Konkurs- und Vergleichsvorschriften durch die Insolvenzordnung ersetzt. Neben dem Regelinsolvenzverfahren für Unternehmen wurde zusätzlich für Privatpersonen ein vereinfachtes „Verbraucherinsolvenzverfahren“ eingeführt.

Grundsätzlich sieht die Insolvenzordnung ein Insolvenzgericht am Sitz des Landgerichts vor.⁴⁷ Für Bayern wären das 21 Insolvenzgerichte; tatsächlich gibt es 29. Das Justizministerium kann nämlich durch Rechtsverordnung andere oder zusätzliche Amtsgerichte zu Insolvenzgerichten bestimmen, wenn dies zu einer sachdienlichen Förderung oder schnelleren Erledigung der Verfahren führt.⁴⁸ Seit Inkrafttreten der Insolvenzordnung zum 01.01.1999 haben sich bei der Zuständigkeit der Insolvenzgerichte in Bayern keine Änderungen mehr ergeben.

2009 richtete das Justizministerium zur „Stärkung des Insolvenzstandorts Bayern“ die Projektgruppe „Insolvenzgericht 21“ ein. Ziel war dabei u. a., die Anzahl der Insolvenzgerichte von 29 auf 8 zu reduzieren. Die Reformbemühungen wurden im Juli 2012 ohne nähere Begründung eingestellt.

Bei den einzelnen Amtsgerichten entscheiden die Präsidien jeweils über die konkrete Zuweisung der Geschäftsaufgaben an die unabhängigen Richter,⁴⁹ bei den Rechtspflegern die jeweilige Leitung des Gerichts.

⁴⁷ § 2 Abs. 1 InsO.

⁴⁸ § 2 Abs. 2 InsO i. V. m. § 52 Abs. 2 GZVJu.

⁴⁹ § 21e Abs. 1 GVG.

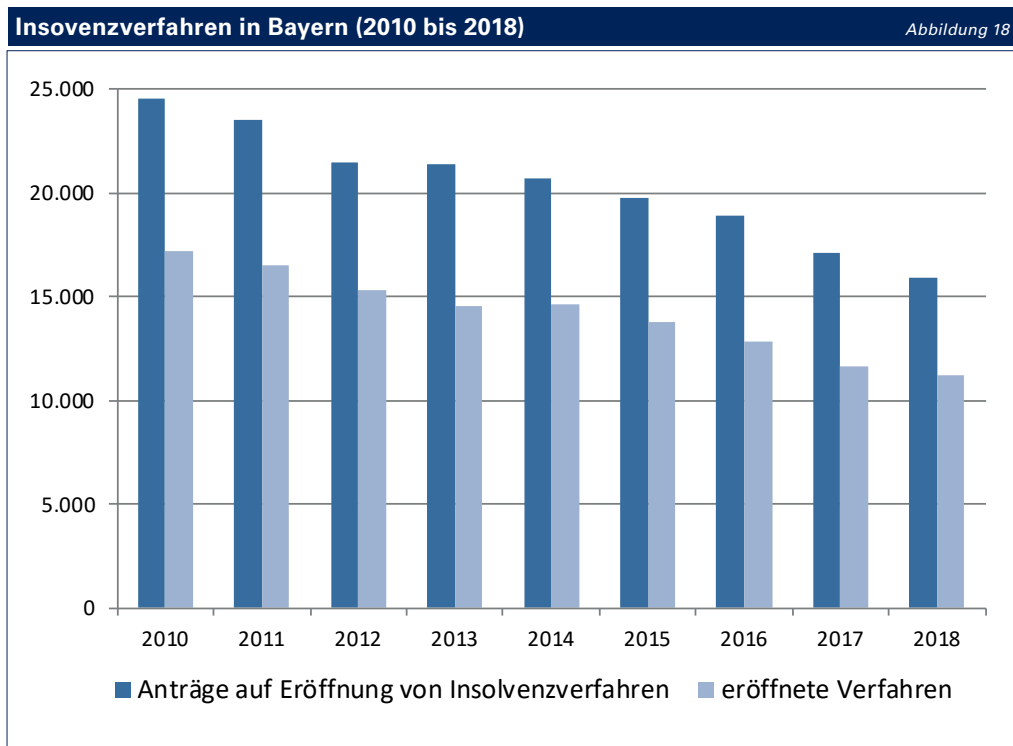


Bereits seit 2013 gelten für Richter und Rechtspfleger in Insolvenzsachen besondere fachliche Anforderungen. So sollen Richter in Insolvenzsachen über belegbare Kenntnisse auf den Gebieten des Insolvenzrechts, des Handels- und Gesellschaftsrechts sowie Grundkenntnisse des Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts und des Rechnungswesens verfügen bzw. sich alsbald aneignen. Zudem dürfen Richter auf Probe im ersten Jahr nach ihrer Ernennung Geschäfte in Insolvenzsachen nicht wahrnehmen. Entsprechende Regelungen gelten für die Rechtspfleger.⁵⁰

13.2 Feststellungen

13.2.1 Entwicklung der Verfahrenszahlen 2010 bis 2018

Die Verfahrenszahlen der Insolvenzgerichte gingen laut amtlicher Justizstatistik zwischen 2010 und 2018 bayernweit deutlich zurück. Die Zahl der Anträge auf Eröffnung von Insolvenzverfahren verringerte sich von 24.491 auf 15.914, die Zahl der eröffneten Verfahren verringerte sich von 17.223 auf 11.185. Die Rückgänge erfolgten dabei über die Jahre hinweg vergleichsweise konstant (vgl. Abbildung 18).



⁵⁰ § 22 Abs. 6 GVG, § 18 Abs. 4 RPfIG.

13.2.2 Geschäftsfall und Personalzuteilung im Jahr 2018

Bei den Insolvenzgerichten war die Personalzuteilung unterschiedlich. Richter und Rechtspfleger waren an den meisten Gerichten nur anteilig für Insolvenzsachen zugeteilt. So erreichte bei 25 von 29 Amtsgerichten dieser Anteil bei den Richtern nicht das Pensum einer Vollzeitkraft.

Insolvenzverfahren und Personalzuteilung 2018 Tabelle 14						
	Personalzuteilung nach der Geschäftsverteilung ¹				Insolvenzverfahren	
	Richter		Rechtspfleger		Anträge auf Eröffnung	Eröffnete Verfahren
	Anzahl	VZK	Anzahl	VZK		
Amtsgericht 1	10	5,41	15	11,83	3.450	2.144
Amtsgericht 2	3	2,30	7	5,45	967	669
Amtsgericht 3	4	1,92	9	6,35	1.575	1.104
Amtsgericht 4	3	1,07	4	3,70	437	492
Amtsgericht 5	2	0,95	4	3,55	523	342
Amtsgericht 6	2	0,73	7	4,70	869	599
Amtsgericht 7	2	0,70	5	2,48	479	334
Amtsgericht 8	2	0,68	5	2,50	435	314
Amtsgericht 9	2	0,60	3	2,37	450	336
Amtsgericht 10	1	0,55	3	2,00	425	334
Amtsgericht 11	2	0,50	2	1,75	340	236
Amtsgericht 12	1	0,50	3	1,65	403	306
Amtsgericht 13	2	0,48	4	2,30	375	247
Amtsgericht 14	2	0,46	4	2,63	518	388
Amtsgericht 15	1	0,43	2	1,40	297	205
Amtsgericht 16	2	0,40	4	2,68	351	241
Amtsgericht 17	2	0,40	4	3,01	520	389
Amtsgericht 18	1	0,40	5	2,79	431	348
Amtsgericht 19	2	0,30	2	1,16	266	166
Amtsgericht 20	3	0,29	3	1,88	428	290
Amtsgericht 21	2	0,26	4	1,80	451	320
Amtsgericht 22	1	0,25	3	1,60	192	149
Amtsgericht 23	1	0,25	2	1,10	257	178
Amtsgericht 24	2	0,24	2	1,96	263	179
Amtsgericht 25	2	0,24	3	1,37	309	217
Amtsgericht 26	1	0,20	2	1,50	197	143
Amtsgericht 27	2	0,18	2	1,21	213	146
Amtsgericht 28	1	0,15	2	1,30	308	238
Amtsgericht 29	1	0,10	2	1,20	166	129
Summe	62	20,94	117	79,21	15.895	11.183

¹ Stand: Oktober 2018.



13.2.3 Landesweiter Personalbedarf und Personalzuteilung

Der Personalbedarf im Geschäftsbereich des Justizministeriums wird mit dem Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y auf Landesebene berechnet. Das soll eine angemessene Personalverteilung bis auf die Ebene der Mittelbehörden (Oberlandesgerichte und Generalstaatsanwaltschaften), nicht jedoch für die einzelnen Gerichte ermöglichen.

Der vom Justizministerium landesweit anhand von PEBB§Y ermittelte Personalbedarf und die Personalzuteilung von Richtern und Rechtspflegern an allen Amtsgerichten in Insolvenzsachen für den Zeitraum 2016 bis 2018 weichen voneinander ab. So übersteigt die Personalzuteilung⁵¹ im Jahr 2018 bei den Richtern den Personalbedarf von 11,8 VZK um 7,6 VZK (+ 64 %) und den bei den Rechtspflegern von 58,4 VZK um 20,2 VZK (+ 35 %).

13.2.4 Besondere Erfordernisse in Insolvenzsachen

Wegen der besonderen fachlichen Anforderungen an Insolvenzrichter und -rechtspfleger⁵² führt die Justiz entsprechende Fortbildungsveranstaltungen durch. Aufgrund der demnächst in nationales Recht umzusetzenden EU-Restrukturierungsrichtlinie mit dem dort vorgesehenen vorinsolvenzlichen Sanierungsverfahren wird der Fortbildungsbedarf weiter zunehmen.

Mit der Geschäftsverteilung wird an Gerichten u. a. über eine Vertretungsregelung auch Vorsorge dafür getroffen, dass Geschäftsaufgaben bei Abwesenheit des an sich Zuständigen wahrgenommen werden. Gerade in Insolvenzsachen besteht ggf. Bedarf an Eilentscheidungen, um einen Vermögensabfluss zum Nachteil der Insolvenzgläubiger zu verhindern.⁵³ Dazu sind z. B. Entscheidungen über ein allgemeines Verfügungsverbot, zur Untersagung von Maßnahmen der Zwangsvollstreckung oder zur Anordnung einer vorläufigen Postsperrung zu treffen. Auch über den Antrag eines vorläufigen Insolvenzverwalters, ob er zur Begründung von Masseverbindlichkeiten ermächtigt werden kann, um einen laufenden Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten, sollte noch am selben Tag entschieden werden. Derartige eilbedürftige Entscheidungen können mehrmals wöchentlich anfallen.

13.3 Würdigung und Empfehlung

Die Abweichungen zwischen Personalbedarf und -zuteilung bei Insolvenzsachen an Amtsgerichten sind seit Jahren auffallend groß. Zudem fällt die starke Zersplitterung der örtlichen Zuständigkeiten ins Auge. Sie kann eine Ursache für eine erhöhte Personalzuteilung sein.

Die Insolvenzordnung sieht im Regelfall ein Insolvenzgericht in jedem der 21 Landgerichtsbezirke vor. Sachliche Gründe, warum diese Zahl mit 29 Insolvenzgerichten deutlich überschritten wird, sind dem ORH nicht vorgetragen worden. Das Justizministerium selbst sieht die derzeitige Struktur der Insolvenzgerichte als „historisch gewachsen“.

⁵¹ Bereinigte Zahlen nach amtlicher Justizstatistik.

⁵² § 22 Abs. 6 GVG, § 18 Abs. 4 RPfVG.

⁵³ § 21 InsO.

Selbst 21 Insolvenzgerichte hält der ORH wegen rückläufiger Verfahrenszahlen und angesichts rd. 21 zugeteilter VZK Insolvenzrichter, von denen allein 9,6 Richter-VZK auf drei große Amtsgerichte entfallen, für eine zu kleinteilige Struktur. Eine Bündelung von Personal und Aufgaben bei weniger Gerichten ermöglicht es zudem, leichter das erforderliche Spezialwissen aufzubauen und auf Schwankungen bei den Verfahrenszahlen zu reagieren. Auch für Fortbildung und Vertretung in eiligen Insolvenzsachen erscheinen dem ORH weniger, dafür aber personalstärkere Insolvenzgerichte vorteilhaft.

Der ORH empfiehlt deshalb eine Bündelung der Insolvenzabwicklung bei weniger als 21 Gerichten.

13.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Justizministerium führt aus, dass es die Anregung des ORH sorgfältig prüfen werde, ob sich eine Verringerung der Zahl der Insolvenzgerichte empfiehlt und wie diese auszusehen hat. Diese Prüfung sei derzeit noch nicht abgeschlossen. Es werde dabei sämtliche maßgeblichen Faktoren, insbesondere die Effektivität des Personaleinsatzes, den Erhalt der fachlichen Kompetenz und Ortskunde der Gerichte, die Bürgernähe sowie die Umsetzbarkeit in personalwirtschaftlicher und baulicher Sicht in seine Erwägungen einbeziehen.

Geringere Eingangszahlen vor Ort bedeuteten nicht automatisch einen gleich umfangreichen Rückgang des tatsächlichen Arbeitsanfalls, da es viele umfangreiche und arbeitsaufwendige Verfahren gäbe und die Insolvenzverwalter die gesunkenen Zahlen dazu nutzten, ältere Verfahren abzuschließen.

Gegen 2009/2010 entwickelte Pläne zu einer Zuständigkeitskonzentration habe es Widerstand gegeben, beispielsweise vom Verband Bayerischer Rechtspfleger e. V. Zudem sei besonders problematisch auch die Frage gewesen, welche Standorte aufgegeben werden sollten. Hierzu seien dem Justizministerium zahlreiche Stellungnahmen von Abgeordneten, Kommunalpolitikern und Rechtsanwälten zugegangen.


13.5 Schlussbemerkung

Der ORH empfiehlt, die Pläne zu einer Reduzierung der Zahl der Insolvenzgerichte erneut aufzugreifen und die insolvenzgerichtlichen Aufgaben bei weniger als 21 Amtsgerichten zu bündeln. Hierfür sollte ein Konzept vorgelegt werden.



14 Staatliche Lehrkräfte und sonstige Beschäftigte an Schulen

(Kap. 05 04, 05 12, 05 13, 05 14, 05 15, 05 16, 05 17, 05 18, 05 19)

 **Fehlende, unzutreffende oder nicht mehr aktuelle Personaldaten von staatlichen tarifbeschäftigten Lehrkräften und sonstigen Beschäftigten an Schulen und fehlerhafte Rechtsanwendungen haben zu Fehlzahlungen von über 350.000 € und weiteren erheblichen finanziellen Risiken geführt.**

Der ORH empfiehlt, dass das Kultusministerium die zentrale Steuerungsaufgabe wahrnimmt und die Regierungen und das Landesamt für Schule die Daten überprüfen und fehlerhafte Eingruppierungen korrigieren.

Der ORH hat mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach geprüft, ob die Eingruppierungen von Lehrkräften und sonstigen Beschäftigten des Freistaates an Schulen nach dem TV-L ordnungsgemäß waren. Der ORH prüfte von den 19.000 Tarifbeschäftigten an staatlichen Schulen 844 Fälle.

14.1 Ausgangslage

Zuständig sind für die Eingruppierungen die Regierungen bzw. das Landesamt für Schule (LAS)⁵⁴ und für die Auszahlung der Bezüge das Landesamt für Finanzen (LfF).

Die Eingruppierung von Beschäftigten richtet sich nach den Tätigkeitsmerkmalen, die in der Entgeltordnung des TV-L festgelegt sind.⁵⁵ Das Entgelt, das ein Beschäftigter erhält, bestimmt sich weiter danach, in welche Entgeltgruppe er eingruppiert wurde und nach der jeweils geltenden Stufe.⁵⁶ Das Erreichen der nächsten Stufe hängt von der jeweiligen, in Jahren bemessenen, Stufenlaufzeit ab.

Fehlerhafte Eingruppierungen und Anwendungen der Stufenlaufzeiten wirken sich finanziell langfristig aus. Der Freistaat als Arbeitgeber bzw. Beschäftigte können Ansprüche wegen Fehlzahlungen (Über- oder Unterzahlungen) nur innerhalb einer tarifrechtlichen Ausschlussfrist⁵⁷ von sechs Monaten schriftlich geltend machen.

Bei der Eingruppierung sind die zum jeweiligen Rechtsstand geltenden Regelungen zu beachten. Das maßgebende Tarifrecht hat sich zwischen 2006 und 2018 mehrfach wesentlich geändert. Bis 31.10.2006 galten für unterrichtendes Personal der einzelnen Schularten jeweils gesonderte Eingruppierungsregelungen des Kultusministeriums. Mit Inkrafttreten des TV-L am 01.11.2006 wurden die Lehrkräfte in den TV-L übergeleitet.⁵⁸

⁵⁴ Gegründet zum 01.01.2017.

⁵⁵ § 12 Abs. 1 Satz 1 TV-L.

⁵⁶ §§ 15 und 16 TV-L.

⁵⁷ § 11 TV EntgO-L, § 29a TVÜ-Länder, § 37 TV-L.

⁵⁸ § 3 TVÜ-Länder.



Bis zum 31.12.2011 waren dann die Beschäftigten nach den für die einzelnen Schularten maßgeblichen Eingruppierungsbestimmungen in Verbindung mit dem TV-L einzugruppieren.⁵⁹ Zum 01.01.2012 sind diese durch die Richtlinien über die Eingruppierung der an Schulen in Bayern im Arbeitnehmerverhältnis beschäftigten Lehrkräfte und sonstigen staatlichen Beschäftigten (Eingruppierungsrichtlinien) ersetzt worden. Seit 01.08.2015 ist der TV EntgO-L anzuwenden. Rechtsänderungen erfolgten schließlich durch den Änderungstarifvertrag zum TV-L vom 17.02.2017, mit dem erstmals eine Stufe 6 in bestimmten Entgeltgruppen ab dem 01.01.2018 eingeführt wurde.

Die maßgeblichen Personaldaten sind im System VIVA⁶⁰ gespeichert, das vor allem für Personal- und Stellenverwaltung genutzt wird.

14.2 Feststellungen

14.2.1 Datenqualität

Grundlage für die IT-unterstützte Personalverwaltung ist ein für jeden Beschäftigten korrekter Datenbestand. Die personalverwaltenden Stellen sind für die sorgfältige Pflege der Daten verantwortlich. Alle Regierungen hatten Daten, darunter etwa zu tariflichen Tätigkeitsmerkmalen, zum Teil unvollständig, unzutreffend oder nicht aktuell erfasst. Bei 5 % der 19.000 Tarifbeschäftigten waren keine solchen Tätigkeitsmerkmale in VIVA eingepflegt.

Eine unzureichende Datenpflege führt bei den automatisierten Plausibilitätsprüfungen zu zusätzlichen und nicht belastbaren Fehlerlisten. Fehler müssen händisch bereinigt werden; dies bedeutet vermeidbare Mehrarbeit. Die unzureichende Datenpflege konnte insbesondere bei automatisierten Umsetzungen von Rechtsänderungen durch den Änderungstarifvertrag zum TV-L vom 17.02.2017 zu fehlerhaften Eingruppierungen und damit auch zu Fehlzahlungen führen.

14.2.2 Eingruppierungen

Der ORH hat bei der Eingruppierung von Beschäftigten beispielsweise folgende Fehler mit finanziellen Auswirkungen festgestellt:

Unterrichtendes Personal

Lehrkräfte im Arbeitsverhältnis, die die fachlichen und pädagogischen Voraussetzungen für die Übernahme in das Beamtenverhältnis erfüllen, erhalten zum gleichen Zeitpunkt wie beamtete Lehrkräfte eine Zulage oder werden höhergruppiert. Tarifwidrige Höhergruppiierungen führten in 13 Fällen zu nicht rückholbaren Überzahlungen von 33.400 €.

⁵⁹ § 29a TVÜ-Länder und Anlage 4 des TVÜ-Länder (Teil B).

⁶⁰ Vollintegriertes Verfahren komplexer Anwendungen.

Für Förderlehrer, die die Voraussetzungen für die Übernahme in das Beamtenverhältnis erfüllen, gelten besondere Stufenlaufzeiten in den Entgeltgruppen. In acht Fällen entstanden durch eine falsche Zuordnung bei den Stufenlaufzeiten nicht rückholbare Überzahlungen von 80.000 €.

Bei 22 Fachlehrern der Entgeltgruppe 9 wurden wegen unzutreffender Stufenlaufzeiten nicht rückholbare Überzahlungen von 64.000 € und Unterzahlungen von 82.000 € festgestellt.

Unterrichtsunterstützendes Personal

Pädagogische und heilpädagogische Unterrichtshilfen sowie sonderpädagogische Fachkräfte sind in Entgeltgruppe 9 eingruppiert. Es hängt von ihren Ausbildungen ab, ob für sie reguläre oder besondere Stufenregelungen gelten.

Die finanziellen Folgen einer fehlerhaften Zuordnung können wegen der unterschiedlichen Stufenlaufzeiten und erreichbaren Endstufen erheblich sein. Der Aufstieg in die nächsthöhere Stufe bringt bis zu 387,65 € monatlich zusätzlich. Allein in einem Jahr ergeben sich in den 60 geprüften Fällen Fehlzahlungen von rd. 300.000 €. Ohne die Prüfung des ORH würden die Fehlzahlungen in der Regel bis zum Erreichen der Endstufe, also über mehrere Jahre, weiterlaufen.

Ausgeschiedene Lehrkräfte wurden aushilfsweise zur Erteilung von Unterricht eingesetzt. Hier waren die Zeiten aus dem früheren Beamtenverhältnis in vollem Umfang anzurechnen, wenn die Aushilfslehrkraft an der gleichen Schulart tätig wurde, und zur Hälfte, wenn sie an einer anderen Schulart eingesetzt war. Dies haben die Regierungen nicht in allen Fällen geprüft und ggf. berücksichtigt. Teilweise wurde innerhalb einer Regierung unterschiedlich verfahren.

Bei der Beschulung von Flüchtlingen unterstützen und ergänzen sog. Drittkräfte das unterrichtliche Angebot. Da sie nicht als Lehrkräfte eingesetzt sind, ist die (allgemeine) Entgeltordnung zum TV-L anzuwenden. Auch ehemalige Lehrkräfte wurden als Drittkräfte eingesetzt. Die Regierungen verfahren bei der Anrechnung von deren Vordienstzeiten zur Stufenfestsetzung⁶¹ unterschiedlich. Sie erkannten die Vordienstzeiten als Lehrkraft nicht, nur zum Teil oder in vollem Umfang an und ordneten sie teilweise pauschal der Stufe 1 zu. Die Verwaltungspraxis war unterschiedlich.

⁶¹ § 16 Abs. 2 TV-L.



Verwaltungspersonal

Die Eingruppierung von Verwaltungskräften richtet sich seit dem 01.11.2006 nach dem TV-L und ergänzenden Hinweisen des Kultusministeriums. Für Grundschulen, Mittelschulen und sog. Vollschaften wurden pauschale Eingruppierungen festgelegt. Diese haben zu einer relativ einheitlichen Eingruppierungspraxis der Regierungen geführt. Für die übrigen Schularten (Förderschulen, Berufsschulen, Fachoberschulen/Berufsober-schulen, Realschulen und Gymnasien) hat das Kultusministerium keine pauschalen Ein-gruppierungen festgelegt. Zwischen den Regierungen unterscheiden sich die Eingrup-pierungen insoweit deutlich.

Bei den Verwaltungskräften haben die Regierungen teilweise zu lange Vordienstzeiten angerechnet. Eine Regierung hat beispielsweise Vordienstzeiten generell zur Hälfte⁶² als „förderliche Zeiten“ berücksichtigt, ohne das Vorliegen der tariflichen Voraussetzungen zu begründen. In 33 geprüften Fällen mit einer Einstellung in Stufe 4 oder höher wurden Überzahlungen von 97.000 € festgestellt.

14.2.3 Tarifliche Ausschlussfrist

Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis wegen Überzahlungen sind innerhalb der sechs-monatigen Ausschlussfrist geltend zu machen und aus Haushaltsgründen möglichst durchzusetzen.

Eine Regierung unterstellte grundsätzlich, dass sich die Geldbeträge oder deren Werter-satz nicht mehr im Vermögen der Empfänger befänden (Entreicherung). Sie verzichtete deshalb auf solche Rückforderungen⁶³, weil Beschäftigte evtl. Rückforderungsansprü-chen bei nicht allzu hohen monatlichen Überzahlungen regelmäßig die Einrede der Ent-reicherung entgegenhalten könnten. In einem Fall wurde von der Rückforderung einer monatlichen Überzahlung von jeweils mehr als 700 € wegen eines nicht abschätzbaren Zeit- und Kostenaufwands für zu erwartende Rechtsstreitigkeiten abgesehen. In einem anderen Fall sollte aus Gründen des Vertrauensschutzes auch für die Zukunft auf die Berichtigung der fehlerhaften, tarifwidrig festgesetzten Entgeltstufe verzichtet werden.

14.3 Würdigung

Allein in den oben genannten Beispielfällen sind Fehlzahlungen von über 350.000 € erfolgt. Ob und wann fehlerhafte Eingruppierungen ohne die Prüfung des ORH korri-giert worden wären, lässt sich nicht feststellen. Wie das Beispiel der pädagogischen und heilpädagogischen Unterrichtshilfen sowie sonderpädagogischen Fachkräfte mit möglichen jährlichen Fehlzahlungen von rd. 300.000 € zeigt, ist das finanzielle Risiko beträchtlich.

⁶² § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L.

⁶³ § 812 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 818 Abs. 3 BGB.

Überzahlungen widersprechen dem Gebot von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.⁶⁴ Auch sind Zahlungen teilweise unterblieben (Unterzahlungen). Dies kann dem Vertrauen in den Freistaat als Dienstherrn schaden und widerspricht zudem der ordnungsgemäßen Haushaltsführung.⁶⁵

Der ORH empfiehlt sicherzustellen, dass fehlende, unzutreffende oder nicht mehr aktuelle Personaldaten von staatlichen Lehrkräften und sonstigen Beschäftigten an Schulen in VIVA berichtet werden. Sie bilden die Grundlage dafür, dass künftige Rechtsänderungen automatisiert und tarifgerecht umgesetzt sowie korrekte Zahlungen geleistet werden können.

Weitere Fehlzahlungen sind zu vermeiden. Der ORH empfiehlt dringend, Personalfälle der oben genannten Fallgruppen hinsichtlich Eingruppierungen sowie Stufenregelungen und Stufenzuordnungen zu überprüfen und ggf. die Tätigkeitsmerkmale in VIVA zu ergänzen oder zu berichtigen.

Die unterschiedliche und uneinheitliche Rechtsanwendung bei Eingruppierungen und Stufenfestsetzungen hält der ORH auch für Folge einer nicht ausreichenden zentralen Steuerung durch das Kultusministerium. Das Kultusministerium sollte nach über vier Jahren die provisorischen Eingruppierungsregelungen für Drittkräfte nunmehr neu fassen.

Zudem bedeuteten unterschiedliche Rechtsanwendungen in zahlreichen gleichgelagerten Fällen Ungleichbehandlungen mit erheblichen finanziellen Abweichungen, insbesondere bei der Anrechnung von Vordienstzeiten zur Festsetzung der Entgeltstufe.

Für die Anwendung der tariflichen Regelungen zur Ausschlussfrist und der Grundsätze zur Rückforderung zu viel bezahlter Bezüge sollte eine Arbeitsanleitung erstellt werden.

14.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass auch aus dortiger Sicht Fehlzahlungen zu vermeiden und ggf. zu berichtigen seien.

Das Kultusministerium führt weiter aus, dass eine volle Ausbildung und ggf. langjährige Tätigkeit als Lehrkraft Berücksichtigung bei der Stufenzuordnung für eine Tätigkeit als Drittkraft in der Arbeit mit Flüchtlingen finden sollte. Gerade die hervorragende pädagogische Ausbildung und praktische Erfahrung werde im Regelfall sehr wertvoll sein und eine höhere Eingruppierung rechtfertigen.

⁶⁴ Art. 6 und 7 BayHO.

⁶⁵ Art. 90 Satz 1 Nr. 2 BayHO.



Zur Prüfungsmitteilung hat das Kultusministerium noch nicht abschließend Stellung genommen. Hinsichtlich der Datenqualität in VIVA sei das LfF bereits gebeten worden, die Fälle mit fehlenden Eingruppierungsdaten dem Kultusministerium zu übermitteln. Das Kultusministerium werde die Regierungen bzw. das LAS mit der Korrektur beauftragen und die Erledigung überwachen. Die anzustrebende Qualitätssteigerung bei der Datenpflege könne über Fehler- und Hinweislisten erreicht werden.

Das Kultusministerium teilt die Auffassung des ORH, dass korrekte Dateneingaben in VIVA notwendig seien, um Rechtsänderungen tarifgerecht umzusetzen und Fehlzahlungen zu vermeiden. Dies soll durch begleitende Maßnahmen, z. B. verpflichtende VIVA-Schulungen, erreicht werden.

Zur Ergänzung und Berichtigung der Tätigkeitsmerkmale in VIVA bei Förderlehrkräften auf Arbeitsvertrag sowie zur Überprüfung und Berichtigung der Stufenzuordnung von aktuell zur Aushilfe beschäftigten ehemaligen Lehrkräften habe das Kultusministerium die Regierungen und das LAS gebeten, alle in Betracht kommenden Fälle zu überprüfen. Künftig sei durch eigene Qualitätssicherungsmaßnahmen zu gewährleisten, dass die Einträge vollständig und korrekt seien. Zur Eingruppierung der Drittkräfte sei eine Neuregelung, die auch vergleichbare Fälle erfasst, in Arbeit.

Die Anregung des ORH, eine Arbeitsanleitung zur Abwicklung von Fehlzahlungen zu erstellen, werde unterstützt. Wegen der ressortübergreifenden Bedeutung werde das Kultusministerium an das Finanzministerium herantreten.

14.5 Schlussbemerkung

Fehlende, unzutreffende oder nicht mehr aktuelle Personaldaten sowie fehlerhafte Rechtsanwendungen haben zu beträchtlichen Fehlzahlungen geführt. Daneben bestehen erhebliche finanzielle Risiken.

Das Kultusministerium sollte die zentrale Steuerung wahrnehmen. Die Regierungen und das LAS sollten die Daten überprüfen und fehlerhafte Eingruppierungen korrigieren.



e-bilanz

alt



STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN UND FÜR HEIMAT

15 Kontrollmitteilungen in der Steuerverwaltung

(Kap. 13 01)

Defizite bei der Erstellung und Auswertung von Kontrollmitteilungen verursachen jährlich Steuerausfallrisiken in zweistelliger Millionenhöhe. Schon angesichts von fast 20 % nicht mehr auffindbarer Kontrollmitteilungen empfiehlt der ORH, bestehende Mängel zeitnah zu beseitigen und zudem endlich ein IT-Verfahren einzuführen.

Der ORH hat 2018/2019 in einer Querschnittsuntersuchung bei sieben Finanzämtern (FÄ) die Arbeitsabläufe bei der Erstellung und Auswertung von Kontrollmitteilungen (KM) geprüft.

Untersucht wurde, ob und wie die FÄ in geeigneten Fällen KM fertigen. Außerdem prüfte der ORH die Qualität der KM-Auswertung.

15.1 Ausgangslage

Eine wichtige Aufgabe der Steuerverwaltung ist es, erklärte Einnahmen auf ihre Vollständigkeit zu prüfen. Die Bediensteten der FÄ in den Veranlagungsstellen sind deshalb berechtigt und aufgefordert, über steuererhebliche Daten KM zu fertigen und zur Prüfung an andere Veranlagungsstellen, und damit auch an andere FÄ, weiterzuleiten. KM sind ein notwendiger Beitrag dazu, dass nicht erfasste Steuerfälle und für die Besteuerung bedeutsame Sachverhalte zutreffend und rechtzeitig aufgegriffen werden.

Auch zu den bei einer Außenprüfung gewonnenen Feststellungen zu steuerlichen Verhältnissen anderer können von den FÄ KM erstellt und zur Prüfung an die entsprechenden Stellen weitergeleitet werden.

15.2 Prüfungsfeststellungen

15.2.1 IT-Unterstützung

KM werden bisher regelmäßig mit einem Textverarbeitungssystem erstellt, ausgedruckt und der zuständigen Stelle zugeleitet. Diese Papiermitteilungen sind dann der Anstoß, den Steuerfall zu prüfen.

Die Arbeitsprozesse von der Fertigung bis zur Auswertung einer KM werden bislang kaum durch die IT unterstützt. Das sog. Risikomanagementsystem-Kontrollmitteilungsverfahren (RMS-KMV) ist eine für den bundesweiten Einsatz vorgesehene KONSENS-Anwendung, die einen solchen elektronischen Workflow leisten soll. Sie befindet sich seit mehr als zehn Jahren in der Entwicklung. Der Beschluss, dieses Verfahren im Rah-

men von KONSENS umzusetzen, wurde länderübergreifend bereits 2008 gefasst. Dieses Verfahren betrifft in seiner ursprünglichen Version aber ausschließlich die Erstellung von KM in der Betriebsprüfung.

15.2.2 Erstellung von KM

15.2.2.1 Veranlagungsstellen

Bei der Überprüfung der Besteuerungsgrundlagen sind ggf. von den Veranlagungsstellen KM zu fertigen. Unterstützend liefert ein elektronisches Risikomanagementsystem im Rahmen der Veranlagung den Bearbeitern gezielte Risikohinweise, die zur Prüfung des Sachverhalts und ggf. zur Erstellung von KM auffordern.

So sind beispielsweise bei Erhaltungsaufwendungen im Zusammenhang mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung sowie bei Fremdleistungen regelmäßig die entsprechenden Eingangsberechnungen anzufordern. Diese Rechnungen können dann zur Erstellung von KM und zur Prüfung der Vollständigkeit der Einnahmen der Rechnungsaussteller verwendet werden.

Für den Bereich Fremdleistungen enthält der Risikohinweis explizit die Aufforderung, ggf. KM zu erstellen. Der Risikohinweis zu den Erhaltungsaufwendungen enthält diese Aufforderung nicht.

Bei den Fremdleistungen prüfte der ORH 186 Fälle. Die Veranlagungsstellen forderten in 56 Fällen (30,1 %) Unterlagen zur Überprüfung an. In zwölf der 56 Fälle (21 %) wurden KM gefertigt.

Bei 111 der vom ORH geprüften Fälle mit Erhaltungsaufwendungen forderten die Veranlagungsstellen in 104 Fällen (93,7 %) Unterlagen an. In einem der 104 Fälle (1 %) wurde eine KM gefertigt.

15.2.2.2 Außendienste

a) Betriebsprüfung (Bp):

Die 40 bayerischen Bp-Stellen fertigten bei 116.921 Prüfungen, die sie zwischen 2013 und 2017 abschlossen, 181.361 KM. Dies entspricht einer Quote von 1,55 KM pro Prüfung. Pro Bp-Stelle wurden durchschnittlich zwischen 0,5 und 4,7 KM pro Prüfung erstellt.

Bei 81.220 der 116.921 Prüfungen wurde keine KM erstellt (69,5 %). Pro Bp-Stelle reichte die Quote von 49 bis 83 %. Drei Bp-Stellen erstellten in mehr als 80 % der Prüfungsfälle keine KM. Weitere 10 Bp-Stellen erstellten in über 70 % der Prüfungsfälle keine KM. Von einer Bp-Stelle wurde in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle mindestens eine KM erstellt.



b) Umsatzsteuer-Sonderprüfung (USoP):

Die Statistiken der 40 bayerischen USoP-Stellen für die Jahre 2013 bis 2017 enthalten 48.418 Prüfungen, bei denen 36.967 KM erstellt wurden. Pro Prüfung erstellten die Prüfer demnach durchschnittlich 0,76 KM. Im Vergleich der USoP-Stellen wurden zwischen 0,18 und 1,75 KM pro Prüfung erstellt. 10 USoP-Stellen erstellten mehr als eine, 12 weniger als 0,5 KM pro Prüfung.

c) Prüferbezogene Stichprobe:

Eine prüferbezogene Stichprobe zeigt, dass einzelne Prüfer der Bp und der USoP in einem Jahr bei mehr als zehn abgeschlossenen Prüfungen keine KM gefertigt haben.

15.2.3 Auswertung von KM

15.2.3.1 Stichprobe des ORH

Bayernweite Statistiken zur Anzahl der von den Veranlagungsstellen auszuwertenden KM bzw. den daraus resultierenden Ergebnissen liegen nicht vor. Nach Auswertung der durch den ORH bei den geprüften FÄ veranlassten Aufzeichnungen sind von den Bearbeitern der Veranlagungsstellen bayernweit jährlich ca. 175.000 KM aus der deutschen Steuerverwaltung auszuwerten.

Der ORH überprüfte die Qualität der Auswertung anhand von 454 zufällig ausgewählten KM aus Außenprüfungen der Bp- und USoP-Stellen. Von den 454 geprüften KM waren im Prüfungszeitpunkt von den FÄ 332 KM bearbeitet und damit für den ORH auswertbar; 89 KM waren in den Akten der Steuerverwaltung nicht auffindbar, bei 33 KM stand die Bearbeitung noch aus.

Das durchschnittliche Mehrergebnis (pro KM) in der auswertbaren Stichprobe betrug 1.171 €. Alle 175.000 auszuwertenden KM beinhalten demnach rechnerisch ein Mehrergebnis-Potenzial von 205 Mio. €. Der ORH hat untersucht, ob das Mehrergebnis-Potenzial bei der Auswertung der KM ausgeschöpft wurde.

15.2.3.2 Qualität der Auswertung

Die Bearbeiter sollen nach der Arbeitsanweisung „nach Aktenlage einschätzen, ob der in der KM genannte Betrag/Sachverhalt bei der Veranlagung berücksichtigt bzw. mit großer Wahrscheinlichkeit berücksichtigt wurde“.⁶⁶

⁶⁶ DA-ORG, Tz. 1.2.

In 119 der von den FÄ bearbeiteten 332 KM (35,8 %) konnte diese Einschätzung ohne weitere Ermittlungen allein anhand der Aktenlage getroffen werden.

In 20 Fällen (6 %) hat der Steuerpflichtige die in der KM genannten Einnahmen gar nicht oder aber in geringerer Höhe erklärt. In all diesen Fällen schlossen sich Ermittlungen der geprüften FÄ (durch Veranlagungsstellen oder Außendienst) an, die zu Mehrergebnissen führten.

In 193 überprüften Fällen waren die erklärten oder geschätzten Einnahmen höher als die Summe der für den jeweiligen Veranlagungszeitraum in der KM mitgeteilten Beträge. Ob die in der KM aufgeführten Beträge in den Einnahmen enthalten sind, war nicht unmittelbar erkennbar.

- ▶ In 97 dieser Fälle (29,2 % der auswertbaren KM) führten die Bearbeiter Ermittlungen durch, die in 13 Fällen zu Mehrsteuern von insgesamt knapp 50.000 € führten.
- ▶ In 96 Fällen (28,9 % der auswertbaren KM) wurden keine Ermittlungen durchgeführt. Die „Wahrscheinlichkeit“, dass die Beträge erklärt wurden, begründeten die Bearbeiter im Bearbeitungsvermerk allein mit einem summarischen Abgleich (die Einnahmen sind höher als der Betrag in der KM). Zu einigen KM fehlte jeglicher Bearbeitungsvermerk.

Würden die Bearbeiter in allen nicht eindeutig aufklärbaren Fällen Unterlagen anfordern, ergäben sich hochgerechnet rund 26 Mio. €⁶⁷ zusätzliche Mehrsteuern jährlich. Daraus ergibt sich insgesamt ein Mehrergebnis-Potenzial von 231 Mio. €.

Davon entfallen rechnerisch allein etwa 45 Mio. € auf die in den Akten der Veranlagungsstellen nicht auffindbaren KM.⁶⁸

15.3 Würdigung

KM sind ein wichtiges und wirksames Instrument zur Kontrolle der Vollständigkeit erklärter Einnahmen. Sie dienen in diesem Bereich der Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.⁶⁹ Sie können bei sorgfältiger Auswertung zu weiteren erheblichen Mehrsteuern führen, die der ORH in zweistelliger Millionenhöhe sieht.

Entscheidend für die Wirksamkeit von KM ist, dass das Verfahren zu deren Erstellung, Versand und Auswertung effizient ist. Der Einsatz von Papiervordrucken wird den technischen Anforderungen in der weitgehend IT-unterstützten Veranlagung nicht mehr gerecht. Seit 2008 gibt es auf KONSENS-Ebene den Beschluss zur Einführung eines elektronischen KMV. Über zehn Jahre ist es aber nicht gelungen, dieses zum Einsatz zu bringen. Zudem hält der ORH die „Beschränkung“ auf die (elektronische) Erstellung von KM im Rahmen der Bp für nicht mehr zeitgemäß.

⁶⁷ 175.000 KM x 28,9 % x (50.000 €/97 Fälle).

⁶⁸ 231 Mio. € x 19,6 % (89 Fälle von 454).

⁶⁹ § 85 AO.



Ein elektronisches KMV sollte deshalb zeitnah und bei allen betroffenen Arbeitsbereichen zum Einsatz kommen. Es sollte auch eine Analyse zum Umfang der erstellten KM sowie eine Evaluierung der erzielten Ergebnisse ermöglichen.

Die Veranlagungsstellen kommen der Aufforderung, KM zu fertigen, bisher in den vom ORH untersuchten Bereichen (Fremdleistungen, Erhaltungsaufwendungen) nur unzureichend nach.

Der ORH hält es für nicht akzeptabel, wenn nicht alle Prüfer oder Prüfungsdienste ausreichend KM erstellen. Sie sollten hierfür stärker sensibilisiert werden. Eine verstärkte Kontrolle durch die Sachgebietsleiter der Prüfungsdienste ist erforderlich.

Der hohe Anteil von fast 20 % nicht auffindbarer KM ist nicht hinnehmbar. Dem sollte unbedingt nachgegangen werden, denn der ORH errechnet allein hierfür ein Steuerausfallrisiko in zweistelliger Millionenhöhe. Bis zur Einführung des RMS-KMV sollten dokumentationspflichtige Kontrollen durch die Sachgebietsleiter in den Veranlagungsstellen erfolgen.

Wenn die erklärten Einnahmen die in den KM mitgeteilten Beträge übersteigen, ist eine Klärung nur durch Anfragen bei den betroffenen Steuerpflichtigen möglich. Der ORH beurteilt die lediglich summarische Prüfung, die in ca. der Hälfte dieser Fälle erfolgt, als unzureichend. Darüber hinaus ist die mit der Auswertung verbundene erhebliche Außenwirkung zu berücksichtigen.

15.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass hinsichtlich der Notwendigkeit einer IT-Unterstützung zur Erstellung von Kontrollmaterial Einvernehmen bestehe. Im genehmigten Lastenheft zum KMV sei bereits enthalten, dass das technische Verfahren nicht nur von den Bp-Stellen bedient werden, sondern in allen Arbeitsbereichen universell einsetzbar sein soll. Grund für die bislang fehlende Realisierung des KMV sei die entsprechende Priorisierung durch die Länder. Bayern werde sich bei künftigen KONSENS-Abstimmungsprozessen für die Beauftragung dieses Portfolioproduktes einsetzen.

Eine bloße Steigerung der Anzahl der KM würde nicht als zielführend erachtet. Es solle vielmehr auf eine Verbesserung der Qualität hingewirkt werden. Eine Reihe von Maßnahmen seien hierzu ergriffen worden. Bei KM, die nach 2017 versendet worden seien, sollte bereits eine Qualitätsverbesserung erkennbar sein.

Das Landesamt für Steuern (LfSt) beabsichtige, zur Verbesserung der Qualität der Auswertung dokumentationspflichtige Kontrollen für den Veranlagungsbereich im Rahmen der nächsten Überarbeitung des Leitungsplans⁷⁰ zu installieren.

⁷⁰ Der Leitungsplan ist ein vom Sachgebietsleiter zu dokumentationspflichtigen Kontrollzwecken zu führender Vordruck.


Gegen die vom ORH vorgeschlagenen Maßnahmen zur Steigerung der Qualität der Auswertung bestünden grundsätzlich keine Bedenken. Das LfSt werde die Mitarbeiter entsprechend sensibilisieren. Unabhängig davon sei eine effektive Prüfung der Einnahmen nur im Rahmen einer Außenprüfung zu bewerkstelligen. Bei der Entscheidung, ob und welche Ermittlungen durchzuführen sind, seien auch die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten.

15.5 **Schlussbemerkung**

Der hohe Anteil von fast 20 % nicht auffindbarer KM ist nicht akzeptabel. Der ORH empfiehlt dringend, zeitnah die festgestellten Mängel zu beseitigen und ein IT-Verfahren einzuführen. Angesichts eines Steuerausfallrisikos in zweistelliger Millionenhöhe hält es der ORH für erforderlich, das Kontrollmitteilungssystem zu optimieren.

16 **Maschinelles Risikomanagement bei elektronisch übermittelten Bilanzen**

(Kap. 13 01)

 **Die Finanzämter erhalten zu elektronisch übermittelten Bilanzen eine erhebliche Anzahl von Hinweisen des maschinellen Risikomanagementsystems. Oft liegen ihnen aber nicht die notwendigen Angaben der Steuerpflichtigen vor. Zudem gehen sie den Hinweisen zu wenig nach. Deshalb bestehen erhebliche Steuerausfallrisiken.**

Der ORH empfiehlt dringend, die bestehenden Defizite zu beheben, um eine effiziente und gleichmäßige Besteuerung sicherzustellen.

Der ORH hat 2018/2019 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach an sechs Finanzämtern (FÄ) den Einsatz des maschinellen Risikomanagementsystems (RMS) bei elektronisch übermittelten Bilanzen (E-Bilanz) von Einzelunternehmen⁷¹ für die Veranlagungszeiträume 2015 bis 2017 geprüft. Schwerpunkte waren, ob den vom RMS erzeugten Bearbeitungshinweisen ordnungsgemäß nachgegangen wurde, ferner, ob die Daten aus den E-Bilanzen ausreichende Grundlage für das maschinelle RMS und die Bearbeitung der Hinweise waren.

16.1 **Ausgangslage**

Die Bilanz spiegelt den Stand des Vermögens und der Schulden eines Unternehmens zu einem bestimmten Stichtag wider. Sie ist Teil des Jahresabschlusses, der auch die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) umfasst. Steuerpflichtige, die zur Bilanzierung verpflichtet sind oder freiwillig bilanzieren, haben ihren Jahresabschluss einschließlich der zur Erstellung notwendigen Unterlagen der Finanzverwaltung vor Einführung der E-Bilanz in Papierform vorgelegt. Dazu zählten Bilanz, GuV, Bilanzbericht mit zugehörigen Kontennachweisen und Anlageverzeichnis.

⁷¹ Natürliche Personen, die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und/oder selbstständiger Tätigkeit erzielen.



Seit 2013 müssen sie ihre Bilanz nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz elektronisch an die Finanzverwaltung übermitteln.⁷² Die E-Bilanz wird auf Basis von schematisch vorgegebenen Bilanzpositionen eingereicht. Der Mindestumfang der so zu übermittelnden Bilanzpositionen (sog. Mussfelder) ist gesetzlich festgelegt und umfasst auch die steuerliche GuV.⁷³

Seit 2017 muss auch der Anlagespiegel, welcher komprimiert einen Überblick über die Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens verschafft, als Teil der E-Bilanz elektronisch eingereicht werden.

Über den gesetzlichen Mindestumfang hinaus können Steuerpflichtige freiwillig folgende zur Erstellung der Bilanz notwendige und bei ihnen bereits vorhandene Daten elektronisch übermitteln:

- ▶ Kontennachweis, der eine Untergliederung der Aufwandskonten in der steuerlichen Gewinnermittlung darstellt.
- ▶ Anlageverzeichnis, das für Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens einen differenzierten Überblick über Anschaffung, Abschreibung und Abgang ermöglicht.
- ▶ Anhänge zu bestimmten Themenbereichen. Hierzu gehören insbesondere grundlegende Ermittlungen, die Steuerpflichtige für ihre Angaben in der E-Bilanz benötigen (z. B. Berechnung der privaten Kfz-Nutzung).

E-Bilanzen von Einzelunternehmen bearbeiten die FÄ seit März 2017 flächendeckend mithilfe eines RMS. Bei Sachverhalten, die typischerweise Steuerausfallrisiken beinhalten, gibt ein programmgesteuerter, laufend fortentwickelter Filter Hinweise aus. Sie enthalten konkrete Prüfungsaufforderungen bzw. Bearbeitungsvorgaben. Diesen haben die FÄ nachzugehen. Ziel des maschinellen RMS ist, die personellen Ressourcen optimiert einzusetzen: Bearbeiter sollen sich nicht mit Routinefällen aufhalten, sondern risikobehaftete Sachverhalte aufklären.

Für die sachgerechte Aufklärung der Hinweise benötigt das FA ausreichende Informationen aus den E-Bilanzen. Bei den bisher auf Papier erstellten Jahresabschlüssen und Bilanzen konnten diese notwendigen Informationen stets aus dem mit eingereichten Bilanzbericht bzw. der aufgliederten steuerlichen Gewinnermittlung entnommen werden.

Der ORH hatte bereits in den Jahren 2016/2017 das RMS bei der Gewinnermittlung „Einnahmeüberschussrechnung“ untersucht. Er hat dabei erhebliche Informations- und Bearbeitungsmängel festgestellt.⁷⁴ In seinem Bericht gegenüber dem Landtag vom 05.06.2019 wies das Finanzministerium darauf hin, dass die Bearbeitungsqualität insbesondere von einer umfassenden und korrekten Übermittlung der notwendigen Daten durch den Steuerpflichtigen abhängt.

⁷² § 5b EStG.

⁷³ § 51 Abs. 4 Nr. 1b EStG i. V. m. BMF-Schreiben vom 28.09.2011, BStBl. I 2011, 855.

⁷⁴ ORH-Bericht 2018 TNr. 44.

16.2 Feststellungen

Seit Einführung des RMS für die E-Bilanz haben bayernweit bis zum Zeitpunkt der ORH-Prüfung 300.000 Fälle den Risikofilter durchlaufen. Bei den vom ORH geprüften FÄ waren es 25.767 Fälle. Bei 21.017 Fällen lag mindestens ein zu bearbeitender Hinweis vor. Der ORH hat von den 21.017 Fällen mit insgesamt 57.290 Hinweisen eine Stichprobe von 1.091 Fällen mit 3.636 Hinweisen gezogen.

16.2.1 Hinweis- und Mehrergebnisquote

Die Bearbeiter waren im vom ORH geprüften Zeitraum durchweg bei über 80 % der E-Bilanzen mit Hinweisen konfrontiert. Die Quote lag im Jahr 2015 bei 81 % und stieg für 2017 auf 83 %. Jeder Hinweis erfordert eine Prüfhandlung des Bearbeiters.

Bei den 1.091 vom ORH geprüften Fällen hat sich aufgrund der von den FÄ bearbeiteten Hinweise in 40 Fällen (3,7 %) eine Gewinnerhöhung ergeben. In über 95 % der Fälle haben die ausgegebenen Hinweise also zu keiner Änderung des Gewinns und damit auch zu keinem steuerlichen Mehrergebnis geführt.

16.2.2 Bearbeitung der Hinweise

Der ORH ging bestimmten risikobehafteten Sachverhalten nach, zu denen im Prüfungszeitraum am häufigsten Hinweise gegeben wurden. Hierbei wurden 802 der 3.636 von der Stichprobe erfassten Hinweise näher geprüft.

Hinweise bei verschiedenen Themengruppen			Tabella 15
Themengruppen risikobehafteter Sachverhalte	Hinweise bei vom ORH geprüften FÄ		Vom ORH festgestellte Bearbeitungsmängel (Beanstandungsquote)
	Anzahl Hinweise	davon geprüfte Hinweise	
Abgänge Anlagevermögen	8.247	218	52 %
Nichtabzugsfähige Betriebsausgaben (z. B. Schuldzinsen)	6.324	291	69 %
Besondere Abschreibungen	3.497	122	66 %
Private Kfz-Nutzung	3.211	171	48 %
Summe	21.279	802	60,4 %

Auffällig war, dass die aus diesen risikobehafteten Sachverhalten geprüften 802 Hinweise in knapp der Hälfte bis fast drei Viertel der Fälle Bearbeitungsmängel aufwiesen. Im Durchschnitt beanstandete der ORH 60,4 %. Die FÄ haben Sachverhalte nicht im erforderlichen Umfang aufgeklärt, um ein potenzielles Steuerausfallrisiko auszuschließen.



16.2.3 Qualität der zur Bearbeitung der Risikohinweise notwendigen Informationen

Grundlage für die Ausgabe und Bearbeitung der Hinweise sind die dem FA übermittelten E-Bilanzen. In knapp 74 % der untersuchten Fälle waren lediglich die gesetzlich normierten Mussfelder befüllt. Diese Informationen reichten regelmäßig nicht aus, um die Hinweise ordnungsgemäß bearbeiten zu können.

16.2.3.1 Kontennachweise

Den Mussfeldern liegen beim Steuerpflichtigen stets detaillierte Angaben in Form von Kontennachweisen zugrunde. Etwa 26 % der Bilanzierenden hat diese in der Papierversion regelmäßig vorliegenden Aufgliederungen in Einzelpositionen freiwillig elektronisch übermittelt. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 in mehr als 42 % der Fälle die Steuerpflichtigen zusätzlich von sich aus Kontennachweise auf Papier einreichten. Damit lassen sie dem FA die in der E-Bilanz nicht enthaltenen, für die Fallbearbeitung aber notwendigen Detailinformationen zukommen, um für beide Seiten aufwendige Rückfragen zu vermeiden. Allerdings lagen in einer Vielzahl der gesichteten Fälle keine Kontennachweise vor. In diesen Fällen waren regelmäßig detaillierte Rückfragen des FA beim Steuerpflichtigen bzw. dessen Steuerberater erforderlich. Die damit einhergehende, teils wiederholte Fallbearbeitung führte sowohl beim FA als auch beim Steuerpflichtigen zu Mehraufwand und Verzögerungen. Zudem waren Akzeptanzprobleme in der Steuerverwaltung die Folge.

16.2.3.2 Anlageverzeichnis und Anlagespiegel

Bei Veräußerungen oder Entnahmen von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens ist zu prüfen, ob stille Reserven aufgedeckt wurden und ein Gewinn entstand. Die ORH-Bearstandungsquote lag in diesem Bereich bei durchschnittlich 52 %. Grundlage der Sachverhaltsaufklärung sind Angaben zu Art, Alter und Buchwert des einzelnen Wirtschaftsguts. Ein Anlageverzeichnis enthält diese Detailinformationen, der im Rahmen der E-Bilanz verpflichtend vorzulegende Anlagespiegel jedoch nicht.

Aus dem Anlagespiegel geht lediglich hervor, dass ein Wirtschaftsgut aus dem Betriebsvermögen ausgeschieden ist. Seine genaue Bezeichnung, Anschaffungskosten und -zeitpunkt sowie der Buchwert sind hingegen nur aus dem Anlageverzeichnis ersichtlich.

Die Erhebungen haben gezeigt, dass 2015 bis 2017 noch in durchschnittlich 44 % der Fälle auf aussagefähige Anlageverzeichnisse in Papierform zurückgegriffen und dadurch aufwendige Rückfragen beim Steuerpflichtigen vermieden werden konnten.

16.2.3.3 Anhänge zu bestimmten Themenbereichen

Die Möglichkeit, hinsichtlich bestimmter Themenbereiche Anhänge freiwillig elektronisch zu übermitteln, wurde nur in 36 Einzelfällen (3,3 %) genutzt. Diese Informationen sind zum Beispiel zur Erläuterung des Wertes der privaten Kfz-Nutzung oder bei Schuldzinsen von Bedeutung. Werden Kosten der privaten Kfz-Nutzung oder private Schuldzinsen in den betrieblichen Bereich verlagert, führt das zur Gewinnminderung.

16.2.4 Häufigkeit und Relevanz der einzelnen Hinweise

Die häufigsten Hinweise betrafen Abgänge aus dem Anlagevermögen. Für die steuerliche Würdigung derartiger Sachverhalte spielen Alter und Wert des Wirtschaftsguts bzw. dessen Veräußerungserlös eine entscheidende Rolle. Bei Anlagenabgängen wird ein Risikohinweis zur Überprüfung des Sachverhaltes unabhängig von diesen Werten in jedem Fall ausgegeben.

Auch Themenbereiche, die weniger Hinweise erzeugen, verursachen Arbeitsaufwand. Häufig entstehen diese Hinweise, weil das RMS derzeit keinen Abgleich mit Daten vornehmen kann, die für die Risikobeurteilung wichtig sind und im FA vorliegen. So wird der Hinweis, dass die Entnahmen zum Bestreiten des Lebensunterhalts zu niedrig erscheinen, ausgelöst, auch wenn dem FA weitere Einkünfte bekannt sind. Auch wird beim Hinweis zu steigenden Aufwendungen für die Altersversorgung vom RMS nicht berücksichtigt, dass diese ggf. allein durch gestiegene Löhne verursacht werden, die dem FA bekannt sind.

16.3 Würdigung und Empfehlungen

Der ORH sieht in der risikoorientierten Bearbeitung grundsätzlich ein geeignetes Instrument für ein gesetzmäßiges und arbeitseffizientes Besteuerungsverfahren. Sein Potenzial wird jedoch bei weitem nicht ausgeschöpft.

Das RMS führt mit seiner erheblichen Anzahl von Hinweisen nur zu sehr geringen Mehrergebnissen. So hat sich aufgrund der Hinweisbearbeitung eine Gewinnerhöhung nur in 40 von 1.091 geprüften E-Bilanzen ergeben. Hierfür gibt es nach Auffassung des ORH drei wesentliche Gründe:

- ▶ Die Anzahl der nicht zielführenden Hinweise ist deutlich zu hoch. Gleichzeitig bindet die Vielzahl der Hinweise erhebliche Arbeitskapazitäten.
- ▶ Die vorliegenden elektronischen Daten sind in der gegenwärtigen Ausgestaltung als Prüfungsgrundlage für die Bearbeitung der Hinweise nicht ausreichend.



- ▶ Bei risikoträchtigen Hinweisen unterbleiben häufig die nötigen Ermittlungen oder werden nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt. Die sich bei der ORH-Prüfung ergebende durchschnittliche Beanstandungsquote von über 60 % ist deutlich zu hoch.

Der ORH empfiehlt deshalb:

Weniger, aber zielführendere Hinweise entlasten die Bearbeiter und erhöhen deren Akzeptanz gegenüber dem maschinellen System. Insbesondere sollte das RMS Daten, die im FA elektronisch vorliegen, verknüpfen und bei der Erstellung von aussagekräftigen Hinweisen berücksichtigen.

Die den FÄ zur Bearbeitung der Hinweise zur Verfügung stehende Datengrundlage muss verbessert werden, um unnötige und zeitaufwendige Recherchen zu vermeiden. Ziel sollte deshalb sein, dass FÄ die zur Bilanzerstellung regelmäßig elektronisch vorhandenen Unterlagen der Steuerpflichtigen erhalten. Das betrifft vor allem Kontennachweise, Anlageverzeichnisse und die Anhänge zu Schuldzinsen und privater Kfz-Nutzung. Eine solche gesetzliche Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung sollte geprüft werden.

16.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass für eine Evaluation umfassende, bundeseinheitliche Auswertungsmöglichkeiten benötigt würden. Diese stünden aktuell noch nicht zur Verfügung. Deswegen könnten derzeit auch keine Zusammenhänge zwischen der Häufigkeit der Ausgabe von Hinweisen und der Mehrergebnisquote hergestellt werden. Die Anregungen des ORH zur Optimierung der Hinweise verschiedener Themenbereiche seien soweit als möglich aufgegriffen und umgesetzt worden. Dadurch würden eine deutliche Minderung und eine höhere Zielgenauigkeit der Risikohinweise erreicht werden.

Um eine größere Akzeptanz der elektronischen Übermittlung von freiwilligen Unterlagen zu erreichen, seien bereits 2014 und 2015 Gespräche mit den Vertretern der Steuerberaterkammern geführt worden. Es sei beabsichtigt, in allen zuständigen Gremien nochmals intensiv entsprechende Überzeugungsarbeit zu leisten.

Aus Sicht des Finanzministeriums sei zunächst verstärkt darauf hinzuweisen, dass alle Steuerpflichtigen der Verpflichtung zur Einreichung des Anlagespiegels nachkämen, bevor eine noch weitergehende Verpflichtung „Abgabe des Anlageverzeichnisses“ eingeführt werde.

16.5 Schlussbemerkung


Das RMS führt mit seiner erheblichen Anzahl von Hinweisen nur zu sehr geringen Mehrergebnissen. Sein Potenzial wird bei weitem nicht ausgeschöpft und entfaltet bislang nicht die notwendige Unterstützung bei der Bearbeitung der Steuerfälle.

Die Erstellung, Qualität und Bearbeitung der Hinweise sollten verbessert werden, um eine effiziente und gleichmäßige Besteuerung sicherzustellen.

Falls kurzfristig keine deutliche Verbesserung der Datengrundlage des RMS erreichbar ist, sollten auch Gesetzesinitiativen geprüft werden, um die bisherigen Informationsdefizite abzustellen.

17 Steuerabzug bei Bauleistungen

(Kap. 13 01)

 **Die Steuerverwaltung kümmert sich nicht ausreichend um das Thema Steuerabzug bei Bauleistungen. Die Vollzugsdefizite, vor allem bei der Erteilung von Freistellungsbescheinigungen, bergen erhebliche Steuerausfallrisiken. Der ORH empfiehlt dringend Verbesserungen, insbesondere bei der IT-Unterstützung und bei der Überwachung erteilter Freistellungsbescheinigungen.**

Der ORH prüfte zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg und Ansbach den Steuerabzug bei Bauleistungen (§§ 48 ff. EStG). Hierfür wurden bei sieben Finanzämtern (FÄ) örtliche Erhebungen durchgeführt und insgesamt 741 Fälle untersucht.

17.1 Ausgangslage

Die Bauabzugsteuer ist eine Form der Besteuerung zur Eindämmung der illegalen Beschäftigung im Baugewerbe. Sie soll insbesondere Steueransprüche gegenüber kurzzeitig in Deutschland tätigen oder mit Steuerrückständen belasteten Bauunternehmern sichern. Seit 01.01.2002 sind unternehmerisch tätige Auftraggeber von Bauleistungen im Inland (Leistungsempfänger) verpflichtet, 15 % des Brutto-Rechnungsbetrages einzubehalten und als Vorauszahlung für die Steuerschuld des Leistenden an das für diesen zuständige FA abzuführen. Diesen sog. Steuerabzug an der Quelle muss der Leistungsempfänger nur dann nicht vornehmen, wenn der Leistende eine vom FA erteilte gültige Freistellungsbescheinigung (FB) vorlegt oder bestimmte Freigrenzen nicht überschritten werden. Der Leistungsempfänger haftet für einen nicht oder zu niedrig abgeführten Abzugsbetrag.



FB können mit einer Geltungsdauer von längstens drei Jahren erteilt werden, wenn der zu sichernde Steueranspruch nicht gefährdet erscheint. Eine Gefährdung des zu sichernden Steueranspruchs (Gefährdungstatbestand) liegt vor u. a. bei nachhaltigen Steuerrückständen, unzutreffenden Angaben in Steueranmeldungen bzw. Steuererklärungen und bei Nichtabgabe bzw. wiederholt nicht rechtzeitiger Abgabe der Steueranmeldungen bzw. Steuererklärungen.

FB können auch für bestimmte, auf einzelne Auftraggeber bezogene Bauleistungen erteilt werden (projektbezogene FB).

Die FÄ haben die erteilten FB während der Gültigkeitsdauer zu überwachen. Tritt ein Gefährdungstatbestand ein, ist die FB zu widerrufen.

Für Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Bauabzugsteuer weist der von der Steuerverwaltung kalkulierte Personalbedarf (Zuteilungssoll) 2017 bayernweit rd. 13 VZK aus.

17.2 Feststellungen

Der ORH prüfte 741 Fälle mit FB. Prüfungsschwerpunkte waren die materiell-rechtliche Qualität der Bearbeitung von Anträgen auf FB sowie die Überwachung während des Gültigkeitszeitraums. Außerdem untersuchte der ORH die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen, insbesondere der Veranlagungsstellen mit den Umsatzsteuer- und Vollstreckungsstellen.

Der ORH wertete die bayernweiten Daten zu den in den Jahren 2013 bis 2017 erteilten FB aus. Die untersuchten 741 Fälle mit FB teilten sich in 592 zufällig ausgewählte Fälle mit erteilten FB (Fallgruppe 1), 38 Fälle mit Widerruf einer erteilten FB (Fallgruppe 2) und 111 Fälle mit FB und bestehenden Steuerrückständen (Fallgruppe 3, im Folgenden „Rückstandsfälle“ genannt) auf.

17.2.1 Anmeldung und Aufkommen der Bauabzugsteuer

Anmeldungen über den Steuerabzug bei Bauleistungen können vom Leistungsempfänger ausschließlich in Papierform beim FA eingereicht werden. Eine elektronische Übermittlung ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Nach Mitteilung des Landesamtes für Steuern (LfSt) wurden bayernweit für die Kalenderjahre 2013 bis 2017 insgesamt 57,7 Mio. € an Bauabzugsteuer angemeldet. Der jährliche Anmeldebetrag lag zwischen 9,8 (2015) und 14,2 Mio. € (2016).

17.2.2 Anzahl und Geltungsdauer von FB

Die Anzahl der eingehenden Anträge auf Erteilung einer FB sowie die Anzahl der Ablehnungen werden statistisch nicht erfasst. Eine gezielte Überwachung durch die Sachgebietsleiter erfolgt ebenso wenig wie ein Controlling auf Ebene des LfSt. Zum 01.01.2017 bestanden bayernweit 117.562 gültige FB (112.513 mit einem Gültigkeitszeitraum bis zu drei Jahren und 5.049 projektbezogene FB).

Im Zeitraum 2013 bis 2017 wurden bei den geprüften FÄ 47.484 FB erteilt, davon 45.826 zeitraumbezogene und 1.658 projektbezogene. Im selben Zeitraum wurden 1.312 FB widerrufen.

Von den 45.826 zeitraumbezogenen FB war die Geltungsdauer bei 13.515 FB (30 %) bis ein Jahr befristet und bei 930 FB (2 %) bis zwei Jahre befristet. Bei mehr als zwei Drittel der Fälle (31.381 FB, 68 %) wurde die FB für länger als zwei Jahre erteilt.

17.2.3 Verfahren zur Erteilung und Überwachung von FB

Die Veranlagungsstellen erhalten eine Vielzahl von Anträgen auf Erteilung einer FB. Sie sind zudem aufgefordert, regelmäßige Überprüfungen der erteilten FB im Hinblick auf eingetretene Gefährdungstatbestände durchzuführen. Derartige Informationen liegen z. B. bei den Vollstreckungsstellen zu nachhaltigen Steuerrückständen vor; diese haben sie an die Veranlagungsstelle zur Prüfung eines Widerrufs der FB weiterzuleiten. Ferner hat die Umsatzsteuerstelle Kenntnis von wiederholt ausstehenden bzw. verspätet abgegebenen Voranmeldungen. Zur Prüfung eines Widerrufs der FB hat sie dies der Veranlagungsstelle mitzuteilen.

Der Informationsaustausch erfolgt nicht durchgängig. Ein geeignetes IT-Verfahren steht nicht zur Verfügung.

17.2.4 Fallgruppen der FB-Fälle

Der ORH beanstandete 235 Fälle, die sich auf die genannten drei Fallgruppen verteilen:

Fallgruppe der FB-Fälle				Tabelle 16
Fallgruppe	Beschreibung	Anzahl	Beanstandung	in Prozent
1	Zufall	592	126	21 %
2	Widerruf	38	12	32 %
3	Rückstände	111	97	87 % ¹
Gesamt		741	235	32 %

¹ Die hohe Beanstandungsquote hängt damit zusammen, dass der ORH gezielt Fälle mit den höchsten Steuerrückständen auswählte.



17.2.5 Beanstandete FB-Fälle nach Beanstandungsgrund

Der ORH unterteilte die Beanstandungen in drei Kategorien:

Beanstandete FB-Fälle nach Beanstandungsgrund		
Beanstandungsgrund ¹	Anzahl	in Prozent
FB hätte nicht erteilt werden dürfen	87	37 %
FB hätte widerrufen werden müssen	112	48 %
Sonstiges, z. B. Erstbescheinigung hätte nicht für drei Jahre erteilt werden dürfen	36	15 %
Gesamt	235	100 %

Tabelle 17

¹ Führt ein Fall zu mehr als einem Beanstandungsgrund, so ordnete der ORH diesen Fall jeweils nur dem schwerwiegenden Grund der Beanstandung zu.

Die nachfolgenden Beispiele zeigen, dass FB teilweise trotz Vorliegen von Gefährdungstatbeständen erteilt bzw. nicht widerrufen wurden:

- *Die Stadt fragte bezüglich eines Gewerbeuntersagungsverfahrens am 22.09.2016 beim FA an. Mit Bescheid vom 10.02.2017 wurde dem Steuerpflichtigen die Ausübung des Gewerbes untersagt. Der Bescheid wurde bestandskräftig. Mit Schreiben vom 21.03.2017 stellte der Steuerpflichtige einen Antrag auf Verlängerung der FB. Der Bearbeiter erteilte eine FB mit einer Geltungsdauer von einem Jahr, obwohl das Gewerbeuntersagungsverfahren dem FA bekannt war. Auch im Zeitpunkt der Kenntnis des bestandskräftigen Bescheids der Stadt am 31.03.2017 erfolgte kein Widerruf der Bescheinigung.*
- *Bei einer Kapitalgesellschaft standen die Jahreserklärungen für 2013 bis 2017 im Zeitpunkt der ORH-Erhebungen (Dezember 2018) aus. Aufgrund der ausstehenden Erklärungen hätte die FB vom 01.06.2016 für den Zeitraum 01.06.2016 bis 31.05.2017 nicht ausgestellt werden dürfen.*
- *Ein Steuerpflichtiger hatte am 10.07.2014 eine FB mit einer Geltungsdauer von drei Jahren erhalten. Obwohl für die VZ 2012 bis 2017 keine Steuererklärungen eingereicht worden sind, wurde die FB nicht widerrufen.*

Von den insgesamt bei den geprüften FÄ vorhandenen 47.484 FB wiesen 5.167 Fälle Steuerrückstände aus. Deren Höhe betrug insgesamt 60,9 Mio. €.

Die im Rahmen der Fallgruppe 3 überprüften 111 Fälle mit den höchsten Steuerrückständen wiesen zusammen 16,0 Mio. € Steuerrückstände auf. Bei den 97 beanstandeten Rückstandsfällen betragen die Steuerrückstände insgesamt 14,6 Mio. €.

17.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Bauabzugsteuer kann grundsätzlich ein wirksames Instrument zur Sicherung des Steueranspruchs an der Quelle sein. Der vom Gesetzgeber beabsichtigte Zweck geht allerdings durch den hohen Anteil an zu Unrecht erteilten FB weitgehend ins Leere. Vollzugsdefizite, vor allem bei der Erteilung von FB, bergen erhebliche Steuerausfallrisiken.

Die festgestellten Beanstandungsquoten sind inakzeptabel. Dies gilt insbesondere für den schwerwiegendsten Grund der Beanstandung, also für die Fälle, bei denen eine FB erst gar nicht hätte erteilt werden dürfen. Obwohl Ablehnungsgründe gesetzlich klar geregelt und regelmäßig ohne zusätzliche Ermittlungen für den Bearbeiter erkennbar sind, wurden Anträge in 87 Fällen zu Unrecht bewilligt. In weiteren 112 Fällen war der unterlassene Widerruf der maßgebliche Beanstandungsgrund. Gerade der Hinweis des FA auf einen möglichen Widerruf der FB kann zur Beibringung ausstehender Steuererklärungen bzw. Begleichung von Steuerrückständen führen.

Die festgestellten Steuerrückstände, allein bei den geprüften FÄ mit über 60 Mio. €, hätten zu einem nennenswerten Teil verhindert werden können.

Der ORH empfiehlt deshalb konkrete Maßnahmen zur Sicherung der Steueransprüche:

➤ Sensibilisierung der Bearbeiter und Verbesserung der Zusammenarbeit

Anträge auf Erteilung einer FB müssen von den Bearbeitern sorgfältig geprüft werden. Dies gilt in besonderem Maße bei FB mit einer Geltungsdauer von drei Jahren. Hierzu sind die Bearbeiter in geeigneter Form zu sensibilisieren. Sinnvoll wäre eine Arbeitshilfe mit allen maßgeblichen Aspekten, die idealerweise bei der Antragsbearbeitung vom Bearbeiter aufgerufen werden kann.

Das für die Erteilung bzw. den Widerruf einer FB relevante Wissen muss besser transferiert werden. Die beteiligten Stellen müssen besser zusammenarbeiten. Vollstreckungsstellen haben bei der Bearbeitung von (bedeutenden) Rückstandsfällen zeitnah der Veranlagungsstelle einen Hinweis zur Prüfung eines Widerrufs zuzuleiten. Umsatzsteuerstellen müssen die Veranlagungsstelle zeitnah in Kenntnis setzen, wenn Umsatzsteuer-Voranmeldungen wiederholt verspätet eingehen bzw. ausstehen, damit diese einen Widerruf der FB prüfen kann.

➤ Medienbrüche vermeiden

Steueranmeldungen in Papierform sind nicht mehr zeitgemäß. Anmeldungen zum Steuerabzug bei Bauleistungen sollten daher wie Lohnsteuer-Anmeldungen in elektronischer Form übermittelt werden. So ließen sich Medienbrüche vermeiden.



Eine hierfür erforderliche Gesetzesänderung hält der ORH für zielführend. Dies wäre eine konsequente und zukunftsorientierte Ergänzung zum Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens.

► IT-Unterstützung bei der Erteilung und Überwachung der FB verbessern

Sowohl das Verfahren zur Erteilung von FB als auch die effektive und systematische Überwachung während der Geltungsdauer der FB sollten maschinell unterstützt werden. Mit IT-Unterstützung können die Veranlagungsstellen regelmäßige Überprüfungen der erteilten FB besser leisten. Liegen Gefährdungstatbestände vor, ist schnelles Handeln (Widerruf der FB) zur Verhinderung von Steuerausfällen erforderlich.

► Controlling bei der Antragsbearbeitung

Ein wirksames Controlling setzt eine vollständige Erfassung aller relevanten Daten voraus: Anzahl der gestellten Anträge, Anzahl der Ablehnungen, Anzahl der Widerrufe, aufgeschlüsselt nach einzelnen FÄ und Arbeitsgebieten. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Anzahl der gestellten Anträge bislang weder beim LfSt noch bei den örtlichen FÄ erfasst wird. Somit können auch keine Ablehnungsquoten und Unterschiede in der Bearbeitungsweise festgestellt werden. Das LfSt müsste diese Daten regelmäßig auswerten, um bei Auffälligkeiten reagieren zu können.

17.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Finanzministerium teilt mit, es werde die Empfehlungen des ORH weitestgehend aufgreifen.

Die Prüfungsfeststellungen würden den Bearbeitern in den FÄ im Rahmen der nächsten Tagung der Hauptsachgebietsleiter Einkommensteuer und der Dienstbesprechung mit den Sachgebietsleitern der Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen vorgestellt und die erforderlichen Maßnahmen erläutert. Das LfSt werde den Leitfaden Steuerabzug bei Bauleistungen nach §§ 48 ff. EStG sowie die Checkliste im Sinne der Prüfungsfeststellungen überarbeiten und ergänzen.

Die Verwaltung stimmt dem ORH zu, dass Steueranmeldungen in Papierform nicht mehr zeitgemäß sind und stattdessen elektronisch übermittelt werden sollten. Das LfSt werde deshalb beauftragt, eine Aufgabenanmeldung hierzu im Vorhaben KONSENS zu erstellen. Die Notwendigkeit der dafür erforderlichen Gesetzesänderung werde dabei berücksichtigt.

Im Programmierverbund KONSENS gäbe es zur Vereinheitlichung der Erstellung der FB ein zurückgestelltes Portfolioprodukt. Dieses werde auf Anregung des ORH in den nächsten Priorisierungsprozess in KONSENS eingebracht. Als nächster Schritt werde

die weitere Anforderung des ORH geprüft, das Freistellungsverfahren für Bauleistungen maschinell einzubinden und bezüglich der Gefährdungstatbestände zu überwachen.

Nach Vorliegen elektronischer Daten würden die Aufnahme von Statistikdaten in ein elektronisches Berichtswesen sowie notwendige organisatorische Verfahrensabläufe geprüft werden.


Die Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Stellen würden in den Leitfaden zum Steuerabzug bei Bauleistungen aufgenommen und mit den FÄ besprochen werden.

17.5 **Schlussbemerkung**

Der ORH empfiehlt dringend, in Anbetracht der hohen Steuerrückstände und drohenden Ausfälle bei Fällen mit FB, dass die Steuerverwaltung die notwendigen Maßnahmen, darunter vor allem die IT-Unterstützung, zügig umsetzt.

18 **Festsetzung der Versorgungsbezüge**

(Betroffen sind alle Einzelpläne)

 **Das Finanzministerium hatte zugesagt, die Qualität der Festsetzung von Versorgungsbezügen nachhaltig zu verbessern. Der ORH hat bei einer Folgeprüfung erneut beträchtliche Fehler festgestellt. Der ORH hält eine wirksame Qualitätssicherung für dringlich, zumal in den kommenden Jahren immer mehr Ruhestandsfälle anstehen werden.**

Der ORH hatte 2012 bis 2015 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg beim Landesamt für Finanzen (LfF) Festsetzungen der Versorgungsbezüge geprüft und Fehler festgestellt, die zu erheblichen Fehlzahlungen geführt hätten.⁷⁵ Das Finanzministerium hatte im November 2016 erste Maßnahmen angekündigt und dem Landtag zuletzt im November 2017 über Verbesserungen des Qualitätsmanagements berichtet.⁷⁶

In den Jahren 2016 bis 2018 wurden Festsetzungen der Versorgungsbezüge beim LfF erneut nach den gleichen Kriterien⁷⁷ geprüft.

18.1 **Ausgangslage**

Das LfF setzt als staatliche Pensionsbehörde zu Beginn des Ruhestandes die Versorgungsbezüge fest, die Beamte und Richter nach der Pensionierung erhalten. Die Höhe richtet sich insbesondere nach den Bezügen und Dienstzeiten. Gegebenenfalls sind andere Einkünfte oder Renten auf die Versorgungsbezüge anzurechnen.

⁷⁵ ORH-Bericht 2017 TNr. 29.

⁷⁶ Beschluss des Landtags vom 21.06.2017 (Drs. 17/17326 Nr. 2c); Beschluss des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen vom 11.04.2018.

⁷⁷ Beispiele: komplexe Dienstzeiten (z. B. umfangreiche Ausbildungszeiten), Dienstherrnwechsel, Hochschullehrer, familiäre Konstellationen (Versorgungsausgleich).



Für die Festsetzung benötigt das LfF die Personalakten des Beamten/Richters. Ein Sachbearbeiter berechnet die Versorgungsbezüge. Ein Arbeitsgruppenleiter überprüft diese Berechnung vor der Auszahlung (Vier-Augen-Prinzip).

18.2 Feststellungen

In den Jahren 2016 bis 2018 erstellte das LfF 25.338 Festsetzungen⁷⁸ für Versorgungsbezüge (Tabelle 18). Der ORH überprüfte 842 nach Risikogesichtspunkten ausgewählte Festsetzungen (3,3 %) vor deren Bekanntgabe. Das Ziel war, Fehlzahlungen aufgrund fehlerhafter Festsetzungen zu vermeiden, nicht aber eine repräsentative Aussage zur Qualität der Festsetzungen aller Versorgungsfälle treffen zu können.

Jahr	Festsetzungen	davon geprüft	Anteil	davon beanstandet	Anteil
2016	10.475	401	3,8 %	78	19,5 %
2017	7.826	220	2,8 %	44	20,0 %
2018	7.037	221	3,1 %	52	23,5 %
Gesamt	25.338	842	3,3 %	174	20,7 %

In 174 Fällen (20,7 %) der geprüften Festsetzungen wurden Fehler verschiedener Kategorien (Tabelle 19) festgestellt, die auch finanzielle Auswirkungen haben.

Kategorie	Anzahl	Anteil
Ruhegehaltfähige Dienstzeit/Ruhegehaltssatz ¹	73	42,0 %
Ruhegehaltfähige Bezüge ²	36	20,7 %
Kindererziehungszuschläge und vergleichbare Leistungen ³	27	15,5 %
Beteiligung anderer Dienstherrn an der Versorgungslast ⁴	15	8,6 %
Kürzungen der Versorgungsbezüge (z. B. wegen des Bezugs anderer Geldleistungen) ⁵	7	4,0 %
Sonstiges	16	9,2 %
Gesamt	174	100,0 %

¹ Art. 14 bis 28 BayBeamtVG.

² Art. 12, 13 BayBeamtVG.

³ Art. 71 bis 74 BayBeamtVG.

⁴ Art. 94 bis 99 sowie Art. 108 bis 112 BayBeamtVG.

⁵ Art. 83 bis 87 und 92 BayBeamtVG.

⁷⁸ Davon 5.534 Festsetzungen bei sog. Mütterrentenfällen, Art. 114a BayBeamtVG, Kindererziehungszuschlag für vor 1992 geborene Kinder.

Beispiele aus der zeitnahen Prüfung der Versorgungsbezüge:

Bei der Festsetzung des Ruhegehalts für einen Universitätsprofessor der Besoldungsgruppe W3 wurde die Ruhegehaltfähigkeit der Hochschulleistungsbezüge⁷⁹ falsch beurteilt. Die Berichtigung der Festsetzung führt zu jährlichen Minderausgaben von 11.495 €.

Einem Beamten der 2. Qualifikationsebene wurde eine Vordienstzeit, die nicht für die Berufung in das Beamtenverhältnis vorgeschrieben war, als ruhegehaltfähige Dienstzeit angerechnet. Dies war nicht zulässig.⁸⁰ Aufgrund der Berichtigung der Dienstzeitfestsetzung ergeben sich jährliche Minderausgaben von 1.915 €.

Bei der Festsetzung des Ruhegehalts für einen Polizeivollzugsbeamten wurde die Zulage für besondere Berufsgruppen (Polizeizulage)⁸¹ bei den ruhegehaltfähigen Bezügen nicht berücksichtigt. Die Korrektur der Festsetzung führt zu jährlichen Mehrausgaben von 1.330 €.

Eine Beamtin wurde von einer Kommune in den Schuldienst des Freistaates versetzt. Bei der Festsetzung wurde der frühere Dienstherr im Hinblick auf die Teilung der Versorgungslast⁸² nicht beteiligt. Dessen Beteiligung an der Versorgungslast führt zu jährlichen Mehreinnahmen des Freistaates von 13.445 €.

Durch die Prüfungen der Jahre 2016 bis 2018 wurden Überzahlungen von 213.990 € und Unterzahlungen von 127.902 €, also jährliche Gesamtfehlzahlungen in den beanstandeten 174 Fällen von 341.892 € verhindert.

Verhinderte Fehlzahlungen in beanstandeten Fällen (€)			<i>Tabelle 20</i>
Jahr	Überzahlungen	Unterzahlungen	
2016	139.048	51.163	
2017	41.774	37.351	
2018	33.168	39.388	
Gesamt	213.990	127.902	

⁷⁹ Art. 13 BayBeamtVG.

⁸⁰ Art. 20 Abs. 1 BayBeamtVG.

⁸¹ Art. 34 Abs. 2 Nr. 2 BayBesG.

⁸² Art. 109 BayBeamtVG.



Die Fehlerkategorien stellen sich wie folgt dar:

Fehlerkategorien (€) Tabelle 21		
Kategorie	Gesamtbetrag	
	Überzahlungen	Unterzahlungen
Ruhegehaltfähige Dienstzeit/Ruhegehalts-satz	32.233	50.579
Ruhegehaltfähige Bezüge	28.422	41.224
Kindererziehungszuschläge und vergleichbare Leistungen	4.401	2.558
Beteiligung anderer Dienstherren an der Versorgungslast	134.567	12.627
Kürzungen der Versorgungsbezüge (z. B. wegen des Bezugs anderer Geldleistungen)	8.110	175
Sonstiges	6.257	20.739
Summe	213.990	127.902
Gesamtfehlzahlungen	341.892	

Die Rechnungsprüfung hat ihre Feststellungen für jeden geprüften Einzelfall dem LfF mitgeteilt. Zusätzlich übermittelt der ORH seit 2014 das Gesamtergebnis für jedes Jahr dem Finanzministerium.

18.3 Würdigung

Das Finanzministerium hatte 2016 und 2017 Maßnahmen zugesagt, um die Qualität der Festsetzung der Versorgungsbezüge nachhaltig zu verbessern. Tatsächlich sind gerade in schwierigen Fallkonstellationen geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität erforderlich.

Trotz der angekündigten Verbesserungen ist der Anteil beanstandeter Fälle weiterhin erheblich. Dies betrifft insbesondere die Festsetzungen mit Fehlern in den Kategorien ruhegehaltfähige Dienstzeit, ruhegehaltfähige Bezüge und Beteiligung anderer Dienstherren an der Versorgungslast.⁸³

18.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium sieht die nach Risikogesichtspunkten ausgewählten Fälle als „Hochrisikofälle“ an. Diese hätten 3,3 % aller Festsetzungen der Versorgungsbezüge betroffen, sodass bei 96,7 % der Fälle erheblich weniger Fehlzahlungen vorliegen dürften. Zudem wären wahrscheinlich zahlreiche Fehler im Lauf der Zeit erkannt worden.

⁸³ TNr. 18.2, Tabellen 19 und 21.

Der Saldo der jährlichen Fehlzahlungen von 340.000 € sei geringer, weil sie aus Über- und Unterzahlungen bestünden. Bei Versorgungsausgaben von 5,4 Mrd. € jährlich betrage die Fehlzahlungsquote nur 0,006 %, was ein hervorragender Wert sei und für die sehr gute Qualität des LfF spreche.

Das LfF habe neben Personalmehrungen zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um Fehler bei der Festsetzung zu reduzieren (z. B. Festsetzungsbogen, Prüfbogen für interne Prüfer, Einrichtung einer Wissensplattform, Workshops, Konzentration der Festsetzung für den Hochschulbereich). Zur Unterstützung sei beispielsweise Anfang 2019 die Umsetzung der sog. Dienstzeitengenerierung beauftragt worden, durch die im Personalverwaltungs- bzw. Bezügesystem vorhandene ruhegehaltfähige Dienstzeiten ohne Fehler bei der Vorgabe nach Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen übernommen werden sollen. Dies werde die Sachbearbeiter erheblich entlasten. Finanzministerium und LfF würden weiterhin mit Hochdruck daran arbeiten, die Festsetzungsqualität zu verbessern.

18.5 Schlussbemerkung

Der ORH hat zu bestimmten Zeitpunkten eine begrenzte Anzahl von Fällen ausgewählt. Hieraus kann weder gefolgert werden, dass er alle Risikofälle noch dass er nur „Hochrisikofälle“ ausgewählt hätte.

Die Überzahlung in Versorgungsfällen kann nicht mit der Unterzahlung in anderen Versorgungsfällen saldiert werden. In beiden Fallgruppen wurde fehlerhaft gehandelt, was sich finanziell auch für Versorgungsempfänger auswirkt.

Die vom ORH festgestellten Über- und Unterzahlungen von 340.000 € beziehen sich auf lediglich 842 geprüfte Fälle. Das Finanzministerium setzt das in unzutreffender Weise in Relation zum gesamten Versorgungsvolumen von 5,4 Mrd. € aller 130.000 Versorgungsfälle.

Die Fehler bei der Festsetzung der Versorgungsbezüge sind nach wie vor beträchtlich. Deshalb empfiehlt der ORH dringend, die Qualität der Festsetzungen der Versorgungsbezüge zu verbessern. Denn regelmäßig ist zu erwarten, dass sich die Über- und Unterzahlungen über lange Jahre auf Millionenbeträge addieren.


Aufgabe der Verwaltung bleibt, nachhaltige Qualitätssicherung zu betreiben. Das erscheint umso dringlicher, weil in den kommenden Jahren immer mehr Ruhestandsfälle und damit Versorgungsfestsetzungen anstehen werden.



STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, LANDES- ENTWICKLUNG UND ENERGIE

19 Bau und Betrieb der IZB Residence

(Kap. 13 05 Anlage D Nr. 7.20)

 **Das Innovations- und Gründerzentrum Biotechnologie IZB errichtete auf dem Wissenschaftscampus Martinsried „Design-Unterkünfte“ für 9,7 Mio. €. Die zu hohen Bau- und Betriebskosten sind unwirtschaftlich. Der ORH empfiehlt, schnellstmöglich ein zukunftsfähiges Betriebskonzept für die IZB Residence vorzulegen und umzusetzen.**

Der ORH hat 2018 und 2019 die Betätigung des Freistaates bei der Fördergesellschaft IZB - Innovations- und Gründerzentrum Biotechnologie mbH (IZB) unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren die Planung und Umsetzung des Projektes „Boardinghouse“ der IZB für 9,7 Mio. € unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten.

19.1 Ausgangslage

Die IZB ist Teil des Wissenschaftscampus Martinsried. In direkter Nachbarschaft zur IZB befinden sich das Max-Planck-Institut (MPI) für Biochemie, das MPI für Neurobiologie und mehrere Institute der Ludwig-Maximilians-Universität (LMU), München.

Ausgangspunkt für die Gründung der IZB Ende 1995 war das Vorhaben „Offensive Zukunft Bayern“ der Staatsregierung. Seitdem fördert die Gesellschaft junge Unternehmen im Bereich der Bio- und Gentechnologie sowie im Bereich Life Science. Die IZB errichtete hierzu Gebäude und betreibt darin ein Gründerzentrum. Das Gründerzentrum vermietet Labor- und Büroflächen vergünstigt an entsprechende Unternehmensgründer und berät bzw. unterstützt diese.

Der Freistaat hält 76 % der Geschäftsanteile.⁸⁴ Dementsprechend verfügt der Freistaat in Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat über die Mehrheit der Stimmen. Den Vorsitz über den Aufsichtsrat führt ein Vertreter des Wirtschaftsministeriums. In der Gesellschafterversammlung vertritt das Finanzministerium den Freistaat. Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung entscheiden über alle wichtigen Angelegenheiten der IZB.

Die Finanzierung der IZB erfolgt über Gesellschafterdarlehen und Zinsverzichte des Freistaates sowie über Bankdarlehen. Für seine Gesellschafterdarlehen in Höhe von über 33 Mio. € hat der Freistaat einen Rangrücktritt erklärt. Die Zinsverzichte erfolgen gegen Besserungsschein: Weist die IZB einen Jahresüberschuss aus, hat sie Zinsen in entsprechender Höhe an den Freistaat zu bezahlen.

⁸⁴ Weitere Beteiligte sind der Landkreis München, die Gemeinde Planegg, der Landkreis Freising und die Stadt Freising.



19.2 Feststellungen

19.2.1 Wirtschaftliche Verhältnisse

Die IZB wies zum Bilanzstichtag 31.12.2018 ein negatives Eigenkapital in Höhe von 10,7 Mio. € auf. Das Jahresergebnis 2018 belief sich auf einen Jahresfehlbetrag von 63.000 €. Dabei begünstigte der teilweise Zinsverzicht des Freistaates gegen Besserungsschein für 2018 in Höhe von 276.000 € das Ergebnis.

Bis Ende 2018 verzichtete der Freistaat auf Zinsen in Höhe von insgesamt 19,2 Mio. € gegen Besserungsschein.

19.2.2 Errichtung der IZB Residence

Die IZB stellte 2010 im Aufsichtsrat erstmals das Projekt „Boardinghouse“ vor. Laut Geschäftsführung gab es in der Umgebung nur wenige und relativ teure Hotelzimmer. Gastwissenschaftler der umliegenden Institute sowie Gäste der IZB-Mieter sollten durch das Projekt von Reisekosten entlastet und Reisezeiten minimiert werden.

Die Geschäftsführung stimmte das Projekt eng mit Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung ab. Mitte 2012 beschloss der Freistaat gemeinsam mit den Mitgesellschaftern, das Bauvorhaben durch die IZB umsetzen zu lassen.

Definitionsgemäß richtet sich ein Boardinghouse⁸⁵ meist an Langzeitnutzer. Die Zimmer sind von ihrer Ausstattung her an privaten Wohnungen ausgerichtet. Dementsprechend waren 41 Zimmer einfachen Standards geplant. Nach dem ersten Planungskonzept 2010 sollten die Investitionskosten bei 4,6 Mio. € liegen. Die Ausschreibung vom November 2010 gab als Kostenziel 4,5 Mio. € vor.

In 2012 am Ende der Entwurfsplanung gingen die Planer von 8,3 Mio. € Investitionskosten für 42 Zimmer höheren Standards aus. Die IZB ließ die Entwurfsplanung gutachterlich prüfen. Laut Gutachten überschritten die Baukosten der IZB Residence die üblichen Kalkulationsansätze eines gleich großen Standard-Hotelbaus um das Doppelte. Ausgehend von 8,3 Mio. € Investitionskosten lagen die Kosten je Zimmer bei 200.000 €. Der marktübliche Ansatz für ein Standardhotelzimmer habe damals zwischen 90.000 und 100.000 € gelegen. Als Ursache hierfür benannte das Gutachten den Ausbau des Clubraums sowie die im Planungsverlauf angehobenen Qualitäten des Gebäudes hinsichtlich Zimmerstandard, Gebäudeform und Fassade.

Allgemeine Kostensteigerungen während der Bauphase führten schließlich zu Investitionskosten von 9,7 Mio. €; dies entspricht 230.000 € je Zimmer. Die IZB finanzierte die Baukosten überwiegend durch Darlehen (8,6 Mio. €).⁸⁶

⁸⁵ Definition nach DEHOGA (<https://www.dehoga-bundesverband.de/zahlen-fakten/betriebsarten/>; abgerufen am 31.01.2020).

⁸⁶ Der Freistaat gewährte zunächst ein Gesellschafterdarlehen in Höhe von 4 Mio. €. Ende 2017 schuldete die IZB dieses auf ein zinsgünstigeres Bankdarlehen um.

Seit 2014 beherbergt die IZB Wissenschaftler und Gäste des Campus Martinsried in der IZB Residence - CAMPUS AT HOME (IZB Residence).

Die IZB Residence präsentiert sich als Hotellerie der gehobenen Kategorie. Die IZB wirbt damit, erstmals in Europa „Design-Unterkünfte“ auf einem Wissenschaftscampus anzubieten.⁸⁷ Dem Werbeauftritt der IZB entsprechend verfügt das Bauwerk über 42 modern designte Zimmer und Suiten, eine 24-Stunden-Rezeption sowie eine gehobene Gastronomie. Außerdem gibt es komfortabel eingerichtete Empfangs-, Bar- und Loungebereiche. Im 7. Stockwerk wurde ein 170 m² großer Clubraum mit raumhoher Verglasung und Dachterrasse eingerichtet, der von den Wissenschaftlern des Campus genutzt werden kann. Allein für den Servicebereich der IZB Residence (Rezeption und Housekeeping) beschäftigt die IZB über 10 Mitarbeiter.

19.2.3 Defizitäres Betriebskonzept der IZB

Das zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsrat abgestimmte Betriebskonzept der IZB sah vor, Zimmer und Suiten der IZB Residence günstig an die auf dem Campus tätigen Wissenschaftler und Gäste zu vermieten.

Gleichzeitig sollte die IZB Residence kostendeckend betrieben werden und den Cashflow des Gründerzentrums nicht belasten. Dies gaben die Vertreter des Wirtschafts- und Finanzministeriums für die grundsätzliche Zustimmung des Freistaates zum Projekt vor.

Im Jahr 2018 blieb die durchschnittliche Zimmerbelegungsquote, wie in den Vorjahren, bei unter 50 %. Die Einnahmen aus der Zimmervermietung reichten nicht aus, die Investitions- und Betriebskosten der IZB Residence zu decken. Bis Ende 2018 summierten sich deren Jahresfehlbeträge auf 3,7 Mio. €.

Diese Verluste glich die IZB aus dem Cashflow des Gründerzentrums aus. In diesem Zusammenhang wurden Instandhaltungsmaßnahmen am Gebäude zurückgestellt. Aufgrund der Zahlungsmittelabflüsse für die IZB Residence geriet die IZB 2017 vorübergehend in Zahlungsschwierigkeiten.

Eine hotelfachliche Beratung holte die in der Hotellerie unerfahrene IZB während der Planungs- bzw. Umsetzungsphase nicht ein. Ende 2017 beauftragte dann das Wirtschaftsministerium eine auf die Beratung von Hotellerie-Betrieben spezialisierte Unternehmensberatung mit einer ausführlichen betriebswirtschaftlichen Analyse. Die Unternehmensberatung stellte gravierende Mängel bei der Gestaltung und Konzeption sowie der operativen Führung der IZB Residence fest. Bau- und Finanzierungskosten seien unverhältnismäßig hoch. Selbst bei dem hohen Anspruch eines 4-Sterne-Hotels hätten die Baukosten unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit 6,3 Mio. € nicht übersteigen dürfen.

⁸⁷ <https://www.izb-online.de/de/izb-residence-campus-at-home.html>; abgerufen am 31.01.2020.



19.3 Würdigung und Empfehlung

Die vom Freistaat als Mehrheitsgesellschafter mitgetroffene Entscheidung, eine Beherbergungsmöglichkeit für Wissenschaftler und Gäste des Campus Martinsried zu schaffen, hat die IZB nicht durch einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz verfolgt.

Die Errichtung dieser „Design-Unterkünfte“ auf dem Wissenschaftscampus widerspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Die Baukosten der IZB Residence waren - selbst für den Anspruch eines 4-Sterne-Hotels - um 3,4 Mio. € zu teuer, also unverhältnismäßig hoch. Wären kaufmännische Grundsätze ausreichend beachtet worden, hätten die Baukosten deutlich reduziert werden können und müssen.

Die Vorgabe der Vertreter des Freistaates, die IZB Residence kostendeckend zu betreiben und den Cashflow des Gründerzentrums nicht zu belasten, kann nach Ansicht des ORH kaum eingehalten werden. Die begrenzten Einnahmemöglichkeiten können die hohen Betriebs- bzw. Personalausgaben sowie den Kapitaldienst infolge überhöhter Baukosten nicht kompensieren.

Die IZB ist nachhaltig geschwächt worden, ihr Ziel zu erreichen, jungen Biotechnologieunternehmen geeignete und bezahlbare Labor- und Büroflächen dauerhaft zur Verfügung zu stellen. Die IZB hat dem Gründerzentrum Mieteinnahmen entzogen, um die Verluste der IZB Residence auszugleichen. Die abgeflossenen Mieteinnahmen stehen für die Aufgaben des IZB Gründerzentrums nicht mehr zur Verfügung. Das zeigt sich beispielhaft an aufgeschobenen Maßnahmen zur Instandhaltung des Gebäudes.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der ORH, dass die Vertreter des Freistaates in den Gremien der IZB konsequent ihre Aufgaben und Pflichten wahrnehmen und insbesondere dafür sorgen, schnellstmöglich ein zukunftsfähiges Betriebskonzept für die IZB Residence erarbeitet wird.

19.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wirtschaftsministerium hat in Abstimmung mit dem Finanzministerium und der IZB wie folgt Stellung genommen:

IZB Gründerzentrum und IZB Residence seien ein elementarer, gemeinsamer Bestandteil eines Gesamtkonzepts zur Förderung und Stärkung von Wissenschaft und Wirtschaft im Bereich der Biotechnologie bzw. den Life Sciences am Campus Martinsried.

In Bezug auf die vom ORH kritisierten Aspekte der Wirtschaftlichkeit wird darauf hingewiesen, dass die IZB, Gründerzentrum zusammen mit IZB Residence, eine vom Freistaat Bayern geförderte Einrichtung zur Wirtschaftsförderung sei und kein privatwirtschaftlicher Betrieb.

Bei der IZB Residence handele es sich um ein Wissenschaftshotel bzw. wissenschaftliches Beherbergungsgebäude mit Übernachtungsmöglichkeiten in einer Kategorie über dem Boardinghouse. Die Rahmenbedingungen und die zu Grunde gelegten Kriterien bei der Errichtung der IZB Residence hätten sich über den Zeitablauf signifikant verändert.

Das Gründerzentrum der IZB laufe hervorragend und sei zu keinem Zeitpunkt in seiner Zielsetzung geschwächt worden, jungen Biotechnologieunternehmen geeignete und bezahlbare Flächen dauerhaft zur Verfügung zu stellen. Das belege die hohe Auslastung.

Die Gremien der IZB hätten sich bereits in der Vergangenheit regelmäßig und ausführlich mit der IZB Residence befasst und zielgerichtete Maßnahmen getroffen, um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. So wäre z. B. die teilweise Öffnung der IZB Residence für externe Gäste ermöglicht worden. Im Juli 2019 wäre ein in der Hotellerie erfahrener Manager eingestellt worden. Dieser hätte ein neues Zukunftskonzept erarbeitet. Die Gremien hätten die Eckpunkte des Konzepts im November 2019 diskutiert und grundsätzlich gebilligt. Ziel des neuen Konzepts sei eine signifikante Erhöhung der Auslastung.

19.5 Schlussbemerkung

Die Errichtung der „Design-Unterkünfte“ auf dem Wissenschaftscampus für 9,7 Mio. € war unwirtschaftlich. Die Baukosten lagen mit 230.000 € je Zimmer mehr als doppelt so hoch wie für ein vergleichbares Standardhotelzimmer. Hotelfachliche Expertise fehlte von Anfang an. Das selbstgesetzte Ziel, die IZB Residence kostendeckend zu betreiben, ist trotz in der Vergangenheit ergriffener Maßnahmen nicht erreicht. Das entzieht dem Gründerzentrum dauerhaft finanzielle Mittel für seine eigentliche Aufgabe.

Auch eine Gesellschaft zur Wirtschaftsförderung ist zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet. Der ORH empfiehlt, dass die Vertreter des Freistaates in den Gremien der IZB konsequent auf wirtschaftliches Handeln der IZB achten. Zudem ist dafür zu sorgen, schnellstmöglich ein zukunftsfähiges Betriebskonzept für die IZB Residence vorzulegen und umzusetzen.


Landwirtschafts- schule



STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

20 Landwirtschaftsschulen - Abteilung Hauswirtschaft

(Epl. 08)

 **Trotz der seit 2013 tendenziell rückläufigen Studierendenzahl ist die von der Staatsregierung vor 15 Jahren benannte Zielgröße von 40 Landwirtschaftsschulen mit Abteilung Hauswirtschaft nicht umgesetzt. Dabei könnten rechnerisch 1,1 Mio. € pro Semester eingespart werden. Ein bayernweites zukunftsfähiges Gesamtkonzept ist überfällig.**

Der ORH hat 2018/2019 gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg, Regensburg und Würzburg die Landwirtschaftsschulen (LWS), Abteilung Hauswirtschaft, untersucht. Diese bieten Studiengänge in ein⁸⁸-, zwei⁸⁹- und dreisemestriger⁹⁰ Form. Schwerpunkt der Prüfung war der einsemestrige Studiengang, dessen Teilzeitform fast 90 % der Studierenden wählen.

In Bezug auf ein bedarfsorientiertes Berufsausbildungs- und Fortbildungsangebot stand die aktuelle Entwicklung der Studierendenzahl, die Auslastung der Schulstandorte sowie deren Verteilung und die Effizienz des Ressourceneinsatzes besonders im Blick. Prüfungsmaßstab war die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit.

20.1 Ausgangslage

Die LWS, die jeweils Abteilungen Landwirtschaft und Hauswirtschaft, zum Teil auch nur eine dieser Abteilungen haben, sind an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ÄELF) angesiedelt. Diese Schulen haben kein eigenes Personal; sie werden in Personalunion vom jeweiligen ÄELF geführt, den Unterricht leisten dessen Beschäftigte. Sachaufwandsträger für die Landwirtschaftsschulen sind die Landkreise, in deren Gebiet die Schulen ihren Sitz haben.

Die LWS sind selbstständige Behörden im Bereich der staatlichen Landwirtschaftsverwaltung. Die LWS unterstanden zum Prüfzeitpunkt dem Landwirtschaftsministerium als Schulaufsichtsbehörde.

Als Fachschulen sollen die LWS der vertieften beruflichen Fortbildung oder Umschulung dienen und die Allgemeinbildung fördern. Bis September 2014 regelte die vom Landwirtschaftsministerium vorgegebene Schulordnung (LwSO), dass der einsemestrige Studiengang „künftige Bäuerinnen mit außerhauswirtschaftlicher Berufsausbildung und Berufserfahrung auf die Tätigkeit im landwirtschaftlichen Haushalt und Betrieb vorbereiten“ soll. Er sollte auch der Umschulung für den Ausbildungsberuf Hauswirtschaftler/Hauswirtschaftlerin dienen und für die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten

⁸⁸ Fortbildung zur Fachkraft für Ernährung und Haushaltsführung.

⁸⁹ Ausbildung zur/m Staatlich geprüften Dorfhelfer/-in.

⁹⁰ Fortbildung zur/m Meister/-in der Hauswirtschaft.



Bereiche qualifizieren. Ab Herbst 2014 wurden die Ausbildungsziele der LwSO über den landwirtschaftlichen Bereich hinaus auf die Übernahme hauswirtschaftlicher Versorgungs- und Betreuungsleistungen im ländlichen Raum erweitert.

Das Landwirtschaftsministerium erweiterte in der im Herbst 2019 novellierten Schulordnung die Ausbildungsziele um neue Tätigkeitsfelder. Die Studierenden sollen hier nach u. a. Kompetenzen für eine qualifizierte Tätigkeit im Bereich hauswirtschaftliche Dienstleistungen erwerben, insbesondere zur hauswirtschaftlichen Betreuung, Versorgung und Alltagsbegleitung von Personen und Personengruppen unterschiedlicher Altersstufen.

Der Unterricht im einsemestrigen Studiengang findet überwiegend berufsbegleitend und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Teilzeitform statt; die Semesterdauer soll 20 Monate nicht überschreiten.

Die Schulordnung legt fest, dass ein Semester nur bei mindestens 16 Studierenden (Mindeststudierendenzahl) eröffnet wird. In Ausnahmefällen kann das Landwirtschaftsministerium Abweichungen zulassen und ist in diesen Fällen für Ausnahmegenehmigungen zuständig.

Zur Aufnahme in den einsemestrigen Studiengang sind ein Schulabschluss und zusätzlich ein außerhauswirtschaftlicher Berufsabschluss mit daran anschließender Berufserfahrung nachzuweisen. In Ausnahmefällen können seitens der Verwaltung im Rahmen noch verfügbarer Studienplätze die Bewerber von einzelnen Aufnahmevoraussetzungen befreit werden (sog. Sonderzulassungen).

Die Staatsregierung hatte im Jahr 2004 („Verwaltung 21 - Reform für ein modernes Bayern“) vorgegeben, die Zahl der LWS-Standorte mit Abteilung Hauswirtschaft von seinerzeit 49 auf insgesamt 40 (Zielgröße) unter Berücksichtigung der Auslastung zu reduzieren. Dieser Standortüberlegung lag bayernweit eine Zahl von 1.000 Studierenden pro Jahr im einsemestrigen Studiengang Hauswirtschaft zugrunde. So sollte künftig eine deutlich bessere und wirtschaftlich vertretbare Auslastung mit einer Klassenstärke von 20 Studierenden (Zielgröße) erreicht werden.

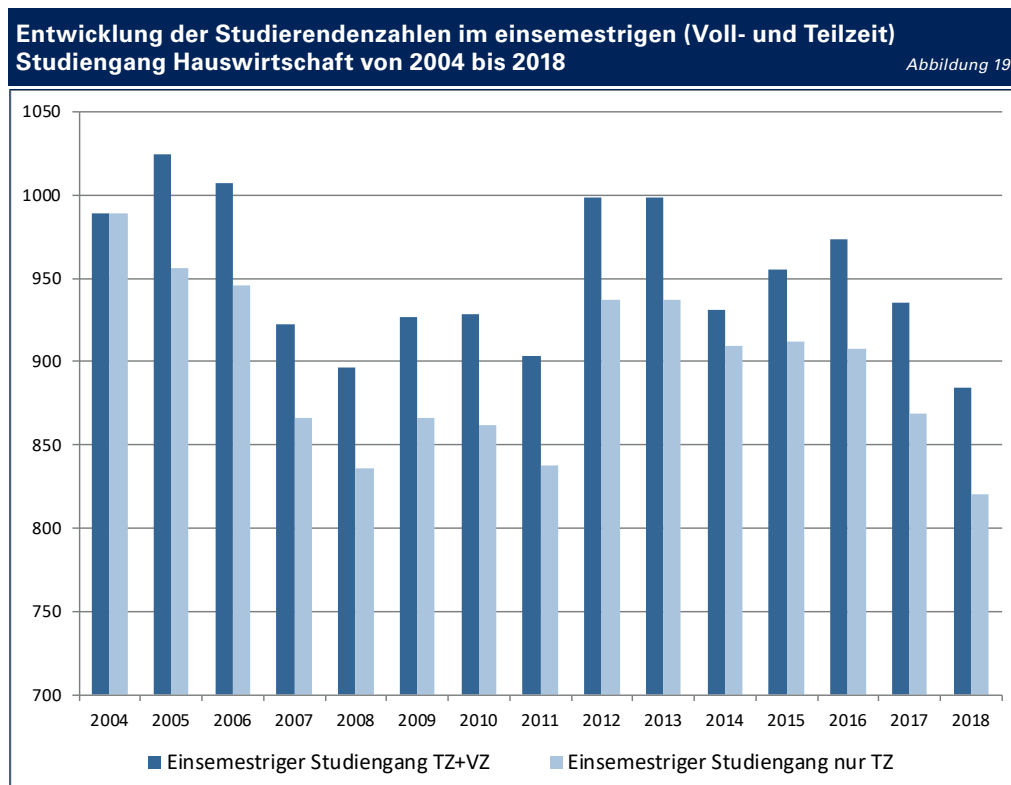
20.2 Feststellungen

20.2.1 Standort- und Studierendenentwicklung

2018 war Studierenden der Besuch folgender hauswirtschaftlicher Studiengänge an insgesamt 48 LWS-Standorten möglich: An einem Standort findet ausschließlich der zweisemestrige Studiengang statt. An den übrigen 47 Standorten wird der einsemestrige Studiengang angeboten, davon an 45 Standorten in Teilzeit, an zwei in Vollzeit. Im Jahr 2015 war der Schulbetrieb an zwei Standorten für den einsemestrigen Studiengang in Teilzeit aufgenommen worden. An einem Standort fand parallel zum einsemestrigen

auch der dreisemestrige Studiengang statt. Das Landwirtschaftsministerium verfügte über kein Standortkonzept für die LWS mit Abteilung Hauswirtschaft.

Die Studierendenzahl entwickelte sich im einsemestrigen Studiengang Hauswirtschaft im Zeitraum von 2004 bis 2018 wie folgt:



Der einsemestrige Studiengang Hauswirtschaft (Voll- und Teilzeit) wies im Jahr 2018 insgesamt 884 Studierende aus. Dies lag rd. 12 % unter der Anzahl von 1.000 Studierenden, von der die Staatsregierung im Jahr 2004 für ihre Standortüberlegung ausgegangen war.

Über 90 % der Studierenden im einsemestrigen Studiengang absolvieren die Teilzeitform. Die Studierendenzahl für diese Form des einsemestrigen Studiengangs lag 2005 bei 956 und schwankt seitdem. Nach einem Tiefpunkt 2008 mit 836 Studierenden war ein Anstieg auf 937 bis 2013 zu verzeichnen. Seit 2013 ist die Studierendenzahl tendenziell wieder rückläufig; dabei wurde im Jahr 2018 der bisherige Tiefststand mit 820 Studierenden erreicht.



20.2.2 Studierende zu Semesterbeginn

Im Jahr 2018 absolvierten durchschnittlich jeweils rd. 18 Studierende den einsemestrigen Studiengang in Teilzeitform an den 45 Schulstandorten.⁹¹

Für die Einzelstandorte zeigt sich ein differenziertes Bild: Der ORH wertete hierzu die Schulakten von einer Stichprobe von insgesamt 75 Semestern (Teilzeit) im Zeitraum ab 2013 aus. Dabei wurde geprüft, inwieweit die Mindeststudierendenzahl zum Semesterbeginn erreicht wurde und inwieweit Bewerber in den Studiengang aufgenommen wurden, ohne dass sie die Zulassungsvoraussetzungen der LwSO erfüllten.

Insgesamt lag bei 4 von 75 Semestern die Mindeststudierendenzahl nach der LwSO zu Semesterbeginn nicht vor. Das Landwirtschaftsministerium hat für drei dieser vier Semester keine Ausnahmegenehmigung erteilt.

Es wurden auch 50 Bewerber aufgenommen, ohne dass sie die Zulassungsvoraussetzungen erfüllten bzw. nachgewiesen hatten. Sonderzulassungen wurden in diesen Fällen nicht erteilt.

20.2.3 Zielgruppen und Abbrecherzahlen des Studiengangs

Die Auswertung zur Tätigkeit von 876 Studierenden ergab ein regional zu differenzierendes Bild: Bayernweit ist rd. ein Drittel der Studierenden in einem landwirtschaftlichen Betrieb/Haushalt tätig bzw. strebt dies an; in bestimmten Regionen, wie z. B. in Oberfranken⁹², reduziert sich dieser Anteil auf 15 %.

Neben der Studierendenzahl zu Semesterbeginn hat der ORH auch die Abbrecherzahlen während der ersten drei Monate ausgewertet. Dabei wurden alle 71 Semester erfasst, die von Beginn an über der Mindeststudierendenzahl lagen. Im Ergebnis hatten 11 Semester (15 %) 3 Monate nach Semesterbeginn weniger als 16 Studierende. Der Anteil dieser Semester nimmt seit 2013 zu.

20.2.4 Personalkosten des einsemestrigen Studiengangs

Für die Unterrichtsleistung beim einsemestrigen Studiengang (Teil- und Vollzeit) an 47 Standorten ergeben sich rechnerisch Personalkosten von insgesamt 6,8 Mio. € für die 47 Semester, die im Zeitraum 2015 - 2018 mit durchschnittlich 937 Studierenden pro Jahr abgehalten wurden.

Die Personalkosten je Standort und Semester variierten zwischen 109.000 und 186.000 €, im Durchschnitt lagen sie bei 145.000 €, das entspricht 7.300 € je Studierendem. Begrenzt auf die 45 Standorte mit dem einsemestrigen Studiengang (Teilzeit) betragen die Personalkosten 6,5 Mio. €, also 7.100 € je Studierendem.

⁹¹ Berechnung: 820 Studierende/45 Standorte.

⁹² Betrachtete LWS: Bamberg, Coburg und Kulmbach mit Semesterbeginn in 2017 bzw. 2018.

Als Zielgröße ging die Staatsregierung 2004 von 40 LWS-Standorten für alle hauswirtschaftlichen Studiengänge aus. Für den einsemestrigen Studiengang nahm die Staatsregierung eine jährliche Nachfrage von 1.000 Studierenden an. Zum damaligen Zeitpunkt gab es bereits einen Standort allein für den zweisemestrigen Studiengang; demnach verblieben 39 Zielstandorte nur für den einsemestrigen Studiengang. Würde der einsemestrige Studiengang (Voll- und Teilzeit) an 39 Standorten angeboten, lägen die Personalkosten rechnerisch bei 5,7 Mio. €, also gegenüber dem Stand von 2018 um 17 % bzw. 1,1 Mio. € niedriger. Je Studierendem lägen dann die anteiligen Personalkosten rechnerisch bei 5.700 €. Bei dieser Modellrechnung wurde unterstellt, dass die Parameter für die Ermittlung der Unterrichtsleistung unverändert bleiben; ebenso wurden keine Einspareffekte unterstellt, die sich ergeben würden, wenn grundsätzlich an den Schulstandorten mehrere Studiengänge parallel angeboten würden.

20.3 Würdigung

Die von der Staatsregierung vorgegebene Zielgröße von 40 LWS-Standorten mit Abteilung Hauswirtschaft war nach 15 Jahren noch nicht umgesetzt. Trotz Erweiterung der Ausbildungsziele in der LwSO im Laufe des Jahres 2014 und der teilweisen Nichtbeachtung der Zulassungsvoraussetzungen seitens der Schulleitungen ist die Zahl der Studierenden im einsemestrigen Studiengang bayernweit zurückgegangen, in der Teilzeitform um 10 %; die Erweiterung der Ausbildungsziele führte auch nicht zu einer besseren Auslastung der 45 Standorte.

Bei 20 % der geprüften LWS wurde die Mindeststudierendenzahl von Beginn an nicht erreicht bzw. der Semesterbetrieb letztlich unterhalb der Mindeststudierendenzahl aufrechterhalten. Wäre die Zielsetzung des Ministerrats von 2004 umgesetzt worden, müssten bayernweit insgesamt 1,1 Mio. € pro Semester weniger aufgewendet werden.

Der ORH nimmt dies auch unter Aspekten der Wirtschaftlichkeit zum Anlass, für den einsemestrigen Studiengang (Teilzeit) die Entwicklung einer grundlegenden Neukonzeption und eines Standortkonzepts zu empfehlen.

20.4 Stellungnahme der Verwaltung

Aufgrund der strukturellen und gesellschaftspolitischen Entwicklungen in der Landwirtschaft, aber auch im Zuge der allgemeinen gesellschaftlichen und demografischen Entwicklungen, werde dieser Fortbildung vonseiten des Landwirtschaftsministeriums ebenso wie vonseiten der jeweiligen Sachaufwandsträger eine große Bedeutung beigemessen. Die Fachschulen würden hochaktuelle gesellschaftspolitische Zielsetzungen umsetzen und gewährleisten.



Ein hoher Innovationsgrad sei Basis einer florierenden, ressourcenschonenden und wirtschaftlich breit aufgestellten Landwirtschaft. Auch hier setze die Schule an, denn in der Praxis zeige sich, dass insbesondere Frauen als Unternehmerinnen einen wesentlichen Teil zum Innovationsgeschehen beitragen.

Im Jahr 2004 wäre die rückläufige Zahl von Auszubildenden im Ausbildungsberuf Hauswirtschaft infolge der zunehmenden Konkurrenzsituation auf dem Ausbildungssektor weder in Dimension noch Ausprägung vorherzusehen gewesen.

Es sei daher erklärtes Ziel des Landwirtschaftsministeriums, möglichst viele Personen mit dieser Bildungsmaßnahme zu erreichen. Ein flächendeckender und insbesondere für Frauen im ländlichen Raum neben Betrieb, Beruf und Familie niedrigschwellig zu erreichender Zugang zur Fachschule sei heute umso wichtiger, um den demografischen, gesellschaftlichen und agrarpolitischen Herausforderungen begegnen zu können. Die Schule solle daher explizit bedarfsgerecht in der Fläche erhalten bleiben.

Geteilt werde die Forderung des ORH nach einer konzeptionellen Anpassung des einsemestrigen Studienganges. Daher werde der einsemestrige Studiengang konzeptionell weiterentwickelt und zukunftsfähig aufgestellt.

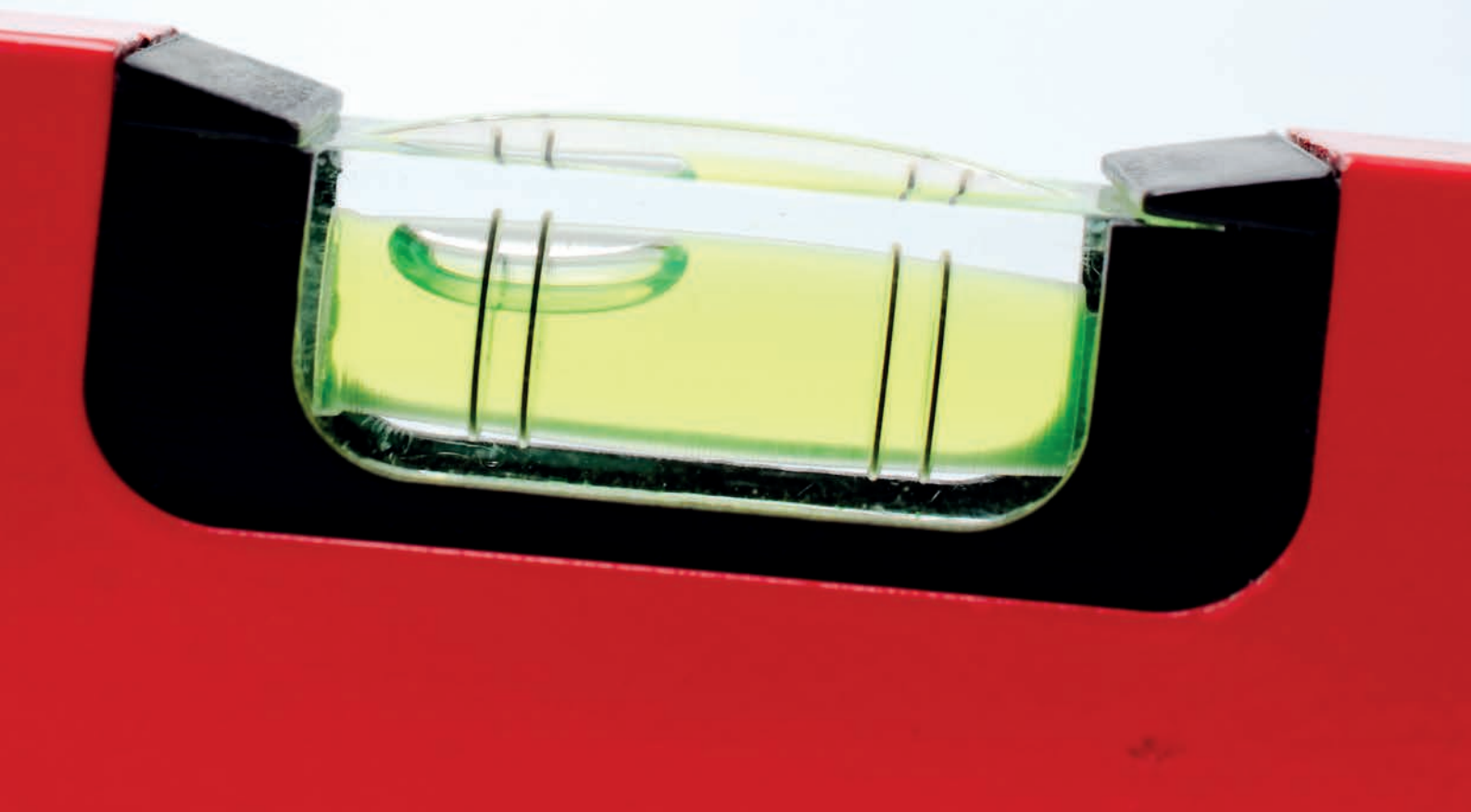
Im Bildungsbereich der Landwirtschaftsverwaltung würden bereits diverse Reformüberlegungen diskutiert. Im Zuge der turnusmäßig anstehenden Personal-Sollplanung würden grundsätzliche strukturelle Überlegungen angestellt. Daraus würde auch für die Abteilung Hauswirtschaft der Landwirtschaftsschulen ein weiterer Verbesserungsprozess angestoßen. So würden beispielsweise Möglichkeiten erörtert, personelle Strukturen für die Schulen standortübergreifend zu bündeln, ohne die Flächenpräsenz der Schulen und den Zugang zur Bildungsmaßnahme zu gefährden.

Darüber hinaus verwies das Landwirtschaftsministerium darauf, dass mit Errichtung des Bereichs 6 „Ernährung und Landwirtschaft“ an den Regierungen im Jahr 2019 diese mit der Schulaufsicht beauftragt wurden. Die Feststellungen des ORH seien hierzu hilfreich und würden bei der Ausgestaltung der Schulaufsicht herangezogen. So würden die Zulassungspraxis und insbesondere deren Dokumentation sowie die Standortkoordination in Zukunft durch die Schulaufsicht besser überwacht und gesichert.

20.5 Schlussbemerkung


Die Ausbildungszahlen im einsemestrigen Studiengang der Hauswirtschaftsschulen sind seit 2013 tendenziell rückläufig, eine Trendumkehr - insbesondere bei Studierenden mit landwirtschaftlichem Hintergrund - ist nicht ersichtlich. Die von der Staatsregierung vor 15 Jahren benannte Zielgröße von 40 Landwirtschaftsschulen ist nicht erreicht. Würde diese Zielsetzung umgesetzt, könnten bayernweit rechnerisch insgesamt 1,1 Mio. € pro Semester eingespart werden.

Daher empfiehlt der ORH dringend, ein zukunftsfähiges bayernweites Gesamtkonzept für den einsemestrigen Studiengang Hauswirtschaft umzusetzen, das auch einem effizienten Personaleinsatz gerecht wird.



21 Abnahme- und Gewährleistungsmanagement

Alle Einzelpläne

 **Beim Abnahme- und Gewährleistungsmanagement der staatlichen Bauverwaltung bestehen schwerwiegende Lücken. Deshalb drohen gravierende Folgeschäden und finanzielle Nachteile zulasten des Staates.**

Der ORH hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Regensburg, Ansbach, Bayreuth und Würzburg bei den 22 Staatlichen Bauämtern das Abnahme- und Gewährleistungsmanagement geprüft. Dazu wurden aus den Rechnungsjahren 2011 und 2015 Schlussrechnungen einzelner Gewerke des staatlichen Hoch- und Straßenbaus mittels repräsentativer Stichprobe ausgewählt. Das betraf im Hochbau 1.449 Aufträge mit einer Schlussrechnungssumme von 256 Mio. €⁹³; im Straßenbau waren es 516 Aufträge mit 182 Mio. €⁹⁴. Prüfungsmaßstab waren insbesondere die Regelungen des Vergabehandbuchs Bayern (VHB Bayern).

21.1 Ausgangslage

Bei neuen Gebäuden treten in den ersten beiden Jahren nach Fertigstellung erfahrungsgemäß ca. 65 %, in den ersten fünf Jahren nach Fertigstellung ca. 80 % der Schadensfälle auf.⁹⁵

Der ORH hatte schon wiederholt festgestellt, dass beauftragte Bauleistungen entgegen geltender Vorgaben nicht förmlich abgenommen und Verjährungsfristen für die Mängelansprüche nicht überwacht wurden. Deshalb untersuchte er in dieser Querschnittsprüfung die Vorgehensweise der Bauverwaltung und der von ihr Beauftragten.

21.1.1 Abnahme von Bauleistungen

Rechtsfolge der Abnahme ist die Anerkennung und Entgegennahme der Leistung als vertragskonform. Damit tritt die Vertragserfüllung ein. Mit der Abnahme von Bauleistungen

- ▶ wird die Vergütung der Leistung fällig,
- ▶ wird die Leistung als vertragsgemäß ausgeführt gebilligt,
- ▶ geht die Gefahr der zufälligen Beschädigung oder des Untergangs des Bauwerkes auf den Auftraggeber über,
- ▶ beginnt die Verjährungsfrist für Mängelansprüche,

⁹³ Das entspricht 16 % der Aufträge und 17,2 % der Schlussrechnungssumme.

⁹⁴ Das entspricht 61,5 % der Aufträge und 71,5 % der Schlussrechnungssumme.

⁹⁵ Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Dritter Bericht über Schäden an Gebäuden, 1995, S. 48.



- verliert der Auftraggeber die Ansprüche auf Beseitigung der Mängel, die er bei der Abnahme kennt, aber nicht beanstandet.

Wegen der weitreichenden Wirkungen ist die Abnahme besonders sorgfältig vorzubereiten und durchzuführen. Im VHB Bayern ist deshalb detailliert geregelt, wie

- die Abnahme zu erfolgen hat,
- die Zuständigkeiten und Verfahren für die Feststellung und Beseitigung der Mängel sind,
- die Verjährungsfristen für Mängelansprüche festgelegt und überwacht werden.

21.1.2 Förmliche Abnahme

Sowohl beim staatlichen Hochbau als auch beim staatlichen Straßenbau ist ab einer Auftragssumme von 10.000 € (netto) die Leistung förmlich abzunehmen.⁹⁶ Zuständig für die Abnahme ist als Auftraggeber die Staatliche Bauverwaltung.

Bei der förmlichen Abnahme stellen die Vertragsparteien an Ort und Stelle fest, ob die Leistung vertragsgerecht erbracht und somit der Bauvertrag erfüllt wurde. Das Ergebnis wird in einer Niederschrift protokolliert, in der ggf. Vorbehalte wegen bekanntgewordener Mängel, eventuelle Vertragsstrafen oder Einwendungen des Auftragnehmers aufgenommen werden. Für die förmliche Abnahme sind die Vordrucke des VHB Bayern zu verwenden.

21.1.3 Mängelfeststellung und -beseitigung

Die Bauverwaltung bzw. die von ihr Beauftragten haben vor der förmlichen Abnahme von Bauleistungen ggf. bestehende Mängel festzustellen und deren Beseitigung durch den Auftragnehmer im Rahmen des Erfüllungsanspruchs zu veranlassen.⁹⁷

Der Auftragnehmer ist auch nach der Abnahme verpflichtet, alle während der Verjährungsfrist auftretenden Mängel, die nachweislich auf vertragswidrige Leistung zurückzuführen sind, auf seine Kosten zu beseitigen, wenn es der Auftraggeber vor Ablauf dieser Frist schriftlich verlangt.⁹⁸

Nach der Abnahme

- können Ansprüche auf Beseitigung bereits bei der Abnahme bekannter und nicht ausdrücklich vorbehaltener Mängel nicht mehr durchgesetzt werden,
- hat der Auftraggeber zu beweisen, dass später festgestellte Mängel auf vertragswidrige Leistung zurückzuführen sind,

⁹⁶ VHB Bayern, Stand: März 2018, Richtlinien zu 442, 443, Ziff. 1.3.

⁹⁷ § 13 Abs. 1 VOB/B.

⁹⁸ § 13 Abs. 5 Nr. 1 VOB/B.

- können Vertragsstrafen, die bei der Abnahme nicht vorbehalten wurden, nicht mehr durchgesetzt werden.

21.1.4 Überwachung der Verjährungsfristen

Die Verjährungsfrist für die Mängelansprüche beträgt in der Regel 4 Jahre.⁹⁹ Im Hochbau soll seit 2012 die Überwachung der Verjährungsfristen elektronisch im Programm HHV-Bau¹⁰⁰ erfolgen. Bei richtiger Anwendung erfolgt sechs Wochen vor Ablauf der Verjährungsfrist eine automatisierte Meldung. Zu diesem Zeitpunkt sollte im jeweiligen Gebäude eine erneute Begehung zur Feststellung evtl. Mängel stattfinden, deren Beseitigung dann im Rahmen der Gewährleistung auf Kosten des Auftragnehmers zu verlangen ist. Die Mängelbeseitigung ist danach abzunehmen und die entsprechenden Daten in HHV-Bau einzutragen. Für diese beseitigten Mängel läuft eine erneute Verjährungsfrist.

Im Straßenbau sollen gemäß VHB Bayern die Termine mit einem bei der Dienststelle zentral geführten Terminkalender überwacht werden. Ein einheitliches IT-System für die Überwachung der Verjährungsfristen für die Mängelansprüche ist im Bereich Straßenbau noch nicht eingeführt.

21.2 Feststellungen

21.2.1 Abnahmen

➤ Fehlende Abnahmen

Im Hochbau war bei 67 % der geprüften Aufträge eine förmliche Abnahme dokumentiert. Im Straßenbau lagen bei 80 % der geprüften Aufträge Abnahmeprotokolle vor.

So wurden z. B. bei einem Polizeischulungszentrum ein Auftrag über die Lüftungs-, Sanitär-, Kälte-, und Dämmarbeiten in Höhe von 970.000 € abgerechnet, ohne dass diese Leistungen förmlich abgenommen wurden. Bei den Dachsanierungsarbeiten an einem Museum wurde laut Vermerk des Bauamtes bei Verglasungsarbeiten über 58.000 € „im Sinne einer Verwaltungsreduzierung“ auf eine förmliche Abnahme verzichtet.

➤ Abnahmen ohne Bauherrenbeteiligung

Die förmliche Abnahme zählt zu den originären Bauherrenaufgaben, die nicht übertragbar sind. Dennoch war die Beteiligung des zuständigen Staatlichen Bauamtes bei Abnahmen im Hochbau bei 8 % der Fälle und im Straßenbau bei 3 % der Fälle nicht aktenkundig feststellbar.

⁹⁹ § 13 Abs. 4 Nr. 1 VOB/B.

¹⁰⁰ Fachverfahren zum Haushaltsvollzug im Bereich des Hochbaus.



Beispielhaft können hier Baumeisterarbeiten an einem Museum über 126.000 € genannt werden, bei denen nach Aktenlage die Abnahme durch den freiberuflich Tätigen erfolgte und das Bauamt das Abnahmeprotokoll erst mehrere Monate später unterschrieben hat.

➤ Rückdatierte Abnahmen

Vereinzelt wurden Abnahmebescheinigungen nachträglich erstellt und rückdatiert. Dabei wurden Vordrucke verwendet, die nachweislich zum angegebenen Zeitpunkt der Abnahme noch nicht in Umlauf waren.

➤ Ungenauere Abnahmeprotokolle

In mehreren Abnahmeprotokollen und im HHV-Bau wurden keine oder ungenaue Angaben zur Frist für die Beseitigung der festgestellten Mängel eingetragen, beispielsweise Datumsangaben ohne Jahreszahl oder Angaben wie „Ende April“; verschiedentlich fehlte die Angabe der Frist vollständig.

➤ Teilabnahmen

Auf Verlangen des Auftragnehmers sind in sich abgeschlossene Teile der Leistung besonders abzunehmen.¹⁰¹ Solche Teilabnahmen - auch mehrere - können bei einem Auftrag durchaus zweckmäßig und erforderlich sein. Zu beachten ist, dass sich bei Teilabnahmen in der Regel mehrere und unterschiedliche Verjährungsfristen für Mängelansprüche zu einem Auftrag ergeben.

Bei Teilabnahmen unterliefen den Bauämtern Fehler wie Mehrfachabnahmen derselben Leistung oder Schlussabnahmen einer bereits teilabgenommenen Leistung. Dies führt zu falschen oder unklaren Fristen und birgt das Risiko, dass Mängelansprüche wegen abgelaufener oder strittiger Fristen nicht geltend gemacht werden können.

So geschehen z. B. bei einem Auftrag über Erd-, Tief- und Rohbauarbeiten eines Neubaus für eine Straßenmeisterei. Es wurde neben einer Teilabnahme auch eine Abnahme der Gesamtleistung vermerkt. Die Schlussrechnung belief sich auf 1.179.000 €. Auch wurden Schlusszahlungen geleistet, obwohl erst eine Teilabnahme stattgefunden hatte. Die restlichen Leistungen des Auftrags wurden dann nicht mehr abgenommen. Dementsprechend wurden für diese dann auch keine Verjährungsfristen festgelegt und überwacht.

¹⁰¹ § 12 Abs. 2 VOB/B.

► Baumängel bei der Abnahme

Bei den vom ORH geprüften förmlichen Abnahmen hatte die Bauverwaltung im Hochbau bei 57 %, im Straßenbau bei 48 % Baumängel festgestellt. In einigen Fällen wurde allerdings dennoch eine mangelfreie Abnahme bescheinigt, obwohl in der Schlussrechnung ein Abzug für Mängel erfolgte.

Bei 59 Hochbau-Aufträgen sind im Abnahmeprotokoll wesentliche Baumängel vermerkt, die eine Verweigerung der Abnahme erforderlich gemacht hätten, wie z. B. fehlende Brandschutznachweise oder eine unverhältnismäßig hohe Anzahl von Baumängeln. Tatsächlich wurde aber nur in einem einzigen Fall die Abnahme verweigert.

► Beseitigung von Baumängeln

Im Hochbau war nach Abnahmen mit festgestellten Baumängeln deren Beseitigung in 37 % der Fälle dokumentiert, im Straßenbau in 28 %.

21.2.2 Gewährleistung

► Überwachung der Verjährungsfristen

Die Überwachung der Verjährungsfristen für die Mängelansprüche soll für den Hochbau im Programm HHV-Bau erfolgen. Dies ist nicht allen Sachbearbeitern bekannt.

Bei 46 % der Aufträge wurde die Frist weder in HHV-Bau noch in einem gesonderten Gewährleistungsverzeichnis eingetragen. Im Straßenbau wurden 38 % der Aufträge nicht in ein zentrales Gewährleistungsverzeichnis eingetragen.

► Berechnung der Verjährungsfristen

Im Hochbau war in 34 % der Fälle die Verjährungsfrist für die Mängelansprüche fehlerhaft berechnet. Meistens betraf der Fehler jeweils nur einen Tag, in einigen Fällen aber auch einige Monate oder Jahre.

Im Programm HHV-Bau ist eine Regelfrist von 4 Jahren voreingestellt. Nach § 9b VOB/A können andere (längere oder kürzere) Verjährungsfristen vorgesehen werden, wenn dies wegen der Eigenart der Leistung erforderlich ist. Die in HHV-Bau voreingestellte Frist wurde oftmals nicht an die tatsächlich vertraglich vereinbarten Fristen angepasst. So waren z. B. für Dachabdichtungsarbeiten 10 Jahre vertraglich vereinbart oder bei bestimmten technischen Gewerken gemäß VOB nur ein oder zwei Jahre, in HHV-Bau waren dennoch 4 Jahre eingetragen.



➤ Begehung vor Ablauf der Verjährungsfrist

Im Hochbau hätte bei 743 Aufträgen mit abgelaufener Verjährungsfrist eine vorherige Begehung stattfinden müssen. Tatsächlich war eine Begehung in 6 % der Fälle dokumentiert.

In HHV-Bau war als Tag der Begehung vor Ablauf der Verjährungsfrist für die Mängelansprüche häufig das Datum der Abnahme eingetragen. Dies hat zur Folge, dass die Erinnerung an die ausstehende Begehung vor Ablauf der Verjährungsfrist durch das Programm nicht stattfindet und die Begehung übersehen werden kann.

Beispielhaft kann die Gebäudeautomation über 490.000 € beim Neubau eines Klinikgebäudes genannt werden. Die „Begehung vor Ablauf der Mängelanspruchsfrist“ fand erst nach Ablauf der Frist statt. Dabei wurde festgestellt, dass die Mängel aus dem Abnahmeprotokoll noch nicht beseitigt waren.

Im Straßenbau hätte bei 237 Aufträgen mit abgelaufener Verjährungsfrist für die Mängelansprüche eine vorherige Begehung stattfinden müssen. Tatsächlich war eine Begehung in 54 % der Fälle dokumentiert.

21.3 Würdigung und Empfehlungen

Wegen der weitreichenden Wirkungen ist die Abnahme bei staatlichen Baumaßnahmen besonders sorgfältig vorzubereiten, durchzuführen und zu dokumentieren.

- Fehlende oder fehlerhafte Abnahmen,
- fehlende oder fehlerhafte Fristangaben sowie
- fehlende Begehungen vor Ablauf der Verjährungsfrist für Mängelansprüche

erschweren die Nachverfolgung der Mängelbeseitigung und die Geltendmachung von Ansprüchen erheblich. Somit besteht ein bedeutendes Risiko, dass Mängel, die vor Abnahme oder innerhalb der Verjährungsfrist entstehen, nicht oder nicht auf Kosten des Auftragnehmers behoben werden, sondern zulasten des Staates beseitigt werden müssen.

Der ORH empfiehlt im Interesse eines funktionierenden Abnahme- und Gewährleistungsmanagements durch die Bauverwaltung, dass

- bei allen Bauleistungen die Abnahmen wie nach dem VHB Bayern vorgesehen durchgeführt und dokumentiert werden,

- die Verjährungsfristen für die Mängelansprüche korrekt festgelegt und in den Staatlichen Bauämtern an zentraler Stelle dokumentiert und überwacht werden,
- die Begehungen zur Feststellung evtl. Mängel rechtzeitig vor Ablauf der Verjährungsfrist stattfinden und die Beseitigung der dabei festgestellten Mängel konsequent eingefordert und dokumentiert wird,
- die Zuständigkeiten und Abläufe in den Staatlichen Bauämtern für den Hoch- und den Straßenbau einheitlich geregelt werden,
- das Programm HHV-Bau um Plausibilitätsprüfungen ergänzt wird, um versäumte oder fehlerhafte Eintragungen zu vermeiden,
- die Mitarbeiter in den Bauämtern zu den Themen Abnahme, Gewährleistung, Verjährung und im Umgang mit dem Programm HHV-Bau geschult werden,
- für den Straßenbau ein einheitliches IT-System zur Überwachung der Mängelansprüche eingeführt wird.

21.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Bauministerium sichert zu, dass die Empfehlungen des ORH von der Staatsbauverwaltung umgesetzt würden. Als Schwerpunkte sollen Zuständigkeiten und Abläufe einheitlich geregelt sowie die Mitarbeiter in den Bauämtern zu den Themen Abnahme, Gewährleistung und Verjährung intensiv geschult werden.

Die Folgerungen aus der Prüfungsmitteilung des ORH würden in den Dienstbesprechungen intensiv besprochen werden. Darüber hinaus seien die Behördenleitungen der Staatlichen Bauämter um zeitnahe Umsetzung der Maßnahmen in eigener Verantwortung sowie um Evaluation der Behebung der Defizite gebeten worden.

21.5 Schlussbemerkung


Die Prüfung des ORH belegt schwerwiegende Lücken beim Abnahme- und Gewährleistungsmanagement der Bauverwaltung. Gravierende Folgeschäden und finanzielle Nachteile drohen zulasten des Staates. Aus Sicht des ORH reicht es nicht aus, die dringend erforderlichen Verbesserungsschritte nur in die Verantwortung der Bauämter zu legen. Die nötige Steuerung und insbesondere die Evaluation ist Aufgabe des Bauministeriums.



STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ

22 Vergabestellen im Umweltressort

(Kap. 12 01, 12 09, 12 14, 12 23, 12 77)

 **Das Umweltministerium hat für seinen Geschäftsbereich im Jahr 2008 ein zentrales Vergabeservicezentrum eingerichtet. Entgegen der Zielsetzung der Staatsregierung führte dies bis heute nicht zu einer erkennbaren Reduzierung der Anzahl der zahlreichen Vergabestellen. Der ORH empfiehlt, diese deutlich zu verringern und den Abschluss weiterer Rahmenvereinbarungen voranzutreiben.**

Der ORH hat 2018 gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach und Würzburg die Organisation der Vergabestellen im Umweltressort geprüft. Hierzu hat er die Aufgaben und Zuständigkeiten des Vergabeservicezentrums am Landesamt für Umwelt (LfU) und der Vergabestellen am Umweltministerium, am Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL)¹⁰² sowie exemplarisch an vier Wasserwirtschaftsämtern und einer Nationalparkverwaltung untersucht. Schwerpunkt der Prüfung, die den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zum Gegenstand hatte, war zu klären, inwieweit im Geschäftsbereich eine Reduzierung bzw. Konzentration der Vergabestellen erreicht wurde.

22.1 Ausgangslage

Die Vergabe beinhaltet die entgeltliche Beschaffung von Waren und Dienstleistungen durch öffentliche Auftraggeber (z. B. Behörden des Freistaates Bayern). Dabei haben sie spezielle vergaberechtliche Regelungen zu beachten. Diese sehen unter anderem die Möglichkeit vor, mittels Rahmenvereinbarungen den Bedarf an bestimmten Waren oder Leistungen verschiedener Behörden zu bündeln und gemeinsam auszuschreiben (z. B. Büromöbel oder Druckerpapier).¹⁰³ Somit muss nicht jede Behörde im Einzelfall ein vergaberechtliches Verfahren durchführen, sondern kann ihren Bedarf aus der Rahmenvereinbarung abrufen.

Das Vergaberecht sieht vor, dass Ausschreibungen vermehrt in elektronischer Form abgewickelt werden müssen. So sind alle europaweiten Ausschreibungen seit 18.10.2018 elektronisch durchzuführen. Mittlerweile ist die elektronische Vergabe gesetzlich geregelt.¹⁰⁴

Abgesehen von vergaberechtlichen Vorgaben treten öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung von Waren und Leistungen am Markt wie Private auf und schließen privatrechtliche Verträge. Als Vergabestelle kann jede Behörde oder auch Organisationseinheit einer Behörde auftreten, die eigenverantwortlich öffentliche Aufträge, z. B. für Liefer- und Dienstleistungen, ausschreibt und ein Vergabeverfahren durchführt.

¹⁰² Ohne den Bereich Gesundheit des LGL, der seit dem Jahr 2009 dem Zuständigkeitsbereich des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege zugeordnet ist.

¹⁰³ § 103 Abs. 5 GWB, § 21 VgV, § 15 UVgO.

¹⁰⁴ §§ 9 Abs. 1, 81 S. 2 VgV, §§ 7 Abs. 1, 38 Abs. 3 u. 4 UVgO, Nrn. 1 u. 4 VVöA.



Die Staatsregierung beauftragte zunächst im Jahr 2005 und dann 2008 die Ressorts, in ihrem Geschäftsbereich die Anzahl der Vergabestellen zu reduzieren und auf wenige Vergabestellen zu konzentrieren. Gleichzeitig wurde die Einführung eines elektronischen Beschaffungs- und Vergabemanagementsystems für Liefer- und Dienstleistungen beschlossen. Damit sollten unter anderem die Arbeitsabläufe optimiert, eine erhöhte Verfahrenssicherheit gewährleistet und durch die Bündelung von Aufträgen Markt Vorteile erreicht werden. Zudem sollten zentrale Vergabestellen in den Ressorts eingerichtet werden. Beides gilt für alle Dienststellen des Freistaates.

Im Jahr 2006 hatte das Umweltministerium festgestellt, dass bisher die Vergabe im Geschäftsbereich fast ausschließlich dezentral erfolgte. Nicht ermittelt hatte es dabei die damalige Anzahl der Stellen im Umweltministerium und in seinen nachgeordneten Behörden, die sich mit der Vergabe befassen. Das Umweltministerium kam damals zu dem Ergebnis, dass durch eine Bedarfsbündelung Vergabeverfahren wirtschaftlicher und effizienter erledigt werden können. Da die Durchführung von Vergabeverfahren eingehender Kenntnisse bedürfe, finde mit der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle auch eine Bündelung von Kompetenz statt.

Im Jahr 2018 umfasste der Geschäftsbereich des Umweltressorts neben dem Umweltministerium 23 Behörden (LfU und LGL, 2 Nationalparkverwaltungen, Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen sowie 17 Wasserwirtschaftsämter) mit über 90 Dienststellen.

22.2 Feststellungen

Das Umweltministerium hat sich für seinen Ressortbereich - nach einem einjährigen Pilotbetrieb mit zwei zentralen Vergabestellen an den beiden Landesämtern - im Mai 2008 für den Weiterbetrieb einer Vergabestelle entschieden. Diese wurde in der Geschäftsverteilung als Referat „Vergabeservicezentrum (VSZ)“ der Zentralabteilung beim LfU zugewiesen.

Als Aufgaben des VSZ hat es festgelegt: die Vergabe von Einzelleistungen und gebündelten Leistungen in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnik sowie Laborbedarf und Büroausstattung. Die Serviceleistungen beinhalten die Bedarfserfassung und Bedarfsbündelung im Geschäftsbereich. Durch Rahmenvereinbarungen soll das VSZ gleichartige Beschaffungskonditionen für alle Behörden im Umweltressort sicherstellen. Darüber hinaus soll es die Einführung der elektronischen Vergabe federführend und koordinierend begleiten. Seit 2014 nutzt es das System selbst. Ebenso wurde geregelt, wie die Behörden im Geschäftsbereich bei der Vergabe mit dem VSZ zusammenwirken sollen.

Ziel der Aufgabenübertragung an das VSZ war, dass sämtliche Behörden im Geschäftsbereich, einschließlich des Umweltministeriums, die angebotenen Leistungen des neu geschaffenen Zentrums in Anspruch nehmen.

Hinsichtlich der Entwicklung der Geschäftstätigkeit des VSZ von der Gründung im Jahr 2008 über die ersten Rahmenvereinbarungen im Jahr 2012 bis heute setzt das Umweltministerium nach eigenen Angaben auf das Prinzip eines sog. organischen Wachstums, d. h. das Umweltministerium greift über die bisherigen Festlegungen hinaus nicht aktiv in eine weitere Entwicklung hin zu zentraleren Vergabestrukturen ein.

22.2.1 Anzahl der Vergabestellen

Das Umweltministerium sieht als Vergabestelle diejenigen Einheiten, die innerhalb einer Behörde befugt sind, Aufträge selbst zu vergeben und Verträge zu unterzeichnen. Im Sinne dieser Definition unterhält nach Aussage des Umweltministeriums jede Dienststelle neben dem VSZ weiterhin eigene Vergabestellen; diese sind in verschiedene Organisationseinheiten (Referate und Sachgebiete) eingegliedert.

Die Bandbreite bei der Anzahl der Vergabestellen liegt in den einzelnen Behörden zwischen 6 (Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald) und 57 (Umweltministerium). Seit 2018 treten im LfU in 11 Abteilungen eine Vielzahl von Referaten als Vergabestellen auf. Im LGL sind neben den Sachgebieten „Rechtsangelegenheiten, Vergabestelle“ und „Haushalt“ noch 17 Vergabestellen tätig. Bei der Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald sind alle 5 Sachgebiete sowie die Stabsstelle Vergabestellen.

Im Laufe des Jahres 2018 hat im Umweltministerium eine Zentralisierung stattgefunden, die evaluiert wurde. Damit konnte für ausgewählte Vergabeverfahren, die in Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen durchgeführt werden, eine Konzentration im Justizariat erreicht werden.

Im Umweltministerium gibt es bis heute keine detaillierten Vorgaben, in welchem Zeitraum die Anzahl der bestehenden Vergabestellen reduziert werden soll.

22.2.2 Rahmenvereinbarungen

Das Umweltministerium ermittelte im Vorfeld¹⁰⁵ der Zentralisierung für das Jahr 2004 bei Liefer- und Dienstleistungen im Geschäftsbereich etwa 50.000 Vergaben. Diese umfassten ein Auftragsvolumen von 60 Mio. €, wobei die Wasserwirtschaftsverwaltung (52 %) und die Landesämter (43 %) den größten Anteil daran hatten. Beschaffungsschwerpunkte waren die Bereiche „Labor“ (28 %), „Fachbedarf“ (27 %) und „Geschäftsbedarf“ (17 %).

¹⁰⁵ Basis der Auswertung war eine Befragung bei 44 Stellen im Geschäftsbereich im Jahr 2005.



Ab dem Jahr 2012 standen über das VSZ erstmalig Rahmenvereinbarungen für den Geschäftsbereich zur Verfügung. Sie beinhalteten zunächst die zentrale Beschaffung von Bürostühlen, Druckerpapier und Hygienepapier und wurden in den folgenden Jahren auf die zentrale Beschaffung von Multifunktionsgeräten, Büromaterial und Büromöbel erweitert. Darüber hinaus sind Rahmenvereinbarungen auch für den Spezialbedarf

von einzelnen Behörden im Ressort nutzbar wie arbeitsmedizinische Betreuung oder Arbeitsschutzkleidung. Abgesehen von diesen Rahmenvereinbarungen beschafften die dem Umweltministerium nachgeordneten Behörden ihren jeweiligen Bedarf eigenständig.

Im Bereich Laborbedarf (Geräte und Massenbedarf) erfolgte die Vergabe für die beiden Landesämter nicht zentralisiert. Für die Beschaffung von Laborbedarf existiert bis heute keine zentrale Rahmenvereinbarung. Das LGL beschaffte entgegen den ressortinternen Vorgaben insbesondere nahezu seinen gesamten Labormassenbedarf in Höhe von 2,5 Mio. € pro Jahr sowie seine Laborgeräte in eigener Zuständigkeit ohne Abstimmung mit dem VSZ.

Seit den ressortinternen Festlegungen im Jahr 2008 erfolgte keine formale Aufgabenerweiterung im VSZ. Im Laufe der Prüfung hielt das Umweltministerium weitere Rahmenvereinbarungen für vorstellbar: So könnten für Reinigungsleistungen einheitliche Vorgaben geschaffen werden. Auch könnten die 17 Wasserwirtschaftsämter eine zentrale Beschaffung ihrer Dienstfahrzeuge anstreben. Erste Schritte seien eingeleitet.

Die Beschaffung aller Dienstfahrzeuge im Geschäftsbereich erfolgte bislang nicht zentral, sondern an den jeweiligen Behörden bzw. auch Dienststellen im nachgeordneten Bereich, d. h. bei jedem Landesamt (LfU und LGL), bei jeder Nationalparkverwaltung und bei jedem Wasserwirtschaftsamt jeweils eigenständig.

22.3 Würdigung und Empfehlungen

22.3.1 Anzahl der Vergabestellen

Das Umweltministerium hat das von der Staatsregierung gesetzte Ziel, die Vergabestellen auf wenige Stellen im jeweiligen Geschäftsbereich zu reduzieren, bis heute nicht konsequent umgesetzt. Die Dienststellen schöpfen nach wie vor durch die immer noch hohe Anzahl der bestehenden Vergabestellen mögliche Synergieeffekte bei der zentralen Vergabe von Aufträgen nicht ausreichend aus. Der ORH empfiehlt, die Vergabestellen deutlich zu reduzieren und dafür klare Vorgaben und einen Zeitrahmen zu setzen.

Mit einer stärkeren Auslastung des VSZ ließen sich auch die gesetzlichen Vorgaben zur verpflichtenden Nutzung der elektronischen Vergabe leichter umsetzen. Damit müssten sich zahlreiche Dienststellen nicht mit Vergabeverfahren und dessen Umstellung auf eine elektronische Vergabe befassen.

22.3.2 Rahmenvereinbarungen

Die verfügbaren Rahmenvereinbarungen stellen für die einzelnen Behörden eine Verwaltungsvereinfachung und in Folge eine Arbeitserleichterung dar. Der Abschluss weiterer Rahmenvereinbarungen durch das VSZ zur zentralen Beschaffung gebündelter Leistungen und damit Erzielung wirtschaftlicher Vorteile sollte vorangetrieben werden.

Der ORH hält es für nicht effizient, dass es im Bereich des Labormassenbedarfs keine Abstimmung zwischen dem LGL und dem VSZ bzw. LfU gibt. Nahezu den gesamten Labormassenbedarf außerhalb einer Rahmenvereinbarung zu beschaffen, wie es am LGL die Regel ist, ist aus Sicht des ORH nicht wirtschaftlich. Der ORH regt an, den gemeinsamen Bedarf des LfU und des LGL zu ermitteln sowie die Beschaffung über Rahmenvereinbarungen und über das gemeinsame VSZ abzuwickeln, das bereits zentral den Laborbedarf für das LfU beschafft.

Der ORH empfiehlt, die Beschaffung der Dienstfahrzeuge im gesamten Geschäftsbereich zu bündeln und Rahmenvereinbarungen, insbesondere für Standard-Dienstfahrzeuge zu prüfen. Die von den Wasserwirtschaftsämtern erwogene zentrale Beschaffung wäre ein erster, aber noch unzureichender Schritt.

Nach Meinung des ORH hätte das Umweltministerium längst stärker steuern sollen, um die Zentralisierung der Vergabestellen am VSZ zu forcieren.

22.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Umweltministerium sieht seinerseits Handlungsbedarf. Es verweist auf die Reduzierung von Vergabestellen z. B. im Landesamt für Umwelt.

Vor allem komplexe Beschaffungsvorgänge sollen künftig durch den zentralen Vergabeservice am LfU unterstützt werden. Bei Vergaben bis 25.000 € sollen durch qualitätssichernde Maßnahmen weitere Verbesserungen erzielt werden; eine Konzentration auf die zentrale Vergabestelle werde hier nicht forciert.


22.5 Schlussbemerkung

Das Umweltministerium ist gefordert, effizientere Vergabestrukturen zu schaffen. Der ORH empfiehlt dazu, die zahlreichen Vergabestellen im Geschäftsbereich deutlich zu verringern und den Abschluss weiterer Rahmenvereinbarungen voranzutreiben. Das Umweltministerium sollte hierzu zeitnah klare inhaltliche Vorgaben machen und einen Zeitplan für die Umsetzung festlegen.



23 Initiative „Gesund.Leben.Bayern.“

(Kap. 14 05 Tit. 633 94/684 94/685 94/686 94)

 **Das seit 2005 bestehende Förderprogramm „Gesund.Leben.Bayern.“ hatte der ORH im Jahr 2008 erstmals geprüft. Die damals festgestellten Mängel hat das Gesundheitsministerium trotz Zusicherung seit 10 Jahren nicht abgestellt. Die Verpflichtung, den Fördervollzug korrekt zu gestalten und den effizienten Einsatz von Haushaltsmitteln sicherzustellen, wurde damit nicht erfüllt.**

Der ORH hat mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg das staatliche Förderprogramm Initiative „Gesund.Leben.Bayern.“ geprüft. Dabei hat er u. a. alle 49 in den Jahren 2012 bis 2016 gewährten Förderungen für Maßnahmen privater und öffentlicher Zuwendungsempfänger gesichtet und davon 14 vor Ort vertieft geprüft.

Die Prüfung schließt an die bereits im Jahr 2008 erfolgte Prüfung des Förderprogramms durch den ORH an. Maßstab ist erneut die Ordnungsmäßigkeit des Fördervollzugs. Insbesondere wurde geprüft, ob die aufgrund der letzten Prüfung vom Ministerium zugesagten Änderungen umgesetzt wurden.

23.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Initiative „Gesund.Leben.Bayern.“ fördert das Gesundheitsministerium¹⁰⁶ seit 2005 „wegweisende Projekte“ im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung.¹⁰⁷

Die Förderung erfolgt nach der BayHO. Spezielle, auf das Programm abgestimmte, Förderrichtlinien existieren nicht. Es bestehen nach den Antragshinweisen¹⁰⁸ des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) keine fixen Vorgaben zur finanziellen Höchstförderung. Die Förderentscheidung trifft das Gesundheitsministerium selbst. Die weitere Abwicklung des Förderverfahrens obliegt dem LGL, insbesondere der Erlass der Bewilligungsbescheide und die Prüfung der Verwendungsnachweise.

Für die Jahre 2012 bis 2016 waren im Haushalt bei Kap. 14 05¹⁰⁹ jährlich 2,6 Mio. € für das Förderprogramm eingestellt, in diesen fünf Jahren also 13 Mio. €, von denen tatsächlich 5,6 Mio. € für das eigentliche Förderprogramm eingesetzt wurden.

Der ORH hatte 2008 u. a. festgestellt, dass die Verwendungsnachweise nicht geprüft wurden. Darüber hinaus hatte es die Verwaltung versäumt zu überwachen, ob die Zuwendungsempfänger das Vergaberecht eingehalten hatten. Da zudem der verwaltungsrechtliche Fördervollzug durch wissenschaftliches Fachpersonal nur unvollständig

¹⁰⁶ Gemäß StRGVV: StMUG; ab 11.10.2013: StMGP.

¹⁰⁷ https://www.lgl.bayern.de/gesundheitspraevention/bayerisches_praeventionsprogramm/gesund_leben_bayern.htm; abgerufen am 06.02.2020.

¹⁰⁸ https://www.lgl.bayern.de/downloads/gesundheitspraevention/doc/hinweise_fuer_antragsteller.pdf; abgerufen am 06.02.2020.

¹⁰⁹ 2012/2013: Kap. 12 08; 2014: Kap. 14 03 (Anm.: Die jeweiligen Titel blieben gleich).



erfüllt wurde, hatte der ORH dessen Übertragung auf Verwaltungspersonal der 3. Qualifikationsebene (QE) mit Kenntnissen in Haushalts-, Zuwendungs- und Vertragsrecht empfohlen.

Das damals zuständige Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (StMUG) hatte daraufhin 2009 zugesichert, dass die erforderliche Unterstützung im Verwaltungs- und Haushaltsrecht im LGL vom Rechtssachgebiet Forschungskoordination und vom Sachgebiet Haushalt geleistet werden und im Rahmen einer Neuorganisation eine dauerhafte Übertragung auf das Sachgebiet Forschungskoordination erfolgen solle.

23.2 Feststellungen

23.2.1 Prüfung von Verwendungsnachweisen

Das LGL hatte die Prüfung der Verwendungsnachweise bei 45 aller insgesamt vom ORH gesichteten 49 Förderungen für Maßnahmen privater und öffentlicher Zuwendungsempfänger der Jahre 2012 bis 2016 bestätigt.

Nach Haushaltsrecht¹¹⁰ sind alle Verwendungsnachweise unverzüglich nach Eingang daraufhin zu untersuchen, ob nach den darin enthaltenen Angaben Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind. Dabei sind insbesondere der Sachbericht und der zahlenmäßige Nachweis auf Schlüssigkeit zu überprüfen und mit dem Finanzierungsplan abzugleichen. Das LGL forderte keine Korrektur von offensichtlich fehlerhaft ausgefüllten Verwendungsnachweisen.

Über diese cursorische Prüfung hinaus soll nach Haushaltsrecht eine stichprobenweise Auswahl von Zuwendungsfällen vertieft geprüft werden. Auf diese verzichtete das LGL in allen von ihm abschließend behandelten Verwendungsnachweisen, die 92 % aller im Zeitraum 2012 bis 2016 geförderten Maßnahmen privater und kommunaler Träger entsprechen. Bei keinem Verwendungsnachweis forderte das LGL wenigstens stichprobenartig Belege bei den Zuwendungsempfängern an. Belegkopien fanden sich ausschließlich in denjenigen Akten, in denen die Zuwendungsempfänger diese unaufgefordert dem Verwendungsnachweis beigelegt hatten. Ob das LGL diese prüfte, konnte den Förderakten ebenfalls nicht entnommen werden. Es befand sich weder ein Prüfzeichen auf den Belegen noch dokumentierten Prüfungsvermerke ein Ergebnis. Alle 45 abschließend behandelten Verwendungsnachweise wurden mit der Bemerkung abgeschlossen, dass die fachtechnische Prüfung keine Beanstandung ergeben hätte und die staatliche Zuwendung ordnungsgemäß verwendet worden wäre. Weitergehende Ausführungen oder Erläuterungen fehlten in allen Förderakten.

¹¹⁰ VV Nr. 11 zu Art. 44 BayHO.

Die vertiefte Prüfung des ORH von 14 Maßnahmen ergab bei 5 Maßnahmen im Detail fehlerhaft ausgefüllte Verwendungsnachweise, insbesondere fehlten korrekte Angaben der Gesamtausgaben. In einem Fall waren Einnahmepositionen als Ausgaben deklariert worden.

Die Verwendungsnachweisprüfung des LGL erfolgte nach wie vor durch wissenschaftliches Fachpersonal im LGL. Die im Jahr 2009 zugesagte Unterstützung und dauerhafte Aufgabenübertragung auf Verwaltungspersonal fand bislang nicht statt.

23.2.2 Einhaltung des Vergaberechts

Das LGL verpflichtete alle privaten und kommunalen Zuwendungsempfänger im Zuwendungsbescheid zur Beachtung der Vergabevorschriften. Das LGL prüfte bisher nicht, ob diese von den Zuwendungsempfängern eingehalten wurden. Bei keiner der 49 vom ORH gesichteten Fördermaßnahmen forderte es bei den Projektträgern Vergabeunterlagen an.

Die örtlichen Erhebungen des ORH ergaben zahlreiche Vergabeverstöße der Zuwendungsempfänger. Beispielsweise wurde ein Druckauftrag über 14.000 € ohne die vorige Einholung von weiteren Vergleichsangeboten erteilt. In einem Fall wurde eine IT-Dienstleistung über 49.100 € ohne Ausschreibung in Auftrag gegeben, obwohl der Schwellenwert (25.000 €) für die förmliche Ausschreibungspflicht deutlich überschritten war. Es fehlten zudem die erforderlichen Vergabedokumentationen.¹¹¹

23.2.3 Förderung von Personalausgaben

Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit setzt die Förderung von Personalausgaben voraus, dass das Personal die fachlichen Voraussetzungen für die Tätigkeit im Rahmen des geförderten Projekts erfüllt. Außerdem müssen der Arbeitsaufwand und die vereinbarte Vergütung für die geförderte Tätigkeit angemessen sein.

Bei 9 der 14 vom ORH vertieft geprüften Förderungen für Maßnahmen nichtstaatlicher Träger förderte das LGL deren Personalausgaben; deren Höhe betrug lt. Kosten- und Finanzierungsplänen der Förderempfänger in der Summe über 620.000 €. Die Personalausgaben waren jeweils als Summe im Finanzierungsplan des Antrags angegeben. Die von den Antragstellern angegebenen Personalausgaben wurden jeweils als zuwendungsfähig in den Bewilligungsbescheid übernommen. Eine Überprüfung der Personalausgaben erfolgte lt. Akten nicht. Eine Festlegung, welches Personal mit welcher Vergütung in welchem zeitlichen Umfang gefördert wurde, erfolgte weder im Bewilligungsbescheid noch im Prüfvermerk.

¹¹¹ § 20 VOL/A.



23.3 Würdigung

23.3.1 Prüfung von Verwendungsnachweisen

Eine sorgfältige und zeitnahe Prüfung von Verwendungsnachweisen dient dazu, dass Fördermittel zweckentsprechend verwendet werden und ist Voraussetzung dafür, Schwachstellen im Vollzug zu erkennen. Die in allen Fällen vorgeschriebene kursorische und stichprobenweise vertiefte Prüfung hatte das LGL zwar formal bestätigt, aber inhaltlich nicht durchgeführt. Der ORH hatte in einer anderen Prüfung schon früher festgestellt, dass das LGL pflichtwidrig jegliche Verwendungsnachweisprüfung unterlassen hat.¹¹² Der ORH sieht darin einen wiederholten Pflichtverstoß.

Das StMUG hatte 2009 mitgeteilt, dass die Verwendungsnachweise künftig vom Rechtsachgebiet des LGL geprüft werden. Die Prüfung ist jedoch beim Fachsachgebiet und seinem wissenschaftlichen Personal verblieben. Diese Bearbeitung stellte sich bei der aktuellen Prüfung des ORH unverändert als unzureichend dar, entsprach also nicht den geltenden zuwendungsrechtlichen Vorschriften.

23.3.2 Einhaltung des Vergaberechts

Mit der Verpflichtung, die Vergabebestimmungen einzuhalten, soll größtmöglicher Wettbewerb erreicht und damit entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit das bestmögliche Angebot erzielt werden. Die Nichtbeachtung der VOL/A und die Anwendung des falschen Vergabeverfahrens können schwere Vergabeverstöße darstellen, bei denen grundsätzlich ein Widerruf des Zuwendungsbescheids und die Neufestsetzung (Kürzung) der Zuwendung vorzunehmen ist.¹¹³ Das LGL hat das in keinem Fall geprüft.

Auch die unterbliebene Kontrolle der Einhaltung des Vergaberechts war bereits Thema in der ORH-Prüfung 2008. Obwohl die Prüfung des Vergaberechts vom StMUG zugesichert worden war, hat das LGL dies über 10 Jahre nicht umgesetzt.

23.3.3 Personalausgaben

Aufgrund der unterbliebenen Prüfung der Personalausgaben war nicht sichergestellt, dass alle beantragten Ausgaben den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen und zuwendungsfähig sind. Daher war auch nicht gesichert, ob die Zuwendungen zu Recht gewährt worden sind.

¹¹² ORH-Bericht 2018 TNr. 56.

¹¹³ Nr. 5 i. V. m. Nrn. 3.2 und 4 der Richtlinien zur Rückforderung von Zuwendungen bei schweren Vergabeverstößen (FMBek vom 23.11.2006, StAnz. Nr. 49, AllIMBl. S. 709, FMBl. S. 228, geändert durch § 4 der FMBek vom 02.01.2017, FMBl. S. 38).

23.4 Stellungnahme der Verwaltung

Dem LGL sei aufgrund fehlender personeller Ressourcen bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs eine frühere Umsetzung der ORH-Vorgaben nicht möglich gewesen.

Derzeit werde generell an einer Neuausrichtung der Förderverfahren am LGL gearbeitet. Die Initiative „Gesund.Leben.Bayern.“ werde ebenso wie alle anderen Förderprogramme nunmehr zentral im Sachgebiet für allgemeine Rechtsangelegenheiten angesiedelt. Dort sollten alle administrativen und rechtlichen Tätigkeiten im Förderwesen zusammengeführt werden. Für den neuen Förderbereich, der mit 14 Stellen ausgestattet sei, hätten bereits erste Stellenausschreibungen und -besetzungen stattgefunden. Hierunter befänden sich 7 Planstellen, von denen 5 für Verwaltungsbeamte der 3. OE vorgesehen sind. Eine komplette Übernahme der Federführung der Förderverfahren erscheine dann Ende 2019 realistisch.

Durch die Integration des zentralen Förderbereichs in das Sachgebiet für allgemeine Rechtsangelegenheiten würden die zukünftige Prüfung der Verwendungsnachweise sowie die Vergabeprüfung optimiert werden.

23.5 Schlussbemerkung


Die schon in der ORH-Prüfung im Jahr 2008 festgestellten Mängel der zuwendungsrechtlichen Sachbearbeitung sind selbst nach fast 10 Jahren nicht abgestellt, obwohl dies zugesichert war. Zuwendungsrechtlich zwingende Vorgaben wurden damit seit Bestehen des Förderprogramms 2005 wiederholt nicht beachtet. Die Verpflichtung, den Fördervollzug korrekt zu gestalten und den effizienten Einsatz von Haushaltsmitteln sicherzustellen, wurde damit nicht erfüllt. Das Gesundheitsministerium muss dafür Sorge tragen, dass die vom LGL nach verschiedenen ORH-Prüfungen nun begonnenen Verbesserungen der Organisationsstruktur zur Behebung dieser Mängel baldmöglichst abgeschlossen werden.

Der ORH empfiehlt dringend, die festgestellten Mängel - soweit noch nicht geschehen - umgehend abzustellen.



24 **Klinikum der Universität München - Radiopharmaziegebäude**

(Kap. 15 08)

 **Das Klinikum der Universität München hat Bau und Betrieb seines Radiopharmaziegebäudes in Öffentlich-Privater Partnerschaft ausgeschrieben, ohne vorher die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu untersuchen und die notwendige Zustimmung des Aufsichtsrats einzuholen. Ohne fundierte wirtschaftliche Grundlagen hat das Klinikum verfrüht Entscheidungen getroffen. Im Ergebnis hat sich die Gesamtbelastung im Vergleich zur ursprünglichen Planung auf 44 Mio. € nahezu verdoppelt.**

Der ORH hat 2018/2019 an den Universitätsklinika den Fachbereich Nuklearmedizin auf Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft. Gegenstand der Querschnittsuntersuchung waren auch die Beschaffung und Finanzierung des Radiopharmaziegebäudes in einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP) am Klinikum der Universität München (Klinikum).

24.1 **Ausgangslage**

24.1.1 **Klinikum der Universität München**

Das Klinikum ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts; es steht unter der Rechtsaufsicht des Wissenschaftsministeriums. Ein Aufsichtsrat entscheidet in grundsätzlichen Angelegenheiten des Klinikums und überwacht die Tätigkeit des Klinikumsvorstands. Der Aufsichtsrat besteht zur Hälfte aus staatlichen Vertretern. Den Vorsitz führt der Wissenschaftsminister.¹¹⁴

Für seine Aufgaben in Forschung und Lehre sowie für sonstige Aufgaben gewährt der Freistaat dem Klinikum 145 Mio. € pro Jahr. Seine laufenden Aufwendungen für die Krankenversorgung muss das Klinikum selbst erwirtschaften. Für einzelne Bauvorhaben und Investitionen kann der Freistaat weitere Haushaltsmittel bewilligen.

24.1.2 **Arzneimittelrechtliche Anforderungen bei Herstellung von Radiopharmaka**

Die Nuklearmedizin arbeitet zur Untersuchung von Tumoren mit radioaktiven Arzneimitteln. Die Herstellung solcher Radiopharmaka fällt seit der Gesetzesänderung zum 23.07.2009 unter das Arzneimittelgesetz. Seitdem gelten die Regeln der „Good Manufacturing Practice“ (GMP), d. h. die Radiopharmaka dürfen nur noch unter pharmazeutischen Bedingungen in einem Reinraum-Labor hergestellt werden. Zur Umsetzung dieser erhöhten Anforderungen bestand eine Übergangsfrist von zwei Jahren. Bis zu deren

¹¹⁴ Organisation und Aufsicht sind im BayUniKlinG, insbesondere Art. 1 bis 8, geregelt.



Ablauf am 01.08.2011 musste das Klinikum entweder gesetzeskonforme Laborräume vorweisen¹¹⁵ oder gegenüber der Regierung von Oberbayern als Arzneimittelaufsichtsbehörde zumindest deutlich erkennbare Umsetzungsmaßnahmen nachweisen.

24.1.3 Öffentlich-Private Partnerschaft

Bei einer ÖPP arbeiten ein öffentlicher Auftraggeber und ein privater Partner langfristig zusammen. Solche Kooperationen können Planung, Bau, Unterhalt und Betrieb sowie in geeigneten Fällen auch Finanzierungsleistungen umfassen.

Für die Universitätsklinika gelten die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.¹¹⁶ Beim ÖPP-Beschaffungsprozess sollen also alle Beschaffungsvarianten ergebnisoffen gegenübergestellt werden. Vor einer Ausschreibung sollen ein ÖPP-Eignungstest und eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt sowie entsprechende Mittel im Haushalt veranschlagt werden.¹¹⁷

24.2 Feststellungen

Das ÖPP-Projekt des Fachbereichs Nuklearmedizin umfasst im Wesentlichen zwei Komponenten: Der private Partner errichtet das Radiopharmaziegebäude. Das Klinikum übernimmt entgeltlich das Gebäude und verpachtet dessen Produktionsteil gegen Entgelt an den privaten Partner. Dieser stellt dort Radiopharmaka für das Klinikum her und erhält dafür jährlich eine Pauschale. Das Klinikum nutzt den anderen Gebäudeteil für die Forschung und Entwicklung von neuen Radiopharmaka.

24.2.1 Beschaffung des Radiopharmaziegebäudes

Im September 2008 schlug der Fachbereich Nuklearmedizin dem Klinikumsvorstand vor, ein Radiopharmaziegebäude im Rahmen einer ÖPP zu beschaffen. Im Februar 2009 stimmte der Vorstand zu, ohne weitere Varianten in Betracht zu ziehen.

Im Juni 2009 veröffentlichte das Klinikum die europaweite Ausschreibung für das ÖPP-Projekt. Der Standort für das Radiopharmaziegebäude war in den Ausschreibungsunterlagen konkret benannt. Die Standortauswahl traf das Klinikum, ohne die für das staatliche Grundstück zuständige Immobilien Freistaat Bayern¹¹⁸ (IMBY) einzubinden. Ebenfalls holte der Klinikumsvorstand die vorherige Zustimmung des Aufsichtsrats¹¹⁹ zur Ausschreibung nicht ein, obwohl diese Voraussetzung hausintern bekannt war.

Im November 2009 befasste der Klinikumsvorstand den Aufsichtsrat erstmals mit der Beschaffung. Der Vorstand legte nun dem Aufsichtsrat vier Beschaffungsvarianten vor (ÖPP, Eigenrealisierung, Laborumbau, Kooperation mit dem Klinikum rechts der Isar).

¹¹⁵ § 144 Abs. 7 AMG.

¹¹⁶ Art. 5 Abs. 1 S. 2 BayUniKlinG.

¹¹⁷ Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (hg.): Leitfaden „Public Private Partnership zur Realisierung öffentlicher Baumaßnahmen in Bayern, Teil 1 Grundlagen“, Juli 2005; Wissenschaftsrat: Empfehlungen zu Public Private Partnerships (PPP) und Privatisierungen in der universitätsmedizinischen Krankenversorgung, 27.01.2006.

¹¹⁸ VV Nr. 3.3.5 zu Art. 64 BayHO.

¹¹⁹ Art. 8 BayUniKlinG.

Das laufende Vergabeverfahren blieb unerwähnt. Der Aufsichtsrat stimmte der Realisierung eines GMP-konformen Radiopharmaziegebäudes zu. Die konkrete Umsetzung sollte der Vorstand in enger Abstimmung mit dem Wissenschaftsministerium vornehmen.

Im Februar 2010 übersandte das Klinikum dem Wissenschaftsministerium auf dessen Nachfrage die Bekanntmachung der Ausschreibung. In einer darauffolgenden Besprechung mit Wissenschafts- und Finanzministerium wies das Klinikum darauf hin, dass ein Abbruch der Ausschreibung Schadensersatzansprüche der verbliebenen Bieter in Millionenhöhe nach sich ziehen könne.

Von März bis Mai 2010 führte das Klinikum einen ÖPP-Eignungstest und eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für zwei der vier Beschaffungsvarianten durch: ÖPP bzw. Eigenrealisierung. Die Ausgaben für beide Modelle waren fast identisch. Allerdings wurde für den Betriebsbeginn im Fall der ÖPP das Jahr 2012, im Fall der Eigenrealisierung das Jahr 2014 festgelegt - bei der ÖPP wurden zwei Jahre früher Erlöse eingeplant. Primär aus diesem Grund wurde die ÖPP vorteilhafter beurteilt.

Im Mai 2010 informierte der Klinikumsvorstand den Aufsichtsrat erstmals über das laufende Ausschreibungsverfahren. Aus den Sitzungsunterlagen ging nicht hervor, dass die Ausschreibung des ÖPP-Projekts bereits vor der Grundsatzentscheidung des Aufsichtsrats im November 2009 erfolgt war. Der Klinikumsvorstand bat den Aufsichtsrat, die Fortführung des Ausschreibungsverfahrens zu genehmigen. Er argumentierte mit erheblichem Zeitdruck, einem fehlenden Haushaltstitel für die Eigenrealisierung sowie mit Schadensersatzansprüchen der Bieter in Millionenhöhe bei Abbruch der Ausschreibung. Der Aufsichtsrat stimmte zu.

Im Juni 2010 stimmte die IMBY im Nachhinein der Standortwahl auf dem staatlichen Grundstück zu. Sie wies allerdings darauf hin, dass sie erst nach Beginn des Bieterverfahrens einbezogen wurde und damit Standort sowie bauliche Konzeption „alternativlos vorbestimmt“ waren.

Im Juli 2011 unterzeichnete das Klinikum die Kooperationsverträge mit dem privaten Partner. Dieser errichtete das Radiopharmaziegebäude von 2011 bis 2013.

24.2.2 Betriebsphase

Seit August 2013 stellt der private Partner im Produktionsteil des Gebäudes die Radiopharmaka für das Klinikum her. Das Klinikum zahlt hierfür eine jährliche Lieferpauschale von 1,5 Mio. €. Die vereinbarte Liefermenge nutzte das Klinikum 2014 bis 2017 zu 45 % aus.



Das Klinikum ging von einem Anstieg der Untersuchungen um 94 % während der Vertragslaufzeit aus, davon 33 % in den ersten fünf Jahren. Die dadurch erzielbaren Mehrerlöse wollte das Klinikum zur Finanzierung des ÖPP-Projekts nutzen. Tatsächlich stiegen die Untersuchungen seit Beginn der Betriebsphase 2013 bis 2017 um 2 %.

24.2.3 Finanzierung

Ursprünglich wollte das Klinikum vom privaten Partner nur den Forschungsgebäudeanteil (46 % der Gebäudefläche) übernehmen. Dafür ging das Klinikum 2009 von 3,4 Mio. € Kosten aus. Bei dieser Konstellation bekam der private Partner aber keinen Kredit zum Bau des Radiopharmaziegebäudes. Damit der private Partner die Finanzierungszusage seiner Bank erhielt, verpflichtete sich das Klinikum 2010, letztlich die gesamten Anschaffungskosten von 15 Mio. € zu übernehmen. Diese stundete der private Partner dem Klinikum über 15 Jahre und trat die Forderung an seine Bank ab. Im Ergebnis zahlt das Klinikum diese 15 Mio. € zuzüglich 7 Mio. € Zinsen direkt an die Bank.

Letztlich kostet das ÖPP-Projekt das Klinikum über die Vertragslaufzeit von 2013 bis 2028 44 Mio. € (Investitionskosten und Lieferpauschale für Radiopharmaka), welche das Klinikum aus dem laufenden Betrieb erwirtschaften muss. Im Vergleich zur ursprünglichen Planung vom August 2009 (Vergabevermerk) erhöhten sich die Ausgaben in der Summe um fast 21 Mio. €.

24.3 Würdigung

Das Klinikum hat vor Ausschreibung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Mangels fundierter wirtschaftlicher Grundlagen hat das Klinikum verfrüht Entscheidungen getroffen und letztlich das finanzielle Volumen des ÖPP-Projekts unterschätzt. Die Gesamtkosten von 44 Mio. € haben sich im Vergleich zur ursprünglichen Planung nahezu verdoppelt.

Der Klinikumsvorstand hat die notwendige Zustimmung des Aufsichtsrats vor Ausschreibung des ÖPP-Projekts trotz besseren Wissens nicht eingeholt. Es hat diesen Fehler im Laufe des Verfahrens auch nicht offengelegt.

In Folge der verfrühten Ausschreibung war der Entscheidungsspielraum von Aufsichtsrat des Klinikums und IMBY erheblich eingeschränkt. Ob Aufsichtsrat und IMBY angesichts der drohenden Schadensersatzforderungen in Millionenhöhe sich tatsächlich für eine andere Beschaffungsvariante hätten entscheiden können, erscheint zweifelhaft.

Der Klinikumsvorstand hat vor der Gesetzesänderung die Beschaffung des Radiopharmaziegebäudes geplant und sogar ausgeschrieben. Der erhebliche Zeitdruck bei der Entscheidung über die Beschaffungsvarianten ist also nicht durch das neue Arzneimittelgesetz entstanden. Anstatt sich von vornherein auf ein ÖPP-Modell zu konzentrieren, hätte der Klinikumsvorstand alle vier Beschaffungsvarianten ergebnisoffen gegenüberstellen können. Hätte er dies getan, hätte er pflichtgemäß den Aufsichtsrat rechtzeitig informieren können, damit dieser die Entscheidung über die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante hätte treffen können.

Bei Übernahme der kompletten Investitionskosten hat das Klinikum nicht bedarfsorientiert gehandelt, sondern im Interesse von privatem Partner und Bank. Weiterhin sind die geplanten Leistungszuwächse bei der Zahl der Untersuchungen bei weitem nicht eingetreten. Damit sind die Planungen des Klinikums zur Finanzierung des ÖPP-Projekts hinfällig. Das Betriebsergebnis des Klinikums wird dauerhaft belastet.

Letztlich haben die Beteiligten mit der geänderten Finanzierung bei diesem ÖPP-Projekt die Risikostruktur deutlich zulasten des Klinikums als öffentlichem Partner verschoben. Es ist damit eher ein staatliches Projekt mit privater Vorfinanzierung. Wegen dieser Konstellation sind die Möglichkeiten, das Betriebsergebnis zu verbessern, stark eingeschränkt.

24.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Klinikum sieht in der Rückschau ähnlich wie der ORH Verbesserungspotenzial bei der Abfolge des Beschaffungsprozesses. Dabei sei jedoch zu berücksichtigen, dass durch die Neufassung des Arzneimittelgesetzes zum 23.07.2009 großer Handlungsdruck bestanden habe. Nur durch das schnelle und entschiedene Handeln habe eine Stilllegung der Radiopharmaka-Produktion vermieden werden können.

Laut Klinikum stehe den gestiegenen Anschaffungskosten aufgrund des zusätzlich erworbenen Produktionsteils auch ein höherer Wert gegenüber.

Für einen Vergleich der Gesamtkosten solle nicht die ursprüngliche Planung vom August 2009 (Vergabevermerk), sondern die Kostenschätzung vom Mai 2010 herangezogen werden, da erst zu diesem Zeitpunkt ein belastbares und weitgehend ausgearbeitetes ÖPP-Modell vorgelegen habe. Danach würden sich die Mehrkosten auf 4,15 Mio. € belaufen.

Aus Sicht des Wissenschaftsministeriums sei die Einrichtung von GMP-konformen Flächen für Forschung und Lehre und die Eigenherstellung von Radiopharmaka durch das Klinikum unabweisbar notwendig gewesen. Hierzu seien verschiedene Varianten zur Realisierung geprüft worden. Sowohl aus zeitlichen als auch aus finanziellen Gründen sei die Realisierung im Rahmen eines ÖPP-Modells als beste Alternative eingeschätzt worden. Das bereits im Juni 2009 begonnene europaweite Ausschreibungsverfahren



(Verhandlungsverfahren) habe unter dem Vorbehalt einer endgültigen Genehmigung durch den Aufsichtsrat gestanden. Nach Durchführung von vergleichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und externer Bewertung habe der damalige Aufsichtsrat dem Projekt nach eingehender Prüfung am 10.05.2010 zugestimmt. Die verspätete Information des Aufsichtsrats durch den damaligen Vorstand über den Verfahrensschritt der Ausschreibung sei gerügt worden, die korrekte Einhaltung der Reihenfolge der Verfahrensschritte hätte jedoch zu keinem anderen Ergebnis geführt.

Der Aufsichtsrat lasse sich fortlaufend durch das Klinikum über die Umsetzung der Empfehlungen und Kritikpunkte des ORH berichten.

24.5 Schlussbemerkung


Der Klinikumsvorstand hat zum Bau und Betrieb seines Radiopharmaziegebäudes ein ÖPP-Projekt europaweit ausgeschrieben, ohne vorher die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu untersuchen. Der Klinikumsvorstand hat trotz besseren Wissens die notwendige Zustimmung des Aufsichtsrats vor der Ausschreibung nicht eingeholt und so dessen Entscheidungsspielraum massiv eingeschränkt. Damit hat der Vorstand seine Kompetenzen eindeutig überschritten, was letztlich nur zu einer Rüge des Wissenschaftsministeriums führte.

Das Wissenschaftsministerium räumt eine Kostensteigerung ein, die es auf Basis der Kostenschätzung vom Mai 2010 mit 4,15 Mio. € berechnet. Es lässt dabei außer Acht, dass das Klinikum zu diesem Zeitpunkt im Interesse des ÖPP-Partners bereits die gesamte Gebäudefinanzierung und damit eine deutlich höhere finanzielle Verpflichtung übernommen hatte. Die Gesamtbelastung hat sich also im Vergleich zur ursprünglichen Planung vom August 2009 auf 44 Mio. € nahezu verdoppelt.

Der ORH sieht gravierende Pflichtverstöße bei der Abwicklung dieses Projekts. Der ORH empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, dafür Sorge zu tragen, dass die Organe des Klinikums gerade bei wirtschaftlich bedeutenden Maßnahmen ihre jeweiligen Zuständigkeiten beachten und Pflichten erfüllen.

25 Hochschule für Musik Würzburg

(Kap. 15 63)

 **Die Lehrverpflichtungen an der Hochschule für Musik Würzburg wurden nur zum Teil erfüllt und zudem völlig unzureichend dokumentiert. Der ORH empfiehlt dringend, dass die Hochschule die Personalkapazitäten auslastet. Hochschulleitung und Wissenschaftsministerium sollten ihre Aufsicht endlich wirksam wahrnehmen.**

Der ORH hat 2017/2018 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth bei der Hochschule für Musik Würzburg u. a. die Einhaltung der Lehrverpflichtung geprüft. Prüfungsmaßstab war die Lehrverpflichtungsverordnung (LUFV).

25.1 Ausgangslage

Die Hochschule für Musik Würzburg ist eine der ältesten Musikausbildungsstätten Deutschlands. Das Fächerangebot ist vielfältig und umfasst u. a. Dirigieren, Komposition sowie alle Orchesterinstrumente. In den Abteilungen für Elementare Musikpädagogik, Historische Instrumente, Jazz, Kammermusik, Kirchenmusik, Musikergesundheit, Schulmusik und Populäre Musik werden besondere Schwerpunkte gesetzt.

Die Hochschule ist, wie andere Kunsthochschulen auch, nicht in Fakultäten gegliedert.¹²⁰ Daher übernimmt der Präsident die Aufgaben des Dekans¹²¹ und hat zusammen mit dem Studiendekan dafür Sorge zu tragen, dass alle zur Lehre verpflichteten Personen ihre Lehr- und Prüfungsverpflichtungen ordnungsgemäß erfüllen.¹²² Er ist damit für die Umsetzung der LUFV in der Hochschule verantwortlich¹²³ und ist auch Dienstvorgesetzter der Professoren, Beamten und Arbeitnehmer.¹²⁴ Einmal jährlich (für zwei Semester) soll der Präsident der Hochschule einen Bericht über die Erfüllung der Lehrverpflichtung an das Wissenschaftsministerium übermitteln.¹²⁵

Das Wissenschaftsministerium hat die Rechts- sowie die Fachaufsicht über die Hochschule.¹²⁶

Der ORH hatte die Lehrverpflichtung an dieser Hochschule bereits 2008 geprüft. Damals hatten bis zum Beginn der örtlichen Prüfung für das Wintersemester 2005/06 von den insgesamt 84 hauptamtlichen Lehrkräften (Lehrpersonen) 25 % bis Ende Juni 2006 noch keine Nachweise über die erbrachte Lehre vorgelegt. Für das Sommersemester 2005 waren es immer noch 21 % der Lehrpersonen, bei denen der Nachweis fehlte. Begründungen für Unterschreitungen des Lehrdeputats lagen in den meisten Fällen nicht vor.

¹²⁰ Art. 19 Abs. 3 S. 2 BayHSchG.

¹²¹ Art. 19 Abs. 4 S. 2 i. V. m. S. 1 Nr. 1 BayHSchG.

¹²² Art. 28 Abs. 4 S. 2 BayHSchG.

¹²³ Art. 21 Abs. 11 BayHSchG.

¹²⁴ Art. 21 Abs. 10 S. 1 BayHSchG.

¹²⁵ § 8 LUFV.

¹²⁶ Art. 74 i. V. m. Art. 12 BayHSchG.



Das Wissenschaftsministerium war damals aufgefordert worden, in geeigneter Form auf Vollständigkeit und zeitnahen Nachweis des erbrachten Lehrdeputats bei der Hochschule hinzuwirken. Dabei habe die Hochschulleitung dafür Sorge zu tragen, dass die Mitarbeiter ihre Deputatsverpflichtung vollständig erfüllen. Das Wissenschaftsministerium hatte die künftige Beachtung zugesichert.

25.2 Feststellungen

25.2.1 Verfahren beim Nachweis über die Erfüllung der Lehrverpflichtung

An der Hochschule waren im Wintersemester 2015/16 und Sommersemester 2016 jeweils 74 Lehrpersonen tätig. Der Umfang der Lehrverpflichtung richtet sich nach den Vorschriften der LUFV.

Die Lehre erfolgte an der Hochschule für Musik durch Gruppen- und Einzelunterricht. In einem Tabellenkalkulationsprogramm wurden Unterricht, die Anzahl der Lehrveranstaltungsstunden sowie bei Einzelunterricht der Name des Studierenden erfasst. Zu Beginn des Semesters erhielten die Lehrpersonen die sie betreffende Kalkulationsdatei mit den geplanten Lehrveranstaltungen, am Ende des Semesters ein Formular, mit dem sie bestätigten, dass sie die Lehre gehalten bzw. welche Änderungen sich gegenüber der Planung ergeben hatten.

Die Lehrverpflichtung sowie die erbrachte Lehre wurden abschließend nach Personen getrennt in eine Übersichtsliste eingetragen, in der das Über- bzw. Unterdeputat je Lehrperson festgestellt wurde. Für das betroffene Studienjahr übermittelte der Präsident der Hochschule diese Übersichtslisten als Bericht an das Wissenschaftsministerium.

Der ORH hat festgestellt, dass

- weder die Kalkulationsdateien noch die Formulare für die Feststellung der erbrachten Lehre wesentliche Angaben zur Art der Lehrveranstaltung¹²⁷ enthielten,
- für die beiden geprüften Semester im Mittel 52 %¹²⁸ der Lehrpersonen die Bestätigungen über die erbrachte Lehre nicht abgegeben hatten,
- die Übersichtslisten zum Teil nicht mit den Kalkulationsdateien für die einzelnen Lehrpersonen und/oder mit deren Bestätigung über die abgehaltene Lehre übereinstimmten.

Bereits während der Prüfung hatte der Präsident schriftlich zugesichert, die Hochschule werde zukünftig mit den Lehrpersonen Kontakt aufnehmen und diese auf ihre Lehrverpflichtung hinweisen.

¹²⁷ § 3 Abs. 2 LUFV.

¹²⁸ Wintersemester 2015/16 47 %; Sommersemester 2016 57 %.

25.2.2 Unterschreitung der Lehrverpflichtung

Nach dem Bericht der Hochschule für Musik erbrachten in den beiden geprüften Semestern jeweils 20 der 74 hauptamtlichen Lehrpersonen ihre Lehre nicht im nötigen Umfang, davon 18 weder im Wintersemester 2015/16 noch im Sommersemester 2016 vollständig. Die Unterschreitungen betragen in den beiden Semestern in der Summe 54,1 bzw. 75,3 Lehrveranstaltungsstunden je Woche der Vorlesungszeit. Dies entsprach Unterrichtsstunden im Wert von über 400.000 €¹²⁹ in einem Studienjahr.

Zudem fehlte im Bericht an das Wissenschaftsministerium eine Aussage, inwieweit von den Möglichkeiten zur Abweichung von der zu erbringenden Lehrverpflichtung Gebrauch gemacht wurde. Insbesondere war nicht erkennbar, ob Unterschreitungen bei der Lehrerfüllung in einzelnen Semestern wieder ausgeglichen wurden.¹³⁰

Der Präsident sicherte während der Prüfung zu, die Hochschule werde zukünftig die Über- und Unterdeputate tabellarisch erfassen. Darüber hinaus würden Lehrpersonen, die ihre Lehrverpflichtung nicht erfüllt hätten, über die Verpflichtung zum Nachholen von Unterricht informiert.

25.3 Würdigung und Empfehlungen

25.3.1 Verfahren beim Nachweis über die Erfüllung der Lehrverpflichtung

Der aus den Übersichtslisten bestehende Bericht über die erbrachte Lehre ist offensichtlich nicht zutreffend, da die entsprechenden Dateien weder in sich stimmig sind noch alle wesentlichen Angaben enthalten. Darüber hinaus haben auffallend viele Lehrpersonen die Bestätigungen über ihre abgehaltene Lehre entgegen klarer Dienstpflicht nicht abgegeben. Eine Rücklaufquote von lediglich rd. 50 % in den geprüften Semestern kann nicht akzeptiert werden.

Die Überwachung der Lehrverpflichtung durch die Hochschulleitung weist somit weiterhin erhebliche Mängel auf, entspricht also nicht gesetzlichen Pflichten. Und das, obwohl die Behebung der Mängel dem ORH schon anlässlich der Prüfung 2008 zugesichert worden war.

Der ORH empfiehlt dringend, dass die Hochschulleitung die Aufsicht über die Erfüllung der Lehrverpflichtung endlich wirksam wahrnimmt. Ein Verfahren, das den Einsatz der Arbeitskapazitäten nicht sicherstellt, ist ineffektiv.

Damit die Übersendung der Berichte an das Wissenschaftsministerium nicht ins Leere läuft, sind diese auch zu prüfen, was nur geringen Aufwand erfordert. Dies gilt erst recht, da aus der Prüfung 2008 entsprechende Mängel bekannt waren.

¹²⁹ Ermittelt nach den Personaldurchschnittskosten des Freistaates Bayern für 2016 (vgl. FMS vom 07.08.2015 Gz. 23-P 1509-1/4).

¹³⁰ § 2 Abs. 2 - 4 LUFV.



25.3.2 Unterschreitung der Lehrverpflichtung

Der Bericht der Hochschule an das Wissenschaftsministerium lässt nicht erkennen, inwieweit Untererfüllungen des Lehrdeputats wieder ausgeglichen wurden. Auch dies wurde bereits 2008 vom ORH beanstandet.

Unterschreitungen des Lehrdeputats lässt die Lehrverpflichtungsverordnung insgesamt bis zur Hälfte der individuellen Lehrverpflichtung zu. Der Ausgleich von Unterschreitungen ist innerhalb der folgenden zwei Studienjahre herbeizuführen, spätestens bis zur Beendigung des Dienstverhältnisses.¹³¹

Der ORH empfiehlt die Einführung von Konten, in denen Stundenüberhänge oder Stundenunterschreitungen festgehalten werden. Wird die Lehre anhaltend nicht erbracht, sind den Betroffenen andere geeignete Dienstaufgaben zu übertragen.

25.4 Stellungnahmen

Zur Aufforderung des ORH an das Wissenschaftsministerium verstärkt im Rahmen der Aufsicht tätig zu werden, hat sich dieses dahingehend geäußert, dass es nur noch vollständige Berichte akzeptieren werde. Darüber hinaus fordere es nun eine Angabe bei jeder Lehrkraft, ob die Erklärung über die erbrachte Lehre abgegeben wurde. Die Berichte würden vom Wissenschaftsministerium auf Plausibilität sowie auf die Korrektheit der angegebenen Lehrdeputate überprüft. Bei festgestellten Mängeln werde bei der Hochschule nachgefragt. Künftig werde ein besonderes Augenmerk auf den Abbau von Unterdeputaten gerichtet werden.

Laut der Hochschule lasse die derzeitige Situation in der Verwaltung eine kontinuierliche Überwachung der Nachweisabgabe nicht oder nur bedingt zu. Sie erhalte trotz mehrfacher Beantragung kein zusätzliches Personal, obwohl sie einen erheblichen Aufgabenzuwachs zu verzeichnen habe, was eine Kettenreaktion hervorrufe: Überstunden in unverhältnismäßigem Maß - Überlastung - Erkrankung bzw. Wechsel von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in andere Behörden und Probleme bezüglich einer qualifizierten Wiederbesetzung. Eine Nebenwirkung sei in der aktuellen Lage die pragmatische Konzentration auf das Allernotwendigste.

In wenigen Einzelfällen könne ein Deputatsausgleich nicht innerhalb von zwei Jahren durchgeführt werden. Mit den betroffenen Lehrpersonen seien längerfristige Maßnahmen vereinbart worden bzw. würden vereinbart. In einigen Fällen hätten aufgrund von Informationsdefiziten fehlerhafte Klassenlisten zum Positiven hin korrigiert werden können. In allen anderen Fällen sei der Ausgleich von Unterdeputaten geregelt worden. Ein entsprechender weiterer Bericht an das Wissenschaftsministerium sei in Vorbereitung. Auch hier wirke sich die derzeitige Unterbesetzung im Referat Personal verzögernd aus. Die Hochschule verfolge die Angelegenheit aber weiter, bis alle Fälle geklärt seien.

¹³¹ § 2 Abs. 4 LUFV.

25.5 Schlussbemerkung


Der ORH nimmt zur Kenntnis, dass die Hochschule unmittelbar tätig geworden sei. Allerdings fehlt bislang eine fundierte und konkrete Stellungnahme, inwieweit Unterdeputate in Folgejahren ausgeglichen wurden.

Der ORH empfiehlt dringend, dass die Hochschule die Personalkapazitäten der 74 Lehrpersonen voll auslastet, dies revisionssicher dokumentiert und die Hochschulleitung die Aufsicht über die Erfüllung der Lehrverpflichtung wirksam wahrnimmt.

Das Wissenschaftsministerium sollte seine Aufsicht verstärkt wahrnehmen, indem es die Berichte zur Auslastung der Lehrpersonen auf Schlüssigkeit prüft und gegebenenfalls andere geeignete Einsatzmöglichkeiten aufzeigt.

26 Förderung nichtstaatlicher Theater

(Kap. 15 05 TG 73)

 **Der Landtagsbeschluss zur leistungsbezogenen Förderung nichtstaatlicher Theater wird seit über zehn Jahren nicht beachtet. Die Überarbeitung der „Grundsätze für die Förderung nichtstaatlicher Theater“ ist überfällig. Der ORH empfiehlt, sie zeitnah neu zu fassen, zu konkretisieren und dann auch umzusetzen.**

Der ORH hat 2017 und 2018 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth in einer Querschnittsuntersuchung den transparenten und wirtschaftlichen Einsatz der staatlichen Mittel für nichtstaatliche Theater und andere Einrichtungen der darstellenden Kunst (z. B. freie Theatergruppen ohne eigene feste Spielstätte) für die Bewilligungsjahre 2015 bis 2017 geprüft. Bei drei kommunalen und zwei privaten Einrichtungen wurde vor Ort geprüft (zum Teil ab Bewilligungsjahr 2013).

26.1 Ausgangslage

Der ORH hatte schon 2006 nach Prüfung von drei staatlichen und acht staatlich geförderten Theatern festgestellt, dass in den verwaltungsinternen Fördergrundsätzen („Grundsätze“) des Kunstministeriums vom 01.07.1999 Bestimmungen zu Zielsetzung und Umfang der Förderung fehlten. Für die Zukunft hatte er empfohlen, neben einer Grundförderung einen Teilbetrag nach leistungsbezogenen Kriterien auszureichen, wie z. B. Anzahl der Inszenierungen, Vorstellungs- und Besucherzahlen sowie Einspielergebnisse der Bühnen.¹³²

¹³² ORH-Bericht 2006 TNr. 38.



Der Landtag hatte die Staatsregierung daraufhin im April 2007 ersucht, bei der Bemessung der staatlichen Förderung künftig auch leistungsbezogene sowie regionale und strukturelle Kriterien heranzuziehen.¹³³ Eine dann vom Kunstministerium eingesetzte Expertenkommission kam u. a. zu dem Ergebnis, dass zunächst ein Grundzuschuss zur Existenzsicherung erforderlich sei. Dieser sei von der Erfüllung eines vorgegebenen Rahmens zum Spielbetrieb abhängig zu machen (z. B. Repertoire- und Ensemblebetrieb, Beibehaltung von Sparten oder Bespielung bestimmter Spielstätten). Für die Bemessung sollten regionale und strukturelle Besonderheiten (z. B. im ländlichen Raum) berücksichtigt werden. Das Kunstministerium führte in der Folge als Zielgröße staatliche Anteile am Betriebskostenfehlbetrag von 30 % bei Schauspielbühnen, 40 % bei Musik- und Mehrspartentheatern und 50 % bei sog. Landesbühnen ein. Dies entsprach einer aus der Sicht der Theater wünschenswerten Grundfinanzierung. Wenn zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt würden, wären leistungsbezogene Kriterien heranziehbar.

Diese wären z. B. Besucherzahlen, Eigeneinnahmen oder die Anzahl von Inszenierungen und Vorstellungen.

Mit Beschluss vom 11.06.2008 hatte der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen die Staatsregierung bei einer erneuten Behandlung des Themas ersucht, die „Grundsätze“ zu aktualisieren und anzupassen. Zudem sollten zusätzliche Fördermittel ab dem Haushalt 2009/2010 nach leistungsbezogenen Kriterien vergeben werden.

Das Kunstministerium hatte daraufhin zum 01.03.2010 die „Grundsätze“ fortgeschrieben. Nach diesen fördert der Freistaat nichtstaatliche Theater und andere Einrichtungen auf dem Gebiet der darstellenden Kunst. Diese müssen über ein eigenes Ensemble verfügen und einen professionellen Spielbetrieb nachweisen. Die Zuwendung soll als institutionelle Förderung im Wege der Festbetragsfinanzierung erfolgen.

Das Kunstministerium kündigte 2012 gegenüber dem ORH an, ab 2015 Einrichtungen nicht mehr zu fördern, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Zum 01.04.2015 schrieb es erneut die „Grundsätze“ fort. Bei Theatern in privater Trägerschaft sind jetzt dazu in der Regel mindestens zwei Neuproduktionen und 100 eigene Vorstellungen pro Jahr zu erbringen. Von Kinder- und Jugendtheatern mit theaterpädagogischem Angebot ist jährlich mindestens eine Neuproduktion aufzuführen. Im Einzelfall können Ausnahmen wegen überregionaler Bedeutung oder spezieller Schwerpunktsetzung zugelassen werden. Laienbühnen und -gruppen werden nicht gefördert. Die „Grundsätze“ schließen eine Förderung von Bühnen oder Einrichtungen mit Sitz in München aus, sofern diese nicht überwiegend einen Spielbetrieb außerhalb Münchens erbringen. Grundsätzlich sollten geförderte Theaterbetriebe auch von kommunaler Seite eine angemessene Förderung erhalten bzw. sich die Kommunen entsprechend beteiligen.

¹³³ Beschluss des Bayerischen Landtags vom 17.04.2007 (LT-Drs. 15/7950 Nr. 2s).

Der Geltungszeitraum der „Grundsätze“ ist zum 31.12.2018 ausgelaufen. Das Kunstministerium wandte sie auch 2019 noch an und machte sie zum Bestandteil der Zuwendungsbescheide.

26.2 Feststellungen

26.2.1 Entwicklung der Haushaltsmittel

Die Anzahl der geförderten Einrichtungen hat sich von 2010 bis 2016 von 76 auf 75 verringert. Gleichzeitig hat sich die jährliche Fördersumme von 36,4 auf 42,2 Mio. € (um 5,8 Mio. €; + 16 %) erhöht.

26.2.2 Fördervollzug

Die Förderhöhe richtete sich dabei allein nach den zuwendungsfähigen Ausgaben unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Einrichtung. Die Zuwendungsbescheide beinhalteten keine verbindlichen Maßgaben zum Spielbetrieb oder zur Ensemblegröße. Die Erhöhungen der Fördersummen seit 2010 dienten allein der Fortschreibung der Grundfinanzierung. Bei der Bemessung der Förderbeträge fanden allgemeine leistungsbezogene Kriterien nach wie vor keine Berücksichtigung. Nur in Einzelfällen erhielten Einrichtungen aufgrund besonderer zusätzlicher Leistungen im Spielbetrieb in einzelnen Jahren weitere Mittel.

Das Kunstministerium fördert die nichtstaatlichen Theater selbst, während es die Förderung der anderen Einrichtungen der darstellenden Kunst in der Regel den Regierungen überträgt und ihnen hierfür Mittel zuweist. Die Rechts- und Fachaufsicht verbleibt beim Kunstministerium. Im Jahr 2016 reichte es selbst 41,2 Mio. € an 48 Theater aus, während die Regierungen 27 andere Einrichtungen mit 1,0 Mio. € förderten.

Von den 75 unter die „Grundsätze“ fallenden Zuwendungsempfängern konnten im Jahr 2016 21 Einrichtungen (28 %) die Mindestvoraussetzungen für einen professionellen Spielbetrieb (Anzahl von Neuproduktionen und eigener Vorstellungen) nicht nachweisen. Daran hatten die von den Regierungen geförderten 27 Einrichtungen einen Anteil von 90 % (19 von 21).

Definierte Tatbestände für mögliche Ausnahmen enthalten die „Grundsätze“ nicht. Ausnahmen wurden von den Regierungen unterschiedlich und häufig ohne konkrete Begründung gemacht.

Bei Bescheiden von Regierungen waren erhebliche zuwendungsrechtliche Mängel festzustellen; so fehlten in der Regel erforderliche Angaben zu den zuwendungsfähigen Ausgaben. Auflagenverstöße wurden nicht gewürdigt.



Zwei Theater erhielten noch 2016 Zuwendungen, obwohl dies den „Grundsätzen“ widersprach. In einem weiteren Fall bestanden Zweifel, ob das Theater das Kriterium der Professionalität erfüllte.

Sowohl hinsichtlich des von Kinder- und Jugendtheatern (mit nur einer jährlichen Neuproduktion) zu erbringenden theaterpädagogischen Angebots als auch der erforderlichen angemessenen Förderung/Beteiligung von kommunaler Seite fehlten klare Vorgaben in den „Grundsätzen“ wie in den Bescheiden.

26.2.3 Einzelfeststellungen

Im Rahmen der fünf Einzelprüfungen bei kommunalen und privaten Theatern ergab sich:

- Die in den Zuwendungsbescheiden festgelegten Eigenleistungen wurden von zwei kommunalen Theatern in einzelnen Bewilligungszeiträumen nicht vollständig erbracht.
- Ein privates Theater konnte nur wegen überwiegend von Laien gespielter Produktionen die erforderlichen Vorstellungszahlen erreichen. Auch einem kommunalen Theater rechnete das Kunstministerium Vorstellungen in Einzelfällen an, die von Laien gespielt wurden.
- Bei einem kommunalen Theater konnte in zwei Jahren die Mindestanzahl an Vorstellungen nur aufgrund von Veranstaltungen in Schulen (sog. „Klassenzimmerstücke“) erreicht werden, während die Hauptbühne überwiegend fremdbespielt wurde.
- Ein privates Theater erhielt von einer Regierung in den Jahren 2013 bis 2016 jährlich Zuwendungen in Höhe von 190.000 bis 198.000 €. Allerdings erließ die Regierung die Zuwendungsbescheide bis einschließlich 2015 mit zum Teil unzutreffender Adressierung. Die Förderungen wurden zudem an das Theater ausbezahlt, obwohl dessen Verbindlichkeiten sein Vermögen deutlich überstiegen und die Bilanzen ein negatives Eigenkapital auswiesen. Selbst als sich im Jahr 2014 ein Gesellschafter zurückzog und das negative Eigenkapital nur noch von dem verbliebenen Einzelunternehmer getragen wurde, verzichtete die Regierung auf den Nachweis einer gesicherten Gesamtfinanzierung.

Die Regierung ließ zudem unter zuwendungsrechtlichen Aspekten ungewürdigt, ob

- das Theater in den Jahren 2015 und 2016 die nach den „Grundsätzen“ erforderlichen Neuproduktionszahlen erfüllte;

- ▶ das Theater trotz negativen Eigenkapitals auf Forderungen in Höhe von 46.000 € gegenüber einer Gesellschaft verzichten durfte, deren Geschäftsführer und Gesellschafter gleichzeitig der Inhaber des geförderten Theaters war;
- ▶ der Inhaber für sich aus dem Betrieb Beträge u. a. für Unternehmerlohn, Tantiemen und Vergütungen für erbrachte Leistungen in bestimmter Höhe entnehmen durfte;
- ▶ die Stellenpläne Zahlungen vorsahen, die womöglich gegen das Besserstellungsverbot verstießen;
- ▶ das Theater Vergaberecht beachtete; betroffen waren auch Aufträge an ein Unternehmen der Ehefrau des Inhabers.

26.3 Würdigung

26.3.1 Förderkriterien und Bewilligungsverfahren

Den „Grundsätzen“ fehlen nach wie vor klare Maßgaben für den Verwaltungsvollzug. Es ist auf dieser Basis kaum möglich, die Förderung landesweit einheitlich durchzuführen. Der Beschluss des Landtags zur Vergabe zusätzlicher staatlicher Fördermittel nach leistungsbezogenen Kriterien ist nach wie vor nicht umgesetzt worden. Für einen effektiven Einsatz staatlicher Mittel sind insbesondere konkrete Zielvorgaben maßgeblich.¹³⁴ Diese Ziele können mithilfe leistungsbezogener Kriterien zur Realisierung des kulturpolitischen Auftrags genauer definiert werden. Der ORH empfiehlt dem Kunstministerium, zeitnah die „Grundsätze“ zu überarbeiten oder Förderrichtlinien nach Maßgabe der BayHO zu erlassen. Dabei sollten klare Festlegungen z. B. im Hinblick auf ein ggf. nachzuweisendes theaterpädagogisches Angebot oder zur notwendigen kommunalen Beteiligung getroffen werden. Ausnahmetatbestände sind zu regeln. So kann eine transparente, sachlich begründete und ermessensfehlerfreie Behandlung aller Einrichtungen sichergestellt werden.

Die andauernde Förderung von Theatern, die nicht die Fördervoraussetzungen der „Grundsätze“ erfüllen, widerspricht der Ankündigung des Kunstministeriums, ab 2015 derartige Einrichtungen nicht mehr zu fördern. Der ORH empfiehlt, solche Förderungen einzustellen.

Eine Förderung ohne Nachweis einer gesicherten Gesamtfinanzierung verstößt gegen die BayHO.¹³⁵ Unwirtschaftlicher Verwaltungsaufwand des Zuwendungsempfängers und erhebliche Auflagenverstöße, insbesondere Verstöße gegen das Besserstellungsverbot und das Vergaberecht, sind förderrechtlich zu würdigen.

¹³⁴ Nr. 1.4 der Grundsätze für die Ordnung staatlicher Förderprogramme, Anlage 1 zu den OR.

¹³⁵ VV Nr. 1.2 Satz 3 und Nr. 3.3.5 zu Art. 44 BayHO.



26.3.2 Rechts- und Fachaufsicht des Kunstministeriums

Der hohe Anteil von Ausnahmen im Bereich der von den Regierungen geförderten Einrichtungen und die Mängel bei den Zuwendungsverfahren zeigen auf, dass eine verstärkte Fachaufsicht seitens des Kunstministeriums erforderlich ist. Eine transparente und sachgerecht begründete Förderung ist zu gewährleisten, nicht zuletzt durch klare Maßgaben in den „Grundsätzen“.

26.4 Stellungnahmen

26.4.1 Stellungnahme der Verwaltung

Das Kunstministerium hat die tatsächlichen Feststellungen des ORH zur Abwicklung der Förderung größtenteils bestätigt. Für die festgestellten formalen Mängel hat es Abhilfe zugesagt.

Es beabsichtige, die „Grundsätze“ zu überarbeiten und hierzu eine Arbeitsgruppe einzuberufen. Eine Bemessung der Förderungen nach leistungsbezogenen Kriterien sehe das Kunstministerium derzeit lediglich dem Grunde nach als Mindestkriterium für die Aufnahme in die staatliche Förderung insoweit vor, als zur Beurteilung für einen professionellen und überregional bedeutsamen Theaterbetrieb jährlich mindestens 100 eigenproduzierte Theateraufführungen sowie mindestens zwei Neuproduktionen bei privaten und vier Neuproduktionen bei kommunalen Theatern geleistet werden müssen. Eine darüber hinausgehende Bemessung der Förderhöhe nach weiteren leistungsbezogenen Kriterien sehe es derzeit nicht vor, da es zum einen trotz gesteigerter Fördersummen eine ausreichende Grundfinanzierung der Zuwendungsempfänger als noch nicht erreicht ansehe und zum anderen die enorme Bandbreite der in Bayern zu fördernden Einrichtungen eine rein schematische Berechnung der Zuschusshöhen nach über die Förderrichtlinien hinausgehenden weiteren Leistungszahlen wie z. B. Anzahl der Aufführungen, Besucherzahlen, Neuproduktionszahlen oder Auslastungen nicht als zielführend erachte. Zur Bemessung der Förderung würden daher weiterhin Anteile am Betriebskostenfehlbetrag von 30 % bei Schauspielbühnen, 40 % bei Musik- und Mehrspartentheatern und 50 % bei sog. Landesbühnen angestrebt. Die Entwicklung der Haushaltszahlen habe nach Auffassung des Kunstministeriums bislang die Erreichung dieser Zielgrößen für alle geförderten Einrichtungen noch nicht zugelassen.

Es werde erwogen, künftig jährliche Dienstbesprechungen mit den Regierungen abzuhalten, um einen einheitlichen Vollzug zu gewährleisten.

Das Kunstministerium habe 2016 die Förderung eines der Theater eingestellt, das die Kriterien der „Grundsätze“ nicht erfüllte. Für das weitere Theater mit dem fraglichen professionellen Spielbetrieb werde die Einstellung der Förderung weiterhin geprüft. Bei einem Theater, dessen Förderung nach den „Grundsätzen“ ausgeschlossen ist, dauere die Förderung an. Der Förderumfang habe sich jedoch verringert und das Kunstministerium beabsichtige eine weitere schrittweise Zurückführung.

26.4.2 Stellungnahme eines Zuwendungsempfängers

Einem Zuwendungsempfänger wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Er räumt ein, dass in einem Jahr die vorgesehene Anzahl von Neuproduktionen nicht erreicht worden sei, sieht dies aber durch einen in den „Grundsätzen“ vorgesehenen Ausnahmetatbestand gedeckt. Ansonsten sehe er keine Auflagenverstöße, die ihm als Zuwendungsempfänger anzulasten seien.

26.5 Schlussbemerkung

Die Einwendungen des Zuwendungsempfängers unterstreichen die Haltung des ORH, dass die Verwaltung die zuwendungsrechtlichen Sachverhalte sorgfältig zu erheben und zutreffend zu würdigen hat.

Die Ankündigung des Kunstministeriums, Einrichtungen nicht mehr zu fördern, welche die Kriterien der „Grundsätze“ nicht erfüllen, ist umzusetzen.

Die jährliche Fördersumme für nichtstaatliche Theater und andere Einrichtungen ist von 2010 bis 2016 um rund 16 % gestiegen; die zusätzlichen Mittel wurden aber nicht leistungsbezogen ausgereicht. Der ORH hält die Entscheidung des Kunstministeriums, die „Grundsätze“ erneut zu überarbeiten, für überfällig. Aus Sicht des ORH ist es allerdings nicht ausreichend, weiterhin lediglich inhaltliche Mindestanforderungen an die nichtstaatlichen Theater und anderen Einrichtungen der darstellenden Kunst aufzunehmen. Vielmehr sollten unterschiedliche Bemessungen des Grundzuschusses auch anhand transparenter leistungsbezogener Kriterien festgelegt werden.

Der über zehn Jahre alte Landtagsbeschluss ist endlich umzusetzen.



Vom Großen Kollegium des ORH am 06.02.2020 beschlossen.

Christoph Hillenbrand

Christoph Hillenbrand
Präsident

Bildnachweise

- S. 59 Kwarner / stock.adobe.com
- S. 65 gpointstudio / stock.adobe.com
- S. 72 momius / stock.adobe.com
- S. 95 Dominik Gierke, Wikimedia Commons, lizenziert unter Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International license
- S. 101 ORH
- S. 109 DanielKoell / stock.adobe.com
- S. 117 Dusko / stock.adobe.com
- S. 123 Iliya Mitskavets / stock.adobe.com
- S. 129 Eugene / stock.adobe.com

IMPRESSUM

Herausgeber:

Bayerischer Oberster Rechnungshof
vertreten durch den
Präsidenten Christoph Hillenbrand
Kaulbachstraße 9
80539 München
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de



Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: (089) 2 86 26-0
Telefax: (089) 2 86 26-277
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

www.orh.bayern.de