

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.