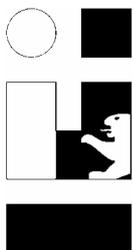


Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 30

Organisation und Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung bei der
Universität Karlsruhe



Rechnungshof Baden-Württemberg

30

Organisation und Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung bei der Universität Karlsruhe (Kapitel 1417)

Die Universität Karlsruhe hat es in der Vergangenheit versäumt, die Organisation und Wirtschaftlichkeit ihrer Gebäudereinigung umfassend zu untersuchen und zu optimieren. Daher blieb bis 2006 ein Einsparpotenzial von jährlich 1,5 Mio. € ungenutzt.

1 Ausgangslage

Die Universitäten bewirtschaften ihre Gebäude eigenständig. Aus diesem Grund sind sie in die bisherigen Untersuchungen der Finanzkontrolle zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung (Beratende Äußerung vom 18.04.1996, Landtagsdrucksache 11/7189 und Denkschrift 2004, Nr. 6) und in die daraufhin durchgeführten Optimierungsmaßnahmen des Finanzministeriums nicht einbezogen worden. Jedoch ermittelte das Wissenschaftsministerium 1997 auf Grundlage der Beratenden Äußerung für die Gebäudereinigung der Universitäten ein Einsparpotenzial von 2,6 Mio. € bis 4,1 Mio. € jährlich. Die Vorschläge des Rechnungshofs sollten modifiziert auf die Universitäten übertragen werden (Landtagsdrucksache 12/2042). In der Folge beschränkte sich das Wissenschaftsministerium darauf, einmalig Daten bei den Universitäten zu erheben.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Karlsruhe hat die Gebäudereinigung der Universität Karlsruhe untersucht, um erstmals auch für den Universitätsbereich verlässliche Daten zu erhalten.

2 Gebäudereinigung bei der Universität Karlsruhe

2.1 Organisation der Gebäudereinigung

Bei der Universität Karlsruhe waren 2005 insgesamt 135 Objekte zu reinigen. Die Reinigung erfolgte in 46 Objekten mit eigenem Personal (Eigenreinigung), in 79 Objekten mit fremdem Personal (Fremdreinigung) und in zehn Objekten sowohl durch Eigenreinigung als auch durch Fremdreinigung (Mischreinigung).

Für die Gebäudereinigung sind bisher mehrere Organisationseinheiten der Universität zuständig; die Hauptverantwortung liegt bei der Organisationseinheit „Gebäudebetriebsdienste“. Ein zentrales Reinigungscontrolling wurde bisher nicht eingerichtet. Steuerungsrelevante Kennzahlen lagen nicht vor, u. a. weil der Gebäudereinigung lange Zeit nur eine untergeordnete Bedeutung beigemessen wurde. Angesichts eines Anteils der Reinigungskosten von 36 % an den gesamten Gebäudebetriebskosten von 15 Mio. € war dies nicht vertretbar. Die Universität Karlsruhe hat konkrete Optimierungsmaßnahmen erst spät eingeleitet und öffentliche Ausschreibungen erstmals 2006 durchgeführt.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Karlsruhe hat die öffentliche Ausschreibung begleitet, Vorschläge zur Optimierung der Eigenreinigung gemacht und darüber hinaus empfohlen, die Organisation des Reinigungsbereichs klarer zu strukturieren und Aufgaben zu bündeln.

2.2 Kosten- und Bodenflächenentwicklung

Entscheidenden Einfluss auf die Kostenentwicklung der Unterhaltsreinigung hat der Umfang der zu reinigenden Bodenfläche, dessen Entwicklung in Tabelle 1 dargestellt ist.

Tabelle 1

Entwicklung der Bodenfläche

Jahr	Gesamte Bodenfläche in m ²	Anteil Eigenreinigung in m ²	Anteil Eigenreinigung in %	Anteil Fremdreinigung in m ²	Anteil Fremdreinigung in %
1994	272.691	114.536	42	158.155	58
2005	341.727	128.969	38	212.758	62
Veränderung	69.036 (+25 %)	14.433 (+13 %)	(-4 %)	54.603 (+35 %)	(+4 %)

Die gesamte Bodenfläche nahm von 1994 bis 2005 um 25 % zu. Der weitaus größte Teil des Flächenzuwachses wurde in den Bereich der Fremdreinigung übernommen. Dadurch erhöhte sich der Anteil der fremd gereinigten Fläche an der Gesamtfläche von 58 % auf 62 %. Der Anteil der Eigenreinigung hat mit 38 % weiter eine große finanzielle Bedeutung.

Der Anstieg der zu reinigenden Gesamtfläche um 25 % hatte eine Kostensteigerung für die Unterhaltsreinigung um 14 % auf 4,89 Mio. € zur Folge. Gleichzeitig erhöhte sich der Anteil der Fremdreinigung an den Gesamtkosten auf 54 % (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2

Entwicklung der Unterhaltsreinigungskosten

Jahr	Gesamte Kosten in Mio. €/Jahr	Anteil Eigenreinigung in Mio. €/Jahr	Anteil Eigenreinigung in %	Anteil Fremdreinigung in Mio. €/Jahr	Anteil Fremdreinigung in %
1994	4,29	2,37	55	1,92	45
2005	4,89	2,23	46	2,66	54
Veränderung	+0,60 (+14 %)	-0,14 (-6 %)	(-9 %)	+0,74 (+39 %)	(+9 %)

Die Kosten der Eigenreinigung lagen 1994 nach Angaben der Universität Karlsruhe bei 2,37 Mio. €. Für das Jahr 2005 hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Karlsruhe einen Personaleinsatz von rd. 74 Vollzeitäquivalenten mit 2,23 Mio. € Kosten ermittelt.

2.3 Kennzahlen zur Unterhaltsreinigung bei der Universität Karlsruhe

Die Relation der Reinigungskosten zur Bodenfläche gibt einen wesentlichen Anhaltspunkt für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung. Diese Kennzahlen sind in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3

Kennzahlen zu den Reinigungskosten

Jahr	Eigen- und Fremdreinigung		
	Bodenfläche in m ²	Kosten in Mio. €/Jahr	Kosten in €/m ²
1994	272.691	4,29	15,74
2005	341.727	4,89	14,30
Veränderung	69.036 (+25 %)	0,60 (+14 %)	1,44 (-9 %)

Im Jahr 2005 betragen die Reinigungskosten je m² Bodenfläche 14,30 €. Gegenüber 1994 konnten sie nur um 9 % verringert werden. Im sonstigen Landesbereich ist aber eine erheblich stärkere Kostenreduktion zu beobachten. Beispielsweise wurde im Regierungsbezirk Karlsruhe für beide Reinigungssysteme eine Reduzierung dieser Kennzahl um 38 % festgestellt (Denkschrift 2004, Nr. 6). Zur weiteren Beurteilung der Kennzahlen werden diese in Tabelle 4 für die Eigen- und Fremdreinigung getrennt dargestellt.

Tabelle 4

Kennzahlen zur Eigen- und Fremdreinigung

Jahr	Eigenreinigung			Fremdreinigung		
	Bodenfläche in m ²	Kosten in Mio. €/Jahr	Kosten in €/m ²	Bodenfläche in m ²	Kosten in Mio. €/Jahr	Kosten in €/m ²
1994	114.536	2,37	20,71	158.155	1,92	12,13
2005	128.969	2,23	17,26	212.758	2,66	12,52
Veränderung	14.433 (+13 %)	0,14 (-6 %)	(-17 %)	54.603 (+35 %)	0,74 (+39 %)	(+3 %)

Während die Kennzahl der Eigenreinigung von 1994 gegenüber 2005 um 17 % auf 17,26 €/m² reduziert werden konnte, hat sich die Kennzahl der Fremdreinigung in diesem Zeitraum um 3 % auf 12,52 €/m² geringfügig erhöht. Beim Vergleich der beiden Reinigungssysteme zeigen sich aber noch immer deutliche Unterschiede: Trotz der Leistungsverbesserung bei der Eigenreinigung lagen deren Kosten je m² Bodenfläche 2005 noch um 38 % über denen der Fremdreinigung.

3 Optimierungsmaßnahmen der Universität Karlsruhe bis 2006

Die Universität Karlsruhe hatte der Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung viele Jahre lang wenig Bedeutung beigemessen. Später als bei anderen Landesdienststellen wurde mit der Optimierung der Gebäudereinigung begonnen. Anfang 2000 wurde eine Mitarbeiterin mit der Objektleitung beauftragt. Ihr wurden die Personaleinsatzsteuerung sowie die qualitative und quantitative Kontrolle der Gebäudereinigung im operativen Bereich übertragen. Durch Umstrukturierungen bei der Eigenreinigung übernahmen die Reinigungskräfte zusätzlich zur Unterhaltsreinigung sowohl zuvor fremd vergebene Sonderleistungen, wie z. B. Grund- und Sonderreinigungen, zusätzliche Hörsaalreinigungen, als auch die Reinigung der Tafeln nach den Vorlesungen und die Verteilung der Post. Diese Einzelmaßnahmen waren jedoch in keinen kontinuierlichen Verbesserungsprozess eingebunden.

Erst im Jahr 2005 hat die Universität Karlsruhe ein umfassendes Reorganisationsprojekt begonnen. Dabei wurden sämtliche zu reinigenden Flächen neu vermessen und in ein Raumbuch aufgenommen. Für die fremd gereinigten Flächen wurden die Reinigungsanforderungen neu definiert und dabei insbesondere die Reinigungshäufigkeit verringert. Dies war die erforderliche Grundlage für eine 2006 durchgeführte europaweite Ausschreibung der Fremdreinigung.

4 Feststellungen zur Fremdreinigung

Am 31.12.2005 wurden bei der Universität Karlsruhe 89 Gebäude von drei verschiedenen Unternehmen gereinigt. Rund 90 % der Fläche und der Kosten entfielen dabei auf einen Anbieter. Bei zwei Anbietern reichten die Vertragsbeziehungen bis ins Jahr 1980 zurück.

Alle Reinigungsverträge basierten bisher auf beschränkten Ausschreibungen oder freihändigen Vergaben. Eine öffentliche Ausschreibung ist zwischen 1980 und 2005 nicht durchgeführt worden. Hinzukommende Flächen wurden in vielen Fällen zu den Konditionen der alten Verträge gereinigt, teilweise auch ohne den Abschluss von schriftlichen Vereinbarungen.

Die Reinigungskosten je m² Bodenfläche betragen im Jahr 2005 bei den seit 1980 laufenden Verträgen rd. 13 €. Dies entsprach rund dem doppelten Preis, den das Unternehmen verlangte, mit dem erstmals 1997 ein Vertrag geschlossen wurde. Ursächlich für den deutlichen Preisunterschied war insbesondere, dass die Vertragsbeziehungen nach der Vergabe nie an die sich verändernden Marktbedingungen angepasst wurden.

Die Universität Karlsruhe konnte die Wirtschaftlichkeit der Fremdreinigung deutlich verbessern, indem sie die erforderlichen Basisdaten erstellte und 2006 die Fremdreinigung europaweit öffentlich ausschrieb. Den Zuschlag erhielten Angebote, aus denen sich eine durchschnittliche Kennzahl von 7,22 €/m² ergibt. Bezogen auf die zu reinigende Fläche von 212.758 m² betragen die Gesamtkosten nun nur noch 1,54 Mio. € gegenüber bisher 2,66 Mio. €. Die jährlichen Ausgaben für die Unterhaltsreinigung können dadurch um mehr als eine Million Euro gesenkt werden. Die Reinigungskosten je m² Bodenfläche liegen nun sogar unter dem Durchschnittswert von 7,70 €/m² im sonstigen Landesbereich.

Die Universität Karlsruhe hätte dieses Einsparpotenzial auch schon in den vergangenen Jahren realisieren können. Auch ohne vollständige Basisdaten zum Reinigungsbereich hätte der offensichtliche Preisunterschied zwischen den Unternehmen Anlass sein müssen, die vorgeschriebenen öffentlichen Ausschreibungen durchzuführen.

5 Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Eigenreinigung

Für Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Eigenreinigung der Universität Karlsruhe kann ebenfalls die Kennzahl Kosten je Fläche auf Basis des Ist-Ergebnisses 2005 verwendet werden. Als Vergleichsmaßstab kommen die aktuelle Kennzahl der Fremdreinigung und die durchschnittlichen Einsparungen im Regierungsbezirk Karlsruhe (entspricht der um 38 % reduzierten Kennzahl der Universität Karlsruhe aus dem Jahr 1994) in Betracht. In Tabelle 5 werden diese Werte gegenübergestellt.

Tabelle 5

Kostenvergleich Eigen- und Fremdreinigung

Vergleichsmaßstab	Kosten in €/m ²	Boden- fläche in m ²	Gesamt- kosten in Tau- send €	Differenz zu Kos- ten Eigenreinigung der Universität Karlsruhe (2005) in Tausend €
Kosten Eigenreinigung der Universität Karlsruhe (2005)	17,26	128.969	2.226	-
Ist-Wert Eigenreinigung ent- sprechend der Entwicklung im Regierungsbezirk Karlsruhe (Kosten 1994 abzüglich 38 %)	12,84	128.969	1.656	-570
Kosten Fremdreinigung der Universität Karlsruhe (nach Ausschreibung 2006)	7,22	128.969	931	-1.295

Der Vergleich zeigt, dass die Kosten der Eigenreinigung deutlich über den Vergleichswerten liegen. Die Bandbreite der möglichen Einsparungen liegt zwischen 0,57 Mio. € und 1,30 Mio. € (26 % bis 58 % der bisherigen Kosten). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass für die höheren Kosten der Eigenreinigung gegenüber der Fremdreinigung auch höhere Qualitätsanforderungen oder erhöhte Schwierigkeitsgrade ursächlich sein können.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Karlsruhe hat daher für die Eigenreinigung der Universität Leistungsanforderungen ermittelt und für jede Raumart Soll-Werte zur Reinigungshäufigkeit und zur Reinigungsleistung festgelegt. Für die Reinigungshäufigkeit wurden dabei die bereits für die Fremdreinigung geltenden Intervalle übernommen. Die Vorgaben zur Reinigungsleistung wurden anhand der Ausschreibungsergebnisse der Universität sowie der Erfahrungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Karlsruhe gebildet.

Maßgeblich bei den Berechnungen war außerdem die anzunehmende Raumgruppenverteilung, für deren endgültige Festlegung die Universität Karlsruhe noch die erforderlichen Daten ermitteln muss. Im Durchschnitt ist davon auszugehen, dass die Leistungsdaten auf ein Intervall von 13 Reinigungen je Monat und eine Reinigungsleistung von 254 m²/Stunde anzupassen sind.

Während die in Tabelle 5 aufgeführten Berechnungen methodisch bedingt keine Anforderungsunterschiede machen, kann mit den zuvor ermittelten Durchschnittswerten eine realitätsnahe Kennzahl für die Eigenreinigung gebildet werden. Die Universität Karlsruhe wies darauf hin, dass die angestrebte Kostenminimierung derzeit noch nicht erreichbar sei. Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Karlsruhe hat deshalb einen Zuschlag von 20 % auf den Reinigungsaufwand berücksichtigt. In Tabelle 6 wird dargestellt, welche Kennwerte für die Eigenreinigung kurzfristig anzustreben sind.

Tabelle 6

Anzustrebende Kennwerte für die Eigenreinigung

Bodenfläche	128.969 m ²
Reinigungsintervall (Monat)	13,0
Reinigungsfläche (Monat; Bodenfläche x Reinigungsintervall)	1.676.597 m ²
Reinigungsleistung	254 m ² /Stunde
Reinigungsaufwand (Monat; Reinigungsfläche : Reinigungsleistung)	6.601 Stunden
Zuschlag für Rüst- und Verteilzeiten (20 %)	1.320 Stunden
Reinigungsaufwand (Jahr; einschließlich Zuschlag)	95.052 Stunden
aktuelle Lohn- und Sachkosten je Stunde	19 €/Stunde
Gesamtkosten (Jahr)	1.806.000 €
Kosten je m ² Bodenfläche (Jahr)	14 €/m ²

Auf der Basis der anzustrebenden Leistungsdaten ergibt sich für die Eigenreinigung eine Kennzahl, die mit 14 €/m² deutlich unter der derzeitigen Kennzahl von 17,26 €/m² liegt. In Tabelle 7 ist das Einsparpotenzial errechnet, wenn diese Kennzahl erreicht wird.

Tabelle 7

Einsparpotenzial bei der Eigenreinigung

Vergleichsmaßstab	Reinigungskosten €/m ² Bodenfläche	Bodenfläche in m ²	Gesamtkosten in Tausend €
Ist-Wert Eigenreinigung im Jahr 2005	17,26	128.969	2.226
Soll-Wert Eigenreinigung (inklusive 20 % Zuschlag)	14,00	128.969	1.806
Einsparpotenzial	3,26	-	420

Die Gegenüberstellung zeigt ein kurzfristig zu erreichendes Einsparvolumen von 0,42 Mio. € auf und liegt damit unter der in Tabelle 5 ermittelten Bandbreite. Nachdem die Reinigungsintervalle die vorgegebenen Anforderungen berücksichtigen, ist das Einsparvolumen von 0,42 Mio. € das Minimalziel, das sich kurzfristig durch eine Optimierung der Eigenreinigung ergeben muss. Es ist Aufgabe der Universität Karlsruhe, bei Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen zu prüfen, ob durch die Anpassung von Qualitätsstandards und durch eine Einschränkung der Zuschläge für Rüst- und Verteilzeiten weitere Einsparungen möglich sind.

Langfristig ist für die Eigenreinigung das Kostenniveau der Fremdreinigung anzustreben. Dieses ist - bei gleichen Reinigungsvoraussetzungen - jedoch nur erreichbar, indem entweder auch diese Flächen in die Fremdreinigung überführt werden oder die Leistungswerte der eigenen Reinigungskräfte an die der Fremdreinigung angeglichen werden.

6 Weitere erforderliche Maßnahmen

6.1 Fremdreinigung

Der Kennzahlenvergleich zeigt, dass mit dem Ausschreibungsergebnis zur Fremdreinigung bei der Universität Karlsruhe die derzeitige Marktlage ausgeschöpft wurde. Die von den Anbietern angegebenen Werte zur erzielbaren Reinigungsleistung sind nach Erfahrung der Finanzkontrolle relativ hoch, sodass sich in der Praxis erst noch herausstellen muss, ob die geforderte Qualität auch zu leisten ist. Die Universität Karlsruhe beabsichtigt, die Erfahrungen mit einem Qualitätsmesssystem zu evaluieren.

6.2 Eigenreinigung

Bei der Eigenreinigung ist das Einsparpotenzial von mindestens 0,42 Mio. € noch nicht realisiert worden. In einem ersten Schritt sind die Reinigungsanforderungen und die Leistungswerte an die Werte des Musterobjekts anzupassen. Parallel sind für alle Objekte mit Eigenreinigung die Reinigungsanforderungen bei Anlegung eines sparsamen Maßstabs festzulegen. Darüber hinaus sind weitere Kostenreduzierungen anzustreben. Die Kennzahl für die Fremdreinigung liegt deutlich unter der Kennzahl für die Eigenreinigung. Soweit durch Fluktuation Stellen des Reinigungspersonals frei werden, sollte für die Festlegung des Reinigungssystems jeweils eine Wirtschaftlichkeitsberechnung erfolgen.

Über die berechneten Einsparungen hinaus sind auch bei den zusätzlichen Aufgaben der Reinigungskräfte die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen und vorhandene Einsparpotenziale zu erschließen.

6.3 Allgemeine Maßnahmen

Neben den speziellen Maßnahmen, welche die einzelnen Reinigungssysteme betreffen, sind auch allgemeine organisatorische Maßnahmen erforderlich, um die Effizienz und Effektivität der Gebäudereinigung zu erhöhen. Hierzu gehört insbesondere der Aufbau eines internen Reinigungscontrollings bei der Universität.

Angesichts der hohen finanziellen Bedeutung der Gebäudereinigung regt der Rechnungshof an, die wesentlichen Kosten- und Leistungskennzahlen der Universitäten im Land an zentraler Stelle regelmäßig zusammenzuführen. Auf diese Weise könnten die Universitäten bei der Steuerung ihrer Gebäudereinigung unterstützt werden, beispielsweise durch ein regelmäßiges universitätsübergreifendes Benchmarking.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium kann die Empfehlungen des Rechnungshofs, die wesentlichen Kosten- und Leistungskennzahlen an zentraler Stelle zusammenzuführen, nachvollziehen. Wegen der Hochschulautonomie sieht es jedoch keine Möglichkeit, selbst eine landesweite Steuerung für den Gebäudereinigungsbereich der Universitäten zu übernehmen. Das Ministerium ist allerdings bereit, die Universitäten bei der Optimierung ihrer Gebäudereinigung zu unterstützen. Hierzu wird es eine Informationsveranstaltung anbieten, in der über grundsätzliche Fragen der Gebäudereinigung berichtet und mit den Universitäten über das weitere Vorgehen diskutiert werden soll.

31 Service-Einrichtungen für Hochschulen (Kapitel 1426 bis 1477)

Durch die Zusammenführung von drei im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums bestehenden Service-Einrichtungen an einem Standort können Personal-, Unterbringungs- und Technikkosten von 800.000 € gespart werden.

Als künftiger Standort bietet sich der Campus der Fachhochschule Reutlingen an, weil ausreichende und geeignete Flächen im Landeseigentum zur Verfügung stehen. Außerdem ist dort bereits eine der drei Service-Einrichtungen untergebracht.

1 Organisation und Aufgaben der Service-Einrichtungen

Im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums bestehen drei Service-Einrichtungen an drei Standorten, welche nichtuniversitäre Hochschulen, Berufsakademien und Kunsteinrichtungen bei der Wahrnehmung von IuK-Aufgaben und zum Teil in betriebswirtschaftlichen Angelegenheiten unterstützen und beraten. Es handelt sich um die Planungs- und Organisationsgruppe der Pädagogischen Hochschulen (PIGr) in Reutlingen, die Koordinierungsstelle Verwaltungsautomation der Fachhochschulen und Kunsthochschulen (KOS) in Konstanz und das Controlling Service Center (CSC) in Stuttgart. Sie erfüllen vergleichbare oder sich ergänzende Aufgaben, welche teilweise demselben Kundenkreis zugutekommen. Daher arbeiten sie schon bisher zusammen. Jede Service-Einrichtung unterhält jedoch eine eigene Leitungs- und Verwaltungsorganisation.

Einen Überblick über die organisatorische Angliederung der Service-Einrichtungen, die Unterbringung sowie die Stellen- und Personalausstattung gibt Tabelle 1.

Tabelle 1

Nichtuniversitäre Service-Einrichtungen

Service-Einrichtungen	PIGr Reutlingen	KOS Konstanz	CSC Stuttgart
Organisatorische Angliederung	Pädagogische Hochschule Ludwigsburg	Hochschule Konstanz	Hochschule Stuttgart (Technik)
Unterbringung	In landeseigenen Gebäuden auf dem Campus der Hochschule Reutlingen; weitere Flächen stehen zur Verfügung	In landeseigenen Gebäuden auf dem Campus der Hochschule Konstanz; weitere Flächen stehen nicht zur Verfügung	In von der Hochschule gemieteten Räumlichkeiten in Stuttgart; weitere Flächen stehen nicht zur Verfügung
Personalausstattung laut Staatshaushaltsplan ¹⁴	12	10	14
Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten	11,3	10	12

Die PIGr in Reutlingen unterstützt die sechs Pädagogischen Hochschulen bei der Datenverarbeitung, bei der Studierendenverwaltung sowie bei der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI). Sie führt IuK-Schulungen für die Mitarbeiter durch und betreibt in eigenen Räumen ein Rechenzentrum für die Fachverfahren aller Pädagogischen Hochschulen sowie eine „Knotenstelle“ für die Bündelung und Übermittlung der Daten aus Fachverfahren (z. B. die HIS-Module im Hochschulbereich) an das NSI-Rechenzentrum. Darüber hinaus führt sie im Auftrag des Kultusministeriums das Auswahl- und Verteilungsverfahren der Lehramtsanwärter gegen Kostenerstattung durch.

Die KOS in Konstanz unterstützt die staatlichen Fach- und Kunsthochschulen bei der Einführung, dem Betrieb und der Evaluation der automatisierten Verwaltungsverfahren. Neben den IuK-Schulungen für die Mitarbeiter betreibt sie ein Rechenzentrum für die Fachverfahren der Fach- und der Kunsthochschulen. Dieses ist im selben Raum wie das Rechenzentrum der Hochschule Konstanz untergebracht. Bisher sind die acht Kunsthochschulen und 14 von 21 Fachhochschulen an das Rechenzentrum der KOS angeschlossen, vier Fachhochschulen stehen zur Anbindung an.

Dem CSC in Stuttgart obliegt die betriebswirtschaftliche Beratung und Betreuung der nichtuniversitären Hochschulen, der Berufsakademien und der Kunsteinrichtungen in allen NSI-Angelegenheiten sowie die Mitwirkung bei NSI-Konzepten. Das CSC arbeitet bei der Implementierung der Software mit der KOS und der PIGr zusammen und koordiniert die Aufgabenerfüllung im Hinblick auf das Gesamtprojekt.

¹⁴ Die Personalausstattung umfasst neben Personalstellen auch bereitstehende Haushaltsmittel zur Finanzierung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen.

2 Aktivitäten des Wissenschaftsministeriums und Anlass der Prüfung durch die Finanzkontrolle

Nach dem Staatshaushaltsplan waren bei den Service-Einrichtungen über ausgebrachte Personalstellen und bereitgestellte Haushaltsmittel insgesamt 36 Beschäftigungsverhältnisse möglich. Hiervon war die Finanzierung für 16 Beschäftigungsverhältnisse jedoch nur bis Ende 2006 (aus den Mitteln des Hochschul- und Wissenschaftsprogramms des Bundesministeriums für Bildung und Forschung) beziehungsweise bis 2009 (aus sogenannten NSI-Mitteln bei Kapitel 1230 des Staatshaushaltsplans) gesichert. Für das Wissenschaftsministerium stellte sich Ende 2004 deshalb die Frage des Bedarfs einer Anschlussfinanzierung. Außerdem standen zu diesem Zeitpunkt grundsätzliche Entscheidungen über die weitere räumliche Unterbringung an. Das Wissenschaftsministerium beauftragte deshalb eine Arbeitsgruppe „Service-Einrichtungen“ aus Vertretern der betreuten Hochschulen, die Organisationsstrukturen der drei Service-Einrichtungen und alternative Möglichkeiten der Unterbringung zu untersuchen.

Die Arbeitsgruppe hat in ihrem Bericht vom April 2005 Synergiepotenziale bei einer Zusammenführung der Service-Einrichtungen erkannt und sich für eine schrittweise Zusammenlegung der Service-Einrichtungen an einem oder zwei Standorten ausgesprochen. Daraufhin hat sich das Wissenschaftsministerium eingehend mit der Neustrukturierung der Service-Einrichtungen und alternativen Organisationsformen, dem künftigen Personal- und Flächenbedarf, der Unterbringung sowie mit den finanziellen Auswirkungen befasst. Im November 2005 wurde eine interne Vorlage für eine Grundsatzentscheidung über die stufenweise Zusammenlegung der Service-Einrichtungen erstellt, in der als Standort Reutlingen und als Rechtsform eine gemeinsame Einrichtung aller Hochschulen (§ 6 Abs. 1 und 3 Landeshochschulgesetz) favorisiert und der künftige Personalbedarf auf 28 Stellen geschätzt wurde.

Das Wissenschaftsministerium hat jedoch bislang keine Entscheidung getroffen, obwohl auch die Finanzkontrolle schon im Sommer 2005 die Frage aufgeworfen hatte, ob der Weiterbetrieb gesonderter Service-Einrichtungen wirtschaftlich ist. Parallele Organisationsstrukturen und die Bewältigung vergleichbarer Aufgaben ließen Synergiepotenziale vermuten. Deshalb haben die staatlichen Rechnungsprüfungsämter Tübingen und Freiburg den Aufbau, die dezentrale Aufgabenverteilung, den Personalbedarf und die Unterbringung der Service-Einrichtungen untersucht.

Nach Beginn der Erhebungen der Finanzkontrolle hat das Wissenschaftsministerium am 07.02.2006 einen Einstellungsstopp bezogen auf freiwerdende Stellen der Service-Einrichtungen verfügt und die Baumittel für die Herrichtung eines Serverraums der KOS gesperrt. Die Entscheidung über die Neustrukturierung der Service-Einrichtungen hat das Wissenschaftsministerium noch einmal bis zur Vorlage des Untersuchungsergebnisses der Finanzkontrolle zurückgestellt.

3 Untersuchungsergebnisse der Finanzkontrolle

3.1 Personalbedarf

Die Finanzkontrolle hat die Berechnungen der Arbeitsgruppe zum Personalbedarf einer zusammengeführten Service-Einrichtung nachvollzogen und um Unschärfen bereinigt. Danach ergibt sich folgendes Bild:

Bei der Zusammenführung der drei Leitungsbereiche in einer Organisationseinheit ergeben sich bei den Aufgaben Leitung, Organisation und Verwaltung Synergieeffekte im Umfang von einem Vollzeitäquivalent (VZÄ).

Rund die Hälfte des Personals der drei Service-Einrichtungen übt bei der Benutzer- und bei der Systembetreuung nahezu identische Tätigkeiten für ihren jeweiligen Kundenkreis aus. Bei einer Zusammenlegung der Service-Einrichtungen können die Aufgaben in diesen Bereichen effizienter und mit 1,5 VZÄ bzw. 2,5 VZÄ weniger erledigt werden. Zudem kann bei der SAP-Anwenderbetreuung ein VZÄ eingespart werden.

Für die anstehende Einbindung weiterer Fachhochschulen in den laufenden Rechenzentrumsbetrieb ergibt sich hingegen ein zusätzlicher Bedarf von einem VZÄ.

Neben diesen Daueraufgaben erledigen die Service-Einrichtungen aus Eigeninitiative oder auf Anfrage mit einem Personaleinsatz von 2,5 VZÄ auch zeitlich befristete Projektaufgaben, wie beispielsweise zur Ausgestaltung des Berichtswesens im Controlling oder für zeitlich befristete technische Aufgaben bei der Einbindung in den Rechenzentrumsbetrieb. Da es für diese Aufgaben jedoch kein Zukunftskonzept gibt, sind sie bei der Ermittlung des künftigen Personalbedarfs nicht berücksichtigt worden.

Da einzelne Aufgaben, wie z. B. die Studentenverwaltung für die Pädagogischen Hochschulen, schon bisher nur von einer Service-Einrichtung erbracht wurden, ergaben sich hier keine weiteren Synergiepotenziale.

Bei der Zusammenlegung der Service-Einrichtungen ist per saldo nur ein reduzierter Personalbestand zur Erledigung der Daueraufgaben notwendig. Im Einzelnen zeigt dies Tabelle 2.

Tabelle 2

Personalbedarf der Service-Einrichtungen

Aufgabenbereich	Ist	Soll	Abweichung
	In Vollzeitäquivalenten		
Leitung, Organisation, Verwaltung	3,0	2,0	-1,0
Schulung	1,0	1,0	-
Benutzerbetreuung	6,1	4,6	-1,5
Sonderaufgaben Pädagogische Hochschulen	5,2	5,2	-
Kosten- und Leistungsrechnung/ Controlling	2,6	2,6	-
Systembetreuung	8,4	5,9	-2,5
SAP-Anwenderbetreuung	4,5	3,5	-1,0
Zusätzliche Stelle für weitere Fachhochschulen	-	1,0	+1,0
Befristete Projektaufgaben	2,5	-	-2,5
Personalbedarf	33,3	25,8	-7,5

Danach ergibt sich für eine zusammengeführte Service-Einrichtung ein künftiger Bedarf von 25,8 VZÄ, was auf Dauer ein haushaltswirksames Einsparpotenzial von 7,5 VZÄ bedeutet.

Bezogen auf Personalstellen ergibt sich ein Bedarf von maximal 26 Stellen und damit ein um zehn Stellen geringerer Bedarf, als derzeit im Staatshaushaltsplan ausgebracht (siehe Tabelle 1).

Das Wissenschaftsministerium sollte geeignete personalwirtschaftliche Maßnahmen zur Reduzierung des Personalbestands (von derzeit 33,3 VZÄ) der Service-Einrichtungen durchsetzen, wozu auch gehört, dass es der Verlängerung befristeter Dienstverträge nicht weiter zustimmt. Da acht Stellen mit befristet Beschäftigten besetzt sind, könnte mithilfe des verfügbaren Einstellungsstopps der Mitarbeiterbestand bis Ende 2009 sukzessive auf 26 zurückgeführt werden.

3.2 Flächenbedarf

Den drei Service-Einrichtungen stehen zur Erledigung ihrer Aufgaben aktuell die in Tabelle 3 genannten Grund- und Nutzflächen zur Verfügung.

Tabelle 3

Verfügbare Flächen der Service-Einrichtungen

	Mitarbeiter	Nutzflächen	Grundflächen
PIGr Reutlingen	12	249 m ²	351 m ²
KOS Konstanz	10	240 m ²	344 m ²
CSC Stuttgart	12	485 m ²	684 m ²
Summe	34	974 m ²	1.379 m ²

Die verfügbaren Flächen übersteigen schon jetzt den notwendigen Bedarf und können durch die Zusammenführung der Service-Einrichtungen deutlich reduziert werden. So stehen derzeit vier luK-Schulungsräume in unterschiedlicher Größe zur Verfügung. Deren Auslastung war in den Jahren 2004 und 2005 allerdings sehr gering, wie Tabelle 4 verdeutlicht.

Tabelle 4

Auslastung der luK-Schulungsräume

	luK-Schulungsräume	2004		2005	
		Schulungstage	Auslastung je Raum	Schulungstage	Auslastung je Raum
CSC Stuttgart	2	69	17 %	52	13 %
KOS Konstanz	1	63	32 %	53	27 %
PIGr Reutlingen	1	38	19 %	33	17 %
Summe/ Durchschnitt	4	170	21 %	138	17 %

Eine derart geringe Auslastung von im Schnitt lediglich 21 % bzw. 17 % ist wirtschaftlich nicht vertretbar. Auf drei der vier Schulungsräume könnte verzichtet werden. Ein Schulungsraum mit 16 luK-Schulungsplätzen wäre ausreichend. Neben einer besseren Auslastung der einzelnen Veranstaltungen würden sich dadurch Einsparungen an luK-Gerätekosten von jährlich rd. 50.000 € ergeben (bei 1.100 € je Schulungsplatz nach der VwV-Kostenfestlegung).

Da nach einer Zusammenführung nur noch 26 Mitarbeiter unterzubringen wären, ergibt sich ein deutlich reduzierter Flächenbedarf:

Büroräume für 26 Personen à maximal 13 m ²	338 m ²
Besprechungsraum	65 m ²
Schulungsraum mit rd. 16 IuK-Arbeitsplätzen	40 m ²
DV und Bürotechnik	100 m ²
<u>Nebennutzflächen für Sanitärräume usw.</u>	<u>22 m²</u>
Zwischensumme Nutzfläche	565 m ²
Zuschlag für Verkehrsflächen (laut Hochbauverwaltung 41 %)	232 m ²
<u>Notwendige Grundfläche (aufgerundet)</u>	<u>800 m²</u>

Für eine gemeinsame Service-Einrichtung ergibt sich gegenüber derzeit 1.379 m² (Tabelle 3) ein um 579 m² (42 %) geringerer Flächenbedarf. Damit fallen jährlich fast 100.000 € weniger Kosten an¹⁵. Haushaltswirksame Einsparungen in dieser Höhe würden sich allein durch die Aufgabe des Standortes Stuttgart ergeben. Dort fallen für die Unterbringung des CSC jährlich rd. 100.000 € Miet- und 35.000 € Bewirtschaftungskosten an.

Im Vorgriff auf die Prüfungsmitteilung teilte die Finanzkontrolle deshalb dem Wissenschaftsministerium Ende Mai 2006 mit, dass dem CSC in Stuttgart Flächen über Bedarf zur Verfügung stehen, und empfahl zu prüfen, ob nicht zumindest Teilflächen gekündigt werden könnten. Die Kündigung hätte bis spätestens 03.06.2006 ausgesprochen werden können. Das Wissenschaftsministerium sah sich jedoch hierzu nicht in der Lage, weil eine eingehende Prüfung unter Einbeziehung aller Beteiligten in der kurzen Zeit nicht mehr möglich gewesen wäre.

3.3 Möglicher Standort einer gemeinsamen Service-Einrichtung

Der Standort der zusammengeführten Service-Einrichtung sollte wegen der erforderlichen Besprechungen und Schulungen zentral im Land liegen. Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten ist der Unterbringung in bereits vorhandenen landeseigenen Räumen der Vorzug zu geben, wenn nicht besondere Gründe dagegen sprechen.

An den bisherigen Standorten der KOS in Konstanz und des CSC in Stuttgart stehen keine freien landeseigenen Flächen zur Verfügung. Der notwendige zusätzliche Raumbedarf könnte dort deshalb nur durch Fremdanmietungen abgedeckt werden. Weiterhin würden zusätzliche Investitionen zur funktionalen Nutzung für den Rechenzentrumsbetrieb anfallen; daher scheidet die Zusammenführung der Service-Einrichtung an diesen beiden Standorten aus.

Hingegen stehen auf dem Campus der Fachhochschule Reutlingen, wo bislang schon die PIGr untergebracht ist, freie und geeignete landeseigene Gebäudeflächen zur Verfügung. Nach einer Erhebung der Liegenschaftsverwaltung vom Februar 2004 verfügt die Fachhochschule über rd. 3.000 m² nicht benötigter Flächen. Die gemeinsame Einrichtung sollte deshalb möglichst auf dem Campus der Fachhochschule Reutlingen untergebracht werden.

Laut Aussage der Hochbauverwaltung wären die Räumlichkeiten in Reutlingen zur Unterbringung der Service-Einrichtung geeignet. Die notwendigen Sanierungsarbeiten könnten innerhalb von ein bis zwei Jahren durchgeführt werden.

¹⁵ Diesem Betrag liegt der pauschale durchschnittliche Nutzwert für Diensträume in landeseigenen und in angemieteten Gebäuden von 13,89 € je m² im Monat nach der VwV-Kostenfestlegung 2005 zugrunde.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Gelände der Fachhochschule Reutlingen teilweise einen problematischen geologischen Untergrund hat. Es könnten dadurch, unabhängig von der künftigen Nutzung des vorgesehenen Gebäudes, neben den reinen Gebäudesanierungsmaßnahmen zusätzliche Gründungsarbeiten erforderlich werden.

Die Ausgaben für die Sanierung der entsprechenden Gebäude dürfen der Wirtschaftlichkeit jedoch nicht entgegenstehen. Das Wissenschaftsministerium muss dies vor weiteren Schritten gemeinsam mit der Hochbauverwaltung prüfen und eine kostengünstige und schnell realisierbare Lösung erarbeiten.

Dabei muss auch geprüft werden, ob das zusammengeführte Rechenzentrum der Service-Einrichtung in den Rechnerräumen der (Sitz)Hochschule untergebracht werden kann, um die bereits vorhandene technische Infrastruktur wie z. B. Notstromversorgung und Klimaanlage kostengünstig zu nutzen. Das Wissenschaftsministerium sollte verschiedene Alternativen des Rechenzentrums-Betriebs hinsichtlich Machbarkeit, Kosten und Nutzen untersuchen.

3.4 Künftige Rechts- und Organisationsform

Die zusammengeführte Service-Einrichtung wird künftig einen heterogenen Kundenkreis bedienen sowie die Interessen der unterschiedlichen Hochschulen und Kunsteinrichtungen mit den Interessen des Wissenschaftsministeriums in Einklang bringen müssen.

Bei der Entscheidung für eine Rechts- und Organisationsform sind neben der schnellen Realisierbarkeit und den Kontrollmöglichkeiten auch Kostengesichtspunkte zu beachten. Durch die Verlagerung der Personal- und Finanzverwaltung der Service-Einrichtung auf eine (Sitz)Hochschule sind weitere Einsparungen möglich.

Der Rechnungshof empfiehlt eine organisatorisch eigenständige, betriebswirtschaftlich strukturierte Einrichtung, die den Beteiligten ausreichende Kontrollmöglichkeiten (Verwaltungs-, Bei- oder Aufsichtsrat) sichert. In einer solchen Einrichtung könnte der Dienstleistungsgedanke am besten verwirklicht werden, einschließlich einer Kostenverrechnung in einem Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis.

3.5 Rechenzentrums-Betrieb für „Externe Kunden“

Die KOS und die Fachhochschule Konstanz haben dem Wissenschaftsministerium im Rahmen der Diskussion zur Neustrukturierung der Service-Einrichtungen vorgeschlagen, den Rechenzentrums-Betrieb so auszubauen, dass auch externe Kunden, wie beispielsweise private Hochschulen oder öffentliche Hochschulen anderer Verwaltungsbereiche, bedient werden könnten.

Der Rechnungshof empfiehlt jedoch, den Rechenzentrums-Betrieb an den dauernden Kernaufgaben der fusionierten Service-Einrichtung auszurichten. Eine Öffnung für Externe, insbesondere private Kunden oder Hochschulen außerhalb der Landesverwaltung, würde eine Verselbstständigung des Rechenzentrums bedeuten, was mit Blick auf die Struktur der bestehenden landeseigenen Rechenzentren (Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg, Landeszentrum für Datenverarbeitung) nicht befürwortet werden kann. Zudem ergeben sich bei IuK-Dienstleistungen landeseigener Einrichtungen an private Stellen erhebliche steuerliche Auswirkungen.

4 Zusammenfassende Wertung

Obwohl dem Wissenschaftsministerium die Umstände und Fakten, die zu den genannten Empfehlungen führen, weitgehend bekannt waren, hat es die konzeptionellen Überlegungen nur zögerlich betrieben und bisher nicht umgesetzt, weshalb es zu vermeidbaren Ausgaben kam und immer noch kommt.

Der Rechnungshof hält die Zusammenführung der drei Service-Einrichtungen unter fachlichen Aspekten und aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit für geboten. Dadurch können der vorhandene Personalbestand um acht auf 26 VZÄ reduziert und weitere Synergieeffekte erzielt werden.

Mit der Zusammenführung der Service-Einrichtungen sollten mindestens folgende Einsparungen erzielt werden:

- 20 bis 25 % der laufenden Personalkosten,
- 100.000 € an Unterbringungs- und Ausstattungskosten durch verringerten Personalbedarf,
- 50.000 € an Technik- und Unterbringungskosten durch den Verzicht auf IuK-Schulungsräume sowie
- weitere Technik- und Unterbringungskosten durch die Konsolidierung der Rechenzentren.

In der Summe geht es dabei um Einsparpotenziale von bis zu 800.000 € jährlich. Diesen stehen einmalige Ausgaben für die Sanierung der neuen zentralen Unterbringung gegenüber, die noch zu ermitteln sind.

Das Wissenschaftsministerium sollte daher unverzüglich Maßnahmen zur Schaffung der Voraussetzungen für eine Unterbringung der zusammengeführten Service-Einrichtung auf dem Campus der Fachhochschule Reutlingen ergreifen und ein entsprechendes Nutzungskonzept erstellen. Zeitnah sollten - auch unbequeme - Entscheidungen getroffen werden, um eine Realisierung binnen maximal zwei Jahren zu ermöglichen.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium hat bereits erste Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Zusammenführung der drei Serviceeinrichtungen eingeleitet. Es geht jedoch von einem um zwei VZÄ höheren Personalbedarf für neue IuK-Verfahren und betriebswirtschaftliche Unterstützung aus und sieht auch Bedarf von bis zu vier temporären Mitarbeitern für Projektarbeit.

Das Wissenschaftsministerium will die Zusammenführung der bisherigen Einrichtungen unter Beachtung der Sozialverträglichkeit und in enger Abstimmung mit den betroffenen Einrichtungen umsetzen.

Den Vorschlag, die Rechenzentren der Fachhochschule und der neuen Serviceeinrichtung in gemeinsamen Räumen unterzubringen, will das Wissenschaftsministerium in die weitere Prüfung einbeziehen.

6 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Wissenschaftsministerium die begonnenen Maßnahmen Zug um Zug umsetzt, um die Effizienzpotenziale schnellstmöglich haushaltswirksam werden zu lassen. Der vom Ministerium geltend gemachte zusätzliche Personalbedarf ist bisher nicht spezifiziert. Hierfür ist die Vorlage konkreter Beschreibungen von bisher nicht vorhandenen Aufgaben erforderlich, die das Ministerium der zusammengefassten Service-Einrichtung neu zuweist.

IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

1 Allgemeines

Der Rechnungshof berichtet in diesem Abschnitt der Denkschrift über Auswirkungen der Tätigkeit der Finanzkontrolle. Der Bericht gibt die Umsetzung einiger bedeutsamer Vorschläge aus früheren Denkschriftbeiträgen, aus der Beratenden Äußerung zur Landesoberkasse Baden-Württemberg sowie aus beratungsorientierten Prüfungen wieder. Er stellt - soweit dies möglich ist - die finanziellen Auswirkungen dar.

Die Information soll dem Parlament, zeitgleich mit der Vorstellung der Denkschrift, einen Überblick über wesentliche Ergebnisse aus früheren Prüfungen und über die Umsetzung seiner Beschlüsse vermitteln.

Die nachstehende Darstellung ist nicht Gegenstand des laufenden Verfahrens zur Entlastung der Landesregierung im Sinne von § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung.

2 Einzelergebnisse

2.1 Landesschulden (Denkschrift 2006, Nr. 3)

Der Rechnungshof hat im Rahmen der Darstellung und Beurteilung der Verschuldungslage des Landes gefordert, die Gesamtausgaben des Haushalts künftig grundsätzlich an den regulären Einnahmen auszurichten und den Haushalt demgemäß regelmäßig ohne Kredite auszugleichen. Er sprach sich deshalb dafür aus, ein grundsätzliches Verschuldungsverbot in der Landesverfassung und in der Landeshaushaltsordnung zu verankern.

Durch das Haushaltsstrukturgesetz 2007 wurde die Landeshaushaltsordnung mit Wirkung ab 01.01.2011 dahin gehend geändert, dass der Haushaltsplan regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden soll. Nach der Neufassung des § 18 Landeshaushaltsordnung ist auch künftig eine Kreditaufnahme grundsätzlich höchstens bis zur Höhe des Investitionsvolumens zulässig, wenn dies notwendig ist, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder einem vergleichbar schwerwiegenden Grund Rechnung zu tragen.

Der Vorschlag des Rechnungshofs, ein Verschuldungsverbot auch in die Landesverfassung aufzunehmen, wird inzwischen von einer breiten Mehrheit im Landtag befürwortet. Nach dem erklärten Willen der Landesregierung soll die Verfassung nach dem Erreichen der angestrebten Nettonullverschuldung entsprechend geändert werden. Auch in anderen Bundesländern und im Bund zeigen sich starke Tendenzen, entsprechend zu verfahren.

2.2 Werkstätten der Polizei für Waffen und Geräte - Kapitel 0314 - (Beratungsorientierte Prüfung im Jahr 2005)

In der Arbeitsplanung des Rechnungshofs war für 2005 eine Prüfung der Waffen- und Gerätewerkstätten der Landes- und Bereitschaftspolizei vorgesehen. Aufgrund der vom Rechnungshof geplanten Erhebungen hat sich das Landespolizeipräsidium entschlossen, mit einer internen Arbeitsgruppe, die im September 2005 ihre Arbeit aufnahm, selbst aktiv zu werden. Um aufwendige Parallel-erhebungen zu vermeiden, hat das Innenministerium um eine abgestimmte Verfahrensweise gebeten.

Der Rechnungshof hat sodann eine Orientierungsprüfung vorgenommen, um Anregungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Waffen- und Gerätewesens zu geben und gleichzeitig eine umfassende und nicht mehr länger aufschiebende Reform dieser Bereiche angeregt. Die Arbeitsgruppe des Innenministeriums kam zu ähnlichen Ergebnissen wie der Rechnungshof. Daneben ergab eine Länderumfrage, dass die Polizei in anderen Bundesländern über deutlich weniger Werkstätten verfügt.

Das Innenministerium hat zum 01.01.2007 die Umsetzung der Ergebnisse bei der Landes- und Bereitschaftspolizei verfügt. Es hat sich für eines der Lösungsmodelle entschieden, das die derzeit zehn Werkstätten um die Hälfte reduziert. Darüber hinaus werden mehrfach vorgehaltene technische Anlagen und Maschinen künftig gemeinsam genutzt, beispielsweise weil nur noch eine Brünier-Anlage für die gesamte Landespolizei betrieben wird. Im Ergebnis können 15 Stellen, überwiegend im Nichtvollzugsbereich, und Sachmittel eingespart werden, ohne dass die Versorgung der Landes- und Bereitschaftspolizei mit Waffen und Geräten geschwächt wird.

2.3 Erstattung der Kosten für die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen

- Kapitel 0331 -

(Denkschrift 2002, Nr. 11 und Beratende Äußerung zu Kosten und Organisation der Asylbewerberunterbringung vom 25.08.1997, Landtagsdrucksache 12/1944)

Der Rechnungshof und die staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben bereits mehrmals über die Kosten und die Organisation der Asylbewerberunterbringung berichtet und grundsätzliche Vorschläge zur Neukonzeption der Unterbringung und der Erstattungsregelungen vorgelegt. Grundlagen waren u. a. Untersuchungen über die Erstattungen des Landes an die Kommunen für die Kosten der Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Aufgrund der Prüfungen wurden bis Anfang 2002 fehlerhafte Abrechnungen zulasten des Landes nachgewiesen, die zu Rückzahlungen an das Land in einer Größenordnung von rd. 72 Mio. € führten.

Die Prüfungen wurden in den Folgejahren fortgesetzt. Dabei wurde festgestellt, dass Stadt- und Landkreise weitere unberechtigte Erstattungen vom Land vereinnahmt hatten. Daraufhin wurden zusätzlich rd. 12 Mio. € an das Land zurückgezahlt.

Mit der Novellierung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes zum 01.04.2004 wurden die Erstattungsregelungen auf eine neue Abrechnungsgrundlage gestellt. Damit sind die bisherigen Ursachen für Abrechnungsfehler bei Erstattungen des Landes an die Kommunen weitgehend beseitigt.

2.4 Landesoberkasse Baden-Württemberg

- Kapitel 0611 -

(Beratende Äußerung zur Organisation, Wirtschaftlichkeit und Personalbedarf der Landesoberkasse Baden-Württemberg vom 06.12.2005, Landtagsdrucksache 13/4987)

Der Rechnungshof hatte im Jahr 2004 bei der Landesoberkasse Baden-Württemberg eine Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Über die Ergebnisse der Untersuchung wurde der Landtag im Wege einer Beratenden Äußerung unterrichtet. Darin wurde empfohlen, die Arbeitsabläufe der Landesoberkasse zu optimieren, die Aufgabenerledigung künftig anhand von Kennzahlen zu steuern, Benchmark-Prozesse intern und länderübergreifend durchzuführen und auf dieser Basis den Personalbedarf zu ermitteln.

Da das Einsparpotenzial von 38 Personalstellen kurzfristig ohne betriebsbedingte Kündigungen nicht realisierbar war, wurden Alternativvorschläge aufgezeigt. Dazu gehörten die Zusammenführung weiterer Kassengeschäfte bei der Landesoberkasse und die vorübergehende Übernahme bisher fremd vergebener Erfassungsarbeiten. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sollte der Einsatz von automatisierten Verfahren bei den anordnenden Dienststellen erhöht, die Buchungsgruppe in Stuttgart aufgelöst und im Bereich Mahnung und Vollstreckung die Übertragung des Inkassos von ausstehenden Forderungen auf einen privaten Unternehmer geprüft werden.

Der Landtag hat auf Empfehlung des Finanzausschusses die Landesregierung ersucht, die Vorschläge und Empfehlungen des Rechnungshofs zeitnah umzusetzen (Landtagsdrucksache 13/5148). Im Bericht an den Landtag vom 27.12.2006 hat die Landesregierung über die ergriffenen Maßnahmen berichtet (Landtagsdrucksache 14/758).

Die Vorschläge des Rechnungshofs wurden wie folgt umgesetzt:

- Der Stellenbestand der Landesoberkasse wurde seit 2005 um 30 Stellen verringert. Damit ist das vom Rechnungshof identifizierte Abbaupotenzial von 38 Stellen weitgehend realisiert.
- Auf Basis der Vorschläge des Rechnungshofs wird die Landesoberkasse anhand von Kennzahlen gesteuert. Im Staatshaushaltsplan 2007/08 sind zu Kapitel 0611 bei den produktorientierten Informationen auch Messgrößen zur Zielerreichung genannt, beispielsweise der Anteil der erfolgreichen Beitreibungen gemessen am Volumen der offenen Forderungen. In einem nächsten Schritt will die Landesregierung prüfen, inwieweit mithilfe der Kennzahlen die Grundlagen für einen länderübergreifenden Wettbewerb im Kassenwesen geschaffen werden können. Der Rechnungshof hatte nämlich ein zusätzliches Benchmark-Potenzial von 23 Personalstellen ermittelt.
- Die Buchungsgruppe Stuttgart mit insgesamt 24 Mitarbeitern wurde zum 01.10.2006 aufgelöst; neben den Personalausgaben ergeben sich Einsparungen bei den Mietkosten von rd. 200.000 €
- Für vier Landesbetriebe hat die Landesoberkasse die Geldannahme und Buchung einschließlich des Mahn- und Betreibungswesens übernommen.

Obwohl andere Bundesländer den Stellenabbau verstärkt - und nach den Erfahrungsberichten auch erfolgreich - mit Stellenbörsen steuern, sieht die Landesregierung in Baden-Württemberg noch keinen Handlungsbedarf: Die Verantwortung für den Stellenabbau soll weiter bei den einzelnen Ressorts liegen.

2.5 Personalausgaben des Landes

- Kapitel 0618 -

(Beratungsorientierte Prüfungen im Jahr 2006)

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Stuttgart prüft kontinuierlich die Besoldungs-, Vergütungs-, Lohn-, Versorgungs- und Beihilfezahlungen des Landesamts für Besoldung und Versorgung (LBV), die sich auf rd. 12 Mrd. € im Jahr belaufen. Prüfungsfeststellungen werden vom LBV direkt umgesetzt, wodurch jedes Jahr Fehlzahlungen in beträchtlicher Höhe vermieden werden können.

Im Jahr 2006 wurden aufgrund einer risikoorientierten Stichprobe 7.573 Beihilfefestsetzungen vor der Auszahlung geprüft; das sind rd. ein Prozent der 780.626 Beihilfebewilligungen. Diese Prüfungen führten zu Minderausgaben von rd. 1,18 Mio. € und zu Mehrausgaben von rd. 89.000 €. Aufgefallen sind insbesondere mangelhafte Rechnungsstellungen bei Zahnbehandlungen.

Bei den Besoldungszahlungen standen Fehler bei den Familienzuschlägen, bei den Sonderzahlungen und bei der unzureichenden Rückforderung überzahlter Bezüge im Vordergrund. Das höchste Ergebnis der Prüfung von Versorgungszahlungen wurde bei zwei Altfällen erzielt, bei denen eine Beteiligung des Bundes unterblieben war (rd. 149.000 €). Insgesamt ergaben sich sowohl bei den Besoldungs- als auch bei den Versorgungszahlungen einmalige Minderausgaben von jeweils rd. 240.000 €

Aus der Prüfung der Vergütungs- und Entlohnungsfälle resultierten einmalige Minderausgaben von rd. 63.000 €, wobei Schwerpunkte der Feststellungen bei den Einmalzahlungen, der Sozialversicherung und der Zusatzversorgung lagen.

Aufgrund der guten Zusammenarbeit mit dem LBV ist ein unmittelbarer Transfer von Prüfungserkenntnissen in die Bearbeitung der Personalzahlungen durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LBV gewährleistet.

**2.6 Förderung aus Mitteln des Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleichs - MEKA -
- Kapitel 0803 -
(Beratungsorientierte Prüfung im Jahr 2005)**

Das Land und die Europäische Union fördern mit dem Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich - MEKA - eine besonders umweltschonende Landbewirtschaftung. Die Bewirtschafter verpflichten sich zur Einhaltung bestimmter Vorgaben und erhalten dafür einen finanziellen Ausgleich.

Der Rechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Freiburg haben allerdings festgestellt, dass die beabsichtigten Marktentlastungs- und Umweltwirkungen bei mehreren der geförderten Maßnahmen nicht eindeutig nachweisbar waren. In einem Fall waren auch die Ausgleichsleistungen eindeutig zu hoch angesetzt worden.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Prüfungsfeststellungen hat das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum bei der Neukonzeption des Förderprogramms auf einige Maßnahmen, deren Wirksamkeit und Kontrollierbarkeit von der Finanzkontrolle kritisch aufgezeigt worden waren, verzichtet. Dadurch können Haushaltsmittel von mehr als 18 Mio. € jährlich eingespart werden.

**2.7 Förderprogramm „Klimaschutz-Plus“
- Kapitel 1002 -
(Beratungsorientierte Prüfung im Jahr 2006)**

Der Rechnungshof hat sich bei der Prüfung des Förderprogramms „Klimaschutz-Plus“ mit der Abwicklung des Förderverfahrens befasst und hierzu mehrere Verwaltungsvereinfachungen vorgeschlagen. Gleichzeitig hat er Optimierungspotenziale bei der Gestaltung der Förderbedingungen benannt und Verbesserungsmöglichkeiten für die Antragsprüfung aufgezeigt. Anhand von Einzelfällen hat er außerdem das Problem des förderschädlichen vorzeitigen Beginns deutlich gemacht. Weitere Anregungen betrafen die Vermeidung von Mitnahmeeffekten; außerdem hat der Rechnungshof eine verbesserte Erfolgskontrolle gefordert.

Bei der Prüfung wurde auch die „Zersplitterung“ der Förderprogramme zum Klimaschutz thematisiert. Nach Einschätzung des Rechnungshofs könnten durch eine Zusammenführung der Förderprogramme aus verschiedenen Ressorts das Förderwesen im Klimaschutz übersichtlicher sowie die Förderabwicklung und die Begleitung der Programme effizienter gestaltet werden.

Diese Empfehlungen hat das Umweltministerium bereits im Verlauf der Prüfung aufgegriffen und mit den für das Jahr 2006 veröffentlichten Förderbedingungen größtenteils umgesetzt. Ferner wurden Teile der Förderprogramme inzwischen im Umweltministerium gebündelt.

**2.8 Zuwendungen für Omnibusse im öffentlichen Personennahverkehr
- Kapitel 1003 -
(Beratungsorientierte Prüfung im Jahr 2006)**

Vor dem Hintergrund der zurückgehenden Bundeshilfen für den öffentlichen Personennahverkehr haben der Rechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Karlsruhe die Busförderung auf den Prüfstand gestellt. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile empfahl der Rechnungshof, das mit Fördermitteln von zuletzt 35 Mio. € jährlich ausgestattete Busförderprogramm einzustellen.

Das Innenministerium hat den Vorschlag des Rechnungshofs teilweise aufgegriffen. Der Ministerrat hat am 26.09.2006 beschlossen, für das Busförderprogramm vorerst jährlich nur noch 10 Mio. € Fördermittel bereitzustellen. Die Busförderung erfolgt jetzt als Kombiförderung in Form von Zuschüssen und zinsverbilligten Darlehen.

Letztendlich werden damit Förderbeträge von 25 Mio. € jährlich eingespart, mit denen die starken Kürzungen der Regionalisierungsmittel teilweise aufgefangen werden.

**2.9 Baustoff- und Bodenprüfstellen der Straßenbauverwaltung
- Kapitel 1004 -
(Beratungsorientierte Prüfung im Jahr 2005)**

Angesichts der stark veränderten Rahmenbedingungen für die Straßenbauverwaltung hat sich eine Prüfung des Rechnungshofs und der staatlichen Rechnungsprüfungsämter mit der Organisation der Baustoff- und Bodenprüfstellen sowie der Gestaltung der Arbeitsabläufe befasst. Basierend auf einer umfassenden Datenerhebung empfahl der Rechnungshof, von den bisher vier Baustoff- und Bodenprüfstellen nur eine als Kompetenzzentrum beizubehalten.

Mit dem im Juni 2006 vom Innenministerium aufgestellten Konzept zur Neuorganisation der Baustoff- und Bodenprüfstellen werden die Empfehlungen des Rechnungshofs umgesetzt, also sukzessive drei der vier bestehenden Baustoff- und Bodenprüfstellen aufgelöst und nur ein Kompetenzzentrum beibehalten; gleichzeitig wird das Sachgebiet „Straßenbau- und Geotechnik“ in allen Regierungspräsidien neu eingerichtet.

Dadurch reduziert sich das bisherige Personal der Baustoff- und Bodenprüfstellen von 63 Stellen auf 27 Stellen. Außerdem werden Einsparungen bei den beanspruchten Flächen - von 5.800 m² auf rd. 800 m² - sowie beim Fahrzeugpark (einschließlich der Großbohrgeräte) - von 25 Fahrzeugen auf 10 Fahrzeuge - erreicht. Den um 2,7 Mio. € niedrigeren Personal- und Sachkosten stehen geschätzte Mehrausgaben von 2,0 Mio. € für Dienstleistungen Dritter gegenüber, sodass Einsparungen von 0,7 Mio. € jährlich verbleiben.

Die Baustoff- und Bodenprüfstelle im Regierungsbezirk Freiburg wurde Ende 2006 geschlossen, die verbliebenen drei Baustoff- und Bodenprüfstellen sind derzeit mit der Umorganisation befasst.

**2.10 Prüfungsergebnisse aus dem Bereich des staatlichen Hochbaus
- Kapitel 1208 und 1220 -
(Beratungsorientierte Prüfungen in den Jahren 2001 bis 2003)**

Immer wieder stellt die Finanzkontrolle bei Prüfungen großer Baumaßnahmen Fehler bei der Planung, Vergabe und Abrechnung der Bauleistungen fest. Die Verwaltung muss in diesen Fällen Abzüge an den Rechnungen vornehmen bzw. überzahlte Beträge zurückfordern. Beim Neubau eines Universitätsgebäudes führte die Prüfung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Karlsruhe zu Kürzungen an der Honorarrechnung eines freiberuflich Tätigen von rd. 175.000 €. Hinzu kamen Rückzahlungen wegen festgestellter Überzahlungen an Baufirmen von rd. 140.000 €. Bei einer Baumaßnahme für eine Fachhochschule stellte der Rechnungshof Planungsfehler fest. Der beauftragte Architekt musste aufgrund eines gerichtlichen Vergleichs 50.000 € zurückzahlen.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Stuttgart hat beanstandet, dass die Richtlinien des Vergabehandbuchs zur Vereinbarung von Lohnleitklauseln fehlerhaft angewendet worden waren. Bei sechs Bauverträgen waren hierdurch Überzahlungen in Höhe von 180.000 € entstanden. Die Vermögens- und Bauverwaltung hat die beanstandeten Fälle aufgegriffen und - nach zunächst erfolgloser Rückforderung - in einem Fall ein rechtskräftiges Urteil des Oberlandesgerichts Stuttgart erwirkt. Aufgrund dieses Urteils wurden auch bei anderen nachträglich überprüften Baumaßnahmen überzahlte Beträge von insgesamt 220.000 € zurückgefordert.

Karlsruhe, den 26. April 2007

Rechnungshof Baden-Württemberg¹⁶

Prof. Dr. Dieter Kiefer

Dipl.-Ing. Jochen Janus

Andreas Knapp

Dr. Martin Willke

Dr. Hilaria Dette-Koch

¹⁶ An den Beratungen des Senats für die Denkschrift 2007 konnten wegen Krankheit Präsident Martin Frank nicht und Vizepräsident Günter Kunz nur zeitweise teilnehmen.

Anlage

Zusammenstellung der dem Landtag noch zuzuleitenden
Berichte der Landesregierung (Stand 26.04.2007)

Nr.	Denkschrift		Gegenstand des Denkschriftbeitrags	Landtags- beschluss vom	Landtags- drucksache	Termin für Berichte an den Landtag
	Jahr	Nr.				
1	2002	17	Kosten für die Abwicklung von Wirtschaftsförderprogrammen	29.07.2004	13/3276	2009
2	2003	9	Priorisierung von Straßenbauprojekten; Planungskosten	22.02.2006	13/5155	31.07.2006 (Fristverlängerung bis 30.06.2007)
3	2003	27	Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesanstalt für Umweltschutz	06.10.2005	13/4507	01.06.2007
4	2004	5	Einheitliches Personalsverwaltungssystem und Führungsinformationssystem Personal	12.10.2006	14/370	31.12.2007
5	2004	7	Dienstreisemanagement	12.10.2006	14/365	31.12.2007
6	2004	8	Vertretung der Dienststellen und Behörden des Landes bei Rechtsstreitigkeiten	02.10.2006	14/368	April 2008
7	2004	10	Verbesserungen für Tarifbeschäftigte bei der Polizei durch das Nichtvollzugskonzept	13.12.2006	14/615	31.12.2007
8	2004	13	Betätigungsprüfung bei einer Hafengesellschaft	12.10.2006	14/367	ohne Termin
9	2004	23	Unternehmensgründungen und -beteiligungen der Universitätsklinik	26.04.2007	14/1102	31.12.2007
10	2005	7	Elektronische Zeiterfassung bei der Landespolizei	26.04.2007	14/993	31.03.2008
11	2005	11	Betätigungsprüfung bei der Landesstiftung Baden-Württemberg gGmbH	09.11.2006	13/5068	30.06.2007
12	2005	15	Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung für Wasserschutzgebiete - SchALVO	02.02.2006	13/5068	30.06.2007
13	2005	16	Zuwendungen des Landes zu ambulanten Hilfen für Behinderte und ihre Angehörigen	09.11.2006	14/463	30.09.2007
14	2005	18	Zweckverfehlung beim Einsatz von Fördermitteln für die Gewässerentwicklung	13.12.2006	14/617	30.06.2008
15	2005	19	Die Beteiligung des Landes am Projekt FISCUS	02.02.2006	13/5068	31.10. jährlich

Nr.	Denkschrift		Gegenstand des Denkschriftbeitrags	Landtagsbeschluss vom	Landtagsdrucksache	Termin für Berichte an den Landtag
	Jahr	Nr.				
16	2005	20	Die Einführung des Halbeinkünfteverfahrens bei der Besteuerung natürlicher Personen	13.12.2006	14/616	30.06.2007
17	2005	21	Bürgschaften zur Förderung der Wirtschaft	15.03.2007	14/992	31.12.2008
18	2005	25	Auslastung der theologischen Fakultäten an den Universitäten des Landes	02.02.2006	13/5068	31.12.2007
19	2005	27	Wahrnehmung der Lehre an den Universitäten	26.04.2007	14/1103	31.12.2008
20	2006	4	Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter	14.02.2007	14/843	30.09.2007
21	2006	5	Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge	14.02.2007	14/843	30.09.2007
22	2006	6	Vergabe von Gutachten durch Landesbehörden	14.02.2007	14/843	31.05.2008
23	2006	8	Erhöhungsanträge bei Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs	14.02.2007	14/843	30.06.2007
24	2006	9	Amphibienschutz an Straßen	14.02.2007	14/843	30.06.2007
25	2006	11	Betätigungsprüfung bei einem Dienstleistungsunternehmen	14.02.2007	14/843	30.06.2007
26	2006	12	Betätigungsprüfung bei einem Unternehmen des Bibliothekswesens	14.02.2007	14/843	31.12.2007
27	2006	15	Zuwendungen zur Kleinkindbetreuung und Tagespflege	14.02.2007	14/843	31.01.2008
28	2006	16	Sanierung öffentlicher Abwasserkanäle	14.02.2007	14/843	31.03.2008
29	2006	17	Grundlagenbescheide bei der Besteuerung natürlicher Personen	14.02.2007	14/843	30.06.2007
30	2006	18	Ausbildungsförderung	14.02.2007	14/843	31.12.2007
31	2006	19	Wirtschaftlichkeit der Labore für Krankenversorgung der Universitätsklinik	14.02.2007	14/843	30.06.2007
32	2006	20	Landesbibliotheken Karlsruhe und Stuttgart	14.02.2007	14/843	31.12.2007
33	2006	21	Arbeitszeit der künstlerischen Mitarbeiter und der Lehrkräfte für besondere Aufgaben an Musikhochschulen	14.02.2007	14/843	31.12.2007
34	2006	22	Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsgalerie Stuttgart	14.02.2007	14/843	31.12.2007

