

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 bedeutender Vorschläge aus früheren Denkschriftbeiträgen, aus der Beratenden Äußerung zur Kriminaltechnik sowie aus 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 Organisation und Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung (Denkschrift 2004, Beitrag Nr. 6)

Das StRPA Karlsruhe hat im Jahr 2003 in einer Nachschau geprüft, inwieweit die in der Beratenden Äußerung des RH zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung vom April 1996 (Drs. 11/7189) aufgezeigten landesweiten Einsparpotenziale von jährlich mehr als 23 Mio. € realisiert worden sind.

Die Kontrollprüfung hat gezeigt, dass den Empfehlungen des RH größtenteils gefolgt wurde. Allein im Regierungsbezirk Karlsruhe konnten die Reinigungskosten um 7,2 Mio. € jährlich gesenkt werden. Ein kontinuierlicher Optimierungsprozess war damit jedoch nicht verbunden. Um diesen in Gang zu setzen, hat der RH den Aufbau eines landesweiten Reinigungscontrollings für beide Reinigungssysteme (Fremd- und Eigenreinigung) gefordert. Mit dieser Maßnahme könnten zusätzlich Reinigungskosten von bis zu 18,3 Mio. € jährlich eingespart werden, vor allem bei der Eigenreinigung bis zu 10,2 Mio. €.

Der Landtag hat die Landesregierung am 20.04.2005 ersucht, diese Vorschläge umzusetzen.

Um den Sparzwang auf die Ressorts zu verstärken, hat das FM bereits im Staatshaushaltsplan 2005/2006 (Kap. 1209 und 1212) die Mittel für die Reinigung von Diensträumen um insgesamt 15 Mio. € gekürzt; davon entfallen 5,5 Mio. € auf die Eigenreinigung.

Das FM hat außerdem anhand von Kosten- und Leistungsdaten zur Eigenreinigung ein landesweites Einsparpotenzial von mindestens 6,3 Mio. € je Jahr errechnet. Die Einsparungen sollen möglichst zeitnah realisiert werden. Dabei werden die Ämter des Landesbetriebs Vermögen und Bau die Dienststellen des Landes bei Bedarf unterstützen. Es ist jedoch darauf zu achten, dass die Einsparpotenziale nicht über eine Verschlechterung der Reinigungsstandards realisiert werden.

2.2 Vertretungen des Landes beim Bund und bei der Europäischen Union - Kapitel 0201 und 0204 - (Denkschrift 2003, Beitrag Nr. 11)

Der RH hat im Rahmen seiner Prüfung der Landesvertretungen beim Bund und bei der Europäischen Union Empfehlungen zur wirtschaftlicheren Nutzung ausgesprochen. Der Landtag hat daraufhin die Landesregierung ersucht, die Empfehlungen des RH umzusetzen. Die Landesvertretungen haben wie folgt reagiert:

- Die Zahl der Übernachtungen im Berliner Gästehaus konnte zwischen 2001 und 2005 um 37 % gesteigert werden. Die jährlichen Einnahmen stiegen um 46.000 €
- Für das neue Gebäude in Brüssel wurde ein Nutzungskonzept entwickelt. Ein Teil der Büroräume wurde an Dritte vermietet. Die Mieteinnahmen betragen 2005 etwa 78.000 €. Für die Vermietung der Gästezimmer wurden im selben Jahr 28.000 € erlöst.
- In beiden Landesvertretungen wurde die Kostenerstattung Dritter bei Fremdveranstaltungen neu geregelt. Dabei wurden die Kalkulationsgrundlagen mit dem Ziel einer Einnahmeverbesserung angepasst. In der Berliner Landesvertretung sind die Einnahmen aus Fremdveranstaltungen von 278.000 € im Jahr 2001 auf 520.000 € im Jahr 2005 gestiegen. In Brüssel ist im selben Zeitraum ein Anstieg der Erstattungen von 98.000 € auf 216.000 € zu verzeichnen.

Die Empfehlungen des RH wurden umgesetzt und erhebliche Mehreinnahmen erzielt. Der wirtschaftliche Betrieb der Landesvertretungen bleibt gleichwohl eine Daueraufgabe.

2.3 Organisation und Wirtschaftlichkeit der Kriminaltechnik - Kapitel 0300 - (Beratende Äußerung zur Organisation und Aufgabenerledigung der Kriminaltechnik in Baden-Württemberg vom 09.12.2004, Drs. 13/3847)

Durch vielfach unbefriedigend lange Bearbeitungszeiten ergaben sich beim Kriminaltechnischen Institut des Landeskriminalamts (KTI) hohe Rückstände, die zunehmend die Arbeit der Polizei- und Justizdienststellen erschwerten. Deshalb bat das IM Ende 2003 den RH, im KTI eine Organisationsuntersuchung mit dem Ziel durchzuführen, die Arbeit der auswertenden Kriminaltechnik insgesamt effektiver und effizienter zu gestalten. Um diese Zielsetzung in dem sehr komplexen Aufgabenbereich erreichen zu können, setzte der RH die Methode der Wertanalyse ein, um so Wissen, Erfahrung und Kreativität der Mitarbeiter der Kriminaltechnik und der Kriminalpolizei zu nutzen. In zwei von Mitarbeitern des RH moderierten Wertanalyseteams wurden Lösungsansätze zur Optimierung der Durchlaufzeiten und zur Organisation der Kriminaltechnik insgesamt erarbeitet.

Über die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung wurde der Landtag im Wege einer Beratenden Äußerung unterrichtet. Der Landtag hat die Landesregierung daraufhin ersucht, die Vorschläge des RH umzusetzen.

Folgende inzwischen realisierte Vorschläge sind hervorzuheben:

- a) Organisatorische Neuausrichtung des KTI: Die Aufbauorganisation wurde deutlich gestrafft; die wissenschaftlichen Arbeitsbereiche wurden durch zentrale Dienste von administrativen Aufgaben entlastet. Die Aufgaben des KTI werden jetzt in nur noch 4 Fachbereichen und 12 Fachgruppen wahrgenommen. Direkt dem Leiter des KTI unterstellt wurde die neue Organisationseinheit „Fachkoordination Kriminaltechnik und Zentrale Dienste“. Die integrierte zentrale Steuerungsgruppe nimmt sowohl Aufgaben für das KTI als auch für die sichernde und auswertende Kriminaltechnik des Landes wahr und ist für die Steuerung der Untersuchungsaufträge zuständig. Mit einer weiteren Stabstelle wurden die organisatorischen Voraussetzungen zum Aufbau eines Controlling- und Qualitätsmanagementsystems geschaffen.
- b) Automatisiertes Vorgangs- und Asservatenverwaltungssystem: Für das KTI und die vier Kriminaltechnischen Untersuchungsstellen (KTU) bei den Landespolizeidirektionen wurde ein Vorgangs- und Asservatenverwaltungssystem beschafft. Dieses System ermöglicht die automatisierte Übernahme aller landesweit angelieferten Untersuchungsaufträge. Die im KTI eingerichtete Steuerungsgruppe ist nun in der Lage, die Untersuchungsaufträge zwischen dem KTI und den KTU zu koordinieren und eine gleichmäßige Auslastung der Untersuchungsbereiche aller kriminaltechnischen Untersuchungsstellen sicher zu stellen. Dadurch konnten die Verfahrensweise gestrafft, die Bearbeitungszeiten reduziert, die Kapazitätsauslastungen optimiert und ein hoher Qualitätsstandard der gesamten Untersuchungsphase ermöglicht bzw. abgesichert werden. So konnten in einem ersten Schritt wesentliche Defizite, auch ohne die organisatorische Zusammenführung der Untersuchungseinrichtungen, abgebaut werden.
- c) Kostenerstattung: Die vom RH empfohlene Einführung einer Kostenerstattungspflicht ist erfolgt. Der Verursacher hat die Kosten der im Auftrag der Justiz durchgeführten kriminaltechnischen Untersuchungen zu tragen. Die zusätzlichen Einnahmen können u. a. zur Erschließung neuer kriminaltechnischer Methoden eingesetzt werden.

Die Umsetzung der Vorschläge des RH hat dazu geführt, dass die Bearbeitungszeiten der Untersuchungsaufträge im Jahr 2005 im Vergleich zu 2002 in nahezu allen Fachgruppen signifikant zurückgegangen sind; in einzelnen Fachgruppen um bis zu 65 %. Eine Ausnahme bildet nur die Daktyloskopie, bei der aufgrund personeller Engpässe bzw. erweiterter Recherchemöglichkeiten im sog. Automatisierten-Fingerabdruck-Identifizierungs-System die Bearbeitungszeiten angestiegen sind.

Die Landesregierung hat in ihrem Schreiben vom 22.12.2005 ausführlich das Für und Wider der Einrichtung eines zentralen kriminaltechnischen Instituts dargelegt (s. Drs. 13/5019). Danach sprächen die vom RH dargestellten Gründe grundsätzlich für die Einrichtung eines zentralen Instituts. Auch eine Umfrage zur Organisation der auswertenden Kriminaltechnik in den anderen Bundesländern habe ergeben, dass diese überwiegend zentral organisiert seien. Das IM sei aber aus fachlichen und ermittlungstaktischen Gründen weiterhin gegen ein zentrales kriminaltechnisches Institut.

Fazit: Die Einbeziehung der Mitarbeiter der Kriminaltechnik und der Kriminalpolizei bei der Organisationsprüfung sowie die Anwendung der Methode der Wertanalyse haben sich bewährt. Durch die konstruktive und zielorientierte Zusammenarbeit mit dem RH wurden umsetzbare und praxisorientierte Maßnahmen zur Optimierung der Aufgabenerledigung erarbeitet. Die schnelle und konsequente Umsetzung der erarbeiteten Vorschläge hat dies bestätigt.

Die Zielsetzungen, die Kriminaltechnik effektiver und effizienter zu gestalten und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass alle anfallenden Spuren zeitnah bearbeitet werden können, sind weitgehend erreicht.

2.4 Evaluation von Kfz-Servicestellen bei der Polizei

- Kapitel 0314, 0316 und 0318 -

(Beratungsorientierte Prüfung im Jahr 2004)

Infolge der Umstellung des Polizeifuhrparks auf Leasingfahrzeuge wurden bis Ende 2003 von den ehemals 22 Kfz-Werkstätten 19 geschlossen, da sie betriebswirtschaftlich nicht mehr zu rechtfertigen waren.

Im Rahmen anderweitiger Prüfungserhebungen war dem RH allerdings bekannt geworden, dass bei vielen Polizeidienststellen nach wie vor sog. Servicestellen für Kraftfahrzeuge unterhalten wurden. Die noch vorhandenen Werkstatteinrichtungen wurden zur Fahrzeugpflege genutzt, da in den Full-Service-Verträgen des Leasingmodells weder Reifenservice noch Fahrzeugpflege enthalten sind. Die Kosten hierfür beglichen die Dienststellen aus ihren eigenen, dezentralen Budgets.

Der RH hat beim IM angeregt, die Anzahl und Wirtschaftlichkeit dieser Kfz-Servicestellen zu überprüfen. Das Ergebnis der Evaluation der noch bestehenden Servicestellen bei Landes- und Bereitschaftspolizei sowie beim Landeskriminalamt liegt dem RH nun vor:

- Das IM verfügt erstmals über ein detailliertes Bild von der Struktur der landesweit noch vorhandenen 79 Kfz-Servicestellen.
- Die vom IM vorgelegten Vergleichsberechnungen der eigenen Kosten für eine Servicestelle und denen einer Fremdvergabe zeigen, dass die Fahrzeugpflege durch Nichtvollzugspersonal ab einer Betreuungsanzahl von rd. 25 Fahrzeugen je Bedienstetem wirtschaftlich sein kann, da die Personalkosten für einen Wagenpfleger niedriger sind als die Kosten, die bei Fremdvergabe dieser Arbeiten entstehen würden. Das IM geht bei seinen Berechnungen von jährlichen Kosten je Fahrzeug in Höhe von 1.455 € für Reifenwechsel und -einlagerung sowie für Außen- und Innenreinigung aus; dabei ist jedoch zu beachten, dass hier lediglich die Personalkosten, nicht aber Sachkosten und auch nicht die Kosten für Gebäude und Geräte angesetzt wurden.
- Soweit die für die Pflegearbeiten eingesetzten Bediensteten kleiner Servicestellen wegen einer geringeren Anzahl der zu betreuenden Fahrzeuge nicht entsprechend ausgelastet werden können, verrichten sie in ihrer restlichen Arbeitszeit anderweitige Tätigkeiten, wie Kurierdienste oder Hausmeistertätigkeiten. Reichen hingegen die vorhandenen Personalkapazitäten nicht aus, den örtlichen Fahrzeugbestand abzudecken, bleibt insoweit nur der Weg der Fremdvergabe, da eine Ausweitung des Servicestellennetzes nicht geplant ist.

- Drei der bisher betriebenen Servicestellen in Riedlingen, Laupheim und Ditzingen wurden noch während der Evaluation endgültig geschlossen.
- Die Kfz-Servicestelle der Akademie der Polizei in Freiburg wurde ebenfalls geschlossen, da das Gelände der Servicestelle inzwischen veräußert wurde.
- Wegen der hohen Mietkosten für die Kfz-Servicestelle der Polizeidirektion Konstanz wird angestrebt, diese Einrichtung mit der des örtlichen Wasserschutzpolizeireviere zu vereinigen.
- Bei der Bereitschaftspolizei soll künftig ein Technikzentrum in Göppingen auch für Fahrzeugpflege und Reifenservice zur Verfügung stehen.

Falls sich bei einzelnen Servicestellen größere Investitionen abzeichnen sollten, müsste deren Wirtschaftlichkeit in jedem Einzelfall anhand einer Vollkostenrechnung vorab geprüft werden.

2.5 Unzulässige Förderung im kommunalen Straßenbau

- Kapitel 0326 -

(Denkschrift 2005, Beitrag Nr. 17)

Die Förderung von Vorhaben im kommunalen Straßenbau war vom RH kritisiert worden, da Vorhaben häufig den Charakter reiner Anliegerstraßen haben oder nicht für den gesamten Straßenverkehr nutzbar sind. Dies war an den Beispielen einer durch eine Schranke abgesperrten Straße und einer mit Geschwindigkeitsbeschränkung ausgeschilderten innerörtlichen Hauptverkehrsstraße aufgezeigt worden. Eine Zuwendung hätte in beiden Fällen nicht gewährt werden dürfen.

Da der Gesamtzustand der Straßen nicht mehr den Grundlagen für die damalige Bewilligung entsprach, empfahl der RH zu prüfen, ob die Zuwendungsbescheide aufzuheben sind. Dem ist der Landtag gefolgt.

Das IM sagte daraufhin zu, die Bewilligungsstellen erneut um strikte Beachtung der Regelung, wonach Anlieger- und Erschließungsstraßen ausdrücklich von einer Förderung ausgenommen sind, zu bitten. Im Hinblick auf die dargestellten Vorhaben griff das Ministerium die Empfehlungen des RH auf. So wurde im Falle der gesperrten Straße die gesamte Förderung von knapp 400.000 € zurückbezahlt; bei dem anderen Vorhaben wurde die Beschilderung entfernt und vom Vorhabensträger ein nach dem Zeitwert errechnetes Entgelt für die nicht dem Förderzweck gemäße Nutzung der Straße von rd. 20.000 € gezahlt.

2.6 Betätigungsprüfung bei einer Hafengesellschaft

- Kapitel 0620 -

(Denkschrift 2004, Beitrag Nr. 13)

Der RH hat im Zuge einer Betätigungsprüfung festgestellt, dass die dem Land gehörende Staatliche Rhein-Neckar-Hafengesellschaft Mannheim mbH über hohe Geldmittel verfügte, die sie nicht für betriebliche Zwecke benötigte und deren Zinserträge sie versteuern musste. Zudem zeigte der RH auf, dass das Land die Hafengesellschaft bei der Gründung im Jahr 1990 mit einem Eigenkapital ausgestattet hatte, das - gemessen an den betrieblichen Erfordernissen - bei Weitem zu hoch war und das in der Folgezeit durch thesaurierte Gewinne weiter zugenommen hatte.

Auf die Feststellungen des RH hin hat das FM in den Jahren 2003 und 2004 insgesamt 7,5 Mio. € liquide Mittel aus dem Unternehmen abgezogen und dem Landeshaushalt zugeführt. Außerdem wird die Kapitalausstattung der Hafengesellschaft trotz ursprünglich ablehnender Haltung des FM um 1,5 Mio. € reduziert. Dies erfolgt aufgrund der abschließenden Behandlung dieser Frage im Finanzausschuss.

2.7 Die Besteuerung von ausländischen Einkünften

- Kapitel 1201 -

(Denkschrift 2004, Beitrag Nr. 21)

Bei einer Untersuchung im Jahr 2003 hat der RH erhebliche Mängel bei der Besteuerung ausländischer Einkünfte aufgezeigt.

Trotz spezieller Sachbearbeiter für internationales Steuerrecht war es der Verwaltung nicht gelungen, eine ausreichende Qualität sicherzustellen. Die Fehlerquote war zwar im Vergleich zum Jahr 1988 gesunken, mit 26 % aber immer noch zu hoch. Den öffentlichen Haushalten entgingen dadurch Einnahmen in Millionenhöhe. Allein bei den Fällen mit Auslandsgehältern, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen, ergaben sich nach den Berechnungen des RH landesweit Steuermindereinnahmen von jährlich 5 Mio. €.

Der RH empfahl eine angemessene Freistellung der zentral zuständigen Sachbearbeiter und deren konsequente Einbindung in das Festsetzungsverfahren.

Weitere Empfehlungen betrafen die Unterstützung komplexer Sachverhaltsermittlungen durch Vordrucke oder Textbausteine, die Darstellung bisher nicht abrufbarer komplizierter Steuerberechnungen zu ausländischen Steueranrechnungsbeträgen sowie die Optimierung von Prüfhinweisen und Organisationsanweisungen.

Sämtliche Verbesserungsvorschläge des RH wurden auf Ersuchen des Landtags inzwischen vom FM aufgegriffen und u. a. in einem geänderten Organisationserlass umgesetzt. Zur weiteren Qualitätssteigerung hat das FM außerdem spezielle Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen durchgeführt und gemeinsam mit den obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder einen bundeseinheitlichen Leitfaden zur Besteuerung ausländischer Einkünfte herausgegeben. Es kann daher von einer deutlichen Qualitätsverbesserung mit entsprechenden fiskalischen Konsequenzen ausgegangen werden.