

**Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (BKPV)
Bericht über die überörtliche Prüfung
der Jahresabschlüsse 2012 bis 2017
der Landeshauptstadt München**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 09527

Beschluss des Bildungsausschusses des Stadtrates vom 05.07.2023 (VB)
Öffentliche Sitzung

Kurzübersicht

zur beiliegenden Beschlussvorlage

Anlass:	Überörtliche Rechnungsprüfung der Jahresabschlüsse 2012 bis 2017 der Landeshauptstadt München durch den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband
Inhalt:	Prüfungsgebiete und Prüfungsfeststellungen für die Bereiche des Referates für Bildung und Sport: -Kindertagesbetreuung -Gastschulbeiträge
Gesamtkosten/ Gesamterlöse:	Derzeit noch nicht bezifferbar
Entscheidungsvorschlag:	Vom Vortrag des Referenten wird Kenntnis genommen
Gesucht werden kann im RIS auch unter:	Prüfverband Jahresabschluss
Ortsangabe	-/-

Telefon: 233 - 85935
Telefax: 233 - 989 85935

**Referat für
Bildung und Sport**
RBS-IR

**Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband (BKPV)
Bericht über die überörtliche Prüfung
der Jahresabschlüsse 2012 bis 2017
der Landeshauptstadt München**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 09527

Vorblatt zum
Beschluss des Bildungsausschusses des Stadtrates vom 05.07.2023 (VB)
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis		Seite
I.	Vortrag des Referenten	1
1	Prüfung: Umfang und Verfahren	1
2	Prüfungsgebiete und Prüfungsfeststellungen für die Bereiche des RBS	1
2.1	Kindertagesbetreuung	2
2.2	Gastschulbeiträge	4
II.	Antrag des Referenten	8
III.	Beschluss	8

Telefon: 233 - 85935
Telefax: 233 - 989 85935

**Referat für
Bildung und Sport**
RBS-IR

**Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband (BKPV)
Bericht über die überörtliche Prüfung
der Jahresabschlüsse 2012 bis 2017
der Landeshauptstadt München**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 09527

Beschluss des Bildungsausschusses des Stadtrates vom 05.07.2023 (VB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband (BKPV) hat in der Zeit vom 11.06.2018 bis 15.01.2021 die überörtliche Rechnungsprüfung durchgeführt. Prüfungsgegenstand waren insbesondere die überörtliche Prüfung der Jahresrechnungen 2012 bis 2017 einschließlich der entsprechenden Jahresabschlüsse.

Die Ergebnisse und die Erledigung der Feststellungen der überörtlichen Prüfung sind in die jeweiligen Fachausschüsse und in die Vollversammlung einzubringen.

1. Prüfung: Umfang und Verfahren

Neben den kommunalwirtschaftlichen Angelegenheiten wurden, das Referat für Bildung und Sport (RBS) betreffend, die Kindertagesbetreuung sowie die Schulfinanzierung vertieft geprüft.

Die Rechnungsprüfung orientierte sich grundsätzlich an den Bestimmungen des Art. 106 GO. Wegen des umfangreichen Prüfungsstoffes beschränkte sich der BKPV auf Teilgebiete und Stichproben.

Die Prüfer legten dabei den Schwerpunkt auf die materielle Prüfung. In den Bericht wurden Prüfungsfeststellungen nur insoweit aufgenommen, als dies wegen der finanziellen Auswirkungen, der grundsätzlichen Bedeutung für die Zukunft oder aus anderen wichtigen Gründen dem BKPV geboten erschien. Die Feststellungen sind im Bericht mit fortlaufenden Textzahlen (TZ) versehen.

2. Prüfungsgebiete und Prüfungsfeststellungen für die Bereiche des RBS

Das RBS hat sich mit den alten TZ, den neuen Hinweisen bzw. TZ des Prüfungsberichts intensiv auseinandergesetzt. Zu den Ergebnissen im Einzelnen:

2.1 Kindertagesbetreuung (TZ 1, betreffend die TZ 98 bis 105 des Berichtes vom 15.03.2013; TZ 4 mit TZ 7 des aktuellen Berichtes)

Wie bereits in den Prüfungsberichten zuvor hat sich der BKPV hauptsächlich mit den Belangen und Auswirkungen der Münchner Förderformel befasst.

Historie:

Die Münchner Förderformel wurde vom Stadtrat der Landeshauptstadt München 2011 einstimmig als zukunftsweisendes Steuerungsinstrument beschlossen. Die Art und Weise der Förderung wurde auch durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Bundesprogramms „Lernen vor Ort“ als ein herausragendes Beispiel bundesweit gewürdigt.

Die Entwicklung der Förderformel war ein Prozess, der über mehrere Jahre in intensiver Zusammenarbeit insbesondere mit Vertreter*innen der Wohlfahrtsverbände, mit der Regierung von Oberbayern, mit dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (jetzt: Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales) sowie stadtintern unter Mitarbeit des Revisionsamtes und der Stadtkämmerei vollzogen wurde. Der BKPV war beratend mit eingebunden. Im Übrigen wurde bereits im Oktober 2011 die Regierung von Oberbayern – als Rechtsaufsichtsbehörde – gebeten, die Zuschussrichtlinie und das damit verbundene Vorgehen rechtsaufsichtlich zu prüfen. Seitens der Regierung von Oberbayern ist bereits im November 2011 mitgeteilt worden, dass sich in Bezug auf die Münchner Förderformel, insbesondere die damit verbundene Zuschussrichtlinie, rechtsaufsichtlich keine Einwendungen ergeben.

Seitens des BKPV sind in der ersten Beratung Kritikpunkte vorgetragen worden, die dieser in einem Gespräch am 13. Dezember 2012, unter Hinzuziehung des städtischen Revisionsamtes sowie der Stadtkämmerei, im Kern weiterhin aufrechterhalten hatte. Der immer noch zentrale Kritikpunkt des BKPV ist die Art und Weise, wie seitens des RBS der Nachweis über die beantragten bzw. verwendeten Mittel geführt wird. Vermieden werden müsse, dass geförderte Einrichtungen Überschüsse erzielen, da nur dies dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspreche, zumal es sich hier aus Sicht des BKPV um freiwillige Leistungen der Landeshauptstadt München handle.

Die Landeshauptstadt hat sich mit dieser Feststellung intensiv auseinandergesetzt und teilt uneingeschränkt die Auffassung, dass eine Überförderung durch städtische Leistungen ausgeschlossen werden muss.

Aufgrund der Sachlage wurde seitens der Landeshauptstadt München im Februar 2013 die Regierung von Oberbayern erneut mit Blick auf die vom BKPV vorgetragenen Kritikpunkte zur Zuschussrichtlinie um rechtsaufsichtliche Beratung zur Rechtmäßigkeit der Förderformel gebeten. Gleichzeitig wurde angefragt, ob die Verbescheidung der Zuschussanträge fortgesetzt werden kann. Im März 2013 wurde seitens der Regierung von Oberbayern eine vorläufige Einschätzung vorgelegt. Seitens der Regierung von Oberbayern wurde empfohlen, bis auf Weiteres in den Förderbescheiden einen Vorbehalt aufzunehmen, der es ermöglicht, die Vorlage eines umfassenden Verwendungsnachweises, der die Kosten und Erlöse bzw. Gesamteinnahmen und -ausgaben der Einrichtung darlegt, zu verlangen. Zusammenfassend teilte die

Regierung von Oberbayern mit, dass unter Beachtung der genannten Empfehlung keine Veranlassung besteht, die Leistungen der Landeshauptstadt München nach der Münchner Förderformel einzustellen. In der Stellungnahme der Regierung ist festgehalten:

„Im Rahmen der Verwendungsprüfung zur MFF ist jedoch nicht die Gesamtfinanzierung der Zuschussempfänger*innen zu prüfen. Die Prüfung kann nicht die Frage beinhalten, ob sich aus der gesetzlichen Förderung ein Überschuss ergeben hat. Die Überprüfung beinhaltet ausschließlich, ob die zusätzlichen Gelder aus der MFF zweckentsprechend verwendet wurden. Die Vorgehensweise der LHM ist demzufolge rechtlich nicht zu beanstanden.“

Seitens des RBS wurde die vorgenannte Empfehlung der Regierung von Oberbayern vollzogen und die Verbescheidung fortgesetzt.

Neue Lage:

Das Verwaltungsgericht München führte in seinem Urteil vom 22.09.2021, M 18 K 20.737, aus, dass echte Verhaltenspflichten im Rahmen von freiwilliger Förderung eine berufsregelnde Tendenz aufweisen können und daher möglicherweise einen Verstoß gegen Art. 12 GG darstellen. Einen solchen Verstoß stellte das Verwaltungsgericht München bei der Münchner Förderformel bei den Regelungen zur Entgeltdeckung bzw. zur Auslastung der vorhandenen Betreuungskapazitäten bei Einrichtungen freier Träger fest. Die Thematik Überförderung war nicht Streitgegenstand des gerichtlichen Verfahrens. Aufgrund des Gerichtsurteils des Verwaltungsgerichts München wird daran gearbeitet, die Münchner Förderformel durch ein anderes Förderinstrument zu ersetzen. In diesem Rahmen hat sich das RBS auch mit dem Thema Überförderung auseinandergesetzt.

Weitere Informationen enthält die Stadtratsbekanntgabe „Bekanntgabe zum Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 22.09.2021“ (Sitzungsvorlage 20-26 / V 04664) vom 05./06.10.2021.

Am 20.12.2022 stellten die Stadtratsfraktionen SPD/Volt und DIE GRÜNEN/Rosa Liste einen gemeinsamen Antrag „Jedes Kind zählt: Kitagebührenfreiheit in München erhalten“ (Antrag Nr. 20-26 / A 03526). Ziel dieses Antrags ist, die Gebührenfreiheit im Kindergarten und die reduzierten Gebühren bei Kindern unter drei Jahren und denen im Grundschulalter trotz schwieriger Rechtslage so weit wie möglich aufrechtzuerhalten. Dazu solle die Münchner Förderformel in ein Defizitvertragssystem umgewandelt werden, welches den Trägern zusätzlich zur gesetzlichen Förderung die notwendigen Sach- und Personalkosten finanziert, um die Münchner Ziele zur Bildungsgerechtigkeit für alle Kinder zu erreichen. Die Defizitverträge seien allen freigemeinnützigen und privaten Trägern sowie den Eltern-Kind-Initiativen in München anzubieten. Das RBS solle dem Stadtrat zu Beginn des Jahres 2023 darlegen, wie die Zeitschiene aussehen könne und im weiteren Verlauf gemeinsam mit den Trägern erörtern, wie ein Mustervertrag rechtssicher gestaltet werden kann. Das RBS legte sowohl dem Kinder- und Jugendhilfeausschuss (vorberatend) als auch dem Bildungsausschuss zur Sitzung am 08.03.2023 eine entsprechende Beschlussvorlage (Nr. 20-26 / V 08868) vor. Mit der Beschlussvorlage wurde das RBS beauftragt, mit Beratung durch den BKPV, unter Einbeziehen der Regierung von Oberbayern als Rechtsaufsicht und unter Beteiligung der Fach-ARGE, ein Defizitgleichungssystem zu entwickeln. Ferner wurde das RBS beauftragt, bis zum Sommer 2023 das erstellte und

abgestimmte Defizitausgleichssystem dem Stadtrat zur Entscheidung vorzulegen. Die Vollversammlung des Stadtrats hat in ihrer Sitzung am 22.03.2023 den Beschluss des Bildungsausschusses bestätigt. Da die Münchner Förderformel abgelöst und durch ein neues Fördersystem ersetzt wird, sieht das RBS die Hinweise des Prüfungsberichts (Ziffer 4.3.1 mit 4.3.3) sowie die TZ 1, 98 mit 105 als zeitlich überholt und damit als nicht mehr einschlägig an.

2.2 Gastschulbeiträge (TZ 21 mit TZ 36)

In einem weiteren Schwerpunkt hat der BKPV die Erhebung von Gastschulbeiträgen geprüft.

Ermittlung und Berechnung der Gastschulbeiträge bei kommunalen Schulen:

Art. 19 Abs. 1 Satz 1 und 2 BaySchFG, die Norm befindet sich im einschlägigen „Abschnitt III Kommunale Schulen“ des BaySchFG, lautet: Der Schulträger kann für jede*n Gastschüler*in einen Beitrag (Gastschulbeitrag), für jede*n Gastschüler*in an Berufsschulen und Berufsschulen zur sonderpädagogischen Förderung einen Kostenersatz in entsprechender Anwendung des Art. 10 BaySchFG verlangen. Der Kostenersatz je Schüler*in wird dabei errechnet, indem der laufende Personalaufwand und der Schulaufwand nach Abzug der staatlichen Leistungen durch die Gesamtschüler*innenzahl geteilt werden.

Zwar werden im Rahmen des Art. 19 BaySchFG die amtlichen Schuldaten (ASD) nicht ausdrücklich als Berechnungsgrundlage erwähnt. Dies ist aber auch nicht nötig, da Art. 10 BaySchFG für entsprechend anwendbar erklärt wird. Findet sich in Art. 19 BaySchFG keine speziellere Regelung, gilt daher Art. 10 BaySchFG.

Die Abteilung Gast- und Vertragsschulwesen, Kostenfreiheit des Schulweges (RBS-GV) hat bereits während der Prüfung durch den BKPV dessen Anregungen, soweit dies möglich war, umgesetzt. Dies trifft folgende TZ des Prüfungsberichtes (aufgrund des erheblichen Umfangs in tabellarischer Auflistung):

TZ	Hinweise des BKPV	Was wurde gemacht?
21	Für insgesamt 36 städtische Berufsschulen erhob die Landeshauptstadt München unzutreffend einen einheitlichen jährlichen Kostenersatz.	Die Umsetzung der Beanstandung erfolgte bereits im/ab dem HHJ 2018.
22	Die Landeshauptstadt München erhob keinen Kostenersatz für die Gastschüler*innen, die an der Städtischen Berufsschule zur Berufsvorbereitung in Organisationsklassen geführt werden.	Die Erhebung eines Kostenersatzes befindet sich derzeit in Klärung.
23 a/b	Die Landeshauptstadt München ermittelte für das Abrechnungsjahr 2017 einen zu hohen Kostenersatz je Berufsschüler*innen, weil sie Schüler*innen im Berufsgrundschuljahr und in Berufsintegrationsvorklassen unzutreffend gewichtete.	Die Berechnung wurde korrigiert und umgestellt.

24 a/c/f	Bei der Berechnung des Kostenersatzes für die Gast Schüler*innen an den städtischen Berufsschulen wären die ermittelten kalkulatorischen Kosten zu berichtigen.	Die Ermittlung der Äquivalente wurde bereits ab dem HHJ 2015 korrigiert, die Ermittlung der kalkulatorischen Kosten „Briener Straße 37“ erfolgte ab dem HHJ 2017. Die Verrechnungsformel wurde angepasst.
25	Der Personalaufwand für die städtischen Berufsschulen wurde unbesehen aus dem Finanzverfahren SAP in die Berechnung des Kostenersatzes übernommen. Zudem ermittelte die Landeshauptstadt aus den Kosten für schulübergreifende Sekretariate keine Anteile für die erfassten Berufsschulen.	Die Personengruppen wurden richtig zugeordnet und das Verwaltungspersonal an den Schulzentren nach der Schüler*innenzahl verteilt.
26	Die Kosten für externe Kooperationspartner*innen bei der Beschulung von Asylbewerber*innen und Flüchtlingen sind ebenso wie die dafür erhaltenen Zuwendungen nicht in die Berechnung des Kostenersatzes für die Berufsschulen aufzunehmen.	Der entsprechende Kostenersatz wurde berücksichtigt.
27	Um Einnahmeausfälle zu vermeiden, empfehlen wir, die Abrechnung des Kostenersatzes für Gast- und Sprengelschüler*innen und der Kostenbeteiligung für Umschüler*innen bei RBS-GV1/GW organisatorisch zusammenzuführen.	RBS-GV1/GW sieht keinen Bedarf zur Änderung des Verfahrens. Der Kostenersatz für Umschüler*innen soll weiterhin in der Zuständigkeit von RBS-B, welches über den Verfahrensablauf informiert wurde, bleiben.
28	Für Gast Schüler*innen an der städtischen Meisterschule für das Konditorenhandwerk wurden seit dem Abrechnungsjahr 2015 keine Gast schulbeiträge erhoben.	Die Gast schulbeiträge wurden (nach)erhoben.
29	Beiträge für sog. fiktive Gast Schüler*innen an beruflichen Schulen mit überregionalem Einzugsbereich waren teilweise nicht oder unzutreffend erhoben worden.	Die Schulen wurden darauf hingewiesen, die gewöhnlichen Aufenthalte der Schüler*innen sorgfältig zu prüfen; RBS-GV1/GW überwacht die jährlichen Meldungen.
30 a/b	Bei der Berechnung der Gast schulbeiträge für die beruflichen Schulen wären Unstimmigkeiten, v.a. bei der Ermittlung der Schüler*innen Zahl, zu berichtigen.	Für die Berechnung werden die amtlichen Schuldaten (ASD) herangezogen.
31	Der umlagefähige laufende Schulaufwand für die beruflichen Schulen war teilweise unzutreffend berechnet.	Die Berechnungsgrundlagen sind korrigiert.

33	Für Gastschüler*innen an den Förderschulen in der Aufwandsträgerschaft der Landeshauptstadt München wären ausstehende Gastschulbeiträge zu erheben.	Die Gastschulbeiträge der betreffenden Schüler*innen wurden nacherhoben.
34	Für Sprengelschüler*innen aus dem Landkreis München, die bis zum Ende des Schuljahres 2015/2016 am Sonderpädagogischen Förderzentrum München West unterrichtet wurden, hatte die Landeshauptstadt München keinen Kostenersatz erhoben.	Der Kostenersatz für die betreffenden Schüler*innen wurden nacherhoben.
35 a/b	Bei der Berechnung der Gastschulbeiträge für die Förderzentren wären einzelne Fehler zu bereinigen.	Die Fehler bei den KITA's Kemptener Straße/Königswieser Str. und beim Gebäudenutzer des Anwesens Gertrud-Grunow-Straße wurden behoben.
36	Bei der Berechnung der Beiträge und des Kostenersatzes für Gastschüler*innen an Förderschulen, Schulen besonderer Art und an beruflichen Schulen wären Unstimmigkeiten zu berichtigen.	Die Beanstandungen wurden umgesetzt und enthaltene Fehler behoben.

Folgende TZ des Prüfungsberichtes konnten nicht vollständig bzw. nicht umgesetzt werden:

TZ	Hinweise des BKPV	Erläuterung
24 b	Bei der Berechnung des Kostenersatzes für die Gastschüler*innen an den städtischen Berufsschulen wären die ermittelten kalkulatorischen Kosten zu berichtigen; Kalkulatorische Kosten für das summarisch erfasste Anlagevermögen (1984-2004).	Die kalkulatorischen Kosten für den Zeitraum 1984-2004 der Berufsschulgebäude mit Ausnahme des Gebäudes an der Riesstraße können nicht mehr erhoben werden.
24 d	Bei der Berechnung des Kostenersatzes für die Gastschüler*innen an den städtischen Berufsschulen wären die ermittelten kalkulatorischen Kosten zu berichtigen; Kalkulatorische Kosten für das Praxisgebäude an der Hofmannstraße 42.	Die Kosten konnten nicht mehr ermittelt werden.
24 e	Bei der Berechnung des Kostenersatzes für die Gastschüler*innen an den städtischen Berufsschulen wären die ermittelten kalkulatorischen Kosten zu berichtigen; Kalkulatorische Kosten für die Schulsportanlagen.	Die Daten konnten ab dem HHJ 1981 rückwirkend ermittelt werden; für davorliegende Zeiträume ist eine Ermittlung nicht mehr möglich.

30 c	Bei der Berechnung der Gastschulbeiträge für die beruflichen Schulen wären Unstimmigkeiten, v.a. bei der Ermittlung der Schüler*innen Zahlen, zu berichtigen (hier: Fach- und Berufsoberschulen).	Der Landeshauptstadt München fehlen hier die rechtlichen Möglichkeiten (Nr. 2.20.6 AVBaySchFG ist eine bayernweit gültige, verbindliche Regelung).
32	Die doppisch gebuchten Aufwendungen für die Unterhaltung der Schulanlagen wurden unbesehen in die Berechnung der Gastschulbeiträge für die beruflichen Schulen übernommen. In den Unterhaltungsaufwendungen waren hohe Ausgaben für die Modernisierung und Verbesserung der Schulanlagen enthalten, die nicht umlagefähig sind.	Die Entscheidung der Buchung liegt nicht bei RBS GV1/GW. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Zuordnung der Beträge zu den Kostenstellen überlegt und korrekt sind.
35 c	Bei der Berechnung der Gastschulbeiträge für die Förderzentren wären einzelne Fehler zu bereinigen (hier: Abgrenzung der Aufwendungen für die bauliche Unterhaltung der Schulanlagen vom nicht umlagefähigen Investitionsaufwand).	Siehe Erläuterung zu TZ 32
36 f	Bei der Berechnung der Beiträge und des Kostenersatzes für Gast-schüler*innen an Förderschulen, Schulen besonderer Art und an beruflichen Schulen wären Unstimmigkeiten zu berichtigen (hier: Kosten für Werbung, Präsentationen und Öffentlichkeitsarbeit der Schulen).	Die einzelnen Beträge sind im derzeitigen Verfahren nur mit erheblichem Aufwand zu ermitteln (Einzelbuchungsprüfungen). Aufgrund der in Summe niedrigen Beträge (im Schnitt 75.000 € pro Jahr) vernachlässigbar.
36 g	Bei der Berechnung der Beiträge und des Kostenersatzes für Gast-schüler*innen an Förderschulen, Schulen besonderer Art und an beruflichen Schulen wären Unstimmigkeiten zu berichtigen (hier: Interne Leistungsverrechnungen – ILV).	In derzeitigem System nicht zu ermitteln.

Anhörung des Bezirksausschusses

Anhörungsrechte der Bezirksausschüsse bestehen nicht.

Abstimmung mit anderen Referaten und Stellen

Das Revisionsamt hat die Beschlussvorlage ohne Einwände zur Kenntnis genommen.

Der Korreferentin, Frau Stadträtin Lena Odell, und den Verwaltungsbeirätinnen, Frau Stadträtin Julia Schönfeld-Knor sowie Frau Stadträtin Beatrix Burkhard, wurde je ein Abdruck der Beschlussvorlage zugeleitet.

II. Antrag des Referenten

1. Die Stellungnahme der geprüften Organisationseinheiten des Referates für Bildung und Sport wird vom Stadtrat zur Kenntnis genommen.
2. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Der Referent

Verena Dietl
3. Bürgermeisterin

Florian Kraus
Stadtschulrat

IV. Abdruck von I. mit III.

über das Direktorium D-II/V-SP
an das Direktorium Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
z. K.

V. Wiedervorlage im Referat für Bildung und Sport – IR

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An RBS-KITA
An RBS-GL-GV
An RBS-GL 2
z.K.

Am