

IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

1 Allgemeines

Der RH 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 zum Statistikwesen sowie einer prüfungsorientierten Beratung wieder und stellt - soweit dies möglich ist - die hiermit verbundenen 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 LHO.

2 Einzelergebnisse

2.1 Aufgabenerledigung der Zentralen Bußgeldstelle Bretten - Kapitel 0305 - (Beratungsorientierte Prüfung im Jahr 2004)

Die Zentrale Bußgeldstelle Bretten beim RP Karlsruhe ist seit 1995 zuständig für die zentrale Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten, die auf den Bundesautobahnen in Baden-Württemberg begangen werden. Ursprünglich mit 70 Personalstellen ausgestattet, sollte sie jährlich bis zu 300.000 Verfahren abwickeln.

Das StRPA Karlsruhe hat im Jahr 2004 im Rahmen einer Nachschau untersucht, inwieweit seit der letzten Prüfung im Jahr 1997 die Aufgaben besser erledigt werden. Damals war beanstandet worden, dass viele Fälle wegen Verjährung nicht mehr verfolgt werden konnten und dass die Kostendeckung nicht befriedigend sei.

Inzwischen konnte zwar die Zahl der Verjährungen verringert werden, jedoch ist der Personaleinsatz der Bußgeldstelle noch immer zu hoch: Wurden im Jahr 1997 rd. 277.000 Verfahren von 63,5 Vollzeitkräften bearbeitet, waren im Jahr 2004 für 215.000 Fälle bis zu 80 Vollzeitkräfte eingesetzt. Außerdem decken die Einnahmen aus Verwaltungsgebühren und Auslagenersatz noch immer bei weitem nicht die bei Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten entstehenden Personal- und Sachkosten des Landes.

Das StRPA hat deshalb Personalanpassungen in Verbindung mit strukturellen und organisatorischen Veränderungen bei der Bußgeldstelle empfohlen. Das ist schon deshalb notwendig, weil im Jahr 2005 mit Einführung eines neuen DV-Verfahrens der Bedarf an Hilfskräften deutlich sinken wird. Hinzu kommt, dass das RP Karlsruhe im Zuge der Verwaltungsstrukturreform ohnehin gezwungen sein wird, alle Personaleinsparmöglichkeiten zu nutzen.

Das RP räumt Handlungsbedarf ein und zeigt sich offen für Lösungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.

**2.2 Einweisungskommission bei der Justizvollzugsanstalt Stuttgart
- Kapitel 0508 -
(Denkschrift 2003, Beitrag Nr. 14)**

Bei der Justizvollzugsanstalt Stuttgart war eine Kommission zur Einweisung von Gefangenen in die Justizvollzugsanstalten eingerichtet. Für die dort im Prüfungszeitpunkt eingesetzten 4,2 Personalstellen fielen Personalkosten in Höhe von 324.000 € jährlich an. Der RH hatte bei seiner Prüfung festgestellt, dass diese Kommission für die wenigen individuellen Einweisungsentscheidungen, für die Belegungssteuerung der Anstalten und für die Vollzugsgestaltung nicht mehr erforderlich war. Er empfahl, die Einweisungskommission aufzulösen. Die Einweisung und die Verteilung der Gefangenen sollten nach Auflösung der Kommission ausschließlich nach den allgemeinen Kriterien eines Vollstreckungsplans erfolgen.

Das JuM hat die Einweisungskommission zum 31.12.2004 aufgelöst. Die Strafgefangenen werden seither nach einem neuen Vollstreckungsplan eingewiesen. Vom zuletzt bei der Einweisungskommission eingesetzten Personal sind Mitte 2005 zunächst zwei Stellen ersatzlos entfallen. Inwieweit die restlichen 2,2 Stellen in Anbetracht der Verlagerung der Verlegungsentscheidungen auf die Justizvollzugsanstalten wegfallen können, will das JuM anhand der Entwicklung des Geschäftsanfalls beurteilen.

Die Hauptforderung des RH nach Auflösung der Einweisungskommission ist inzwischen erfüllt. Der RH hält einen Wegfall des gesamten bisherigen Personalbestands von 4,2 Stellen für möglich. Soweit das JuM nicht alsbald einen konkreten Personalbedarf nachweisen kann, sollten auch die restlichen Stellen eingespart werden.

**2.3 Betätigungsprüfung bei der früheren Landesholding
- Kapitel 0620 -
(Denkschrift 2003, Beitrag Nr. 15)**

Der RH hatte im Zuge einer so genannten Betätigungsprüfung festgestellt, dass die frühere Landesholding in den Jahren 1997 bis 1999 eine Summe von rd. 1 Mio. € an eine gemeinnützige Musikschulakademie gespendet hat. Der RH legte dar, dass die Spende das Recht des Landtags zur Haushaltsgesetzgebung tangierte. Das Land hätte die Zuwendung aus dem Landeshaushalt finanzieren sollen. Soweit dies nicht möglich gewesen wäre, hätte es von einer Förderung absehen müssen.

Auf eine entsprechende Empfehlung des RH und auf einen entsprechenden Beschluss des Landtags hin hat das FM im Jahr 2004 bei der aus der Landesholding hervorgegangenen Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg GmbH einen Gesellschafterbeschluss gefasst, durch den die Geschäftsführung angewiesen wurde, keine Spenden zu gewähren. Dadurch wird jetzt bei diesem bedeutenden Landesunternehmen verhindert, dass landespolitisch erwünschte Vorhaben mit einer Unternehmensspende statt aus dem Landeshaushalt finanziert werden.

2.4 Kosten für die Abwicklung von Wirtschaftsförderprogrammen - Kapitel 0702 - (Denkschrift 2002, Beitrag Nr. 17)

Der RH hatte unter dem Gesichtspunkt der Effizienz verschiedene Wirtschaftsförderprogramme untersucht und hierbei insbesondere die Kosten für die Programmabwicklung betrachtet. Er stellte dabei fest, dass die Kosten dieser Programme bei der Entscheidung, wie und von wem sie durchgeführt werden, keine - oder jedenfalls eine zu geringe - Rolle spielen.

Zu den der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank (L-Bank) gewährten Vergütungen stellte der RH fest, dass diese vielfach nicht ausreichend fundiert und vor dem Hintergrund der ihr tatsächlich entstandenen Kosten teilweise zu einer deutlichen Überdeckung bei der L-Bank führten.

Der RH empfahl daher, die Kosten für die Durchführung von Förderprogrammen vor der Entscheidung über die Gestaltung der Förderung zu berechnen oder zumindest zu schätzen. Weiter sollte die L-Bank verpflichtet werden, für Förderprogramme, die sie abwickeln soll, einen Kostenvoranschlag vorzulegen. Dabei sollten sich die Vergütungsregelungen enger an den tatsächlichen Kosten orientieren und Anreiz zu wirtschaftlicher Abwicklung geben. Soweit Vergütungen aufgrund bisheriger Vereinbarungen deutlich höher waren als die der L-Bank entstehenden Kosten, empfahl der RH, die pauschal festgelegte Vergütungsstruktur zu überprüfen und ggf. anzupassen. Im Übrigen sollte die Verwendung der Subventionsmittel und des Bankbeitrags transparenter gestaltet und für Parlament und Ministerien nachprüfbar sein.

Wesentliche Empfehlungen des RH wurden aufgegriffen. Das WM hat inzwischen das Einholen von Kostenvoranschlägen bei der L-Bank, die Anpassung der Vergütungsregelungen für Aufgaben der ehemaligen Staatsschuldenverwaltung nach Vertragsablauf zum 31.12.2008 und die Neuregelung im Falle einer Verfahrensänderung bei bisher abgewickelten Programmen zugesichert.

2.5 Förderung der Verbraucherzentrale - Kapitel 0702 - (Denkschrift 2003, Beitrag Nr. 17)

Der RH hatte bei der Prüfung der Verbraucherzentrale festgestellt, dass die Steuerungsmöglichkeiten durch das WM nicht genutzt wurden, dass der Haushalt der Verbraucherzentrale nicht immer ausgeglichen werden konnte, dass Servicebereiche zeitweise personell nicht besetzt waren und dass erhebliche Einnahmepotenziale nicht erschlossen werden konnten.

Der RH empfahl u. a. die Straffung und Optimierung der Organisationsstruktur, um damit Ressourcen beim Vorstand und bei Mitarbeitern der Verbraucherzentrale freizusetzen, und den Wirkungsgrad der Einrichtung zu erhöhen. Insbesondere schlug der RH vor, ein verbraucherfreundliches Infotelefon der Telefonberatung landesweit einzurichten und dabei die telefonische Erreichbarkeit der Verbraucherzentrale und ihrer Beratungsstellen an allen Werktagen sicher zu stellen.

Den Empfehlungen des RH wurde insgesamt Rechnung getragen: Das WM hat inzwischen die Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise aufgearbeitet und die Einhaltung von Vorlagefristen künftiger Verwendungsnachweise sichergestellt. Außerdem hat es der Verbraucherzentrale aufgegeben, vierteljährlich Berichte über die finanzielle Geschäftsentwicklung vorzulegen, um so bei Bedarf die Steuerungsmöglichkeiten nutzen zu können. Schließlich hat die Verbraucherzentrale die Vorschläge und Kritikpunkte des RH aufgegriffen. Ins-

besondere hat sie Konzepte entwickelt und damit begonnen, ihr Dienstleistungsangebot kontinuierlich zu verbessern, ihre Eigeneinnahmen zu erhöhen und die sparsame Mittelverwendung sicherzustellen.

2.6 Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz für eine neue Rheinbrücke für Fußgänger und Radfahrer

- Kapitel 1004 -

(Denkschrift 2002, Beitrag Nr. 22)

Der RH hatte empfohlen, die Fußgänger- und Radfahrerbrücke über den Rhein nur dann zu fördern, wenn Bedarf und Notwendigkeit nachgewiesen werden. Weiterhin sollte mit Blick auf einen sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz im Falle einer eventuellen Förderung nur ein normales, also wenig aufwendiges Brückenbauwerk ohne bauliche Besonderheiten bezuschusst werden. Ursprünglich war die Brücke mit Bauausgaben von 11,2 Mio. € veranschlagt worden.

Nach Bewilligung wurde die Brücke im Zusammenhang mit der Landesgartenschau 2004 errichtet. In der Bewilligung wurden allerdings die zuwendungsfähigen Ausgaben für den Anteil der Stadt Kehl auf der Grundlage eines Fiktiventwurfs auf 4,7 Mio. €, die Zuwendungen bei einem Fördersatz von 70 % auf 3,3 Mio. € begrenzt. Wegen der grenzüberschreitenden Funktion hatte sich auch die französische Seite bereit erklärt, auf der Grundlage eines Verteilerschlüssels ihren Anteil an der Finanzierung zu übernehmen.

Im Verlauf von Planung und Bauausführung stiegen die Bauausgaben zuletzt auf 22,3 Mio. €. Ohne Begrenzung der Bewilligungssumme hätte sich die Landeszuwendung deutlich erhöht; nach überschlägigen Berechnungen - auch unter Berücksichtigung eines höheren Anteil Kehls für die Mehrausgaben - hätte sie mindestens 8,3 Mio. € betragen müssen.

Das Vorhaben wurde Ende 2004 mit den begrenzten Ansätzen aus der Bewilligung schlussgerechnet. Die auf Prüfungsaktivitäten des RH zurückgehende Deckelung der Förderung hat zu Einsparungen bei den Fördermitteln von rd. 5 Mio. € geführt.

2.7 Rad- und Gehwegbau

im Zuge der Sonderprogramme Landesstraßenbau

- Kapitel 1004 -

(Denkschrift 2003, Beitrag Nr. 25)

Der RH hatte festgestellt, dass Rad- und Gehwegvorhaben weitgehend ohne quantitative Ermittlung des Bedarfs in die Sonderprogramme aufgenommen und realisiert wurden. Außerdem setzte die Straßenbauverwaltung keine Orientierungswerte ein, um Bauausgaben schon im Planungsstadium zu prüfen und realistisch zu veranschlagen. Überdies wurden die in bundesweit gültigen Richtlinien festgelegten Mindeststandards für die Breite und den Aufbau der Rad- und Gehwege zum Teil überzogen.

Der RH empfahl, unter Heranziehung quantitativer und qualitativer Kriterien eine Prioritätenliste für die durchzuführenden Vorhaben zu erstellen. Auch sollten zur Sicherung eines ausgeprägten Kostenbewusstseins Richtwerte für die Bauausgaben je Quadratmeter von der Straßenbauverwaltung vorgegeben werden; von den Standards sollten Abweichungen nur in begründeten Ausnahmefällen möglich sein.

Diese Empfehlungen hat das zuständige Ministerium in vollem Umfang aufgegriffen und umgesetzt. So werden die Regierungspräsidien auf der Grundlage der vom RH vorgeschlagenen Kriterien eine Reihung von Radwegvorhaben vornehmen und dem Ministerium vorlegen. Als Richtwert für Radwe-

ge/Fahrwege ohne Kunstbauten wurden (mit Preistand 2004) Bauausgaben von 40 € je m² vorgegeben und von den bundesweit eingeführten Standards für Wegbreite und Aufbau sind Abweichungen nur in begründeten Einzelfällen zulässig.

Nach Einschätzung des RH wird die Umsetzung der Empfehlungen zu Einsparungen beim Rad- und Gehwegbau von bis zu 0,5 Mio. € im Jahr beitragen.

3 Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland - Folgerungen für Baden-Württemberg

3.1 Allgemeines

Elf Landesrechnungshöfe und der Bundesrechnungshof hatten auf der Grundlage eines gemeinsamen Konzepts das öffentliche Statistikwesen geprüft. Die zahlreichen Vorschläge wurden in den „Gemeinsamen Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland“ vom November 2002 zusammengefasst. Der RH Baden-Württemberg hat über den gemeinsamen Prüfungsansatz hinaus beim Statistischen Landesamt in Stuttgart eine umfassende Untersuchung zur Organisation, zur Wirtschaftlichkeit, zum Personalbedarf sowie zur Informations- und Kommunikationstechnik durchgeführt. Über die Ergebnisse hat er Landtag und Regierung mit der Denkschrift 2002, Beiträge Nr. 13 und 14, sowie mit der Beratenden Äußerung vom April 2003 (Drs. 13/1972) unterrichtet. Der Landtag hatte der Landesregierung daraufhin einen umfassenden Maßnahmenkatalog zur Umsetzung aufgegeben.

3.2 Ergebnisse

Folgende wesentliche Ergebnisse sind im Blick auf die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland insgesamt und für Baden-Württemberg hervorzuheben:

3.2.1 Ressortdeckung

Aufgabenkritik war in der Vergangenheit weitgehend wirkungslos geblieben. Den deshalb geforderten Paradigmenwechsel, wonach grundsätzlich das federführende Ressort mit den Kosten der jeweiligen Statistik belastet werden soll, hat das Land eingeleitet. Für alle neuen Statistiken und für wesentliche Statistikausweitungen wird für vier Jahre probeweise das Prinzip der „Ressortdeckung“ eingeführt. Zwar werden die bisher für die Statistikerstellung nötigen Gelder weiterhin zentral im Einzelplan des FM veranschlagt. Für die Deckung von Mehrausgaben muss jedoch künftig das für die Statistik federführende Fachressort sorgen. Der RH erwartet davon eine wesentliche Schärfung des Kostenbewusstseins. Auch Bayern erprobt diesen Weg der Ressortdeckung. Der Bund sowie Hessen haben zur Steigerung der Kostentransparenz Produkthaushalte eingeführt.

3.2.2 Benchmarking

Der Forderung der Rechnungshöfe, ein Benchmarking über die Herstellungskosten jeder einzelnen Statistik einzuführen, sind die statistischen Ämter insoweit gefolgt, als für vier kostenintensive Statistiken damit begonnen wurde. Erste verwertbare Ergebnisse werden 2005 erwartet. Dann sollen mit weitgehend vereinheitlichten Rahmenbedingungen weitere Statistiken in den Benchmarking-Echtbetrieb gehen. Bei nahezu identischen Aufgabenstellungen erwarten die Rechnungshöfe weiterhin, dass die Ämter ihre Kosten- und Leistungsrechnung

so ausgestalten, dass Benchmarking-Vergleiche zukünftig generell ermöglicht werden.

3.2.3 Datenerhebung

Bund und Länder haben sich der Auffassung der Rechnungshöfe angeschlossen, dass in der elektronischen Datenerhebung und medienbruchfreien Weiterverarbeitung der Schlüssel für die Optimierung der Geschäftsprozesse, und damit zum Abbau von Personalressourcen, liegt. Die statistischen Ämter wollen das Angebot zur elektronischen medienbruchfreien Datenmeldung flächendeckend ausdehnen. Bis Ende 2007 sollen Eingabemasken für 50 Statistiken im Netz angeboten werden; zurzeit ist Baden-Württemberg mit 22 Statistiken bundesweit führend. Bayern und Hessen haben die Landesbehörden durch Kabinettsbeschluss verpflichtet, Daten nur noch auf elektronischem Wege zu liefern.

3.2.4 Aufgabenkritik

Auch die kritische Überprüfung der Notwendigkeit von Statistiken insbesondere hinsichtlich der Periodizität und der von den Berichtspflichtigen zu meldenden Erhebungsmerkmale, wird von Baden-Württemberg mit vorangetrieben. Die Bundesstatistik zur Handwerkszählung konnte um vier Jahre mit dem Ziel verschoben werden, sie ganz zu streichen und durch Auswertung vorhandener Daten zu ersetzen. Allein eine Änderung der Anmeldeschwelle zur Meldung von Warenein- und -ausgängen hat 18 % der Unternehmen von der Meldepflicht befreit. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sparen die betroffenen Unternehmen dadurch 4,5 Mio. € jährlich ein. Auf Initiative des Landes Baden-Württemberg hat der Bundesrat einen Gesetzentwurf mit insgesamt 16 Streich- und Reduzierungsvorschlägen beschlossen. Dieses Ergebnis belegt, wie wichtig es ist, die Notwendigkeit vieler Statistiken weiter systematisch zu hinterfragen.

3.2.5 Unternehmensdaten

Gemeinsame Aktivitäten von Wirtschaft und Verwaltung sind auch angelaufen, um Unternehmensdaten aus den Buchhaltungssystemen für die amtliche Statistik automatisiert zu gewinnen und zu übermitteln; allerdings sind sie noch nicht umgesetzt. Zur Entlastung meldepflichtiger Behörden soll die verstärkte Nutzung vorhandener Verwaltungsdaten beitragen.

3.2.6 Personalabbau

Das Finanzministerium hat sich auf eine Zielgröße zum Abbau von 200 Personalstellen im Gegenwert von 14,3 Mio. € festgelegt; das sind etwa 30 % des früheren Personalbestandes. Das Statistische Landesamt hat bis zum 01.01.2004 bereits 65 Stellen eingespart. Bis 2008 sollen weitere 45 Stellen abgebaut werden; hiervon wurden zum 01.01.2005 bereits 11 Stellen gestrichen.

3.2.7 Rechenzentren des Bundes und der Länder

Mit den Vorschlägen zur (teilweisen) Zusammenführung der sehr zersplitterten DV mit 17 Software-Entwicklungsstellen und fast ebenso vielen Rechenzentren, in denen die Statistiken produziert und die Daten gespeichert werden, setzen sich Bund und Länder intensiv auseinander, ohne bislang allerdings messbare Wirtschaftlichkeitserfolge vorweisen zu können.

3.3 Verbliebener Handlungsbedarf

Weiterer Handlungsbedarf besteht noch hinsichtlich der Bündelung der Statistikaufgaben in größeren Verwaltungseinheiten. Nach Einschätzung der Rechnungshöfe wären bundesweit fünf statistische Ämter der Länder ausreichend. Ausgehend von einem Benchmarkwert mit Ausgaben je Einwohner von 2,64 €, den zum Prüfungszeitpunkt das Statistische Landesamt Nordrhein-Westfalen setzte, ergibt sich allein dadurch ein rechnerisches Einsparpotenzial von 100 Mio. € jährlich.

Erste Schritte zur Bündelung von Statistikaufgaben wurden getan:

- Die statistischen Landesämter Hamburg und Schleswig-Holstein sind zum 01.01.2004 in einer gemeinsamen rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts zusammengeführt worden.
- Im Rahmen der „Initiative Mitteldeutschland“ haben die Innenminister der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen am 08.11.2004 die Verwaltungsvereinbarung zur Bildung eines „Mitteldeutschen Verbundes statistischer Landesämter“ unterzeichnet.
- Die statistischen Landesämter Hessen, Saarland und Rheinland-Pfalz haben die Kontakte zur Intensivierung der Zusammenarbeit fortgesetzt.
- Die Länder Brandenburg und Berlin prüfen derzeit die Einrichtung eines gemeinsamen statistischen Amtes.
- Die Vorbereitungen für die Zusammenlegung der statistischen Landesämter Bremen und Niedersachsen zum 01.07.2005 haben begonnen. Eine spätere Fusion mit dem gemeinsamen Statistischen Amt Hamburg/Schleswig-Holstein soll nicht ausgeschlossen sein.

3.4 Fazit

Zum Untersuchungszeitpunkt bildete das Statistische Landesamt in Nordrhein-Westfalen mit 2,64 € Ausgaben je Einwohner den Benchmarkwert, der als Orientierungsgröße dienen sollte. Nach Umsetzung der vom Landtag von Baden-Württemberg beschlossenen Maßnahmen ist für das Statistische Landesamt Baden-Württemberg ein noch günstigerer Benchmarkwert zu erwarten.

Die Prüfungen und Beratungen der Rechnungshöfe haben Bewegung in die Thematik gebracht; erste Erfolge zum Abbau der bundesweit mehr als 9.000 für die Statistikerstellung im Bund und bei den Ländern vorgehaltenen Personalstellen sind sichtbar. Bisherige Tabuthemen, wie z. B. die Übernahme der Statistikkosten durch das federführende Ressort und die Zusammenführung von Aufgaben über Ländergrenzen hinweg, wurden aufgegriffen. In Baden-Württemberg sind konkrete Einsparungen in Höhe von 5 Mio. € jährlich haushaltswirksam umgesetzt. Über den Personalabbau hinausgehende finanzielle Auswirkungen sind schwer messbar, aber vorhanden. Die Bemühungen müssen verstärkt und die sich aus dem Benchmarking, der Zusammenarbeit und Zusammenlegung von statistischen Ämtern, der medienbruchfreien Datenanlieferung sowie der Straffung der IuK und der Professionalisierung der Software-Entwicklung ergebenden Synergieeffekte müssen auch in weitere Einsparungen umgesetzt werden. Der RH Baden-Württemberg beabsichtigt, die Veränderungsprozesse in Abständen kritisch zu begleiten.