

# Denkschrift 2011

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF



## Vorwort

### Wann, wenn nicht jetzt?

Deutschland und auch Baden-Württemberg sind schneller und besser aus der Krise gekommen, als selbst kühnste Optimisten erwartet haben. Dies bietet jetzt die einmalige Chance, den Landeshaushalt früher und nachhaltiger zu konsolidieren als bislang geplant. Diese Chance darf nicht verspielt werden.

Die Konsolidierung der Staatsfinanzen muss Vorrang haben vor neuen Ausgaben.

Die Staatshaushaltspläne der letzten Jahre sahen Ausgaben von rund 35 Mrd. Euro vor. 2008 und 2009 konnten diese Ausgaben ohne neue Schulden finanziert werden. In 2010 war dies wegen wegbrechender Steuereinnahmen und zusätzlicher Ausgaben in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise nur mit erneuter zusätzlicher Verschuldung möglich. Auch die noch geltende Mittelfristige Finanzplanung sieht bis 2014 neue Kredite vor. Zwischenzeitlich schlägt sich die hervorragende Wirtschaftsentwicklung in deutlich wachsenden Steuereinnahmen nieder. Nach der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2011 kann Baden-Württemberg in diesem Jahr mit einem Steueraufkommen von 26 Mrd. Euro rechnen. Das Land hat - mit Ausnahme der Spitzenjahre 2007 und 2008 - noch nie mehr Steuern eingenommen, als es in diesem Jahr erwarten darf. Auch für die Folgejahre sind erhebliche Mehreinnahmen von einer Milliarde Euro jährlich prognostiziert.

Ungeachtet nicht zu unterschätzender Risiken der weltweiten Staatsschuldenkrisen schaffen wieder gewonnenes Wachstum, eine stärkere wirtschaftliche Dynamik, stabilisierte Arbeitsmärkte und wachsende Steuereinnahmen für die nächsten Jahre gute Voraussetzungen für eine Konsolidierung des Landeshaushalts und eine nachhaltige Finanzpolitik. Diese Chance gilt es jetzt gezielt und konsequent zu ergreifen.

Landesregierung und Landtag sollten sich dabei an folgenden Eckpunkten orientieren:

- Die Ausgaben des Landes sollten nur moderat steigen. Bis zum Ende der Legislaturperiode sollten sie die Marke von 37 Mrd. Euro nicht übersteigen.
- Aus heutiger Sicht ist es durchaus realistisch in dieser Legislaturperiode ohne neue Schulden auszukommen. Für ein Verzögern bis 2019 besteht finanzpolitisch kein Grund und auch keine Veranlassung.
- Vielmehr sollte ab der zweiten Hälfte der Legislaturperiode begonnen werden, die Schulden auf die gesetzlich vorgeschriebene Obergrenze zurückzuführen.
- Die Ausgabendynamik durch neue Stellen muss gestoppt werden.

Haushaltsdisziplin ist gerade in wirtschaftlich guten Zeiten gefordert. Der Haushalt 2012 ist daher die Bewährungsprobe für eine nachhaltige Finanzpolitik. Wann, wenn nicht jetzt?

Mit Schulden kauft man nur Zeit, verschafft sich nur einen teureren Aufschub. Wer dagegen auf neue Schulden verzichtet oder gar Schulden zurückzahlt, gewinnt unmittelbar neue Gestaltungs- und Handlungsspielräume und verlagert Probleme nicht in die Zukunft. Die Voraussetzungen sind da: Finanzpolitische Konsolidierung und politische Gestaltung sind gleichermaßen möglich.

Auch 2011 wollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzkontrolle und der Senat des Rechnungshofs mit ihren Prüfungen, Beratenden Äußerungen und der Denkschrift einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Unsere Prüfungen haben alle Ressortbereiche umfasst. Mit vielen Vorschlägen haben wir der Landesverwaltung Wege zu einer effizienteren Aufgabenerledigung, zu verbesserten Finanzbedingungen oder zur Aufgabenreduzierung aufgezeigt. Die Beiträge in dieser Denkschrift sollen Politik und Verwaltung dazu anregen, Lösungsansätze auch auf andere Bereiche zu übertragen.

Im vergangenen Jahr haben Landtag und Fraktionen, Landesregierung und Verwaltung wieder viele unserer Vorschläge aufgegriffen. Der Finanzausschuss gab einmal mehr Impulse für komplexe, zum Teil auch unpopuläre Empfehlungen. Dabei wurden unsere Vorschläge durchaus kritisch hinterfragt. Stets waren die Beratungen durch das Suchen nach guten Lösungen geprägt.

Auch das darf hervorgehoben werden: Bei unseren Prüfungen sind wir regelmäßig auf qualifizierte und engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landes getroffen, die verantwortungsbewusst mit den Steuergeldern umgehen.

Karlsruhe, im Mai 2011

Max Munding  
Präsident des Rechnungshofs  
Baden-Württemberg

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
Vorwort	3
Abkürzungsverzeichnis	7
Vorbemerkung	9
<b>A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug</b>	
1 Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2009 (15/101) <sup>1</sup>	13
2 Haushaltsplan und Haushaltsvollzug für das Haushaltsjahr 2009 (15/102)	17
3 Landesschulden (15/103)	25
<b>B. Ressortübergreifende Empfehlungen</b>	
4 E-Government in der Landesverwaltung (15/104)	37
5 IuK-Ausgaben für Dienstleistungen Dritter (15/105)	45
6 IuK-Serverlandschaft Baden-Württemberg (15/106)	51
<b>C. Besondere Prüfungsergebnisse</b>	
<b>Einzelplan 03: Innenministerium</b>	
7 Landesbetrieb Landesgesundheitsamt (15/107)	59
8 Landesbetriebe Gewässer (15/108)	66
9 Luftsicherheitsgebühren (15/109)	70
10 Einsatz und Kosten der Hubschrauberstaffel der Polizei (15/110)	74
11 Logistikzentrum Baden-Württemberg (15/111)	81
<b>Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport</b>	
12 Abiturprüfung 2010 (15/112)	87
<b>Einzelplan 05: Justizministerium</b>	
13 Vollzugliches Arbeitswesen (15/113)	94
14 Personaleinsatz in der Arbeitsgerichtsbarkeit (15/114)	101

---

<sup>1</sup> Die Zahlen bezeichnen die Nummern der Landtagsdrucksache des jeweiligen Beitrags.

	<b>Seite</b>
<b>Einzelplan 06: Finanzministerium</b>	
15 Filmakademie Baden-Württemberg (15/115)	105
16 Staatliche Toto-Lotto GmbH (15/116)	112
<b>Einzelplan 07: Wirtschaftsministerium</b>	
17 Forschungsinstitut für Edelmetalle und Metallchemie (15/117)	117
<b>Einzelplan 09: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren</b>	
18 Steuerung durch neue Führungsinstrumente am Beispiel des Sozialministeriums (15/118)	125
<b>Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr</b>	
19 Kernstadumgehung Neckargemünd (15/119)	133
<b>Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung</b>	
20 Sanierungsbedarf an Universitätsgebäuden (15/120)	138
21 Energiespar-Contracting bei Landesimmobilien (15/121)	145
<b>Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst</b>	
22 Erhebung von Studiengebühren an den Hochschulen des Landes (15/122)	150
23 Gästehäuser der Universitäten (15/123)	157
24 Abrechnung stationärer Leistungen an den Universitätsklinik (15/124)	161
25 Wissenschaftliche Werkstätten der Universität Stuttgart (15/125)	168
26 Verwendung der Studiengebühren an den Pädagogischen Hochschulen des Landes (15/126)	173
27 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe (15/127)	182
28 Verwaltung der Landesmuseen in Karlsruhe und Stuttgart (15/128)	190
29 Landesarchiv Baden-Württemberg (15/129)	197

## Abkürzungsverzeichnis

Beschaffungsanordnung	Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Beschaffung in der Landesverwaltung
BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
DV	Datenverarbeitung
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
Kultusministerium	Ministerium für Kultus, Jugend und Sport
L-Bank	Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank
LBBW	Landesbank Baden-Württemberg
LHO	Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg
PEBB§Y	Bundeseinheitliches System für die Ermittlung des Personalbedarfs in der Justiz
Sozialministerium	Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren
Staatshaushaltsgesetz	Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg
Vollzeitäquivalent	Maßeinheit für die fiktive Anzahl von Vollzeitbeschäftigten bei Umrechnung aller Teilzeiterbeschäftigten in Vollzeitverhältnisse
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst



## Vorbemerkung

### 1 Parlamentarische Beratung der Denkschrift 2010

Der Rechnungshof leitete die Denkschrift 2010 dem Landtag und der Landesregierung am 15.07.2010 zu (Landtagsdrucksache 14/6600). Der Finanzausschuss hat die Denkschrift in den Sitzungen am 23.09., 14.10. und 11.11.2010 beraten. Den Beschlussempfehlungen des Finanzausschusses (Landtagsdrucksachen 14/7001 bis 14/7030) hat der Landtag am 25.11.2010 unverändert zugestimmt. Nach diesem Beschluss wurde die Landesregierung gebeten, zu einzelnen Beiträgen der Denkschrift konkrete Maßnahmen zu treffen oder zu untersuchen und dem Landtag hierüber zu berichten (§ 114 Abs. 2 und 4 Landeshaushaltsordnung).

Der Rechnungshof hat zuletzt im Ergebnisbericht 2010 dargestellt, wie seine Empfehlungen von Regierung und Parlament aufgegriffen und umgesetzt wurden.

Am 25.11.2010 hat der Landtag auch die in der Haushaltsrechnung 2008 nachgewiesenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie die in der Übersicht 1 A der Haushaltsrechnung dargestellten Abweichungen von den Stellenübersichten - unter Berücksichtigung einschlägiger Feststellungen des Rechnungshofs - nachträglich genehmigt und der Landesregierung für 2008 Entlastung erteilt (Landtagsdrucksache 14/7142).

Der Landtag hat ferner auf Empfehlung des Finanzausschusses den Präsidenten des Rechnungshofs hinsichtlich der Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2008 nach § 101 Landeshaushaltsordnung entlastet (Landtagsdrucksache 14/7141).

Die Beratungen zu dieser Denkschrift wurden am 09.05.2011 abgeschlossen. Die Zuordnung der Prüfungsergebnisse in Teil C richtet sich nach der Geschäftsbereichsabgrenzung der Ministerien zu diesem Zeitpunkt. Danach liegende Beschlüsse der Landesregierung oder Änderungen im Zuschnitt der Geschäftsbereiche der Ministerien zu Beginn der neuen Legislaturperiode sind nicht berücksichtigt.

### 2 Weitere Berichte des Rechnungshofs seit der letzten Denkschrift

Am 15.11.2010 veröffentlichte der Rechnungshof seinen zweiten Ergebnisbericht (Landtagsdrucksache 14/7150). Er enthält alle Denkschriftbeiträge, Beratenden Äußerungen und Sonderberichte, die in der Zeit vom 01.07.2008 bis zum 30.06.2010 abschließend parlamentarisch behandelt worden sind. Daraus geht hervor, wie der Landtag die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgenommen und welche Maßnahmen er der Landesregierung empfohlen hat. Er zieht bei den jeweiligen Themen ein Fazit, wie die Landesregierung die Empfehlungen umgesetzt hat und welche Wirkungen erreicht wurden. Außerdem hat der Rechnungshof im Berichtszeitraum zwei weitere Veröffentlichungen vorgestellt:

- In der Beratenden Äußerung zum Glückspiel (Landtagsdrucksache 14/7498) gab der Rechnungshof konkrete Empfehlungen, wie das Land

Lotterien und Sportwetten im Einklang mit Verfassungsrecht und Europarecht veranstalten kann. Er setzte sich dafür ein, dass das Land weiterhin das Monopol auch über die Sportwetten ausübt. Die Regelungen für das gewerbliche Automatenspiel sollten verschärft werden.

- Der Rechnungshof untersuchte, wie das Konjunkturprogramm, das der Bund zur Bewältigung der Wirtschaftskrise 2009 aufgelegt hatte, in Baden-Württemberg umgesetzt wurde. In seinem Bericht nach § 99 LHO zur „Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes: Bildungs- und Infrastrukturpauschalen“ (Landtagsdrucksache 14/7554) kam er zum Ergebnis, dass dies in vorbildlicher Weise erfolgte. Die Förderung des Bundes und die Eigenmittel der Empfänger führten zu Investitionen von mehr als 1 Milliarde Euro. Sie lösten damit einen Impuls für die Konjunktur aus.

**A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan  
und Haushaltsvollzug**



## Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2009

Die Haushaltsrechnung 2009 schließt mit einem rechnungsmäßigen Überschuss von 329,3 Mio. Euro ab. Der kassenmäßige Überschuss betrug 58.000 Euro. Bei den Haushaltsüberschreitungen ergaben sich keine Beanstandungen. Die in der Haushaltsrechnung 2009 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind ordnungsgemäß belegt.

### 1 Haushaltsrechnung des Landes

Der Finanzminister legte dem Landtag am 10.12.2010 (Landtagsdrucksache 14/7344) die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2009 vor. Diese dient gemäß Artikel 83 Abs. 1 der Landesverfassung und § 114 Abs. 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) als Grundlage, um die Landesregierung zu entlasten.

#### 1.1 Gestaltung

Die Haushaltsrechnung ist entsprechend den §§ 81 bis 85 LHO gestaltet. Sie enthält alle in § 81 Abs. 1 und 2 LHO vorgeschriebenen Angaben, um die bestimmungsgemäße Ausführung des Staatshaushaltsplans nachzuweisen. Die Rechnungslegung ist dargestellt in

- einem kassenmäßigen Abschluss gemäß § 82 LHO (Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste) und
- einem Haushaltsabschluss gemäß § 83 LHO (Ist-Ergebnisse zuzüglich Haushaltsreste).

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind entsprechend § 84 LHO in einem Abschlussbericht mit verschiedenen Zusammenstellungen auf Seite 17 bis 89 der Haushaltsrechnung erläutert. Die in § 85 Abs. 1 LHO genannten Übersichten sind beigelegt (Seite 831 bis 843 und Seite 849 bis 851).

## 1.2 Ergebnisse der Haushaltsrechnung

Tabelle: Kassenmäßiger und rechnungsmäßiger Abschluss (in Euro)

	Haushaltsjahr 2008	Haushaltsjahr 2009
Ist-Einnahmen	36.291.070.785,47	34.846.277.849,22
Ist-Ausgaben	35.546.921.292,25	34.846.220.223,56
Mehreinnahmen	+744.149.493,22	+57.625,66
Haushaltsmäßig noch nicht ausgeglichene (kassenmäßige) Überschüsse (+) oder Fehlbeträge (-) früherer Jahre	+796.594.447,07	+603.821.040,29
Kassenmäßiges Gesamtergebnis	+1.540.743.940,29	+603.878.665,95
In das Folgejahr übertragene Einnahmereste <sup>1</sup>	+996.973.001,76 <sup>1</sup>	+1.163.997.244,86 <sup>1, 2</sup>
In das Folgejahr übertragene Ausgabereste	-1.383.328.504,97	-1.438.574.823,06
Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis (Überschuss)	+1.154.388.437,08	+329.301.087,75
Bereinigt um		
- den Saldo der Einnahme- und Ausgabereste des Vorjahres	+336.276.461,33	+386.355.503,21
- den kassenmäßigen Überschuss früherer Jahre	-796.594.447,07	-603.821.040,29
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	+694.070.451,34	+111.835.550,67

<sup>1</sup> Davon 967.811.606,55 Euro aus nicht verbrauchten Kreditermächtigungen.

<sup>2</sup> Davon 193.030.149,48 Euro aus nicht benötigten Rücklagen.

Der Landeshaushalt 2009 hat mit einem kassenmäßigen Überschuss von 57.625,66 Euro abgeschlossen. Dieser war am 31.12.2009 im Verwahrungsbuch der Landesoberkasse nachgewiesen. Außerdem waren zu diesem Zeitpunkt auch kassenmäßige Überschüsse des Haushaltsjahres 2008 von 603.821.040,29 Euro haushaltsmäßig noch nicht vereinnahmt. Insgesamt standen Überschüsse von 603.878.665,95 Euro zur Verfügung. 2010 wurden davon 73,4 Mio. Euro als Einnahmen verwendet. Daher standen am 01.01.2011 noch 530,4 Mio. Euro kassenmäßige Überschüsse aus 2008 und 2009 sowie 730,1 Mio. Euro kassenmäßiger Überschuss aus 2010 zur Verfügung. Im Staatshaushaltsplan für 2011 sind als Einnahmen aus rechnungsmäßigen Überschüssen der Vorjahre 522,3 Mio. Euro bei Kapitel 1212 Titel 361 01 veranschlagt. Mit dem restlichen kassenmäßigen Gesamtüber-

schuss von 738,2 Mio. Euro können die in 2011 zu übertragenden Ausgabe-  
reste 2010 teilweise kassenmäßig finanziert werden.

## **2 Feststellungen des Rechnungshofs nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 und 2 Landeshaushaltsordnung**

Der Rechnungshof prüfte die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung  
des Landes für das Haushaltsjahr 2009.

### **2.1 Einnahmen und Ausgaben**

Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben  
stimmen mit den in den Rechnungslegungsbüchern nachgewiesenen Beträ-  
gen überein. In den geprüften Rechnungen wurden keine Einnahmen oder  
Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

### **2.2 Haushaltsüberschreitungen**

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der vorherigen Zustim-  
mung des Finanzministeriums, die nur bei einem unvorhergesehenen und  
unabweisbaren Bedürfnis erteilt werden darf. Die über- und außerplanmäßi-  
gen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe sind in der Haushaltsrechnung  
einzeln nachgewiesen und in der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung (Sei-  
te 831 bis 843) zusammengestellt und begründet. Sie betragen insgesamt  
rund 102 Mio. Euro. Hiervon waren 94 Mio. Euro Sachausgaben und  
8 Mio. Euro Personalausgaben.

Mehrausgaben in größerem Umfang sind für folgende Zwecke angefallen:

- 3,2 Mio. Euro für Kostensteigerungen bei Heilfürsorgeleistungen für die  
Landespolizei (Kapitel 0314 Titel 443 02),
- 7,6 Mio. Euro für Kostenerstattungen an die Länder anlässlich des  
NATO-Gipfels 2009 (Kapitel 0314 Titel 632 71),
- 1,1 Mio. Euro für das Büro des Sprechers des Bahnprojekts Stuttgart -  
Ulm (Kapitel 0325 Titel 671 78),
- 1,5 Mio. Euro zur Begleichung der Folgekosten der Stadt Winnenden im  
Zusammenhang mit dem Amoklauf (Kapitel 0402 Titel 633 01),
- 1,9 Mio. Euro Zuschuss an die Stadt Staufen im Breisgau für die Bohrung  
zur Erkundung der geologischen Hebungen (Kapitel 0711 Titel 633 01),
- 3,6 Mio. Euro Unwetterhilfen an landwirtschaftliche Betriebe (Kapitel 0802  
Titel 683 01),
- 14,6 Mio. Euro für höhere Wohngeldentlastung durch die Wohngeldreform  
(Kapitel 0917 Titel 633 03),
- 1,6 Mio. Euro für Aufwandserstattungen der Versicherungsträger wegen  
Versorgungsausgleichen (Kapitel 1210 Titel 432 08).

Mit Schreiben vom 09.08.2010 teilte das Finanzministerium dem Landtag gemäß § 7 Abs. 5 Staatshaushaltsgesetz 2009 die über- und außerplanmäßigen Ausgaben des Haushaltsjahres 2009 von mehr als 100.000 Euro im Einzelfall mit. Die Mitteilung (Landtagsdrucksache 14/6839) wurde vom Finanzausschuss des Landtags in der 66. Sitzung am 23.09.2010 zur Kenntnis genommen.

Nach dem Ergebnis der Gesamtrechnungsprüfung lag im Haushaltsjahr 2009 bei den über- und außerplanmäßigen Ausgaben ab 500 Euro in 35 Fällen bei 34 Haushaltsstellen die Einwilligung des Finanzministeriums nicht vor. Die Summe dieser Haushaltsüberschreitungen beträgt wie im Vorjahr 8,4 Mio. Euro. Davon entfallen auf Personalausgaben 150.000 Euro (Vorjahr: 816.000 Euro).

Die vom Finanzministerium bewilligten Abweichungen von den Stellenübersichten sind in der Übersicht 1 A zur Haushaltsrechnung (Seite 845 bis 847) dargestellt und begründet.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben bedürfen nach Artikel 81 Satz 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg der Genehmigung des Landtags. Diese wurde, zugleich für die Abweichungen von den Stellenübersichten, vom Finanzministerium im Zusammenhang mit der Vorlage der Haushaltsrechnung beantragt.

### **2.3 Buchungen an unrichtiger Stelle sowie Druck- und Darstellungsfehler**

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung (über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe) sind auch Fälle von Buchungen an unrichtiger Haushaltsstelle - sogenannte Titelverwechslungen - enthalten, die auf Versehen der Verwaltung beruhen (Verstöße gegen § 35 Abs. 1 LHO). Sie haben eine relativ geringe Bedeutung für das Gesamtbild des Landeshaushalts.

Bei richtiger Buchung von vier Titelverwechslungen (Kapitel 0326 Titel 785 79, Kapitel 0465 Titel 547 77, Kapitel 0601 Titel 453 01 und Kapitel 1443 Titel 812 77) wären die in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben um 3.920.334,56 Euro niedriger gewesen.

Bei der Gesamtrechnungsprüfung stellte der Rechnungshof einen Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung des Landes fest, der inzwischen korrigiert wurde.

## **Haushaltsplan und Haushaltsvollzug für das Haushaltsjahr 2009**

**Der Haushalt des Landes wurde im Haushaltsjahr 2009 nach den Vorgaben des Staatshaushaltsplans vollzogen.**

### **1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2009**

Der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2009 liegen die Gesetze über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2009 (Staatshaushaltsgesetz 2009) vom 18.02.2009 und über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2009 vom 24.03.2009, eines Zweiten Nachtrags vom 23.06.2009 und eines Dritten Nachtrags vom 19.10.2009 zugrunde. Danach wurde der Staatshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2009 in Einnahme und Ausgabe auf 35.940.863.100 Euro festgestellt.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2009 (Haushalts-Ist einschließlich Haushaltsreste 2009) weist gegenüber dem Haushalts-Soll (Haushaltsansätze einschließlich Haushaltsreste aus dem Vorjahr) einen Überschuss von 111.835.550,67 Euro aus (siehe Beitrag Nr. 1, Tabelle).

Wie sich die Mindereinnahmen und die Minderausgaben aus den Teilergebnissen der Einzelpläne errechnen, ist in der Landeshaushaltsrechnung 2009 (Anlage 1 zur Gesamtrechnung, Seite 42/43, Spalte 9) sowie in den Erläuterungen hierzu (Seite 47 bis 53) dargestellt.

### **2 Jahresvergleich**

In den Tabellen 1 und 2 sind die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben im Jahresvergleich jeweils den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben gegenübergestellt. Tabelle 3 zeigt die Ausgabenentwicklung der Einzelpläne.

Tabelle 1: Einnahme-Ansätze und Ist-Einnahmen (in Mio. Euro)

	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Einnahme-Ansätze laut Staatshaushaltsplan	31.856	31.771	34.522	33.984	35.941	35.081
Gesamt-Ist-Einnahmen (davon Steuereinnahmen)	31.880 (22.063)	33.717 (24.006)	35.704 (26.941)	36.291 (28.002)	34.846 (24.733)	36.934 (24.799)
Differenz zwischen den Einnahme-Ansätzen und den Gesamt-Ist-Einnahmen	+24	+1.946	+1.182	+2.307	-1.095	+1.853
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (in Prozent)						
- Einnahme-Ansätze	+5,0	+2,7	+8,7	-1,6	+5,8	-2,4
- Gesamt-Ist-Einnahmen	+4,1	+5,4	+5,9	+1,6	-4,0	+6,0
- Steuereinnahmen	-4,0	+8,0	+12,2	+3,9	-11,7	+0,3

Die Einnahmen sind von 2006 bis 2008 beträchtlich gestiegen. Das Steuer-  
aufkommen hat sich aufgrund der guten konjunkturellen Lage in dieser Pe-  
riode außergewöhnlich erhöht. Infolge der Wirtschaftskrise sind die Steuer-  
einnahmen 2009 um 3.269 Mio. Euro drastisch zurückgegangen. Auch 2010  
blieben die Steuereinnahmen mit 24.799 Mio. Euro auf einem Niveau, das  
zwischen den Jahren 2006 und 2007 liegt.

Tabelle 2: Ausgabe-Ansätze und Ist-Ausgaben (in Mio. Euro)

	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Ausgabe-Ansätze laut Staatshaushaltsplan	31.856 <sup>1</sup>	31.771	34.522	33.984	35.941	35.081
Gesamt-Ist-Ausgaben (davon Personalausgaben)	31.675 <sup>1</sup> (12.298)	33.182 (12.994)	34.989 (12.814)	35.547 (13.058)	34.846 (13.587)	36.204 (14.022)
Differenz zwischen den Ausgabe-Ansätzen und den Gesamt-Ist-Ausgaben	-181	+1.411	+467	+1.563	-1.095	+1.123
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (in Prozent)						
- Ausgabe-Ansätze	+5,0	+2,7	+8,7	-1,6	+5,8	-2,4
- Gesamt-Ist-Ausgaben	+4,1	+3,8	+5,4	+1,6	-2,0	+3,9
- Personalausgaben	+3,7	+1,5	-1,4	+1,9	+4,1	+3,2

<sup>1</sup> Einschließlich Ausgaben zum Erwerb einer stillen Beteiligung an der Landesbank Baden-  
Württemberg von 1.022,5 Mio. Euro (Soll) bzw. 1.009,7 Mio. Euro (Ist).

Von 2001 bis 2010 stiegen die Gesamt-Ist-Ausgaben um 14 Prozent. Die Personalausgaben haben sich in diesem Zeitraum ebenfalls um 14 Prozent erhöht. Bei den Personalausgaben ist allerdings zu berücksichtigen, dass von 2003 bis einschließlich 2010 infolge des Verwaltungsstrukturreform-Gesetzes und durch die Umwandlung verschiedener Einrichtungen (z. B. Universitäten) in Landesbetriebe Personalausgaben in Sachausgaben (Zuschüsse) umgeschichtet wurden. Danach sind die Personalausgaben im Jahresvergleich in Wirklichkeit deutlicher gestiegen.

Tabelle 3: Ist-Ausgaben nach Einzelplänen (in Mio. Euro)

Einzelpläne	2001	2006	2007	2008	2009	2010
01	40	42	43	44	48	49
02	28	40	42	42	46	46
03	1.735	3.937	3.780	3.845	4.020	4.123
04	5.361	7.742	7.851	7.977	8.453	8.722
05	969	1.315	1.316	1.336	1.367	1.391
06	1.994 <sup>1</sup>	1.034	1.037	1.039	1.086	1.312
07	1.017	423	578	620	747	698
08	1.059	886	816	840	755	742
09	1.505	1.461	1.507	1.511	1.572	1.554
10	2.038	349	347	361	368	347
11	13	19	19	19	20	20
12	12.572	11.865	13.904	13.843	12.198	12.975
14	3.344	4.069	3.749	4.070	4.166	4.225
Summe	31.675	33.182	34.989	35.547	34.846	36.204

<sup>1</sup> Einschließlich Ausgaben zum Erwerb einer stillen Beteiligung an der Landesbank Baden-Württemberg von 1.009,7 Mio. Euro.

Seit 2004 sind die Ausgaben für die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter sowie ihrer Hinterbliebenen - bis auf Restbereiche - in den Einzelplänen der jeweiligen Ressorts nachgewiesen. Dies gilt ebenso für die Beihilfen der Versorgungsempfänger. Bis 2003 waren diese Ausgaben im Einzelplan 12 veranschlagt.

### 3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Tabellen 4 und 5 zeigen, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Einzelnen in den letzten Jahren entwickelt haben.

Tabelle 4: Entwicklung der Einnahmen (in Mio. Euro)

	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Steuern und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0)	22.272	24.196	27.112	28.122	24.840	24.898
Verwaltungseinnahmen (Hauptgruppe 1)	1.781	2.195	2.002	1.960	1.570	1.802
Zuweisungen und Zuschüsse einschließlich für Investitionen (Hauptgruppe 2 und Obergruppen 33 und 34)	4.828	5.526	5.246	5.751	6.823	8.145
Krediteinnahmen (Obergruppen 31 und 32)	2.288	1.538	997	-5	-16	1.639
Sonstige Einnahmen (Rücklagen, Fonds, Vorjahresüberschüsse) (Obergruppen 35, 36 und 38)	711	262	347	463	1.629	450
Summe	31.880	33.717	35.704	36.291	34.846	36.934

Die Einnahmen aus Steuern und Abgaben stiegen insbesondere von 2006 bis 2008 überdurchschnittlich. Demgegenüber sind die Verwaltungseinnahmen bis 2009 deutlich gesunken. Zwar sind sie 2010 wieder gestiegen. Sie liegen jedoch noch immer weiter unter dem Wert von 2006.

Nur 2008 und 2009 waren netto keine Kreditaufnahmen erforderlich. 2010 wurden wieder neue Schulden aufgenommen.

Im Vergleich zu 2009 fielen Mehreinnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen von 1.323 Mio. Euro an. Diesen standen entsprechende Mehrausgaben für Investitionen von 652 Mio. Euro und für den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich von 477 Mio. Euro (siehe Tabelle 5) gegenüber.

Tabelle 5: Entwicklung der Ausgaben (in Mio. Euro)

	2001	2006	2007	2008	2009	2010
Personalausgaben (Hauptgruppe 4)	12.298	12.994	12.814	13.058	13.587	14.022
Sächliche Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 - 54)	1.712	1.738	1.577	1.725	1.632	1.649
Schuldendienst (Obergruppen 56 - 59)	1.645	2.325	1.979	1.912	1.667	1.908
Zuwendungen und Zuschüsse einschließlich für Investitionen (Hauptgruppe 6 ohne Gruppen 612 und 613 zuzüglich Obergruppen 88 und 89)	7.291	7.900	8.255	8.556	9.261	9.736
Länderfinanzausgleich (Gruppe 612)	2.302	2.210	2.135	2.621	1.888	1.145
Allgemeiner kommunaler Finanzausgleich (Gruppe 613)	4.271	4.922	5.495	5.892	5.698	6.175
Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7)	516	419	371	427	518	616
Sonstige Investitionen (Hauptgruppe 8 ohne Obergruppen 88 und 89)	1.522	348	235	281	324	403
Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9)	117	326	2.128	1.075	271	550
Summe	31.674	33.182	34.989	35.547	34.846	36.204

Während die Personalausgaben kontinuierlich stiegen, haben sich die sächlichen Verwaltungsausgaben relativ wenig geändert. Bei den Ausgaben für den Schuldendienst handelt es sich im Wesentlichen um Kreditmarktzinsen. Diese blieben aufgrund des günstigen Zinsniveaus in den letzten Jahren und der insoweit möglichen vorteilhaften Refinanzierung relativ stabil. Erkennbar ist jedoch, dass der Schuldendienst seit 2010 wieder zunimmt.

Die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich sind infolge der gesunkenen Steuereinnahmen deutlich zurückgegangen. Dagegen sind die Aufwendungen für den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich seit 2006 beträchtlich gestiegen. Die Ausgaben für Baumaßnahmen und sonstige eigene Investitionen des Landes waren in den letzten zehn Jahren tendenziell rückläufig. Durch die Konjunkturprogramme sind diese Ausgaben seit 2009 wieder deutlich gestiegen.

## 4 Haushaltsreste

### 4.1 Haushaltsjahr 2009

Beim Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2009 wurden abzüglich der Haushaltsvorgriffe folgende Haushaltsreste nach 2010 übertragen:

Einnahmereste	1.163.997.244,86 Euro
Ausgabereste	<u>1.438.574.823,06 Euro</u>
Mehrbetrag Ausgabereste	274.577.578,20 Euro

Die Einnahmereste umfassen überwiegend noch nicht verbrauchte Kreditermächtigungen von 967,8 Mio. Euro für Kreditmarktmittel (Kapitel 1206 Titel 325 86) und von 193,0 Mio. Euro für die Entnahme aus der Rücklage für Steuermindereinnahmen und sonstige Haushaltsrisiken (Kapitel 1212 Titel 359 01). Wie sich die Ausgabereste in den Einzelplänen zusammensetzen, ist auf den Seiten 55 bis 58 der Haushaltsrechnung dargestellt.

Mit Schreiben vom 16.09.2010 hat das Finanzministerium gemäß § 7 Abs. 6 Staatshaushaltsgesetz 2009 dem Finanzausschuss des Landtags die in das Haushaltsjahr 2010 übertragenen Ausgabereste mitgeteilt. Der Finanzausschuss hat hiervon in seiner 66. Sitzung am 23.09.2010 Kenntnis genommen.

Wie in den Vorjahren war die Landesregierung nach § 9 Abs. 2 Staatshaushaltsgesetz 2009 ermächtigt, unverbrauchte Mittel aus übertragbaren Bewilligungen (Ausgabereste) zu streichen. Sie hat diese Ermächtigung im Umfang von 87,5 Mio. Euro genutzt.

## 4.2 Jahresvergleich

Tabelle 6 zeigt, wie sich die Haushaltsreste in den letzten zehn Jahren entwickelt haben. Bei den Einnahmeresten handelt es sich im Wesentlichen um noch nicht verbrauchte Kreditermächtigungen.

Tabelle 6: Entwicklung der Haushaltsreste

Haushalts- jahr <sup>1</sup>	Einnahmereste in Mio. Euro	Ausgabereste	
		In Mio. Euro	In Prozent der Ausgabe-Ansätze
2000	2.159	1.133	3,7
2001	1.921	1.370	4,3
2002	1.084	1.158	3,7
2003	1.104	1.098	3,5
2004	1.064	987	3,2
2005	1.334	1.077	3,5
2006	1.703	1.025	3,2
2007	1.049	1.385	4,0
2008	997	1.383	4,1
2009	1.164	1.439	4,0

<sup>1</sup> Die Höhe der Haushaltsreste 2010 stand bei Abschluss der Denkschriftberatungen des Rechnungshofs noch nicht fest.

## 5 Globale Minderausgaben

Im Staatshaushaltsplan 2009 waren bei Kapitel 1212 Titel 972 01 globale Minderausgaben von 103,3 Mio. Euro veranschlagt. Die auf die Einzelpläne entfallenden Beträge sind in Tabelle 7 dargestellt.

Tabelle 7: Globale Minderausgaben im Haushaltsjahr 2009

Einzelpläne	Geschäftsbereich	Globale Minderausgaben in Mio. Euro
02	Staatsministerium	1,1
03	Innenministerium	7,7
04	Ministerium für Kultur, Jugend und Sport	11,2
05	Justizministerium	6,0
06	Finanzministerium	7,7
07	Wirtschaftsministerium	7,2
08	Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz	10,2
09	Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren	8,0
10	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr	2,9
12	Allgemeine Finanzverwaltung	38,3
14	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	3,0
Summe		103,3

Die Einsparungen bei den Sachausgaben - Haushaltsgruppen 5 bis 8 - wurden von den Ressorts nachgewiesen.

## Landesschulden

Das Land hat im Haushaltsjahr 2010 1,6 Mrd. Euro neue Kredite aufgenommen. Nach der Kreditlinie in der mittelfristigen Finanzplanung ist bis 2013 mit einer weiteren Neuverschuldung von 1,9 Mrd. Euro zu rechnen. Um den gesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung zu entsprechen und das strukturelle Defizit des Landeshaushalts zu beseitigen, ist strikte Haushaltsdisziplin erforderlich.

### 1 Verschuldungslage

#### 1.1 Schuldenentwicklung

Das Land hatte in den Haushaltsjahren 2008 und 2009 keine neuen Kredite aufgenommen. 2010 nahmen jedoch die Landesschulden und die auf Dritte verlagerten Verpflichtungen gegenüber dem Vorjahr um 1.517,5 Mio. Euro zu.

Tabelle 1: Schuldenentwicklung (in Mio. Euro)<sup>1</sup>

Schuldenart	31.12.2009	31.12.2010	Veränderung +/-
Kreditmarktmittel im engeren Sinne	41.097,0	42.687,3	+1.590,3
Schulden bei der Sozialversicherung	+591,7	+640,7	+49,0
Kreditmarktschulden insgesamt	41.688,7	43.328,0	+1.639,3
Verpflichtungen beim Bund und bei anderen Ländern	+1.313,3	+1.242,7	-70,6
Fundierte Schulden insgesamt	43.002,0	44.570,7	+1.568,7
Verlagerte Verpflichtungen	+887,7	+863,6	-24,1
Schulden insgesamt	43.889,7	45.434,3	+1.544,6

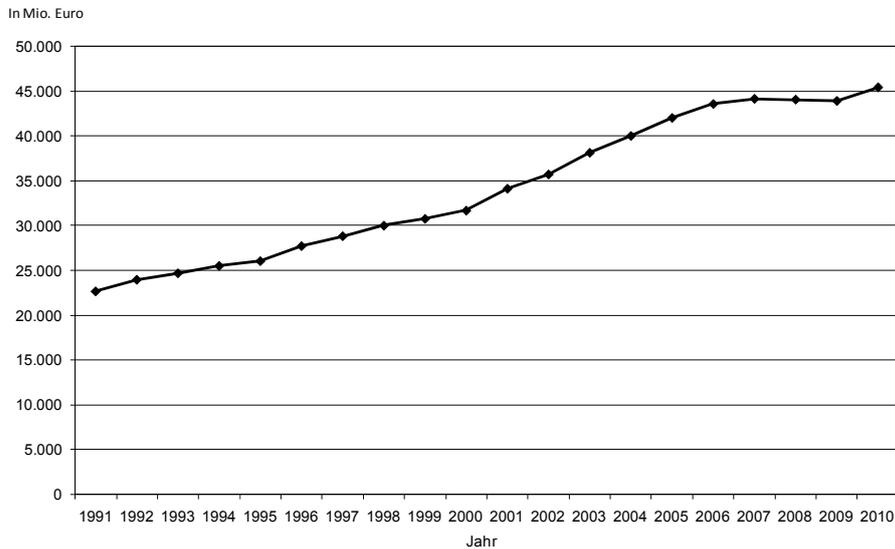
<sup>1</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Im Haushaltsjahr 2009 konnten die Schulden um 154,8 Mio. Euro reduziert werden. Dagegen wurden 2010 wieder neue Schulden in erheblichem Umfang gemacht.

2010 nahm das Land aufgrund der Ermächtigung im Staatshaushaltsgesetz an sieben Tagen (Vorjahr: zwei Tagen) Kassenverstärkungskredite im Umfang von maximal 31,3 Mio. Euro in Anspruch. Am 31.12.2010 waren keine Kassenkredite aufgenommen.

Die Landesschulden sind zum Jahresende 2010, allen Planungen und guten Absichten zum Trotz, auf einen neuen Höchststand angestiegen.

Abbildung: Schuldenentwicklung 1991 bis 2010



Von 1991 bis 2010 haben sich die Landesschulden von 22 Mrd. Euro auf über 45 Mrd. Euro mehr als verdoppelt.

## 1.2 Haushaltmäßige Kreditaufnahme und Tilgung

Im Haushaltsjahr 2010 wurden am Kapitalmarkt 7.302,5 Mio. Euro neue Darlehen aufgenommen. Gleichzeitig wurden 5.663,2 Mio. Euro getilgt. Somit haben sich die Kreditmarktschulden 2010 um 1.639,3 Mio. Euro erhöht. Zum Ende des Haushaltsjahres 2010 waren noch nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen früherer Haushaltsjahre in Form von Einnahmeresten von 967,8 Mio. Euro vorhanden.

Das Haushaltsjahr schloss 2010 mit einem kassenmäßigen Überschuss von 730 Mio. Euro ab (Vorjahr: kassenmäßiger Überschuss von 58.000 Euro).

## 1.3 Kreditaufnahme und Schuldendienst

Die Entwicklung der jährlichen (haushaltmäßigen) Brutto- und Nettokreditaufnahme sowie der Aufwendungen für den Schuldendienst in den letzten zehn Jahren zeigt Tabelle 2.

Tabelle 2: Kreditaufnahme und Schuldendienst 2001 bis 2010 (in Mio. Euro)

Haus- halts- jahr	Brutto- kredit- aufnahme	Netto- kredit- aufnahme	Zins- und Til- gungsaufwand für Kredit- marktmittel	Schuldendienst/ Finanzierungsauf- wand für verlagerte Verpflichtungen	Schulden- dienst insgesamt
2001	4.884,5	2.257,21 <sup>1</sup>	4.226,8	173,1	4.399,9
2002	5.384,9	1.863,7	5.197,1	141,2	5.338,3
2003	5.110,5	2.038,5	4.880,9	131,3	5.012,2
2004	5.568,0	2.039,0	5.396,6	147,2	5.543,8
2005	6.764,5	1.686,4	7.036,1	159,3	7.195,4
2006	6.522,8	1.535,5	7.232,7	128,7	7.361,4
2007	6.487,0	997,4	7.416,2	222,2	7.638,4
2008	8.924,1	-5,3	10.786,8	260,5	11.047,3
2009	6.337,0	-16,0	7.954,2	261,1	8.215,3
2010	7.302,5	1.639,3	7.492,3	186,4	7.678,7

<sup>1</sup> Davon 1.009,7 Mio. Euro zum Erwerb einer stillen Beteiligung an der Landesbank Baden-Württemberg.

Die Ist-Ausgaben des Schuldendienstes für die Kreditmarktmittel (Zinsen und Tilgungsleistungen bei Kapitel 1206, Titelgruppe 86 - ohne Titel 563 86 Ausgleichsstock - und bei Kapitel 1230 Titel 571 01) haben sich im Haushaltsjahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 462 Mio. Euro verringert. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass 2010 wesentlich weniger als 2009 getilgt wurde.

Die Schuldendienstausgaben an die Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank (L-Bank) und die Erstattung des Finanzierungsaufwands an die Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH beliefen sich im Haushaltsjahr 2010 auf 186,4 Mio. Euro. Darin sind auch die Ersatzleistungen an die L-Bank von 27 Mio. Euro enthalten, um den Darlehensanteil des Landes bei der Ausbildungsförderung für Studierende zu finanzieren. Aus systematischen Gründen sind sie dem gesamten Schuldendienst zuzurechnen.

Die Ausgaben des Schuldendienstes für die Kreditmarktmittel und der Aufwand für die verlagerten Verpflichtungen beliefen sich im Haushaltsjahr 2010 auf 7.678,7 Mio. Euro. Dementsprechend betrug der Anteil des gesamten Schuldendienstes an den Ausgaben (einschließlich der haushaltsmäßig nicht ausgewiesenen Tilgungsausgaben von 5.663,2 Mio. Euro) des Landes 18,3 Prozent (Vorjahr: 19,9 Prozent).

Der Aufwand für den Schuldendienst entsprach somit fast einem Fünftel der Gesamtausgaben. Er war nach den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse sowie den Personalausgaben der drittgrößte Posten im Landesetat.

## 1.4 Pro-Kopf-Verschuldung

Die Verschuldung des Landes am Kreditmarkt belief sich zum 31.12.2010 auf 43.328 Mio. Euro. Die Pro-Kopf-Verschuldung betrug 4.031 Euro. Gegenüber dem Vorjahr (3.879 Euro) hat sie sich deutlich erhöht. Außer in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern stieg die Pro-Kopf-Verschuldung in allen anderen Flächenländern. Zur Pro-Kopf-Verschuldung im Einzelnen siehe Tabelle 3.

Tabelle 3: Pro-Kopf-Verschuldung 2009 und 2010

Land	Schuldenstand	Schulden je Kopf			
	2010	2010	2009	Veränderung	
	In Mio. Euro	In Euro	In Euro	In Euro	In Prozent
Sachsen	6.544,4	1.576	1.649	-73	-4,4
Bayern	29.258,2	2.337	2.206	131	5,9
Baden-Württemberg	43.328,0	4.031	3.879	152	3,9
Mecklenburg-Vorpommern	9.806,5	5.956	5.979	-23	-0,4
Hessen	37.140,0	6.125	5.513	612	11,1
Niedersachsen	54.030,3	6.811	6.477	334	5,2
Nordrhein-Westfalen	123.230,5	6.903	6.734	169	2,5
Rheinland-Pfalz	28.112,6	7.016	6.711	305	4,5
Brandenburg	17.756,0	7.081	6.929	152	2,2
Thüringen	16.231,9	7.243	6.959	284	4,1
Sachsen-Anhalt	20.542,0	8.761	8.368	393	4,7
Schleswig-Holstein	25.629,8	9.052	8.545	507	5,9
Saarland	11.288,7	11.069	10.304	765	7,4

Wie bisher liegt Baden-Württemberg auf dem drittbesten Platz aller Flächenländer und auf dem zweitbesten Platz der acht alten Flächenländer nach Bayern.

## 2 Steueraufkommen und Zinsausgaben

Das Steueraufkommen des Landes belief sich im Haushaltsjahr 2010 auf 24.799,2 Mio. Euro und ist gegenüber dem Vorjahr um 66 Mio. Euro (0,3 Prozent) gestiegen. Unter Berücksichtigung der um 744 Mio. Euro geringeren Ausgaben im Länderfinanzausgleich und von über 400 Mio. Euro höheren Ausgaben im kommunalen Finanzausgleich sowie der Kraftfahrzeugsteuerersatzleistung des Bundes ergaben sich gegenüber dem Vorjahr Netto-Steuer Mehreinnahmen von 1.026 Mio. Euro. Die Steuerdeckungsquote, d. h. das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Gesamtausgaben, hat sich im Haushaltsjahr 2010 mit 69,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr (71,5 Prozent) nochmals verschlechtert.

Für die fundierten Schulden sind im Haushaltsjahr 2010 Netto-Zinsausgaben von 1.836 Mio. Euro (Vorjahr: 1.602 Mio. Euro) angefallen. Danach musste ein Anteil von 7,4 Prozent des Steueraufkommens (Vorjahr: 6,5 Prozent) zur Deckung der Zinsverpflichtungen verwendet werden.

Tabelle 4: Kreditmarktschulden und -zinsen

Jahr	Schuldenstand 31.12.	Zinsen	Durchschnittszinssatz
	In Mio. Euro	In Mio. Euro	In Prozent
2001	31.896,9	1.599,4	5,01
2002	33.378,1	1.675,9	5,02
2003	35.676,1	1.808,9	5,07
2004	37.553,6	1.867,6	4,97
2005	39.540,5	1.958,0	4,95
2006	41.071,6	2.245,4 <sup>1</sup>	4,82 <sup>2</sup>
2007	41.709,9	1.926,6	4,62
2008	41.704,6	1.857,4	4,45
2009	41.688,7	1.776,7 <sup>3</sup>	4,26
2010	43.328,0	1.845,2 <sup>4</sup>	4,26

<sup>1</sup> Darin enthalten sind 264,7 Mio. Euro für ein Zero-Darlehen aus dem Jahr 1986.

<sup>2</sup> Bereinigt um Zinsaufwand für Zero-Darlehen.

<sup>3</sup> Haushaltsmäßig nach Netto-Prinzip ausgewiesen 1.601,3 Mio. Euro.

<sup>4</sup> Haushaltsmäßig nach Netto-Prinzip ausgewiesen 1.829,0 Mio. Euro.

Die Zinsen für die Kreditmarktschulden sind in den zurückliegenden Jahren trotz der beträchtlichen Neuverschuldung zwischen 2001 und 2006 aufgrund des niedrigen Zinsniveaus nur moderat gestiegen. In den Jahren 2007 bis 2009 sind die Zinszahlungen sogar gesunken. Dies ist durch das in diesen Jahren gesunkene Zinsniveau begründet. Seit 2010 steigen die Zinszahlungen wieder. Die Phase sinkender Zinssätze könnte beendet sein.

Zum 31.12.2010 hatte das Land 43.328 Mio. Euro Schulden. Davon waren 42.903 Mio. Euro Schulden mit festem Zinssatz gesichert. Nur 425 Mio. Euro der Schulden hatten keine Zinsobergrenze. Die Restlaufzeit der Zinsfest-schreibungen beträgt im Durchschnitt sieben Jahre. In den kommenden Jahren sind folgende Kreditvolumina neu aufzunehmen:

Tabelle 5: Kreditfinanzierungen in den Jahren 2011 bis 2014 (in Mio. Euro)

	2011	2012	2013	2014
Auslaufende Zinsfestschreibungen	7.112	6.970	5.765	6.066
Geplante Nettokreditaufnahmen	810	700	400	-
Summe Kreditaufnahmen	7.922	7.670	6.165	6.066
Davon durch Vereinbarungen zinsgesichert	1.500	-	-	-
Nicht zinsgesicherte Kreditaufnahmen	6.422	7.670	6.165	6.066

Das Land muss 2011 bis 2014 jährlich brutto zwischen 6,1 Mrd. Euro und 7,9 Mrd. Euro Kredite aufnehmen. Bei steigenden Zinsen werden sich dadurch die Zinszahlungen deutlich erhöhen.

### 3 Ausgabenstruktur

Tabelle 6 zeigt die Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten und die prozentualen Anteile an den bereinigten Gesamtausgaben des Landes in den letzten zehn Jahren.

Tabelle 6: Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten

Haushaltsjahr	Bereinigte Gesamtausgaben	Personalausgaben		Investitionsausgaben		Sächliche Verwaltungsausgaben		Zuweisungen/ <sup>1</sup> Zuschüsse		Zinsen für Kreditmarktschulden	
	In Mio. Euro	In Mio. Euro	In Prozent	In Mio. Euro	In Prozent	In Mio. Euro	In Prozent	In Mio. Euro	In Prozent	In Mio. Euro	In Prozent
2001	31.558	12.298	39,0	4.109	13,0	1.712	5,4	11.793 (6.573)	37,4	1.599	5,1
2002	30.780	12.730	41,4	3.080	10,0	1.831	6,0	11.391 (6.136)	37,0	1.676	5,4
2003	31.042	12.793	41,2	2.917	9,4	1.775	5,7	11.673 (6.049)	37,6	1.809	5,8
2004	31.259	13.064	41,8	2.603	8,3	1.728	5,5	11.903 (6.746)	38,1	1.868	6,0
2005	31.610	12.808	40,5	2.703	8,6	1.584	5,0	12.491 (6.763)	39,5	1.958	6,2
2006	32.856	12.994	39,6	2.926	8,9	1.738	5,3	12.873 (7.132)	39,2	2.245	6,8
2007	32.861	12.814	39,0	2.764	8,4	1.577	4,8	13.727 (7.630)	41,8	1.927	5,9
2008	34.472	13.058	37,9	2.938	8,5	1.725	5,0	14.839 (8.513)	43,1	1.857	5,4
2009	34.575	13.587	39,3	3.307	9,6	1.632	4,7	14.382 (7.586)	41,6	1.601	4,6
2010	35.654	14.022	39,3	3.864	10,8	1.649	4,6	14.211 (7.320)	39,9	1.830	5,1

<sup>1</sup> Darin enthalten sind die Finanzausgleichsleistungen an Länder und Gemeinden (Zahlen in Klammern).

Die bereinigten Gesamtausgaben sind im Haushaltsjahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 1.079 Mio. Euro (3,1 Prozent) auf 35.654 Mio. Euro deutlich gestiegen. Auch die Personalausgaben haben sich um 3,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr erhöht. Daher ist die Personalausgabenquote mit 39,3 Prozent gleich hoch geblieben.

Auch 2010 wurden wieder neue Landesbetriebe (3) gegründet. Der Vergleich der Personalkostenquote über die vergangenen Jahre zeigt daher keine relevante Entwicklung auf. Insbesondere seit 2005 wurden in erheblichem Umfang Personalausgaben in Sachausgaben (Zuschüsse) umgeschichtet.

Die Zuweisungen und Zuschüsse einschließlich Finanzausgleichsleistungen an Länder und Gemeinden sind gegenüber dem Vorjahr um 171 Mio. Euro

(1,2 Prozent) gesunken. Durch 557 Mio. Euro (16,8 Prozent) höhere Investitionsausgaben im Haushaltsjahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Investitionsquote gegenüber dem Vorjahr um 1,2 Prozentpunkte auf 10,8 Prozent verbessert. Die sächlichen Verwaltungsausgaben sind nahezu unverändert. Sie sind leicht um 17 Mio. Euro gestiegen; ihr Anteil an den Ausgaben beträgt 4,6 Prozent.

Die Zinsausgaben haben sich gegenüber dem Vorjahr um 229 Mio. Euro (14,3 Prozent) erhöht. Somit ist die Quote der Zinsausgaben im Haushaltsjahr 2010 von 4,6 Prozent auf 5,1 Prozent gestiegen.

#### **4 Rücklagen und Haushaltsüberschüsse**

In den Haushaltsjahren 2007 und 2008 wurden aufgrund des hohen Steuer-aufkommens 1.882 Mio. Euro Rücklagen gebildet. Hiervon wurden 2009 entsprechend der im Haushalt festgelegten Zweckbindung (Kleinkindbetreuung, Landeserziehungsgeld, Qualitätsoffensive Bildung, Impulsprogramm) und um Finanzierungslücken zu decken rund 472 Mio. Euro entnommen. 2010 konnten per saldo weitere 40 Mio. Euro Rücklagen gebildet werden. Somit waren Ende 2010 noch 1,45 Mrd. Euro solcher Rücklagen vorhanden. Im Staatshaushaltsplan 2011 sind 886 Mio. Euro Entnahmen aus diesen Rücklagen veranschlagt. Davon ausgehend standen Anfang 2011 noch 564 Mio. Euro Mittel aus Rücklagen für den Haushaltsvollzug, etwa zur Deckung von Mehrausgaben, und für künftige Haushalte zur Verfügung.

Außerdem waren Ende 2010 noch 1.260 Mio. Euro kassenmäßige Überschüsse vorhanden. Davon sind 522 Mio. Euro im Staatshaushaltsplan 2011 als Einnahmen veranschlagt. Die restlichen Überschüsse von 738 Mio. Euro werden zur Deckung von Ausgaberesten benötigt (siehe Beitrag Nr. 1, Punkt 1.2).

## 5 Haushaltsrisiken durch Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Tabelle 7 zeigt den Stand und die Entwicklung der vom Land aufgrund der Ermächtigung im jeweiligen Staatshaushaltsgesetz übernommenen Gewährleistungen.

Tabelle 7: Gewährleistungsverpflichtungen (in Mio. Euro)

Nr.	Bezeichnung	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010
1	Wirtschaftsförderung				
1.1	Inlandsbürgschaften	23,7	33,7	304,6	312,7
1.2	Außenwirtschaft	5,1	5,1	5,1	-
1.3	Rückbürgschaften	549,1	633,4	633,4	633,4
2	Zwecke außerhalb der Wirtschaftsförderung				
2.1	Gemeinnützige und pädagogische Einrichtungen	8,1	5,6	5,6	3,4
2.2	Öffentliche Unternehmen	10.128,3	10.082,6	24.584,9	24.907,9 <sup>1</sup>
2.3	Abdeckung von Haftpflichtrisiken nach dem Atomgesetz	51,9	51,9	38,0	42,5
2.4	Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	5,9	5,9	5,9	5,9
3	Wohnungsbau	66,8	45,4	26,7	14,8
	Summe	10.838,9	10.863,6	25.604,2	25.920,6

<sup>1</sup> Einschließlich der Gewährleistung für die Neckarpri GmbH zum Erwerb von Anteilen der EnBW AG mit Kosten von bis zu 5,9 Mrd. Euro, siehe Zweiten Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2010/2011 vom 15.12.2010.

Das Land hat 2009 seine Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen im Zusammenhang mit der Finanzkrise erheblich ausgeweitet. Die Verpflichtungen sind von 10.864 Mio. Euro Ende 2008 auf 25.604 Mio. Euro Ende 2009 gestiegen. 2010 liefen Garantien über 6.222 Mio. Euro gegenüber öffentlichen Unternehmen aus. Gleichzeitig kamen eine Gewährleistung für die Neckarpri GmbH zum Erwerb von Anteilen der EnBW AG mit Kosten von bis zu 5,9 Mrd. Euro und weitere Garantien über 644 Mio. Euro neu hinzu. Eine Garantie über 5 Mio. Euro wurde in Anspruch genommen. Die Summe der Verpflichtungen ist daher zum 31.12.2010 auf 25.921 Mio. Euro weiter gestiegen. In dieser Summe ist die sogenannte Ausstattungs- und Werterhaltungsgarantie für die Beteiligung der Neckarpri GmbH an der EnBW AG nicht enthalten. Diese Garantie ist aus wirtschaftlicher Sicht deckungsgleich mit der Gewährleistung zum Erwerb der Anteile der EnBW AG.

Über diese Bürgschaften hinaus haftet das Land als Gewährträger für die Verbindlichkeiten der LBBW, der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank, der Universitätsklinik sowie der Zentren für Psychiatrie und weiterer Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Höhe dieser Eventualver-

bindlichkeiten kann betragsmäßig nicht beziffert werden. Das Land haftet grundsätzlich unbeschränkt. Es kann jedoch erst in Anspruch genommen werden, wenn die Gläubiger aus dem Vermögen dieser Einrichtungen nicht befriedigt werden können.

Die Risiken betreffen primär die LBBW und die EnBW. Die Risikosituation für das Land hängt weitgehend von der Geschäftsentwicklung der Unternehmen ab.

## **6 Landesschuldbuch**

Das Landesschuldbuch erbringt den ordnungsgemäßen Nachweis über die Buchschulden des Landes. Der Rechnungshof hat die im Haushaltsjahr 2010 in das Landesschuldbuch eingetragenen Schuldbuchforderungen geprüft. Die Prüfung hat keine Beanstandungen ergeben.

## **7 Fazit und Ausblick**

Das Steueraufkommen des Landes ist im Haushaltsjahr 2010 in etwa auf dem schwachen Niveau des Jahres 2009 geblieben. Da das Land 2010 über eine Milliarde Euro mehr als 2009 ausgegeben hat, stieg auch die Verschuldung wieder deutlich.

Der Schuldenstand des Kernhaushalts hat mit 43,3 Mrd. Euro zum 31.12.2010 ein Niveau erreicht, das nur noch mit großer Haushaltsdisziplin beherrschbar ist. Für 2011 ist die Aufnahme von 810 Mio. Euro, für 2012 und 2013 von weiteren 1,1 Mrd. Euro neuer Kredite eingeplant. Falls diese Kredite aufgenommen werden, würde sich der Schuldenstand des Kernhaushalts auf 45,2 Mrd. Euro erhöhen. Gemäß § 18 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung ist die Gesamtverschuldung grundsätzlich auf 41,7 Mrd. Euro begrenzt. Falls das Land diese Schuldenobergrenze bis Ende 2018 wieder erreichen will, muss es ab 2014 jährlich 700 Mio. Euro tilgen. Dies kann nur gelingen, wenn schon jetzt das strukturelle Defizit des Landeshaushalts abgebaut wird. Hierzu sind schmerzhaft Eingriffe in alle Haushaltsbereiche erforderlich. Dabei darf es keine Denkverbote geben. Auch Bereiche, die bisher als unantastbar gelten, müssen auf den Prüfstand.

## **B. Ressortübergreifende Empfehlungen**



## **E-Government in der Landesverwaltung**

**Das Internet ist für alle Bereiche der Landesverwaltung ein wichtiges Informationsmedium und eröffnet einen weiteren Zugang zu Verwaltungsverfahren. In der Pionierzeit ist dabei eine unnötige Vielfalt technischer Lösungen entstanden. Vieles kann zusammengeführt und gebündelt werden. Kosten-Nutzen-Betrachtungen müssen künftig eine größere Rolle spielen.**

### **1 Ausgangslage**

Die Finanzkontrolle hat eine Untersuchung über die vielfältigen Internetaktivitäten der Landesverwaltung durchgeführt. Gegenstand waren das Bürgerportal „service-bw“, Informationsangebote, die sich über das Internet an Bürger und Unternehmen wenden sowie Online-Verfahren, über welche Bürger und Unternehmen Verwaltungsprozesse teilweise oder ganz elektronisch abwickeln können. Internetangebote, die sich an andere Behörden oder an Landesbedienstete richten, blieben ausgeklammert.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Umfangreiche Informationsangebote im Internet**

Die Landesbehörden sind mit 835 behördenbezogenen Informationsangeboten („Homepages, Websites“) und 317 Themenportalen, z. B. zur Gesundheit, zur Umwelt oder zum Verbraucherschutz, im Internet präsent. Dafür sind 230 verschiedene technische Lösungen im Einsatz, welche bei 80 unterschiedlichen Dienstleistern („Providern“) betrieben werden. Die zusammen 1.152 Informationsportale umfassen mindestens 177.000 Seiten, die zu erstellen waren und inhaltlich aktuell gehalten werden müssen.

Zu allen Themen und Aufgaben der Landesverwaltung gibt es Informationsangebote im Internet. Ein Fachbereich, der auf ein Internetangebot verzichtet, ist nicht bekannt. Bei den Internetseiten stellen sich dieselben Fragen wie beim Broschürenwesen in der Öffentlichkeitsarbeit: Was ist technisch möglich, was ist notwendig, was kann hilfreich sein? Die Frage des Nutzens steht bislang eher im Hintergrund. Selbst wenn die Verwaltung gesetzlich verpflichtet ist, vorhandene Daten zu veröffentlichen, ist zu prüfen, welcher Aufwand notwendig und wirtschaftlich ist.

#### **2.2 Steuerung der Internetangebote**

Eine landesweite Steuerung ist nicht feststellbar. Ebenso wenig steuern alle Ministerien die Internetangebote ihres Geschäftsbereichs zentral.

Das Staatsministerium hat einen sogenannten Styleguide als Orientierungshilfe zur einheitlichen Gestaltung von Internetauftritten herausgegeben. Nicht alle Behörden halten sich daran.

Die vorliegenden Nutzungsdaten der Informationsangebote eignen sich nur sehr bedingt zur Steuerung. Zum einen werden unterschiedliche Messgrößen verwendet und unterschiedliche technische Verfahren angewandt. Zum anderen werden teilweise keine Nutzungsstatistiken geführt und keine Kennzahlen gebildet. Ergebnisse werden nirgends zusammengeführt. Mangels einheitlicher Vorgehensweise kann der Nutzungsgrad der Internetangebote nur schwer miteinander verglichen werden. Kosten und Nutzen sind nicht transparent.

### **2.3 Unterschiedliche technische Lösungen**

Für die Informationsangebote bietet das Land den Behörden zwei unterschiedliche zentrale technische Lösungen bei verschiedenen Betreibern an. Die eine wurde im Projekt „service-bw“ vom Innenministerium zur Verfügung gestellt und wird von einem privaten Provider betrieben. Für das andere Projekt hat das Staatsministerium die Federführung. Diese zweite zentrale Lösung mit anderer Software wird vom kommunalen Rechenzentrum KIVBF (Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken) auf Basis eines Rahmenvertrags betrieben. Die Notwendigkeit für die Parallelität ist nicht überzeugend dargelegt und deren Wirtschaftlichkeit nicht bewiesen.

Einige Ministerien setzen beide Lösungen ein, auch das für die IuK-Technik zuständige Innenministerium. Daneben wurde eine Reihe weiterer Individuallösungen geschaffen, die von unterschiedlichen privaten Unternehmen, zum Teil aber auch durch Landeseinrichtungen betrieben werden.

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr setzt für fast alle seine Internetangebote abweichend eine Entwicklungsplattform eines Fraunhofer-Instituts ein.

### **2.4 Kosten der Internetangebote**

Die Kosten für Internetangebote setzen sich aus mehreren Positionen zusammen: Konzeption und (Weiter-)Entwicklung, technischer Betrieb, Erstellung und Aktualisierung der Inhalte, jeweils intern und/oder extern.

Mangels aussagefähiger Unterlagen lässt sich auch nicht annähernd genau feststellen, welcher Anteil des Landeshaushalts auf die vor wenigen Jahren nicht vorhandene Aufgabe E-Government entfällt. Als externe Ausgaben haben die Ministerien 2008 etwa 6 Mio. Euro und 2009 etwa 5,6 Mio. Euro gemeldet. Geht man davon aus, dass für Aufbau und Pflege von 1.000 Informationsseiten eine Person gebunden ist, beträgt der Personal-Gesamtaufwand 177 Vollzeitäquivalente beziehungsweise 13 Mio. Euro jährlich.

Ein Vergleich der Betriebskosten der beiden zentralen Lösungen zeigt Vorteile von 18 Prozent zugunsten des (kommunalen) Betreibers KIVBF. Der Vergleichsberechnung wurde die Annahme zugrunde gelegt, dass der eine Betreiber jeweils die Aufgaben des anderen mit übernimmt. Die Differenz

liegt bei 149.000 Euro jährlich. Unabhängig davon erscheinen die Preise beider Betreiber zu hoch. Sie wurden im Laufe der Jahre nur teilweise an das fallende Preisniveau am Markt angepasst.

## **2.5 Benutzerfreundlichkeit und Aktualität**

Benutzerfreundlichkeit und Aktualität sind Qualitätskriterien. Hier besteht bei vielen Angeboten Optimierungspotenzial. Stichproben führten zu veralteten Inhalten. Andere sind für Bürger nicht benutzerfreundlich oder noch nicht barrierefrei.

## **2.6 Wirtschaftlichkeit**

Zur gesellschaftlichen Teilhabe gehört auch, dem Bürger den Umgang mit den Behörden so leicht wie möglich zu machen. Daher ist es notwendig, Informationen leicht zugänglich über das Internet zur Verfügung zu stellen. Zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gehört aber auch die Prüfung, ob eine Aufgabe durch- beziehungsweise weitergeführt werden muss (Aufgabenkritik). Internetangebote müssen sich daher an der Frage orientieren: Welchen (belegbaren) Nutzen haben Bürger/Unternehmen und/oder die Verwaltung von dem Angebot? Die Internetangebote orientieren sich nicht immer an dieser Frage.

## **2.7 „service-bw“**

„service-bw“ ist ein Internetportal, mit dem die Landesverwaltung Bürgern und Unternehmen vielfältige Leistungen anbietet:

- ein Behördenverzeichnis mit Adressen, Telefonnummern und Öffnungszeiten („Behördenfinder“),
- Beschreibungen von Verwaltungsverfahren mit Voraussetzungen, Verfahrensablauf, erforderlichen Unterlagen, Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten („Lebenslagen“),
- Formulare zum Download beziehungsweise Links zu Online-Verfahren,
- ein Bürgerforum, in dem Anliegen, Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge eingebracht werden können und
- Suchfunktionen.

Seine umfangreichen Informationen werden auch von manchen Kommunen in deren Internetauftritte eingebunden. Insoweit wird Doppelarbeit vermieden.

Technisch realisiert und betrieben wird „service-bw“ durch einen Generalunternehmer. Ein 2001 geschlossener Portalvertrag umfasst die Entwicklung und Weiterentwicklung von „service-bw“, die Pflege der Inhalte (insbesondere Verfahrensbeschreibungen) sowie den technischen Betrieb des Systems.

„service-bw“ bietet auch eine technische Lösung, mit der Behörden der Landesverwaltung ihren eigenen Internetauftritt realisieren können. Das Justizministerium, das Kultusministerium und weitere Landesbehörden machen davon Gebrauch.

Dem Innenministerium ist es gelungen, insgesamt ein innovatives Projekt mit großem Potenzial zu realisieren. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten:

### **2.7.1 Migration auf Microsoft Office Sharepoint Server**

Bei der letzten Änderung des Portalvertrags hat das Innenministerium die Umstellung der Internetauftritte von der Software Pirobase auf die Software Microsoft Office Sharepoint Server vereinbart. Für diese Leistungen hat der Auftragnehmer allerdings kein Alleinstellungsmerkmal. Daher hätte dieser Teil ausgeschrieben werden müssen. Eine produktneutrale Ausschreibung hätte dabei wirtschaftlichere technische Alternativen aufzeigen können. Diese Möglichkeit wurde nicht genutzt. Die freihändig vergebene Umstellung läuft seit mehr als 22 Monaten. Sie liegt weit hinter dem vereinbarten Zeitplan zurück. Der Aufwand stieg von geplanten 475 Tagen auf 719 Tage. Der Generalunternehmer hat es bislang nicht geschafft, die bisherigen Internetauftritte so auf die neue Technik umzustellen, dass kein Rückschritt für die Anwender eintritt. Der Softwarehersteller hat inzwischen empfohlen, das Projekt abzubrechen, neu aufzusetzen und nicht mehr auf die schon wieder veraltete, sondern auf die aktuelle Softwareversion umzustellen. Das Kultusministerium sieht die Ursachen für die Explosion der Kosten und den massiven Zeitverzug in einer ursprünglich mangelhaften Projektvorbereitung begründet.

### **2.7.2 Kosten**

Die Preise im Portalvertrag wurden zwar reduziert. Der Vertrag enthält jedoch keine Anpassungsklausel, die sicherstellt, dass die Preise regelmäßig marktgerecht angepasst werden. Dies wäre aber insbesondere bei Preispositionen wichtig, bei denen aufgrund der technischen Entwicklung Reduzierungen zu erwarten sind.

„service-bw“ hat bis Ende 2009 etwa 21 Mio. Euro gekostet. Dazu kommen interne Personalkosten von etwa 3 Mio. Euro. Die jährlichen Betriebskosten betragen etwa 1,3 Mio. Euro. Nach verschiedenen Vergleichsrechnungen erscheinen dem Rechnungshof die Betriebskosten um jährlich 700.000 Euro zu hoch. Auch für die Benutzerbetreuung sind Preisreduzierungen angebracht.

### **2.7.3 Nutzen**

Dem Aufwand stehen Nutzeneffekte gegenüber: Bürger und Unternehmen können sich schneller und sicherer informieren und sparen Behördengänge. Behörden werden entlastet, da weniger telefonische und persönliche Bür-

gerkontakte erforderlich sind. Diese Nutzeneffekte treten bei den Kommunen und bei den Landesbehörden auf. Sie lassen sich im Einzelnen nur schwer quantifizieren.

#### **2.7.4 Wirtschaftlichkeitspotenziale**

Die Erstellung und Pflege von Verfahrensbeschreibungen ist zwar eine neue, aber durchaus typische Behördenaufgabe. Sie wird für 784.000 Euro jährlich von Externen erbracht. Die Aufgabe könnte durch eigene Mitarbeiter und mit stärkerer Unterstützung durch die Ressorts wirtschaftlicher erledigt werden. Berücksichtigt man die dezentral entstehenden Nutzeneffekte, muss dies sogar ohne zusätzliches Personal möglich sein. Personal müsste innerhalb der Verwaltung umgeschichtet werden. Dadurch könnten jährlich 784.000 Euro eingespart werden. Die externen Kosten von „service-bw“ von derzeit 3,12 Mio. Euro jährlich könnten insgesamt um 1,48 Mio. Euro (47 Prozent) auf 1,64 Mio. Euro reduziert werden.

Das Innenministerium arbeitet bei „service-bw“ mit anderen Ländern zusammen. Durch eine Verstärkung dieser Kooperationen könnten sich beim Betrieb und der technischen Fortentwicklung Einsparungen ergeben.

#### **2.8 Online-Verfahren**

Der Bürger hat mehr Berührungspunkte mit der Gemeindeverwaltung als mit Landesbehörden. Deshalb gibt es mehr kommunale als staatliche Onlineverfahren zur Bearbeitung von Fachaufgaben. Die wesentlichen staatlichen sind: Das Verfahren zur Abgabe von Steuererklärungen (ELSTER), Verfahren zur Erhebung von Statistikdaten, Verfahren für den Antrag zum Erlass von Mahnbescheiden (Online-Mahnverfahren), das Registerportal, Verfahren für den elektronischen Rechtsverkehr, das Ausschreibungsverfahren E-Vergabe sowie das Verfahren Flächeninformation mit Online-Antrag (FIONA) für Landwirte. Diese haben einen unterschiedlichen Verbreitungsgrad mit steigender Tendenz. Die ELSTER-Quote liegt bei 30 Prozent. Das Statistische Landesamt erhielt 2009 mehr als 260.000 Online-Meldungen. Damit hat sich die Zahl dieser Meldungen innerhalb von drei Jahren mehr als verdoppelt. Der elektronische Rechtsverkehr im Zivilrecht wird im Gegensatz zum Online-Mahnverfahren hingegen kaum genutzt.

Gemeinsam ist den Verfahren, dass sie zusätzliche Zugangswege zu Verwaltungsleistungen sind und damit zunächst Kosten verursachen. Hier gelten dieselben Grundsätze der Wirtschaftlichkeit wie für Papierverfahren: Die Kosten sind niedrig zu halten, der Nutzen ist festzustellen, zu dokumentieren und zu realisieren. Aussagefähige Unterlagen hierzu liegen nicht vor. Weder die Herstellungs- noch die IuK-Betriebskosten für die Verfahren noch die finanziellen Auswirkungen auf die Ablaufprozesse in den Behörden und den Staatshaushaltsplan sind offengelegt.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Internetauftritte**

Bei allen Internetaktivitäten, insbesondere auch bei den Informationsangeboten, sollten die Behörden den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz beachten. Angebote, die keinen erkennbaren Nutzen für Bürger und Verwaltung haben, erhöhen die Informationsflut, sind aber nicht wirtschaftlich.

Den Nachweis, dass zwei nebeneinanderstehende und technisch sowie betriebsorganisatorisch unterschiedliche Lösungen wirtschaftlich sind, müsste das Land noch antreten. Mittelfristig sollte ein System ausreichen. Für den Nutzer hätte das keine Nachteile.

Bis dahin sollten Innenministerium und Staatsministerium versuchen, die Betriebskosten für beide Lösungen zu senken.

Die inhaltliche Pflege der Internetauftritte ist originäre Daueraufgabe der Behörden. Sie sollte nur noch dann Externen übertragen werden, wenn dies eindeutig dauerhaft wirtschaftlich ist.

Jedes Ressort sollte zunächst seine Individuallösungen und Sonderwege aufgeben, sofern deren Wirtschaftlichkeit nicht belegt ist, und die Aktivitäten bündeln. Insbesondere kleinere Internetauftritte, die nicht viel mehr als Kontaktdaten enthalten, sind verzichtbar. Diese Informationen können im Bürgerportal „service-bw“ bereitgestellt werden.

Für jedes neue Angebot sollten künftig der Nutzen beschrieben und die Kosten dokumentiert werden, insbesondere die Folgekosten.

Neue Internetauftritte sollten einheitlich nach dem Styleguide des Staatsministeriums gestaltet werden.

#### **3.2 Online-Verfahren**

Bei den Online-Verfahren genügt es nicht, Fallzahlen zu veröffentlichen. Wichtig ist, die Herstellungs- und Betriebskosten sowie die Auswirkung auf die Verfahrensabläufe zu dokumentieren. Online-Verfahren bieten gegenüber der Antragstellung auf Papier auch die Möglichkeit, Plausibilitätsprüfungen bei der Eingabe vorzunehmen. Diese führen zu einer höheren Datenqualität, zu weniger Prüfungsaufwand beziehungsweise zu einer geringeren Fehlerquote. Deshalb sollten die Online-Verfahren bei hohen Fallzahlen intensiviert werden.

### **3.3 „service-bw“**

Das Innenministerium sollte die Betriebskosten von „service-bw“ reduzieren und die Verfahrensbeschreibungen mit dem vorhandenen eigenen Personal aktualisieren.

## **4 Stellungnahmen der Ministerien**

Das Innenministerium stimmt dem Rechnungshof zu, dass Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit die entscheidenden Kriterien für Internet-Auftritte außerhalb der Landeslösungen sein müssen.

Generell haben die Ministerien eine weitere Bündelung zugesagt. Eine einheitliche technische Lösung halten sie jedoch für nicht umsetzbar. Sie würde nach Auffassung des Innenministeriums auf eine einzige neue Ausschreibung hinauslaufen. Die Umstellung der vielen Internetauftritte auf diese dann neue Lösung halten die Ministerien für „nicht darstellbar und nicht finanzierbar“. Der Rechnungshof weist aber zu Recht darauf hin, dass sich das Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht nur auf die Technik, sondern auch auf die Inhalte erstreckt. Die Ressorts würden prüfen, inwieweit die Internetangebote in ihren Geschäftsbereichen notwendig sind.

Die Personalschätzung des Rechnungshofs für die Betreuung der Inhalte sei überhöht.

Die Einschätzung des Rechnungshofs, dass mit „service-bw“ ein innovatives und zukunftsweisendes Projekt gelungen ist, sei richtig. Mehr als 400 Kommunen nutzen Inhalte von „service-bw“. Das sei ein großer Erfolg, auch im Vergleich mit anderen Ländern.

Richtig sei auch, dass die externen Aufwendungen für die Erstellung und Pflege von Verfahrensbeschreibungen gesenkt werden müssen. Die vorgeschlagene Umschichtung von Personal sei jedoch schwierig.

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr vertritt die Auffassung, dass die von ihm eingesetzte Individuallösung für die Aufgaben des Umweltinformationssystems Baden-Württemberg bestens geeignet sei und sich bewährt habe. Es sieht weder einen technischen noch einen wirtschaftlichen Vorteil in einem Systemwechsel.

Das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz stimmt den Feststellungen des Rechnungshofs im Allgemeinen zu und will seine Internetauftritte im Geschäftsbereich weiter konsolidieren. Das Internetangebot des Ministeriums selbst will es auf eine der Landeslösungen überführen.

Dem Hinweis des Rechnungshofs, dass die Kosten für beide Lösungen gesenkt werden sollten, widersprechen die Ministerien nicht.

## **5 Schlussbemerkung**

Die Ressorts widersprechen zwar der Aufwandschätzung für die Internetauftritte, können aber auch keine nachprüfbaren Zahlen aus ihren Buchungssystemen beisteuern.

Die vorgetragenen Gründe gegen ein einziges Landessystem überzeugen nicht vollständig.

Wenn die Internetauftritte auf „service-bw“ mit neuer Software im zweiten Versuch zeitgemäß werden, fällt die Argumentation für Sonderwege in sich zusammen, auch für das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr. Durch eine produktneutrale Ausschreibung sollte dafür die wirtschaftlichste technische Alternative ermittelt werden. Dabei ist auch auf ausreichende Anpassungsfähigkeit zu achten. So können die bislang noch existierenden Individualösungen - soweit wirtschaftlich - sukzessive auf die neue zentrale Lösung umgestellt werden.

## **luK-Ausgaben für Dienstleistungen Dritter**

**Die Landesverwaltung kauft jährlich für mehr als 120 Mio. Euro luK-Dienstleistungen ein. Mindestens 10 Mio. Euro hiervon können schon durch ein zentrales Vertragsmanagement eingespart werden.**

### **1 Ausgangslage**

Der Rechnungshof hat im August 2009 mit der Beratenden Äußerung „Neuausrichtung der Organisation der Informations- und Kommunikationstechnik (luK) in der Landesverwaltung“ (Landtagsdrucksache 14/5032) eine Bestandsaufnahme der luK-Organisation und -Ausstattung vorgenommen und dabei ein Einsparpotenzial von 40 Mio. Euro aufgezeigt. 2010 hat die Finanzkontrolle einen Teilbereich hiervon, nämlich die luK-Ausgaben für Dienstleistungen Dritter, vertiefend untersucht. Mit dieser Erhebung wurde erstmals ein landesweiter Überblick über Art und Umfang der von den Dienststellen des Landes eingekauften luK-Dienstleistungen - ohne den Wissenschaftsbereich - gewonnen.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Gesamtausgaben**

Die Landesverwaltung hat für luK-Dienstleistungen aus 1.500 laufenden Verträgen 2008 rund 120 Mio. Euro und 2009 rund 125 Mio. Euro ausgegeben. Auftragnehmer waren zu 84 Prozent private Unternehmen und zu 16 Prozent die „öffentliche Hand“.

Die größten Auftraggeber waren mit rund 42 Mio. Euro das Innenministerium, mit knapp 34 Mio. Euro das Justizministerium und mit 14 Mio. Euro das Finanzministerium. Die Ausgaben verteilten sich auf folgende Dienstleistungsarten:

Tabelle: Ausgaben je Dienstleistungsart/Kategorie

Kategorien	2009		
	Laufende Verträge	Ausgaben	
		In Euro	In Prozent
Software - Installation, Betrieb, Anwenderunterstützung und Anwendungsbetreuung (Support)	579	28.579.597	23
Software - Entwicklung	269	24.255.993	19
Netz	44	20.704.282	17
Outsourcing der Bürokommunikation, extern	4	15.713.798	12
Beratung	140	12.497.357	10
Hardware - Installation, Betrieb, Wartung	197	8.806.014	7
Mischvertrag	83	8.367.955	7
Outsourcing der Bürokommunikation, intern	10	4.259.653	3
Personalleihe	30	1.126.769	1
Schulung	164	921.715	1
Summe	1.520	125.233.135	100

Hiernach entfallen allein auf die Entwicklung von Software und deren Installation, Betrieb und Support 42 Prozent (53 Mio. Euro) der gesamten gemeldeten Ausgaben für IuK-Dienstleistungen.

Von den mehr als 1.500 Verträgen sind 69 Prozent freihändig vergeben worden, 9 Prozent in einem förmlichen Verfahren (Ausschreibung national, europaweit, Verhandlungsverfahren usw.), 20 Prozent nach anderen Grundlagen (z. B. Rahmenverträge und Kooperationen). Zwei Prozent betreffen freiberufliche Tätigkeiten.

## 2.2 Fehlender Gesamtüberblick

Die Ressorts - teilweise sogar mehrere Organisationseinheiten innerhalb eines Ressorts - kaufen ihre Leistungen getrennt ein. Den Vergabestellen ist oft nicht bekannt, wer, wann und in welchem Umfang Aufträge gleichen Inhalts vergeben hat oder vergeben will. Höhere und für vergleichbare Leistungen unterschiedliche Stundensätze sind die Folge. Eine Bündelung würde zu höheren Auftragsvolumina und zu günstigeren Preisen führen. Ein Stundensatz-Benchmark auf der Basis der Ausgaben von 2008 und 2009 ergibt ein jährliches rechnerisches Einsparpotenzial von mindestens 10 Mio. Euro, wenn als Benchmark der drittgünstigste Stundensatz genommen wird. Darüber hinaus lassen sich durch konkrete Einzelmaßnahmen (wie z. B. einheitliche Vorgaben bei der Softwareentwicklung und Verzicht auf unnötige Verträge) weitere Einsparungen erzielen.

### **2.3 Rahmenverträge**

An vielen Stellen in der Landesverwaltung fallen im IuK-Bereich gleiche Aufgaben an, die unkoordiniert angegangen werden. Dieses Problem ist der Landesverwaltung bekannt. Insbesondere das Innenministerium versucht gegenzusteuern, indem es Rahmenvereinbarungen schließt, an welchen auch andere Dienststellen partizipieren können. Ziel dieser Vorgehensweise ist zu verhindern, dass zu den Rahmenvereinbarungen zusätzlich inhaltsgleiche weitere Verträge geschlossen werden. Dies gelang dem Innenministerium nicht einmal im eigenen Geschäftsbereich:

Das Land hatte mit Microsoft Deutschland GmbH (Microsoft) einen Unterstützungsvertrag mit einer Laufzeit bis September 2006 geschlossen. Der Rechnungshof hatte gefordert, den Nachfolgevertrag öffentlich auszuschreiben und das Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg (IZLBW) als Kompetenzzentrum für Microsoft-Produkte zu stärken. Der Nachfolgevertrag mit einem anderen Unternehmen hatte ein Volumen von 335.000 Euro. Er enthielt nach einer landesweiten Bedarfsabfrage Beratungsleistungen zu Microsoft-Produkten für das IZLBW und das Landeszentrum für Datenverarbeitung (LZfD). Darüber hinaus konnten aber auch andere Dienststellen Leistungen aus dem Vertrag in Anspruch nehmen. Dennoch hat das IZLBW für den NATO-Gipfel 2009 weitere Unterstützungsleistungen direkt bei Microsoft eingekauft. Zusätzlich hat das Landespolizeipräsidium für und mit der Akademie der Polizei weitere drei Einzelverträge über insgesamt 500.000 Euro an Microsoft vergeben. Die beauftragten Unterstützungsleistungen hätten im Nachfolgevertrag berücksichtigt werden können. Hinzu kommt, dass bei den drei Einzelverträgen das Vergaberecht nicht beachtet wurde.

### **2.4 Überflüssige Verträge**

Langjährige Vertragslaufzeiten bzw. automatische Vertragsverlängerungen ohne Neuausschreibung führen dazu, dass Verträge automatisch weiterlaufen. Preise werden nur selten marktgerecht angepasst. Erfolge sind nachweisbar, wenn die Behörden tätig wurden. In einem Fall konnte das Finanzministerium Wartungskosten durch Neuverhandlung nach Vertragsablauf um 20 Prozent reduzieren. Dies belegt die Notwendigkeit von Überprüfungen. Andererseits stellt das Finanzministerium dem Leiter einer IuK-Einheit seit 2003 einen Dauerberater mit sehr allgemeiner Aufgabenbeschreibung zur Seite, dessen Vertrag sich automatisch vierteljährlich verlängert und der jährlich 250.000 Euro kostet. Vorgesehen war die Beratung für die Aufbauzeit der Einrichtung.

2008 und 2009 wurde für eine halbe Million Euro Vergabesachverstand eingekauft, angeblich weil eigener Sachverstand fehlt. Das Land beschäftigt im geprüften Bereich mehr als 2.000 Vollzeitäquivalente mit IuK-Aufgaben. Aus diesem Personalkörper müssten wenige Personen für Vergaberecht spezialisiert werden können. Wenn dieses nicht gelingt, ist das ein Zeichen für mangelndes Management. Entsprechendes Vergabewissen ist in der Landesverwaltung bereits vorhanden, vor allem in der Finanzverwaltung, aber auch in anderen Ressorts. Allein im Geschäftsbereich des Innenministeriums gibt es mindestens vier ausgewiesene Vergabekjuristen (Referat 54,

Referat 34, IZLBW und Logistikzentrum Baden-Württemberg), hinzu kommt der Vergabesachverständigen bei den Regierungspräsidien. Der Einkauf von Vergabesachverständigen ist deshalb überflüssig.

2008 wurden für Beratung 10,3 Mio. Euro und 2009 12,5 Mio. Euro ausgegeben. Nur in Einzelfällen wurde zuvor geprüft, ob die Beratung auch im Wege der Amtshilfe innerhalb der Landesverwaltung hätte geleistet werden können. Insoweit wird auf die Eckpunkte des Bundesrechnungshofs für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung verwiesen (siehe Band 14 BWV-Schriftenreihe).

## **2.5 Einhaltung der Vergabevorschriften**

In vielen Fällen ist nicht durch aussagekräftige Unterlagen belegt, dass die Vergabe an Externe notwendig und wirtschaftlich war. Häufig wird die externe Vergabe mit fehlendem Personal und/oder fehlendem Sachverstand begründet. Da Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit messbaren Zielen oft nicht durchgeführt werden, sind auch Erfolgskontrollen nur bedingt möglich.

Bei 276 freihändig vergebenen Aufträgen überschritten die Auftragswerte die für eine freihändige Vergabe zulässigen Betragsgrenzen. In den Meldungen der Ressorts fehlte in 119 dieser Fälle die Begründung oder sie war nicht stichhaltig. Dabei wurde in den zwei untersuchten Jahren ein Auftragsvolumen von mehr als 9 Mio. Euro unzulässig freihändig vergeben.

## **2.6 Fachverfahren**

Den größten Ausgabeposten mit jährlich nahezu 53 Mio. Euro bilden Softwareentwicklung und Softwarebetrieb, -support und -installation. 39 Prozent der Ausgaben (9,4 Mio. Euro) für Softwareentwicklung gibt allein das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz aus. Für diese Leistungen wurden 490 verschiedene Anbieter beauftragt. Die Vielfalt wirkt zwar der Abhängigkeit von einzelnen Unternehmen entgegen, gleichwohl ist sie der Wirtschaftlichkeit der LuK des Landes abträglich. Denn diese Auftragnehmer wenden unterschiedliche Methoden, Entwicklungswerkzeuge und Basistechniken an. Mit einer standardisierteren Technik und Vorgehensweise wären die Entwicklung und der Betrieb deutlich billiger.

Das Land hat allerdings bislang in seinen eigenen Softwareentwicklungsstellen keine verbindlichen einheitlichen Regeln wie Standards oder Vorgehensmodelle eingeführt und kann damit auch seinen Auftragnehmern keine vorgeben. Dadurch wird die Systemvielfalt erhöht.

## **2.7 Personalgestaltung**

Einzelne Dienststellen beschäftigen auch externes Personal auf Dauer. An eine Person wurden für zwölf Jahre LuK-Sachbearbeitertätigkeit 1,8 Mio. Euro gezahlt. Ein Mitarbeiter des gehobenen Dienstes hätte 960.000 Euro gekostet.

### 3 Empfehlungen

In seiner Beratenden Äußerung zur IuK hatte der Rechnungshof empfohlen, die beiden Rechenzentren IZLBW und LZfD sowie weitere Organisationseinheiten aus der gegliederten IuK-Landschaft in einem einheitlichen Systemhaus mit mehreren Betriebsstätten stufenweise zusammenzuführen, das einem IuK-Gesamtverantwortlichen (CIO) zugeordnet ist. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung bestätigen die Notwendigkeit eines landesweiten Systemhauses auch zur Beschaffung von IuK-Dienstleistungen.

In einem landesweiten Systemhaus könnten gleiche oder vergleichbare Leistungen zu günstigen Konditionen mit vergleichbaren Stundensätzen eingekauft werden. Zahlreiche Vergaben könnten gebündelt und entsprechender Vergabesachverstand an zentraler Stelle vorgehalten werden. Die Vergaben wären dadurch kostengünstiger, Personal könnte eingespart und Vergabemängel vermieden werden. Durch eine einheitliche und weniger kleinteilige Vorgehensweise bei der Ausschreibung der Leistungen könnten auch den Auftragnehmern technische Standards vorgegeben werden, die die Betriebskosten senken. Eine zentrale IuK-Vergabestelle könnte Rahmenvereinbarungen bedarfsgerechter schließen und steuern. Sie könnte auch Haushaltsmittel sperren, bis die vom Haushaltsrecht vorgeschriebenen Unterlagen, wie Leistungsbeschreibungen, Vorhabensanzeigen oder Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorliegen.

Auch schon vor der Einrichtung eines landesweiten Systemhauses sind folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- IuK-Dienstleistungen sollten künftig nur noch beschafft werden können, wenn die Notwendigkeit stichhaltig begründet ist und eine durch Erfolgskontrollen überprüfbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorliegt.
- Die nach der Landeshaushaltsordnung erforderlichen begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen sollten von einer zentralen Stelle eingefordert werden, die bei der Erarbeitung auch Hilfestellung geben kann.
- Die Beschaffungsanordnung sollte nicht nur die gemeinsame Beschaffung von IuK-Gegenständen, sondern auch von IuK-Dienstleistungen zur Pflicht machen.
- Die vom Rechnungshof geforderte und vom Landtag gebilligte Standardisierung und Bündelung bei der Softwareentwicklung muss unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit mit mehr Nachdruck als bisher umgesetzt werden, weil sie auch strategische Überlegungen zum landesweiten Softwareeinsatz erleichtert.
- Das Vertragsmanagement muss verbessert werden. Wartungs- und Supportverträge müssen regelmäßig überprüft werden, ob sie noch notwendig sind und der Preis noch marktgerecht ist.
- Um den Vergabevorschriften leichter gerecht werden zu können, sollten verbindliche Vorgaben gemacht und ein elektronischer Vergabeleitfaden bereitgestellt werden.

#### **4 Stellungnahmen der Ministerien**

Bis auf die Einführung eines einheitlichen Systemhauses wollen die Ressorts die empfohlenen Maßnahmen aufgreifen und soweit möglich umsetzen.

Die Stellungnahmen zum einheitlichen Systemhaus reichen von umfassender Zustimmung bis zur völligen Ablehnung.

Das aufgezeigte jährliche Einsparpotenzial von 10 Mio. Euro wird von einzelnen Ressorts infrage gestellt.

Der im Geschäftsbereich des Finanzministeriums beschäftigte Dauerberater habe inzwischen andere Aufgaben. Der Vertrag werde gekündigt.

Die betroffenen Ministerien haben zugesagt, ihre Wartungs- und Supportverträge sowie lang laufende Verträge auf Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

#### **5 Schlussbemerkung**

Die Ressorts, welche die Vergaben nicht an einer Stelle zentralisieren wollen, verfügen über ein vergleichsweise hohes IuK-Budget und eigene IuK-Fachzentren. Aus Ressortsicht ist es verständlich, dass sie über diese Mittel selbst entscheiden und nicht von einer zentralen Vergabestelle (in einem Systemhaus) abhängig sein wollen. Gleichwohl kann die Vielzahl der externen Aufträge im Sinne einer Standardisierung nur reduziert werden, wenn der Bedarf vor der Ausschreibung landesweit gebündelt wird. Tragfähige Alternativen zu einem einheitlichen Systemhaus hat die Verwaltung nicht vorgeschlagen.

In dem von der Finanzkontrolle ermittelten Einsparpotenzial von 10 Mio. Euro sind weitere Einsparmöglichkeiten durch einheitliche Vorgaben bei der Softwareentwicklung und Verzicht auf unnötige Verträge noch nicht enthalten.

## luK-Serverlandschaft Baden-Württemberg

**Das Land betreibt zu viele und im Tagesdurchschnitt nur gering ausgelastete Server an zu vielen Standorten. Ihr Betrieb ist deshalb unwirtschaftlich. Die Server sollten an wenigen Standorten konzentriert und nach dem Stand der Technik betrieben werden.**

### 1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat 2009 die Serverlandschaft in der Landesverwaltung mit Ausnahme des Wissenschaftsbereichs untersucht. Dabei wurden die Prüfungsergebnisse, die der Beratenden Äußerung „Neuausrichtung der Informations- und Kommunikationstechnik (luK) in der Landesverwaltung“ (Landtagsdrucksache 14/5032) zugrunde lagen, vertieft. Unter anderem wurde untersucht, welche Dienststellen im Land wie viele Server mit welchen Funktionen betreiben und wie hoch der Aufwand für deren Beschaffung und Betrieb ist. Aus diesen Daten wurde ermittelt, welches Einsparpotenzial sich ergibt, wenn die Server zentralisiert und virtualisiert werden.

Server sind eine wichtige Säule der Informations- und Kommunikationstechnik (luK). Sie werden als Rückgrat der Bürokommunikation sowie zum Betrieb vieler Fachverfahren benötigt und bieten den berechtigten Benutzern allgemeine Dienste, wie gemeinsame Dateiablagen oder E-Mail, an. Die Servertechnik entwickelt sich permanent weiter. Insofern stellen die hier gesammelten Daten zur Serverlandschaft eine Momentaufnahme dar. Bewertungen und Empfehlungen können daraus dennoch abgeleitet werden.

### 2 Prüfungsergebnisse

Weil nur unverbindliche Mindestanforderungen in den Standards des E-Government-Konzepts Baden-Württemberg enthalten sind, hat sich in der Landesverwaltung eine sehr heterogene Serverlandschaft für die Bürokommunikation und die Fachverfahren gebildet. Betriebsformen dafür sind der Eigenbetrieb, das interne und das externe Outsourcing.

#### 2.1 Gemeldete Server und Serverräume

Der Begriff „Server“ ist mehrdeutig. Einerseits versteht man darunter einen Rechner/Computer, welcher mittels eines Server-Betriebssystems einen oder mehrere Dienste (Services) anbietet. Andererseits wird auch ein Dienst, z. B. die E-Mail oder eine Dateiablage, als Server beziehungsweise Service bezeichnet. Bei dieser Untersuchung haben wir den Begriff Server im Sinne von Rechner verstanden.

Wird auf einem Rechner genau ein Betriebssystem installiert und ausgeführt, dann spricht man von einem physischen Server. Werden auf einem Rechner hingegen mehrere Betriebssysteme installiert und ausgeführt, dann spricht man von virtuellen Servern. Für den Nutzer ist die Unterscheidung

unerheblich. Sowohl der physische wie auch der virtuelle Server erfüllen die vom Nutzer gestellten Aufgaben in gleicher Weise.

Aus wirtschaftlichen Gründen geht der Trend zu virtuellen Servern, weil auf einem (leistungsfähigen) physischen Rechner mehrere virtuelle Server eingerichtet und parallel betrieben werden können. So lassen sich unter anderem Hardware und Einbauraum in einem Rechenzentrum sparen. Auch der Aufwand für Verkabelung, Klimatisierung und eine Notstromversorgung kann reduziert werden. Virtuelle Server lassen sich zudem mit geringem Aufwand auf anderen physischen Servern einrichten und betreiben oder bei entsprechenden technischen Rahmenbedingungen sogar im laufenden Betrieb verschieben. Deshalb ist die Virtualisierung ein wichtiger Baustein einer erhöhten Verfügbarkeit von Servern und ihrer Dienste wie auch für den Ausgleich von Spitzenleistungen.

Das Land betreibt bereits 1.000 virtuelle und mehr als 4.000 physische Server. Sie befinden sich in 1.300 über das Land verteilten Serverräumen.

## **2.2 Serverkennzahlen**

Bei 55 Prozent der physischen Server wurde das Betriebsverhalten automatisiert überwacht. Allerdings wurden nur für 20 Prozent aller physischen Server Auslastungszahlen gemeldet.

Bisher legte das Land seine Server so aus, dass der einzelne Server die für ihn denkbare Spitzenlast ohne nennenswerte Beeinträchtigung der Nutzer bewältigen könnte. Dies galt auch, wenn diese Spitzenlast nur ganz selten auftritt. Dadurch entstanden zwangsläufig teure Überkapazitäten. Die mittlere tägliche Auslastung der Central Processing Unit (CPU) betrug nur 9 Prozent, die Arbeitsspeicher waren durchschnittlich nur zu 20 Prozent belegt. Die CPU ist der Teil eines Computers, welcher für die Verarbeitung der Daten zuständig ist. Aus den Angaben der Ressorts zum Personaleinsatz für den Serverbetrieb (Beratende Äußerung zur Neuausrichtung der Organisation der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) in der Landesverwaltung, Landtagsdrucksache 14/5032) ergibt sich ein Betreuungsverhältnis Server zu Administrator von 14,5 zu 1.

Die Auslastungsdaten und die Betreuungskennzahl zeigen, dass die Serverinfrastruktur des Landes erhebliches Optimierungspotenzial hat. Eine hohe Anzahl von Servern bringt auch hohe Kosten bei der Ersatzbeschaffung, der Unterbringung und bei den laufenden Betriebskosten mit sich. Die geringe Zahl von Nutzern vor Ort mindert auch die Auslastung dezentraler Server. Das Innenministerium geht davon aus, dass ein Server, der zu 30 Prozent ausgelastet ist, immer sofort zur Verfügung steht, wenn ein neuer Bedarf auftritt. Dies bedeute, dass z. B. in den Bereichen Steuer und Polizei, in denen es auf Schnelligkeit ankomme, Netze und Rechner vielleicht bis zu etwa 50 Prozent ausgelastet werden könnten (Landtagsdrucksache 14/5503). Davon ist die Landesverwaltung weit entfernt.

Das Betreuungsverhältnis Server zu Administrator ist der stärkste Kostentreiber. Externe Dienstleister gehen heute davon aus, dass ein Administrator bei einem für die Landesverwaltung typischen Aufgabenprofil 100 Server in einem Rechenzentrum betreut. Damit dieses Betreuungsverhältnis erreicht werden kann, müssen die Server räumlich stark konzentriert sein. Erst in

modernen, leistungsfähigen und gut organisierten Rechenzentren mit einer großen Zahl an Servern sind derartige Effizienzsteigerungen möglich, weil dann das Leistungspotenzial der Server tatsächlich genutzt werden kann.

Die vielfach praktizierte Zuordnung nur eines Dienstes zu einem Server ist wenig effizient. Stattdessen sollten mehrere Dienste auf einem Server konzentriert werden. Alternativ könnten Server und Dienste stärker virtualisiert werden. Dies würde die Anzahl der physischen Server drastisch reduzieren und die Serverlandschaft konsolidieren.

Gleichzeitig würde allein durch die Virtualisierung von Servern deren Verfügbarkeit gesteigert werden können, wenn diese an wenigen Standorten konzentriert wären. Räumlich konzentriert aufgestellte Server würden mit bereits teilweise vorhandenen zentralen Speicher- und Datensicherungssystemen eine leistungsfähige Symbiose eingehen. Der für den Betrieb der konzentrierten Systeme in einem standardisierteren Umfeld erforderliche Aufwand ließe sich mit stringenten Betriebsprozessen weiter optimieren. Die Folge wären niedrigere Betriebskosten.

Private Rechenzentrums-Betreiber sind auf dem Weg der Konsolidierung und der Virtualisierung von Servern wie auch der Standardisierung und Automatisierung von Betriebsmodellen weiter. Deshalb sind auch die Kosten des externen Outsourcings der Bürokommunikation des Justizministeriums und des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst niedriger geworden.

### **2.3 Rückmeldungen der Ressorts**

Im Prüfungsverfahren stimmten die Ministerien den Empfehlungen des Rechnungshofs zu, formulierten aber ressortspezifische Vorbehalte. Von Einzelfällen abgesehen sind diese aber nicht tragfähig. Serverbetrieb ist eine Dienstleistung, die teilweise auch extern outgesourct wird. Daran ist erkennbar, dass die gelegentlich geäußerte Behauptung, das Ressortprinzip sei insoweit ein Hindernis, eher Vorwand zu sein scheint, notwendige Veränderungen zu verhindern. Die Ressorts sind und bleiben für die Ausgestaltung und den Inhalt ihrer Verfahren zuständig. Sie müssen auch ihre Anforderungen an den Betrieb ihrer Verfahren vorgeben. Auf welchen Maschinen diese Verfahren laufen und wo diese stehen, berührt die Ressorthoheit nicht.

Im Prüfungsverfahren hat der Rechnungshof ein rechnerisches Einsparpotenzial von 16 Mio. Euro errechnet. Es berücksichtigt nicht, dass z. B. nicht mehr benötigte Serverräume nicht immer anderweitig nutzbar sind. Der Schwerpunkt des Einsparpotenzials liegt aber im Bereich der Personalkosten für Administratoren, die verzichtbar werden. Diesen größeren Teil der möglichen Einsparungen hält der Rechnungshof für realisierbar. Sollen die Server konzentriert und konsolidiert werden, braucht es auch eine angepasste Netzinfrastruktur mit teilweise höheren Bandbreiten und ertüchtigte Serverräume.

## 2.4 Veränderungen nach Abschluss der Erhebung

Das Justizministerium hat nach Abschluss der Datenerhebung den Betrieb seiner Bürokommunikation privatisiert und dabei die Anzahl der Server-Lokationen reduziert.

Das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz hat zum 01.04.2010 die Organisation und die IuK des Landesamts für Geo-information und Landentwicklung (LGL) neu geordnet. Dabei wurde die Abteilung „Entwicklungs- und Betreuungszentrum für Informations- und Kommunikationstechnik (EBZI)“ des Informatikzentrums Landesverwaltung Baden-Württemberg (IZLBW) weitgehend in das LGL integriert. Gleichzeitig wurden Betriebsaufgaben sowohl an das Landeszentrum für Datenverarbeitung (LZfD) wie auch das IZLBW abgegeben. Auswirkungen auf die Serverlandschaft sind nicht bekannt. Die Server der ministeriellen Bürokommunikation verblieben jedenfalls im Eigenbetrieb und in eigenen Räumen.

## 2.5 Cloud Computing als Perspektive?

Unter dem Schlagwort „Cloud Computing“ werden in Wissenschaft und Fachpresse neueste Serverorganisations- und -betriebskonzepte diskutiert. Den unterschiedlichen Ausprägungen des „Cloud Computing“ ist gemeinsam, dass der Auftraggeber jeweils hoch standardisierte Rechenzentrumsleistungen bezieht. Die erforderlichen Server- und Speicherkapazitäten sowie die Dienste werden ihm dabei dynamisch in einer definierten Qualität weitgehend automatisiert zur Verfügung gestellt. Abgerechnet wird die genutzte Leistung entsprechend den tatsächlich genutzten Ressourcen. Die Qualität wird in einem Service Level Agreement (SLA) vertraglich vereinbart.

Beim Cloud Computing weiß der Auftraggeber meist nicht, wo die verarbeiteten Daten liegen. Die Rechenzentrumsleistung („Computing“-Leistung) wird grundsätzlich im Internet, der „Cloud“, erbracht. Technologisch und wirtschaftlich stellt das Cloud Computing den nächsten Schritt der Konzentration und Konsolidierung von Servern und Diensten sowie der Datenspeicher- und Sicherungssysteme dar. Namhafte Anbieter von Rechenzentrumsdienstleistungen gehen davon aus, dass bei einem optimal organisierten, auf Cloud Computing spezialisierten Rechenzentrum, ein Administrator 1.000 und mehr Server verwalten kann. Da die Personalkosten für den Betrieb der Server der maßgebliche Kostenfaktor sind, könnte Cloud Computing insofern der Schlüssel für eine weitere nennenswerte Reduzierung der IuK-Betriebskosten sein. Auch beim Cloud Computing müsste das Land Datensicherheit und Datenschutz gewährleisten. Daher kommt hierfür nur ein Teil der vom Land zu verarbeitenden Daten in Betracht. Dieser weitere Schritt würde aber eine Konsolidierung und Virtualisierung der Server voraussetzen.

### **3 Empfehlungen**

Der Rechnungshof empfiehlt, die Anzahl der physischen Server zu halbieren und die Serverstandorte drastisch zu reduzieren. Die Regierung sollte in einem Konzept hierzu klare und messbare zeitliche und finanzielle Ziele vorgeben. Dabei sollten überkommene Strukturen, wie die aus den Achtzigerjahren übernommenen Benutzergruppen im Landesverwaltungsnetz (LVN), aufgegeben werden. Dann könnten nahezu alle Server des Landes in einem einheitlichen großen Verbund konsolidiert und Spitzenlasten einzelner Ressorts und Anwendungen erheblich wirtschaftlicher aufgefangen werden. Lediglich Server mit speziellen, sicherheitsrelevanten Anwendungen und Daten würden außerhalb dieses Verbundes verbleiben, beispielsweise einzelne Server der Polizei.

Eine drastische Reduzierung der physischen Server ermöglicht bei Ersatzbeschaffungen eine bessere Ausstattung der Server. Dadurch könnte der Konsolidierungsprozess effizient unterstützt werden. Der dafür erforderliche Aufpreis würde die eingesparten Kosten bei weitem nicht aufzehren.

Moderne Datennetze, leistungsfähige Server- und Speichertechnik sowie aktuelle Betriebskonzepte bedingen eine starke räumliche Konzentration. Aus Sicht des Rechnungshofs reichen höchstens acht zentrale Serverstandorte aus. Diese sind geografisch zu verteilen, um eine bessere Ausfallsicherheit zu ermöglichen.

### **4 Stellungnahmen der Ministerien**

Das Justizministerium, das Finanzministerium sowie das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz haben keine Stellung genommen. Die anderen Ressorts stimmen dem dargestellten Sachverhalt und der rechtlichen Würdigung im Wesentlichen zu.

Das Innenministerium will den Rechnungshof bei seinem Bestreben unterstützen, die IuK zu bündeln und unwirtschaftliche Lösungen zu vermeiden. Dazu müssten diese rasch durch Serverkonsolidierung, -virtualisierung und andere neue Techniken abgelöst werden. Konkrete Maßnahmen auf dem Weg zu einem wirtschaftlicheren Serverbetrieb im eigenen Geschäftsbereich wurden indes nicht benannt.

Das Kultusministerium verweist auf den beim IZLBW gebündelten Betrieb der IuK. Für die Fachverfahren hätte man die Anzahl der Server bereits halbiert und Serverstandorte reduziert. Die Bürokommunikation komme jedoch vielfach noch nicht ohne dezentrale Server aus. Eine Konzentration erfordere bei der Anbindung von Standorten höhere Bandbreiten der Netze in der Fläche, die technisch nicht verfügbar und wirtschaftlich kaum vertretbar sei.

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr nimmt für sich in Anspruch, es habe auf dem jetzt vom Rechnungshof vorgeschlagenen Weg eines wirtschaftlicheren Serverbetriebs bereits viel erreicht. Die Anzahl der Serverräume solle zudem im Rahmen laufender beziehungsweise geplanter Neubaumaßnahmen ressortintern weitgehend reduziert werden. Für die Auslastung von Servern der Umweltmess- und Alarmdienste sowie von Ser-

vern im Straßenwesen und Verkehr wurden Ausnahmetatbestände für die speziellen sicherheitsrelevanten Anwendungen reklamiert.

Das Wirtschaftsministerium führt an, dass es seine IuK und damit auch seine Server in Bälde auf der Basis bereits gefasster Beschlüsse durch das IZLBW betreiben ließe. Es trage damit seinen Teil zur Serverkonsolidierung und Bündelung der IuK bei.

Das Staatsministerium teilt mit, dass es seine Serverlandschaft in den letzten Jahren bereits weitgehend virtualisiert habe. Aktuelle Planungen sähen in enger Abstimmung mit dem IZLBW weitere Schritte zur Optimierung des Servereinsatzes im Sinne der Entscheidungen des Landtags zur IuK-Bündelung vor.

Die Stellungnahmen sprechen erneut das Einsparpotenzial kritisch an, obwohl es sich hierbei nur um einen Teilbetrag des in der Beratenden Äußerung zur Neuausrichtung der Organisation der IuK in der Landesverwaltung genannten Betrags von 40 Mio. Euro handelt. Es seien Investitions- und angepasste Betriebskosten zu berücksichtigen. Obwohl die Ministerien näher am Geschehen sind als der Rechnungshof, haben aber auch sie diese Kosten nicht quantifiziert.

## **5 Schlussbemerkung**

Die Ministerien bestreiten die Sachdarstellung des Rechnungshofs nicht. Sie haben teilweise seit dem Beschluss des Landtags zur Beratenden Äußerung über die Neuausrichtung der IuK in der Landesverwaltung Fortschritte erreicht. Damit das nur in der Höhe bestrittene Einsparpotenzial erschlossen werden kann, müssen weitergehende Beschlüsse mit konkreten Zielen und Maßnahmen herbeigeführt werden. Es mangelt vielfach an Vorschlägen für konkrete Maßnahmen im einzelnen Geschäftsbereich. Ansätze für Maßnahmen einer ressortübergreifenden Bündelung fehlen ganz.

Die Einschätzung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr teilt der Rechnungshof nicht. Server der benannten Aufgabenbereiche sind für Spitzenlasten ausgelegt. Viele davon sind über weite Teile des Jahres nur minimal ausgelastet. Moderne und ressortübergreifend konzentrierte Serverstrukturen könnten im Bedarfsfall die erforderliche Leistung - auch automatisiert und zulasten geringer priorisierter Dienste - zur Verfügung stellen.

Die unterschiedlichen Stellungnahmen der Ressorts dokumentieren, wie vermeintliche Ressortinteressen Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Verfügbarkeit der IuK verhindern.

## **C. Besondere Prüfungsergebnisse**



## **Einzelplan 03: Innenministerium**

### **Landesbetrieb Landesgesundheitsamt (Kapitel 0304)**

**Der Landesbetrieb ist als Organisationsform für das Landesgesundheitsamt nicht geeignet. Die mit der Umwandlung zum Landesbetrieb angestrebten Ziele wurden in den vergangenen Jahren allenfalls ansatzweise erreicht. Für seine Leistungen sollte das Landesgesundheitsamt kostendeckende Entgelte erheben.**

#### **1 Ausgangslage**

Das Landesgesundheitsamt Baden-Württemberg ist eine Behörde des öffentlichen Gesundheitsdienstes mit 130,5 Personalstellen. Es hat insbesondere das Sozialministerium, die Regierungspräsidien, die Gesundheitsämter und die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter in allen Fragen des öffentlichen Gesundheitswesens und des medizinischen Arbeitsschutzes zu beraten.

Seit 1998 ist das Landesgesundheitsamt ein Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung. Den Anstoß für die Umwandlung gab ein vom Sozialministerium in Auftrag gegebenes Gutachten von 1995. Für das Landesgesundheitsamt sollte eine bessere Kostentransparenz und eine hohe Flexibilität bei seiner Aufgabenerledigung erreicht werden. Dieses konnte aus damaliger Sicht am ehesten ein Landesbetrieb mit den gewünschten betriebswirtschaftlichen Instrumenten wie doppelte kaufmännische Buchführung, Kosten- und Leistungsrechnung und Führungsinformationssystem leisten.

Mit der Verwaltungsreform wurde das Landesgesundheitsamt 2005 als Abteilung 9 in das Regierungspräsidium Stuttgart eingegliedert. Die Fachaufsicht über das Landesgesundheitsamt obliegt dem Sozialministerium, die Dienstaufsicht führt das Innenministerium.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Aufgaben**

Das Landesgesundheitsamt stellt einen Jahresarbeitsplan auf. In diesem sind die temporären Aufgaben als Projekte und die ständigen Fachaufgaben einschließlich der Fortbildungsangebote als Produkte beschrieben. Die Kosten hierfür werden nicht geplant. Somit gibt die Darstellung nur Auskunft über die Zahl der geplanten Aufgaben, jedoch nicht über den dafür notwendigen Ressourceneinsatz.

### **2.2 Organisation**

Das Landesgesundheitsamt ist Landesbetrieb und zugleich als Abteilung integraler Teil des Regierungspräsidiums Stuttgart. Es hat seine organisatorischen Aufgaben mit dem Organisationsreferat des Regierungspräsidiums abzustimmen. Außerdem verfügt es über keine eigenen zentralen Dienste wie Registratur, Zu- und Abtrag von Dienstpost, Hausmeisteraufgaben. Diese werden vom Regierungspräsidium zentral bereitgestellt und mit dem Landesgesundheitsamt intern verrechnet. Die Beschaffung ist bis auf den Laborbedarf und die Hard- und Software ebenfalls zentralisiert.

Für das Landesgesundheitsamt sind im Staatshaushaltsplan 130,5 Stellen ausgewiesen. Das Landesgesundheitsamt wird bei Personalmaßnahmen beteiligt. Deren Durchführung liegt ausschließlich beim Personalreferat des Regierungspräsidiums.

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesbetriebs wird über ein Globalbudget gesteuert. Die Budgetverantwortung liegt beim Landesgesundheitsamt. Dennoch sind bestimmte Haushaltsaufgaben dem Haushaltsreferat des Regierungspräsidiums übertragen. Beispielsweise weist dieses das Budget zu und ist bei wesentlichen Haushaltsangelegenheiten zu beteiligen. Außerdem erledigt es die gesamte Rechnungslegung. So werden dort die kaufmännische Finanzbuchhaltung und die Anlagenbuchhaltung geführt und der Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Lagebericht) sowie der Entwurf des jährlichen Wirtschaftsplans erstellt.

### **2.3 Finanzierung**

Im Wesentlichen finanziert sich der Landesbetrieb Landesgesundheitsamt über den Zuschuss des Landes sowie über Umsatzerlöse. In folgender Tabelle sind diese Finanzmittel von 1998 bis 2009 dargestellt.

Tabelle: Finanzmittel von 1998 bis 2009

Jahr	Finanzmittel in Euro	Davon			
		Zuschuss des Landes in Euro	Anteil in Prozent	Umsatzerlöse in Euro	Anteil in Prozent
1998	10.134.947	9.162.512	90,4	972.435	9,6
1999	10.179.784	9.106.108	89,5	1.073.676	10,5
2000	10.198.336	8.870.582	87,0	1.327.754	13,0
2001	9.660.594	8.665.068	89,7	995.526	10,3
2002	10.194.868	9.098.760	89,2	1.096.108	10,8
2003	10.327.804	8.903.245	86,2	1.424.559	13,8
2004	10.250.902	8.718.300	85,0	1.532.602	15,0
2005	10.187.504	9.142.100	89,7	1.045.404	10,3
2006	10.117.174	9.117.250	90,1	999.924	9,9
2007	9.650.781	8.591.109	89,0	1.059.672	11,0
2008	9.947.159	8.557.700	86,0	1.389.459	14,0
2009	9.320.533	8.234.800	88,4	1.085.733	11,6

### 2.3.1 Zuschuss des Landes

Die Höhe des Zuschusses wird ermittelt, indem der in der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung vorgesehene Zuführungsbetrag um bereits feststehende/bekannte Beträge gekürzt (z. B. Globale Minderausgaben, Stelleneinsparungen gemäß § 2 Staatshaushaltsgesetz, weitere Einsparmaßnahmen) beziehungsweise erhöht (Versorgungszuschläge, Kostenerstattung NSI-CC, Förderung einzelner Projekte) wird. Die so ermittelte Summe wird dem Landesgesundheitsamt als Betriebsmittel zugewiesen.

Die Budgetverhandlungen über die Zuschusshöhe führen seit 2005 das Regierungspräsidium Stuttgart und das Innenministerium mit dem Finanzministerium. Das Sozialministerium als Fachaufsichtsbehörde ist in diese Verhandlungen nicht eingebunden.

Für seinen Personalaufwand setzt das Landesgesundheitsamt seit Jahren nahezu den gesamten Zuschuss des Landes ein. 2009 lag der Anteil der Personalausgaben an dem Zuführungsbetrag bereits bei 88 Prozent. Somit verbleibt nur ein geringer Anteil für Sachausgaben.

### **2.3.2 Umsatzerlöse**

Neben dem Zuschuss des Landes sind Umsatzerlöse die andere Finanzquelle des Landesgesundheitsamts. Umsatzerlöse ergeben sich aus Leistungen, für die Gebühren erhoben, privatrechtliche Entgelte verlangt oder interne Verrechnungen durchgeführt werden. 1998 bis 2009 lag der Anteil der Umsatzerlöse an den insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zwischen 9,6 und 15,0 Prozent.

2009 wurden 73 Prozent der Umsatzerlöse in den Aufgabenbereichen Laboruntersuchung (40 Prozent: Krankenhaushygiene, Wasseruntersuchungen, Bakteriologie), Fortbildung für Externe (30 Prozent: Teilnehmergebühren) und gutachterliche Leistung (3 Prozent: Abrechnungen von Überweisungsscheinen, Gebühren für gewerbeärztliche Dienste) erzielt.

Das Landesgesundheitsamt erhebt für bestimmte Laboruntersuchungen Gebühren nach der Verordnung des Sozialministeriums und des Wissenschaftsministeriums über die Gebühren der Medizinaluntersuchungsämter, obwohl diese seit 2007 außer Kraft ist. Für diese Laboruntersuchungen hätte danach gemäß der Gebührenordnung für Ärzte der bis zu 1,3-fache Gebührensatz erhoben werden können. Das Landesgesundheitsamt berechnet nach wie vor den einfachen Gebührensatz. Alleine dadurch verzichtete es in den vergangenen fünf Jahren auf 730.000 Euro.

### **2.3.3 Unentgeltliche Dienstleistungen**

Umsatzerlöse werden nur dort erzielt, wo Gebührenbescheide erlassen werden oder eine Rechnung erstellt wird. Insbesondere für Laborleistungen wird oft keine Gegenleistung verlangt, auch nicht in Form der internen Verrechnung.

Das Landesgesundheitsamt erzielte im Betrachtungszeitraum 2005 bis 2009 für 78 Prozent seiner Laborleistungen keine Umsatzerlöse. Die Gesundheitsämter und die Justizvollzugsanstalten beanspruchten in diesem Zeitraum 66 Prozent der gesamten Laborleistungen in einem Wert von mindestens 7,18 Mio. Euro.

Darüber hinaus entstehen dem Landesgesundheitsamt Mindereinnahmen durch unentgeltliche Untersuchungen und Veranstaltungen im öffentlichen Interesse. Diese wurden zum Beispiel 2009 im Staatshaushaltsplan mit 1,87 Mio. Euro beziffert. Es handelt sich hierbei um Maßnahmen für andere staatliche Dienststellen und für Stadt- und Landkreise als untere Gesundheitsbehörden.

## **3 Bewertung**

Das Landesgesundheitsamt kann seine Aufgaben nur erfüllen, wenn die Kosten hierfür sachgerecht angesetzt werden. Diese Voraussetzungen fehlen beim Landesgesundheitsamt.

Die Informationen der Kosten- und Leistungsrechnung werden nicht für Kalkulationen, insbesondere im Laborbereich und im Bildungsbereich, verwendet. Deshalb ist die mit der Umwandlung in einen Landesbetrieb angestrebte Kostentransparenz nicht gegeben.

Aufwendungen zwischen Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung sind insbesondere bei Landesbetrieben grundsätzlich zu verrechnen (§ 61 Landeshaushaltsordnung). Der Leistungsaustausch zwischen dem Landesgesundheitsamt und den Justizvollzugsanstalten wird nicht verrechnet.

Für Leistungen an die Gesundheitsämter ist eine interne Verrechnung nicht möglich, da diese nicht Teil der unmittelbaren Landesverwaltung sind. Daher sind, wenn ein wirtschaftlicher Ausgleich für das Landesgesundheitsamt vorgenommen werden soll, von diesen kostendeckende Entgelte zu verlangen, soweit dies rechtlich möglich ist.

Die Höhe des Zuschusses orientiert sich nicht am aufgabenbedingten Finanzbedarf des Landesbetriebs. Vielmehr ist sie an der mittelfristigen Finanzplanung und an haushalterischen Vorgaben ausgerichtet und daher eine gesetzte Größe. Darüber hinaus ist das Sozialministerium, das über die Aufgabenzuweisung den Ressourcenverbrauch maßgeblich bestimmt, am Verfahren nicht beteiligt.

Im Übrigen kann sich das Landesgesundheitsamt nur zu einem geringen Teil durch Umsatzerlöse finanzieren. Beispielsweise wurden 2009 von den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln nur 11,6 Prozent durch Umsatzerlöse erwirtschaftet. Damit wird der Landesbetrieb überwiegend durch Haushaltsmittel getragen. Landesbetriebe sollen jedoch erwerbswirtschaftlich oder marktwirtschaftlich ausgerichtet sein und sich entsprechend finanzieren (Nr. 1.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 26 Landeshaushaltsordnung). Bei einer Refinanzierung der Aufwendungen über den Markt zu einem nur sehr geringen Teil ist weder eine relevante erwerbswirtschaftliche noch eine marktwirtschaftliche Ausrichtung gegeben. Der Landesbetrieb ist daher dauerhaft auf einen bedeutenden Landeszuschuss angewiesen.

Ein Landesbetrieb soll bei einer erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung eine angemessene Gewinnerzielung verfolgen oder bei einer Ausrichtung auf eine marktorientierte Bedarfsdeckung eine möglichst hohe Kostendeckung anstreben. Zur Erfüllung dieser Aufgabenstellung wird für den Landesbetrieb jeweils ein eigener Haushaltstitel mit lediglich einem Zuschussbetrag etabliert. Eine detaillierte Festlegung von Einnahmegründen und Ausgabezwecken unterbleibt. Hierdurch wird einem Landesbetrieb mehr wirtschaftliche Selbstständigkeit als sonstigen Behörden eingeräumt. Diese Selbstständigkeit kann sachgerecht nur wahrgenommen werden, wenn der Landesbetrieb eigenverantwortlich über den Einsatz seiner Ressourcen entscheiden kann. Dem Landesgesundheitsamt ist dies durch die organisatorische Eingliederung in das Regierungspräsidium Stuttgart sowie durch die Vielzahl der Pflichtaufgaben weitgehend verwehrt. Somit besteht für das Landesgesundheitsamt ein Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit, als Landesbetrieb autonom über seine Ressourcen entscheiden zu können, und der Einbindung in die Hierarchie des Regierungspräsidiums mit dem Verlust an Entscheidungskompetenz. Überzeugende Gründe, das Landesgesundheitsamt als Landesbetrieb weiterzuführen, sind nicht ersichtlich.

#### **4 Empfehlungen**

Der Rechnungshof empfiehlt,

- die Betriebsform Landesbetrieb aufzugeben und das Landesgesundheitsamt ohne haushaltsmäßige Sonderung im Regierungspräsidium Stuttgart weiterzuführen;
- die Koordination der beteiligten Ressorts zu verbessern;
- den Jahresarbeitsplan mit den vorhandenen Ressourcen besser in Deckung zu bringen und die jeweiligen Kosten sachgerecht zu kalkulieren;
- für Leistungen an Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung interne Verrechnungen durchzuführen;
- soweit rechtlich möglich, für Leistungen an Dienststellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung kostendeckende Entgelte in Rechnung zu stellen.

#### **5 Stellungnahmen**

Aus Sicht des Sozialministeriums, des Innenministeriums und des Regierungspräsidiums Stuttgart hat sich beim Landesgesundheitsamt die Betriebsform Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung bewährt. Mit der Betriebsform Landesbetrieb seien gute Voraussetzungen vorhanden, im Landesgesundheitsamt auf die besonderen Anforderungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes flexibel und schnell zu reagieren. Sie ermögliche außerdem die integrierte Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente und damit Transparenz der Kosten. Insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung ermögliche eine erhöhte Kostentransparenz, indem sie präzise Angaben über den Aufgaben- und Betriebsprozess zur Verfügung stelle. Ein zwingender Grund für eine Änderung der Betriebsform werde daher nicht gesehen. Ziel der ab 1998 erfolgten Neustrukturierung als Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung sei allerdings nicht nur eine erwerbswirtschaftliche oder marktwirtschaftliche Ausrichtung und entsprechende Finanzierung des Landesgesundheitsamtes gewesen.

Die anderen Empfehlungen würden sie im Wesentlichen mittragen. Diese würden bereits umgesetzt oder seien in Vorbereitung.

## **6 Schlussbemerkung**

Die 1998 mit der Umwandlung zum Landesbetrieb angestrebten Ziele wurden in den vergangenen Jahren nur ansatzweise erreicht. In Folge der Verwaltungsstrukturreform wurde das Landesgesundheitsamt 2005 in das Regierungspräsidium Stuttgart eingegliedert. Dadurch musste der Landesbetrieb schon einen Teil seiner Selbstständigkeit abgeben. Die erwerbswirtschaftliche oder marktwirtschaftliche Ausrichtung des Landesgesundheitsamtes ist weiterhin nachrangig. Die anvisierte Kostentransparenz ist bis heute nicht realisiert. Flexibles, schnelles Reagieren auf die besonderen Anforderungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes und Kostentransparenz sind auch losgelöst vom Landesbetrieb möglich. Mittlerweile setzt die Landesverwaltung betriebswirtschaftliche Instrumente ein, unabhängig von der Betriebsform. Für die sachgerechte Aufgabenerfüllung des Landesgesundheitsamtes ist deshalb der Landesbetrieb nicht mehr notwendig. Die hierfür zusätzlich verwendeten Ressourcen können eingespart werden.

## **Landesbetriebe Gewässer (Kapitel 0304 bis 0307 und 1005)**

**Die Landesbetriebe Gewässer bei den Regierungspräsidien nutzen die Potenziale der Betriebsform nur unzureichend. Die Kostentransparenz ist zu verbessern. Der organisatorische Aufbau ist zu prüfen. Der Rechnungshof sieht ein Einsparpotenzial von bis zu zehn Stellen.**

### **1 Ausgangslage**

Die vier Gewässerdirektionen Donau/Bodensee, Neckar, Nördlicher und Südlicher Oberrhein wurden mit der Verwaltungsstrukturreform zum 01.01.2005 als Landesbetrieb Gewässer in das jeweilige Regierungspräsidium eingegliedert. Sie gehören zu den Abteilungen Umwelt und sind dort über mehrere Referate verteilt. Derzeit sind den Landesbetrieben Gewässer der Regierungspräsidien 230 Stellen und den 36 Betriebshöfen vor Ort 294 Stellen zugeordnet.

Die Gewässerdirektionen wurden 1995 bzw. 1997 als unselbstständige Landesbetriebe nach § 26 der Landeshaushaltsordnung errichtet. Mit ihnen wurde das kaufmännische Rechnungswesen mit Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen eingeführt. Damit verbundene Ziele waren, den Haushalt zu entlasten, die Arbeitsabläufe zu optimieren und eine höhere Kostentransparenz zu erreichen.

Die Landesbetriebe erhalten Zuweisungen des Landes, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Im Wirtschaftsjahr 2008 waren dies 76 Mio. Euro. Im Auftrag des Landes als Träger der Unterhaltungslast der Gewässer erster Ordnung sind die Landesbetriebe für Unterhalt und Ausbau zuständig. Landesweit betreuen sie 3.000 Kilometer Gewässer, 1.400 Kilometer Deiche, 60 Hochwasserschutzanlagen und 2.000 sonstige Bauwerke. Aufgabenschwerpunkte sind Hochwasserschutz, Grundwasserschutz, Gewässerökologie und das Erstellen von Hochwassergefahrenkarten. Ferner sind die Landesbetriebe für 4.500 Pegel und Messstellen verantwortlich.

Der Rechnungshof hat untersucht, wie diese Aufgaben in der derzeitigen Form mit vier Landesbetrieben erfüllt werden.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Aufwand der Landesbetriebe**

Die Bereiche Rechnungswesen und Controlling wurden über die Jahre aufgebaut. Das Rechnungswesen aller vier Landesbetriebe bindet inzwischen 20,5 Vollzeitäquivalente. Hinzu kommen die Kosten für die Prüfung der vier Jahresabschlüsse durch Wirtschaftsprüfer. Sie fallen jedes zweite Jahr an.

Die vom Rechnungswesen bereitgestellten Daten und Informationen werden kaum für die Steuerung der Landesbetriebe herangezogen. Sie spielen bei der Entwicklung von Projekten, der Ermittlung von Kosten und der Planung des Mitteleinsatzes nur eine geringe Rolle. Auch das Controlling, das die Landesbetriebe darin unterstützen soll, den Ressourceneinsatz zu optimieren, wird wenig genutzt. Die Daten des Rechnungswesens setzen die Landesbetriebe lediglich dafür ein, Bauprojekte auszuführen.

Dem finanziellen Aufwand für das Rechnungswesen steht kein erkennbarer Nutzen des Rechnungswesens für die interne Steuerung der Landesbetriebe oder für die interne Kosten- und Leistungsrechnung gegenüber.

## **2.2 Verrechnung der Personalkosten**

Der von den meisten Regierungspräsidien praktizierte integrative Ansatz führt dazu, dass die Aufgaben zwischen den behördlich ausgerichteten Referaten der Abteilungen Umwelt und den Landesbetrieben teilweise fließend sind.

Die Regierungspräsidien erbringen vor allem bei Haushalts- und Personalangelegenheiten Leistungen für die Landesbetriebe. Mitarbeiter der Landesbetriebe übernehmen teilweise originäre Aufgaben der Abteilung Umwelt.

Diese wechselseitigen Leistungen werden nicht verrechnet. Die Kostentransparenz der Landesbetriebe bei den Personalkosten ist unvollständig. Die Kosten- und Leistungsrechnung hat nur mäßige Aussagekraft. Fremdvergaben und Eigenleistungen können deshalb nur bedingt verglichen werden.

## **2.3 Steuerung der Landesbetriebe**

Die Landesbetriebe legen neben den Jahresabschlüssen mit Lageberichten regelmäßig Projektberichte zum Bau- und Kostenstand vor. Zusätzlich schließt das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr mit den Landesbetrieben Zielvereinbarungen ab. Für 2010 wurde z. B. die Anzahl der fertigzustellenden Hochwassergefahrenkarten vereinbart. Darüber hinaus gibt es produktorientierte Messgrößen im Staatshaushaltsplan. Eine Messgröße ist beispielsweise der Anteil des fertiggestellten Rückhaltevolumens am gesamten Rückhaltevolumen des Integrierten Rheinprogramms.

Die vorgefundenen Zielvereinbarungen und Messgrößen sind nicht geeignet, die vier Landesbetriebe zu steuern, da sie keine Relationen zum Personal- bzw. Mitteleinsatz abbilden. Dies gilt gleichfalls für das Berichtswesen.

## **2.4 Aufgabenstruktur**

Viele Aufgaben nehmen die Landesbetriebe in der Funktion als Bauherr für das Land an Gewässern erster Ordnung wahr. Einige Aufgaben sind eng mit den originären Aufgaben der Regierungspräsidien verknüpft. Dazu gehören z. B. der Unterhalt des Landesmessnetzes oder die Grundwasserbewirtschaftung.

Für die originär behördlichen Aufgaben ist ein Landesbetrieb nicht notwendig. Durch die formale Trennung zwischen Landesbetrieb und Behörde entsteht ein zusätzlicher Aufwand bei der kaufmännischen Buchführung. Die behördlichen Aufgaben machen in Stuttgart und Tübingen fast zwei Drittel der Aufgaben aus, in Freiburg und Karlsruhe liegen sie unter einem Drittel.

Zu den Aufgaben der Bauherrenfunktion gehören Planen und Durchführen von großen baulichen Projekten wie das Integrierte Rheinprogramm, flussgebietsbezogene ökologische Entwicklungen nach der EG-Wasserrahmen-Richtlinie oder das Programm zur Deichsanierung. In Bau und Unterhalt investiert das Land mehr als 40 Mio. Euro je Jahr.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Behördliche Aufgaben**

Die „behördlich orientierten Aufgaben“ der Landesbetriebe brauchen die Betriebsform nicht. Sie sollten in die Referate der Abteilung Umwelt der Regierungspräsidien eingegliedert werden. Die neuen Steuerungsinstrumente müssten bei sachgerechter Anwendung sicherstellen können, dass die Aufgaben dort ohne Einbußen der Qualität wirtschaftlich und mit der gebotenen Kostentransparenz erledigt werden.

Der zusätzliche Koordinationsaufwand mit der erforderlichen Verrechnung zwischen Regierungspräsidium und Landesbetrieb für die Bereiche Haushalts- und Rechnungswesen, Personal und Organisation könnte entfallen.

#### **3.2 Aufgaben der Bauherrenfunktion**

Die Bauherrenfunktion könnte durch organisatorische und finanzielle Flexibilität gestärkt werden, z. B. indem Aufgaben gebündelt und einzelne Bereiche stärker zusammengelegt werden.

Vor allem in den Landesbetrieben Stuttgart und Tübingen sind diese aber nicht so umfangreich, dass es wirtschaftlich ist, jeweils einen Landesbetrieb zu führen.

Nur mit den umfassenden Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung kann die Wasserwirtschaftsverwaltung die großen Bauprojekte der nächsten Jahre steuern. Die bisher kaum vorhandene landesbetriebliche Steuerung ist auszubauen. Hierzu müssen aussagekräftige Messgrößen und Kennzahlen definiert werden. Anhand derer sind die Ressourcen im Personalbereich und die Investitionen durch das zuständige Ministerium stringent zu steuern.

Die Landesregierung sollte deshalb prüfen, ob die vier Landesbetriebe zu einem Landesbetrieb bei einem Regierungspräsidium zusammengefasst werden können. Alternativ kommen unter Verzicht auf die Betriebsform organisatorische Optimierungen auf Ebene der Regierungspräsidien in Betracht, z. B. Vor-Ort-Lösungen. Damit wäre nur noch ein Rechnungswesen

erforderlich. Überschlägig können bis zu zehn Stellen im Rechnungswesen eingespart und die Kosten für die Wirtschaftsprüfung gesenkt werden.

#### **4 Stellungnahme der Ministerien**

Das Innenministerium und das damals zuständige Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr begrüßen den Vorschlag des Rechnungshofs, zu prüfen, wie die anstehenden wasserwirtschaftlichen Aufgaben am wirtschaftlichsten erledigt werden können. Die Ministerien verweisen auf kontinuierlich abnehmende Personalressourcen bei zunehmendem Aufgabenumfang.

Die Identifizierung von Optimierungsmöglichkeiten erfordere jedoch eine vertiefte Untersuchung und Abstimmung unter den betroffenen Ressorts. Aus dieser könnten dann Folgerungen für eine noch effizientere Aufgabenerledigung und gegebenenfalls für die Optimierung von Strukturen gezogen werden. Die Ministerien beabsichtigen, eine Arbeitsgruppe einzurichten, um die Frage der Organisation und der Steuerung der Landesbetriebe unter Berücksichtigung der Vorschläge des Rechnungshofs aufzuarbeiten. Das Innenministerium verweist darauf, dass angesichts der politischen Leitentscheidung der Landesregierung zur Verwaltungsstrukturreform Strukturen, die sich in der Praxis bewährt haben, nicht grundsätzlich infrage gestellt werden können.

#### **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof hält die von den Ministerien angekündigte Prüfung der Organisation und Steuerung der Landesbetriebe für Gewässer für zielführend, damit die großen wasserwirtschaftlichen Bauprojekte des Landes wirtschaftlich und in einem angemessenen Zeitrahmen durchgeführt werden können.

## Luftsicherheitsgebühren (Kapitel 0305 und 0307)

**Der Verwaltungsaufwand des Landes für die Luftsicherheit kann ohne Sicherheitseinbußen deutlich reduziert werden. Hierzu sollten alle Personen-, Gepäck- und Gegenstandskontrollen auf die Flugplatzbetreiber übertragen werden. Damit würde „Sicherheit aus einer Hand“ erreicht.**

### 1 Ausgangslage

#### 1.1 Luftsicherheitsgesetz

Das Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) des Bundes bildet die Grundlage für Maßnahmen gegen Angriffe auf den Luftverkehr. Mit der Luftsicherheit befassen sich in Deutschland neben den Luftsicherheitsbehörden (Bund und Länder) die Flugplatzbetreiber, die Luftfahrtunternehmen (Fluggesellschaften), die Polizei, der Verfassungsschutz und beauftragte Sicherheitsunternehmen. Im Fokus der Untersuchung der Finanzkontrolle standen die Fluggast- und Gepäckkontrollen und die sonstigen Personen- und Gegenstandskontrollen.

Die Kontrolle von Fluggästen und deren Gepäck obliegt den Luftsicherheitsbehörden. Soweit es sich um eigenes Personal, Handwerker, Besuchergruppen oder Mitarbeiter von Reinigungsfirmen handelt, sind hierfür die Flugplatzbetreiber zuständig. Die Einhaltung dieser Sicherheitsmaßnahmen wird von der Luftsicherheitsbehörde überwacht.

Zuständig für die Kontrolle von Fluggästen und deren Gepäck nach § 5 LuftSiG ist an 13 von bundesweit 34 Flughäfen (im Wesentlichen an den Großflughäfen) der Bund. Bei den restlichen Flughäfen sind dafür die Länder verantwortlich.

Üblicherweise werden private Sicherheitsdienste im Wege einer Ausschreibung mit der Durchführung der Kontrollen beauftragt. Ihre Mitarbeiter sind als Beliehene des Bundes oder jeweiligen Landes tätig.

In Baden-Württemberg ist das Land - vertreten durch die Regierungspräsidien Tübingen und Karlsruhe - an den drei Flugplätzen in Friedrichshafen, Karlsruhe/Baden-Baden und in Mannheim für die Kontrollen von Fluggästen und deren Gepäck zuständig. Für den Flughafen in Stuttgart ist der Bund verantwortlich.

Die Fachaufsicht obliegt seit dem 01.03.2010 dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr. Davor war das Innenministerium Fachaufsichtsbehörde.

#### 1.2 Luftsicherheitsgebühr

Zur Finanzierung der Fluggast- und Gepäckkontrollen erheben die Luftsicherheitsbehörden eine standortabhängige Luftsicherheitsgebühr. Sie beträgt je Fluggast zwischen zwei und zehn Euro. Gebührenschuldner sind die einzelnen Luftfahrtunternehmen und die Halter von Luftfahrzeugen. Sie ge-

ben die Gebühr über die Ticketpreise üblicherweise an ihre Fluggäste weiter.

## **2 Prüfungsergebnisse**

Die Prüfung der Luftsicherheitsgebühren an den Flugplätzen Friedrichshafen, Karlsruhe/Baden-Baden und Mannheim ergab Folgendes:

### **2.1 Verwaltungsaufwand**

Die Sicherheitskontrollen, die Kalkulation und Abrechnung der Gebühren sowie unterschiedliche Zuständigkeiten bei Sicherheitskontrollen von Fluggästen samt Gepäck und sonstigen Personen und Gegenständen verursachen bei allen Beteiligten einen hohen Verwaltungsaufwand. So muss die Luftsicherheitsgebühr für Kontrollen der Fluggäste nach § 5 LuftSiG mindestens einmal jährlich für jeden Flughafen im Voraus neu kalkuliert und festgesetzt werden. Zu diesem Zweck müssen alle voraussichtlich anfallenden eigenen Kosten und die Kosten für Fremdfirmen sowie die künftigen Passagierzahlen geschätzt werden. Die Gebühr gilt dann für das kommende Flugjahr. Für die konkreten Gebühren während eines laufenden Flugjahres müssen die Luftfahrtgesellschaften monatlich die tatsächlich kontrollierten Passagiere den Luftsicherheitsbehörden melden. Nach Überprüfung der Zahlen erstellen die Behörden die Bescheide für jede Fluggesellschaft. Der Zielkonflikt zwischen der von den Luftverkehrsgesellschaften gewünschten Planungssicherheit und Kalkulierbarkeit der Gebühren und der vom Bund oder vom Land anzustrebenden Kostendeckung lässt sich in der Praxis kaum zufriedenstellend lösen. Hinzu kommt der Aufwand, wenn Sicherheitsdienste beauftragt werden.

### **2.2 Fehleranfälligkeit**

Komplexität und Fehleranfälligkeit der Kostenerhebung und -festsetzung wirken sich teils zulasten der Luftsicherheitsbehörden, teils zulasten der Fluggesellschaften aus. Folge davon waren mehr als 400 Klageverfahren allein in Baden-Württemberg (ohne Flughafen Stuttgart), von denen noch mehr als 80 im Januar 2011 anhängig waren.

### **2.3 Kostendeckung**

Die vom Land erhobenen Luftsicherheitsgebühren sind nicht kostendeckend, weil insbesondere die sogenannten allgemeinen Verwaltungskosten (für Gebührenkalkulation und -erhebung, Ausschreibung, Vergabe der Sicherheitsleistungen und Abrechnung mit den Sicherheitsunternehmen und den Fluggesellschaften) bislang nicht in die Gebührenkalkulation einfließen. Der nicht in Rechnung gestellte Verwaltungsaufwand liegt bei den genannten Flugplätzen nach Angaben der Regierungspräsidien jährlich bei insgesamt

mehr als 150.000 Euro und dürfte bundesweit ein Vielfaches davon betragen.

## **2.4 Gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten**

Sicherheitsaufgaben an den Flugplätzen wie z. B. die Fluggast- und Gepäckkontrollen, können von einer staatlichen Behörde (zentralisiertes Modell) oder aber vom jeweiligen Flugplatzbetreiber unter staatlicher Aufsicht (dezentralisiertes Modell) wahrgenommen werden. Das EU-Recht lässt beides zu.

Im Rahmen der Eigensicherungspflichten sind die Flugplatzbetreiber ohnehin angehalten, Sicherungsmaßnahmen durchzuführen. Sie müssen eigene Mitarbeiter, Mitarbeiter anderer auf dem Flugplatz tätiger Unternehmen (Handwerker usw.) und sonstige Personen (z. B. Besucher) vor dem Zugang zu den sensiblen Teilen der nicht allgemein zugänglichen Bereiche durchsuchen lassen. Ebenso sind mitgeführte Gegenstände und Fahrzeuge in geeigneter Weise zu überprüfen. Gleiches gilt für in die sensiblen Bereiche eingeführten Waren und Versorgungsgüter.

Die Personal- und Warenkontrollen der Flugplatzbetreiber machen nur Sinn, wenn sie auf demselben Niveau wie die Fluggast- und Gepäckkontrollen der Luftsicherheitsbehörden nach § 5 LuftSiG durchgeführt werden.

Der Staat müsste bei dieser Lösung lediglich noch eine angemessene Fachaufsicht ausüben. Personal- und Sachaufwand beim Land wären geringer.

Kostenschuldner könnte auch der Fluggast werden. Faktisch trägt er schon derzeit die Kontrollkosten. Die Rechtslage würde den tatsächlichen Verhältnissen angepasst. Eine moderne Abrechnung - etwa über ein Ticket an Automaten - würde Klageverfahren deutlich verringern, wenn nicht sogar ganz vermeiden. Synergieeffekte beim Flugplatzbetreiber sind zu erwarten.

Beide Kontrollen zusammen könnten insgesamt wirtschaftlicher durchgeführt werden. Die Flugplatzbetreiber könnten ihren Aufwand für Sicherheitsmaßnahmen zielgenau über eine Entgeltordnung abrechnen. Abstimmungsprobleme zwischen Luftsicherheitsbehörden, Fluggesellschaften und Flugplatzbetreibern entfielen weitgehend.

In aller Regel übertragen sowohl Flugplatzbetreiber als auch Luftsicherheitsbehörden die ihnen obliegenden Kontrollaufgaben jeweils geeigneten Personen bzw. Sicherheitsunternehmen. Die unmittelbaren Kontrollen an Personen und Objekten wurden und werden mit beliehenen und überprüften Sicherheitskräften angemessen gewährleistet. Durch eine Bündelung der Zuständigkeiten wäre auch gewährleistet, dass an jedem Flugplatz nur ein Sicherheitsunternehmen tätig ist.

Qualitätseinbußen bei den Sicherheitskontrollen sind wegen der identischen Interessenlage der Luftsicherheitsbehörden und der Flugplatzbetreiber nicht zu befürchten. Für den Flugplatzbetreiber steht die Sicherheit schon aus wirtschaftlichen Gründen an erster Stelle.

### **3 Empfehlungen**

Das Land sollte sich auf Bundesebene für eine gesetzliche Übertragung der bislang den Luftsicherheitsbehörden obliegenden Passagier- und Gepäckkontrollen auf die Flugplatzbetreiber einsetzen. Damit würden alle Kontrollen beim Flugplatzbetreiber gebündelt und „Sicherheit aus einer Hand“ erreicht.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr will die Gebührenkalkulation und Gebühreneintreibung verbessern, um Unterdeckungen zu vermindern. Es sieht hierbei schon erste Erfolge, ohne konkrete Zahlen zu nennen.

Das Ministerium verschließt sich jedoch gänzlich einer Initiative zur Reform der Kontrollen. So sei auf Bundesebene keine Bereitschaft erkennbar, im Sinne der Vorschläge des Rechnungshofs tätig zu werden. Zudem stehe die derzeitige Rechtsprechung einer Übertragung der Kontrollen auf die Flughafenbetreiber möglicherweise entgegen. Auch stelle sich die Frage, ob sich dadurch die Kosten des Kontrollverfahrens reduzieren und dessen Effizienz verbessern lassen.

### **5 Schlussbemerkung**

Inwieweit der Bund letztlich zu einer Änderung bereit ist, lässt sich erst nach einer Landesinitiative ermes sen. Hierfür sollten auch andere Länder gewonnen werden.

Kein Hinderungsgrund ist die vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr angeführte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die eine andere Fragestellung betrifft. Dieses fordert lediglich, dass der Staat die von ihm selbst und die vom Betreiber wahrzunehmenden Sicherungsaufgaben ermessensgerecht voneinander abgrenzt, ohne die ihm obliegende Verantwortung für die öffentliche Sicherheit zu vernachlässigen. Eine Übertragung aller Personen-, Gepäck- und Gegenstandskontrollen auf die Flugplatzbetreiber ist deshalb grundsätzlich möglich. Ein Weniger an Sicherheit ist nicht zu befürchten, zumal die Überwachungsaufgaben der Polizei nicht tangiert sind. Die Fachaufsicht über die Kontrollen verbleibt ohnehin beim Land.

## **Einsatz und Kosten der Hubschrauberstaffel der Polizei (Kapitel 0314)**

**Das Innenministerium muss die Konzeption für die Hubschrauberstaffel neu ausrichten. Künftig sollte nur noch ein Hubschraubermuster verwendet werden. Zwei Hubschrauber sind verzichtbar. Mindestens sechs Stellen können eingespart werden.**

### **1 Ausgangslage**

Die Hubschrauberstaffel der Polizei verfügt aufgrund einer Gesamtkonzeption von 1998 über zwei Transporthubschrauber und sechs Polizeieinsatzhubschrauber, die an zwei Standorten stationiert sind. Der Konzeption lagen Bedarfsprognosen zugrunde.

Die Hubschrauberstaffel unterstützt auf Anforderung die Landes- und Bereitschaftspolizei sowie das Landeskriminalamt. Sie führt auch Flüge für die Mitglieder der Landesregierung und den Präsidenten des Landtags für dringende Amtsgeschäfte oder aus besonderem Anlass durch. Zudem unterstützt sie die Landesverwaltung im Rahmen der Amts- und Vollzugshilfe.

### **2 Prüfungsergebnisse**

Die Hubschrauberstaffel ist mit den zwei Transporthubschraubern und den sechs Einsatzhubschraubern quantitativ und qualitativ auch im Vergleich zu anderen Flächenländern gut ausgestattet. Die Prognosen der Konzeption von 1998 haben sich zum Teil nicht bestätigt.

#### **2.1 Luftfahrzeugflotte**

Die bestehende Hubschrauberflotte wurde 2001 bis 2004 erneuert. Mit den zwei Transporthubschraubern des Typs EC 155 werden Transport- und Verlastungsaufgaben erfüllt. Einsatzschwerpunkte dieser Hubschrauber sind der Transport des Spezialeinsatzkommandos der Polizei (SEK) und die Beförderung von Mitgliedern der Landesregierung sowie die Aus- und Fortbildung des fliegenden Personals und der Einsatzkräfte der Polizei. Mit den sechs Einsatzhubschraubern des Typs MD 902 Explorer werden die meisten polizeilichen Aufgaben bewältigt.

Abbildung: Hubschrauber EC 155 und MD 902 Explorer



Das Foto zeigt den Hubschrauber EC 155 im Hintergrund und den MD 902 Explorer im Vordergrund.

## 2.2 Personal

Von den 62,5 Vollzeitäquivalenten der Hubschrauberstaffel gehören 50 zum fliegenden Personal, und zwar 29 Piloten, vier Copiloten, zehn Flugtechniker und sieben Operator/FLIR-Operator (Stand: 31.12.2009). Die Konzeption des Innenministeriums geht vom Zwei-Piloten-Cockpit aus. Sie weicht damit von der Standardbesatzung in den meisten Ländern ab, die aus einem Piloten und einem Flugtechniker besteht. Das Zwei-Piloten-Cockpit ermöglicht einen hohen Leistungsstandard der Hubschrauberstaffel. Außerdem wird dadurch die Sicherheit erhöht.

## 2.3 Ausbildungskosten des fliegenden Personals

Die Piloten besitzen unterschiedliche Lizenzen. Die Basisausbildung zum Berufshubschrauberführer kostet 158.000 Euro. Nach der Grundausbildung wird der Pilot in sechs Ausbildungsblöcken an die Anforderungen eines Kommandanten im Nachteinsatz mit Bildverstärkerbrille für den MD 902 Explorer herangeführt. Bis dahin summieren sich die Ausbildungskosten auf 182.000 Euro. Alle 29 Piloten haben diese Ausbildung.

Für den Hubschrauber EC 155 kommen zu den Ausbildungskosten von 182.000 Euro noch weitere Ausbildungskosten für Sichtflug- und Instrumentenflugberechtigung. Zusammen liegen die Ausbildungskosten für den EC 155 zwischen 204.000 und 245.000 Euro.

Bei allen Piloten entstehen weitere Kosten für Befähigungsüberprüfungs- und Standardisierungsflüge. Die Ausbildung zum Flugtechniker kostet 83.000 Euro.

## 2.4 Einsatz des fliegenden Personals

Im Flugbetrieb wird nach einem Schichtplan mit Frühdienst, Tagesdienst, Spätdienst und Nachtdienst gearbeitet. Ein Transporthubschrauber EC 155 steht zu bestimmten Zeiten für das SEK in Bereitschaft.

Die daraus resultierende Mindeststärke erfordert nach der Berechnung der Hubschrauberstaffel 25,6 Beamte mit Fluglizenzen. Demnach besteht eine Personalreserve von 17,4 lizenzierten Beamten. Einem Teil dieser Piloten und Flugtechniker sind schwerpunktmäßig andere Aufgaben in den Bereichen Führungsgruppe, Öffentlichkeitsarbeit, Flugkoordination, Flugqualifizierung und Technik übertragen. Nicht alle diese Aufgaben müssen lizenzierte Beamte erledigen. Mit der Personalreserve wird der Bedarf abgedeckt, der über der Mindeststärke liegt. Der über die Mindeststärke hinausgehende Personalbedarf muss künftig präzisiert werden.

Der Jahresdienstplan für das fliegende Personal entspricht seit der Umstellung auf den 24-Stunden-Dienst nicht mehr den tatsächlichen Anforderungen. Das derzeitige Arbeitszeitmodell ist nicht lage- und bedarfsorientiert. Ressourcen werden vorgehalten, wenn sie nicht gebraucht werden; Ressourcen fehlen, wenn sie gebraucht werden. Dies erklärt auch den hohen Stand an Mehrarbeitsstunden.

## 2.5 Einsatz der Hubschrauber

Die acht Hubschrauber haben seit ihrer Indienststellung bei der Staffel bis zum 31.12.2009 eine Flugleistung von insgesamt 22.737 Stunden. Die durchschnittliche jährliche Flugleistung je Hubschrauber beträgt bei den Transporthubschraubern 210 Flugstunden, bei den Mehrzweckhubschraubern 491 Flugstunden.

2006 bis 2009 verteilen sich die Flugstunden wie in Tabelle 1 ersichtlich auf die Einsatzarten:

Tabelle 1: Anteil der Einsatzarten an den Flugstunden (in Prozent)

Art des Einsatzes	2006	2007	2008	2009	Durchschnitt
Flüge mit polizeilichen Aufgaben	68,2	66,1	67,2	71,1	68,2
Personentransportflüge	3,2	2,7	2,1	1,1	2,3
Flüge zur Amts- und Vollzugshilfe	1,0	1,3	0,6	0,4	0,8
Sonstige Flüge	7,0	8,4	7,8	7,1	7,6
Betriebsbedingte Flüge	20,5	21,6	22,3	20,3	21,1

Der Anteil der Flüge mit polizeilichen Aufgaben liegt im Jahresdurchschnitt bei 68,2 Prozent, der Anteil der betriebsbedingten Flüge bei gut einem Fünf-

tel (21,1 Prozent). Der Schwerpunkt der Einsätze lag 2009 tagsüber zwischen 9 und 17 Uhr.

Die Flug- und Bodenzeiten der Hubschrauber in 2009 zeigt Tabelle 2. Die Flugzeit ist unterteilt in einsatzbedingt und betriebsbedingt. Betriebsbedingte Flugzeit ist die Zeit für Flüge zwischen den Standorten, Werkstattflüge, Fortbildungsflüge sowie zum Training des SEK. Einsatzbedingte Flugzeiten sind in der Regel Flüge mit polizeilichen Aufgaben. Bodenzeit ist die Zeit, in der der Hubschrauber nicht geflogen wurde.

Tabelle 2: Flug- und Bodenzeiten der Hubschrauber 2009

Typ/ Muster	A/C Reg.	2009						
		Flugzeit			Bodenzeit			
		Summe	Davon		Summe	Davon		
			Einsatz- bedingt	Betriebs- bedingt		Bereit- schaft	Wartung/ Reparatur	Hangar
		In Stunden			In Stunden			
EC 155	D-HBWA	182	83	99	8.579	1.582	1.591	5.406
EC 155	D-HBWB	242	116	126	8.520	1.670	1.141	5.709
MD 902	D-HBWC	553	519	34	8.208	2.374	3.038	2.796
MD 902	D-HBWD	654	599	55	8.107	3.213	2.096	2.798
MD 902	D-HBWE	684	644	40	8.077	2.800	2.393	2.884
MD 902	D-HBWF	588	529	59	8.173	2.776	1.488	3.909
MD 902	D-HBWG	590	545	45	8.170	2.542	2.437	3.191
MD 902	D-HIBC	412	110	302	8.349	1.873	1.009	5.467
Summe		3.905	3.145	760	66.183	18.830	15.193	32.160

Die Hubschrauber werden unterschiedlich in Anspruch genommen. Die Transporthubschrauber und der Einsatzhubschrauber D-HIBC werden deutlich weniger genutzt. Eine nähere Analyse der Einsätze ergab Folgendes:

### 2.5.1 Transporthubschrauber EC 155

Die zwei Transporthubschrauber kamen 2009 insgesamt 227-mal zum Einsatz, und zwar zwischen weniger als einer halben Stunde bis zu mehreren Stunden. Dabei entfielen 21,6 Prozent der Flüge auf Primäraufgaben (z. B. Transport von SEK und Regierungsmitgliedern), 6,6 Prozent auf Sekundäraufgaben (z. B. Gewässerüberwachung), 53,3 Prozent auf Aus- und Fortbildung, 6,2 Prozent auf Staffel-, Werkstatt- und Überflüge und 12,3 Prozent auf den NATO-Gipfel als Sonderlage.

Damit entfallen auf die Primäraufgaben lediglich 49 Flugeinsätze. Das ist im Jahresdurchschnitt weniger als ein Flugeinsatz in der Woche. Mehr als doppelt so viele Einsätze entfallen dagegen auf Aus- und Fortbildung.

2009 waren eine oder beide EC 155 an 150 Tagen im Einsatz, an 215 Tagen waren sie nicht in der Luft. Selbst während ihrer SEK-Bereitschaft waren ein oder beide EC 155 nur an knapp über der Hälfte der Tage in der Luft.

Nach der Konzeption sollten die Transporthubschrauber allwettertauglich sein. Die Transporthubschrauber erfüllen diese Anforderung nicht. Der unterstellte Bedarf von 170 Regierungsflügen pro Jahr wurde in keinem Jahr erreicht. In 2009 waren es nur noch 32 Flüge. Ein Teil der Regierungsflüge wurde zudem mit den Einsatzhubschraubern durchgeführt.

Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2009 hat ein Transporthubschrauber eine jährliche Flugzeit von 210 Flugstunden. Die Auslastung ist damit sehr gering. In der Flugzeit enthalten sind auch sehr viele Ausbildungsflüge. Insgesamt wurden 2009 mehr Flugstunden für Aus- und Fortbildung sowie für Werftflüge durchgeführt als für den polizeilichen Einsatz. Beide Transporthubschrauber standen überwiegend ungenutzt flugbereit im Hangar.

In den vergangenen Jahren wurden zwischen 21 und 43 Einsätze zur Unterstützung der Spezialeinheiten geflogen. 2009 waren an 114 Tagen mit SEK-Bereitschaft eine oder beide Maschinen nicht in der Luft.

### **2.5.2 Einsatzhubschrauber MD 902 Explorer**

Von den sechs Einsatzhubschraubern waren 2009 an 362 Tagen ein oder mehrere Hubschrauber im Einsatz. Am jeweils selben Tag waren im Einsatz:

- zwei Hubschrauber an 175 Tagen,
- drei Hubschrauber an 61 Tagen,
- vier Hubschrauber an 19 Tagen,
- fünf Hubschrauber an 1 Tag.

An den 20 Tagen, an denen vier und fünf Hubschrauber gleichzeitig im Einsatz waren, war ein Teil der Einsätze Aus- und Fortbildungsflüge, Werkstattflüge und Personentransportflüge. An sieben Tagen waren diese Einsätze unaufschiebbar.

### **2.6 Kosten**

Nach der Betriebskostenrechnung 2008 belaufen sich die Gesamtkosten der Staffel auf mehr als 8,6 Mio. Euro. Den größten Block stellen die Personalkosten mit 3,5 Mio. Euro dar, gefolgt von den variablen Betriebskosten mit 2,4 Mio. Euro und den Abschreibungen mit 2,2 Mio. Euro. Aufgrund von Berechnungen für 2010 kostet im Polizeieinsatz die Flugstunde mit dem Transporthubschrauber 5.942 Euro und mit dem Einsatzhubschrauber 2.730 Euro.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Einsatzhubschrauber MD 902 Explorer**

Nach der Konzeption waren sechs Einsatzhubschrauber zwingend gleichzeitig erforderlich, davon fünf im täglichen Dienst. Nach der Auswertung der Einsätze ist der tägliche und gleichzeitige Bedarf geringer. Mit drei einsatzklaren Maschinen kann der tägliche Dienst bewältigt werden. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre ist an nahezu allen Tagen eine Einsatzreserve von einem Hubschrauber vorhanden. Dies muss bei der Aufgabenanalyse und der künftigen Ausstattung der Hubschrauberstaffel berücksichtigt werden.

#### **3.2 Transporthubschrauber EC 155**

Die Hubschrauberstaffel ist mit den Transporthubschraubern über Bedarf ausgestattet. Deshalb und wegen der hohen Kosten sind dringend Alternativen zu suchen, zumal die Triebwerke beider Maschinen voraussichtlich 2015 für 1,5 Mio. Euro grundüberholt werden müssen. Beide Maschinen könnten veräußert werden.

#### **3.3 Neuausrichtung der Hubschrauberstaffel**

Die Konzeption für die Hubschrauberstaffel muss neu ausgerichtet werden. Das Land sollte künftig nur noch ein Hubschraubermuster verwenden. Nach einer kritischen Aufgabenanalyse ist die Zahl der Hubschrauber und der Besatzungsmitglieder dem Bedarf anzupassen und zu reduzieren.

Die bisherigen Aufgabenfelder sollten einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden. So wurden noch viele Einsätze zur Verkehrsaufklärung geflogen. Geprüft werden sollte, ob Flüge zu diesem Zweck reduziert oder ganz entfallen können. In anderen Bundesländern haben solche Flüge eine deutlich geringere Bedeutung.

Mit nur noch einem Hubschraubermuster lassen sich Kosten für Personal und Sachmittel einsparen. So könnte ein Drittel der fliegerischen Lizenzen und damit auch ein Teil der jährlichen Trainingseinheiten eingespart werden.

Die vorhandenen zwei Transporthubschrauber und sechs Einsatzhubschrauber sollten in den nächsten Jahren durch sechs Polizeieinsatzhubschrauber eines Musters ersetzt werden. Sollte sich nach der Neubeschaffung der Hubschrauber ein begründeter unabweisbarer Bedarf für ein weiteres Fluggerät ergeben, wäre zu prüfen, ob dafür ein Flächenflugzeug geeignet ist.

### **3.4 Fliegendes Personal**

Wir halten den Personalbestand von 43 bzw. nach den Altersabgängen 41 lizenzierten Beamten für zu hoch. Die Zahl der Piloten und Flugtechniker sollte nach Aufgabenkritik und der Optimierung der Ablauf- und Aufbauorganisation neu berechnet und auf den notwendigen Bedarf zurückgeführt werden. Wir sehen ein Einsparpotenzial von mindestens sechs Stellen.

Bei Umsetzung der Empfehlungen ergibt sich ein Einsparpotenzial von mindestens einmalig 7 Mio. Euro an Investitions- und Ausbildungskosten sowie jährlich 275.000 Euro an Personalkosten.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Nach Auffassung des Innenministeriums können Aufgaben, Fluggeräteausrüstung, Personalbestand, Qualifikation des Personals sowie Einsparungen bei der Hubschrauberstaffel erst nach den Ergebnissen einer polizeiinternen Arbeitsgruppe zur Neuausrichtung definiert werden. Im Übrigen sieht auch das Innenministerium die Notwendigkeit, die bisherige Konzeption und die Kosten der Hubschrauberstaffel auf den Prüfstand zu stellen.

## **Logistikzentrum Baden-Württemberg (Kapitel 0320)**

**Mit seinem Logistikzentrum kann das Land Beschaffungen und Vergaben wirtschaftlich von zentraler Stelle aus erledigen. Optimierungen sind aber erforderlich.**

### **1 Ausgangslage**

Das Logistikzentrum Baden-Württemberg (LZBW) ist aus der 1953 gegründeten Landesbeschaffungsstelle der Polizei hervorgegangen und wird seit 2001 als Landesbetrieb geführt.

Das LZBW hat folgende Aufgaben:

- Belieferung der Polizei, des Justizvollzugsdienstes, der Behörden und sonstiger öffentlicher Stellen in Baden-Württemberg mit dienstlicher Kleidung und Ausrüstung;
- Beschaffung aller Bedarfsgegenstände nach der Beschaffungsanordnung (BAO);
- Bereitstellung eines elektronischen Ausschreibungsverfahrens mit Vergabevorschlag (e-Vergabe-Service) für Behörden des Landes und andere öffentliche Auftraggeber;
- Dienstleistungen für öffentliche Stellen außerhalb von Baden-Württemberg. So beliefert das LZBW die hessische Justiz und Polizei mit Dienstkleidung.

Ab Oktober 2008 kam es zu Störungen in den Betriebsabläufen der Einrichtung. Davon betroffen waren alle Kunden- und Produktbereiche mit Ausnahme des elektronischen Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens. Mehr als 50.000 Verwaltungskunden sowie Behörden und Dienststellen des Landes konnten monatelang nicht auf das elektronische Bestell- und Lieferverfahren zugreifen. Erst ab März 2009 hat sich die Lage normalisiert. Diese Probleme wurden in den Gremien des Landtags diskutiert und führten zu der Anregung an die Finanzkontrolle, zu prüfen, ob das Logistikzentrum seinen Aufgaben gerecht werden kann.

Das Innenministerium prüft, ob das Bekleidungswesen der Polizei zumindest in Teilen einem privaten Dienstleister übertragen werden soll (sogenannte Systemversorgung). Eine solche Privatisierung würde die Aufgaben des LZBW grundlegend ändern.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Organisation**

Das LZBW ist weitgehend sachgerecht organisiert. Allerdings verursachen die vorhandenen Lagermöglichkeiten lange Wege- und damit Bearbeitungs-

zeiten. Moderne technische Lagersysteme sind nicht im Einsatz. Vom Personal muss sehr viel Handarbeit bei der Kommissionierung und Verpackung geleistet werden.

## **2.2 Personal**

Der Landesbetrieb hat aktuell 45 Personalstellen. Einige Stellen waren in den letzten Jahren wegen Personalwechsels immer wieder vorübergehend nicht besetzt. Für die verschiedenen Verwaltungsaufgaben steht jeweils nur eine Stelle ohne Vertretung zur Verfügung. Trotzdem konnte das LZBW seine Aufgaben im Wesentlichen bewältigen. Die Zahl der Stellen ist für die derzeitigen Daueraufgaben ausreichend, aber auch notwendig.

## **2.3 IuK-Aufgaben**

Das Innenministerium hat Anfang 2008 angeordnet, die LZBW-eigenen SAP-Systeme einschließlich der elektronischen Shops auf das landeseinheitliche SAP-System (Landesmaster) umzustellen und den Betrieb auf das NSI-Competence Center des Finanzministeriums (NSI-CC) zu übertragen. Den Betrieb der Bürokommunikation und der Netzdienste hat das Logistikzentrum hingegen 2010 auf das Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg (IZLBW) übertragen. Dadurch verringern sich die Ausgaben des Landes.

Die Umstellung der IuK-Systeme für die Warenwirtschaft und das Rechnungswesen auf den SAP-Landesmaster im Oktober 2008 schlug fehl. Das zentrale elektronische Bestellwesen für die Landesverwaltung einschließlich der Polizeiversorgung war - zum Teil ein halbes Jahr - nicht nutzbar. In dieser Zeit mussten große Datenmengen nachgepflegt und Systeme mehrmals getestet werden. Schließlich mussten noch mehr als 150 Zusatzprogramme entwickelt und installiert werden, um die standardisierten SAP-Basis-Programme an die Bedürfnisse des LZBW anzupassen.

Erst Mitte 2009 waren die Probleme weitgehend behoben. Der monatelange Ausfall der elektronischen Shops ließ massive Zweifel an der Leistungsfähigkeit des Landesbetriebs aufkommen. Das LZBW hat den Ausfall der elektronischen Shops jedoch nicht zu vertreten. Letztlich waren das für die Umstellung der IuK-Systeme auf den SAP-Landesmaster verantwortliche NSI-CC und das LZBW der Komplexität der Anforderungen nicht gewachsen. Auch eine vorübergehende Weiternutzung der Alt-Systeme war nicht möglich, da sie nicht rechtzeitig eingeplant worden war.

## **2.4 Aufsicht**

Nach dem Betriebs- und Finanzstatut des LZBW führen das Innen- und das Wirtschaftsministerium die Fachaufsicht über das LZBW. Weisungen sollen im Vorfeld durch die fünf Vertreter im Verwaltungsrat abgestimmt werden, dem auch ein Vertreter des Finanzministeriums angehört.

Die Ministerien und der Verwaltungsrat haben ihre Aufsicht in den letzten Jahren nicht immer ausreichend wahrgenommen. Auf der anderen Seite fehlte es aber auch an klaren und eindeutigen Aussagen des Landesbetriebs zur Geschäftsentwicklung.

Die Verfahren zur Feststellung der Jahresabschlüsse dauerten bis zu 29 Monate, obwohl hierfür nur elf Monate vorgesehen sind. Der Wirtschaftsprüfer konnte sein Testat deshalb nur unter Vorbehalt erteilen. Über besondere Initiativen des LZBW, z. B. über die Rechtmäßigkeit von Umsatzprovisionen, konnte sich der Verwaltungsrat bis heute nicht verständigen. Grundsätzliche Entscheidungen über dauerhaft auszubringende Personalstellen wurden jahrelang verzögert. Investitionsentscheidungen wurden trotz vorheriger Zustimmung von den Ministerien Jahre später wieder infrage gestellt.

## 2.5 Ergebnisse der Geschäftstätigkeit

Bereits im Bericht zum Jahresabschluss 31.12.2009 hat der Wirtschaftsprüfer Anregungen der Finanzkontrolle, die die Transparenz erhöhen sollten, aufgegriffen. Er hat darin die Erträge und Aufwendungen differenziert dargestellt. Dadurch kann der Bedarf an Landesmitteln bei der Abrechnung des Wirtschaftsplans nachvollziehbar dokumentiert werden. Zudem hat der Wirtschaftsprüfer auf der Basis einer Betriebsabrechnung die Jahresergebnisse der einzelnen Betriebsparten gesondert ausgewiesen.

Das LZBW kann nur in wenigen Bereichen Entgelte erheben, welche die laufenden Betriebskosten decken. Daher sind die Spartenergebnisse per saldo negativ, vor allem, wenn die Liegenschaftskosten berücksichtigt werden. Dies geschah bislang nicht. Die betriebswirtschaftlichen Spartenergebnisse für 2009 sind im Einzelnen in folgender Tabelle dargestellt.

Tabelle: Spartenergebnisse des Jahres 2009 (in Tausend Euro)

Dienstkleidung Polizei Baden-Württemberg	Ausrüstung Polizei Baden-Württemberg	Sonstige Kunden Baden-Württemberg	Hessen-Kooperation	Beschaffungsanordnung - Aufgaben	Summe
-1.310	-174	-181	-85	-389	-2.139

Die ungedeckten Betriebskosten müssen aus Landesmitteln finanziert werden. Allerdings stellen die ermittelten negativen Ergebnisse der Betriebsparten nicht den tatsächlichen monetären Zuschussbedarf dar, weil nach kaufmännischen Grundsätzen gebucht wird. Beispielsweise ist das Ergebnis bei der Dienstkleidung durch eine Sonderabschreibung von 800.000 Euro belastet, weil auf blaue Uniformen umgestellt wurde. Tatsächlich müssen hierfür keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden.

Das LZBW bedient aber auch mehrere Kunden außerhalb der Landesverwaltung. Hierzu gehören neben der Polizei und der Justiz in Hessen auch kommunale Auftraggeber in Baden-Württemberg. Bei diesen Kunden decken die Entgelte die Betriebskosten nicht. Das Land subventioniert somit die Geschäfte mit externen Kunden, z. B. 2009 mit 157.000 Euro.

## **2.6 Aufgaben nach der Beschaffungsanordnung**

Nach der BAO müssen die Dienststellen des Landes - mit Ausnahme der Hochschulen - an der gemeinsamen Beschaffung teilnehmen. Das wird nicht immer beachtet. Allerdings kann das Abrufverhalten der Dienststellen des Landes nicht umfassend dargestellt werden, weil die statistischen Daten des LZBW unzureichend sind:

- Die Kundenlisten sind nicht auf aktuellem Stand.
- Die mehr als 3.000 Zugangsberechtigungen besitzen keine eindeutige Zuordnung zu einer Dienststelle.

Nur bei der e-Vergabe werden die Servicekosten des LZBW vollständig durch Entgelte gedeckt. Die übrigen Leistungen des LZBW werden nicht verursachungsgerecht entgolten; der Fehlbetrag wird vielmehr über Landeszuschüsse finanziert.

Die gemeinsame Beschaffung und der e-Vergabe-Service verschaffen den Dienststellen des Landes Preisvorteile und mindern deren Verwaltungsaufwand. Die Betriebskosten des LZBW dafür liegen bei 600.000 Euro. Das LZBW hat ausreichend Ressourcen, um ein Beschaffungsvolumen von 25 Mio. Euro zu bewältigen. Ein Aufschlag von gut zwei Prozent hierauf wäre ausreichend, um die Betriebskosten zu decken.

## **2.7 Systemversorgung bei der Bekleidungswirtschaft der Polizei**

Das Innenministerium beziffert die Kosten einer Systemversorgung einschließlich Umsatzsteuer überschlägig mit jährlich 12,8 Mio. Euro. Das Land beteiligt sich bisher mit etwa 3,4 Mio. Euro an den Kosten für die Dienstkleidung der Polizisten. Damit würde eine Deckungslücke von 9,4 Mio. Euro gegenüber den bisherigen jährlichen Aufwendungen des Landes für die polizeiliche Dienstkleidung entstehen, deren Finanzierung ungeklärt ist.

## **3 Empfehlungen**

Beschaffungs- und Logistikaufgaben zu bündeln sowie ein e-Vergabe-Service an zentraler Stelle ist wirtschaftlich, zweckmäßig und zukunftsfähig. Dies erschließt unter anderem Synergien im Vergabewesen, bei der Nutzung der technischen Infrastruktur und der Netzanbindung. Gleichzeitig werden die Verwaltungen von diesen Aufgaben entlastet. Das Modell LZBW sollte deshalb weiterentwickelt werden.

- Im Logistikbereich sollte das LZBW die Arbeitsabläufe und den Warenumschlag optimieren.
- Die Anforderungen an die IuK-Fachverfahren des LZBW sind weiterhin sehr hoch. Die mehr als 150 Zusatzprogramme verursachen einen erheblichen Einarbeitungs- und Pflegeaufwand. Das zwischenzeitlich als Landesbetrieb organisierte Competence-Center (LCC, früher NSI-CC) sollte

das LZBW bei der Weiterentwicklung von Anwendungen auch künftig nachhaltig unterstützen.

- Der Verwaltungsrat des LZBW muss die wichtigsten Ressort- und Kundeninteressen bündeln. Dazu sollte er an der strategischen Geschäftsentwicklung des LZBW konstruktiver mitwirken. Er sollte Fragen zur Geschäftsführung, Personalausstattung, Rechnungslegung und Wirtschaftsplanung intern zügig klären. Den zuständigen Ministerien sollte er auf der Basis eindeutiger Fakten und Kennzahlen zur Geschäftsentwicklung abgestimmte Beschlussempfehlungen unterbreiten. Die Ministerien wiederum sollten den Verwaltungsrat gemeinsam stärken, etwa in Form abgestimmter Vorgaben. Verwaltungsrat und Ministerien müssen vor allem das Verfahren über die Feststellung und Genehmigung von Jahresabschlüssen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben deutlich beschleunigen. Auch das Einvernehmen über die Jahresergebnisse ist zügiger herzustellen.
- Die Entgelte für Leistungen an Kunden außerhalb der Landesverwaltung müssen erhöht werden, um die Kosten des Landes zu decken.
- Die Ministerien müssen in ihren Geschäftsbereichen die vorgeschriebene Teilnahme an der gemeinsamen Beschaffung sicherstellen. Hierzu muss das LZBW fundierte Daten über das Bestellverhalten der Dienststellen bereitstellen.
- Für die Hochschulen ist die Teilnahme an der gemeinsamen Beschaffung immer noch freiwillig. Um das Beschaffungsvolumen und damit die Wirtschaftlichkeit für das Land zu erhöhen, sollte deren Teilnahme forciert werden.
- Dem LZBW sollte zugestanden werden, schrittweise für die Leistungen nach der BAO ein kostendeckendes Entgelt von den Dienststellen zu verlangen.
- Vor einem Wechsel von der bisherigen Kontenwirtschaft bei der Polizeibekleidung zu einer Systemversorgung muss das Innenministerium nachvollziehbar darlegen, dass für das Land keine zusätzliche finanzielle Belastung entsteht.

#### **4 Stellungnahme der Ministerien**

Innenministerium, Wirtschaftsministerium und Finanzministerium tragen in der gemeinsamen Stellungnahme die Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend mit. Optimierungen der Arbeitsabläufe seien bereits vom Wirtschaftsprüfer geprüft worden. Die elektronischen Bestellsysteme würden in enger Zusammenarbeit zwischen dem LZBW und dem LCC ständig weiter verbessert. Auch wollen die beteiligten Ministerien künftig stärker auf ihre Kontroll- und Überwachungsrechte achten und sie effizient wahrnehmen.

Um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen, sollen auf der Basis einer verbesserten Spartenrechnung kostendeckende Entgelte von Kunden außerhalb der Landesverwaltung erhoben werden. Bei der gemeinsamen Beschaffung wollen die beteiligten Ministerien aber weiterhin auf ein kostendeckendes Entgelt der abrufenden Dienststellen verzichten.

Die Ministerien haben nicht dazu Stellung genommen, wie sie die Teilnahme an der gemeinsamen Beschaffung in ihren Geschäftsbereichen gewährleisten wollen. Sie begrüßen aber den Einsatz der Finanzkontrolle, die Hochschulen einzubeziehen.

Das Innenministerium bestätigt die Forderung des Rechnungshofs, dass die polizeiliche Bekleidungswirtschaft nur bei einer daraus folgenden Entlastung des Landeshaushalts umgestellt werden sollte.

## **5 Schlussbemerkung**

Die Landesdienststellen sollten die Angebote der zentralen Einrichtung noch stärker nutzen, damit sie selbst und das Land insgesamt deren Vorteile umfassend ausschöpfen können.

## **Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport**

### **Abiturprüfung 2010 (Kapitel 0416 und 0420)**

Die Abiturprüfung 2010 verursachte an den allgemeinbildenden Gymnasien deutlich höhere Kosten als an den beruflichen Gymnasien. Der abiturbedingte Unterrichtsausfall war an den allgemeinbildenden Gymnasien doppelt so hoch wie an den beruflichen Gymnasien. An beiden Schularten war nach der Abiturprüfung ein nicht genutztes Unterrichtspotenzial von insgesamt 285 Lehrervollzeitäquivalenten vorhanden.

#### **1 Ausgangslage**

Im Schuljahr 2009/2010 haben in Baden-Württemberg 542 öffentliche Gymnasien eine Abiturprüfung durchgeführt. Mit der Untersuchung an 514 Gymnasien - 348 allgemeinbildende und 166 berufliche - wurde erstmals ermittelt, welche Ressourcen für die Abiturprüfung insgesamt verwendet werden.

#### **2 Prüfungsergebnisse**

##### **2.1 Gesamtkosten**

Die Organisation und Durchführung der Abiturprüfung binden Arbeitszeit und verursachen Kosten. Die betreffenden Aufgaben lassen sich zu Tätigkeitsfeldern zusammenfassen und werden hier als Kostenblöcke betrachtet. In Tabelle 1 sind der Zeitaufwand und die Kosten für die einzelnen Tätigkeitsfelder dargestellt.

Tabelle 1: Zeitaufwand und Kosten

Tätigkeitsfeld	Allgemeinbildende Gymnasien		Berufliche Gymnasien		Gymnasien insgesamt	
	In Stunden	In Euro	In Stunden	In Euro	In Stunden	In Euro
Erstellung der schriftlichen Abituraufgaben	41.763	2.255.216	42.173	2.277.342	83.936	4.532.558
Beratung und Information über die Abiturprüfung	62.617	3.381.307	13.688	739.152	76.305	4.120.459
Durchführung der schriftlichen Prüfung	611.472	33.019.475	206.289	11.139.614	817.761	44.159.089
Durchführung der mündlichen Prüfung	138.449	7.476.238	63.606	3.434.715	202.055	10.910.953
Sonstige Leistungen	60.527	3.268.436	31.160	1.682.640	91.687	4.951.076
Summe	914.828	49.400.672	356.916	19.273.463	1.271.744	68.674.135

Die vorstehenden Berechnungen basieren auf den Angaben von 514 Schulen. Tatsächlich wurde 2010 jedoch an 542 Gymnasien die Abiturprüfung durchgeführt. Die auf 542 Gymnasien hochgerechneten Kosten ergeben 72,5 Mio. Euro.

Für jeden Abiturienten eines allgemeinbildenden Gymnasiums (insgesamt 28.210 Abiturienten) entstanden durchschnittliche Kosten von 1.751 Euro, für den eines beruflichen Gymnasiums (insgesamt 13.137 Abiturienten) 1.467 Euro.

Die Kosten je Abiturient sind bei den beruflichen Gymnasien um 16 Prozent geringer als bei den allgemeinbildenden. Würden die allgemeinbildenden Gymnasien deren Durchschnittskosten erreichen, wäre dies ein Effizienzgewinn von 8,0 Mio. Euro. Dies entspricht dem Wert von 87 Lehrervollzeitäquivalenten.

## 2.2 Unterrichtsausfall

Die Abiturprüfung bindet Arbeitszeit von Lehrkräften. Sie sind eingesetzt bei der Organisation und Durchführung des schriftlichen wie mündlichen Prüfungsteils und bei der Korrektur der Abituraufgaben. Diese Aufgaben müssen teilweise während der Unterrichtszeit geleistet werden. Der Unterrichtsausfall wegen der Abiturprüfung ist in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Unterrichtsausfall wegen der Abiturprüfung

Ausfallgründe	Allgemeinbildende Gymnasien			Berufliche Gymnasien		
	Unterrichts- stunden	In Prozent	Unterrichts- stunden je Schule	Unterrichts- stunden	In Prozent	Unterrichts- stunden je Schule
Schriftliches Abitur	8.204	5,5	24	6.874	19,0	41
Erstkorrektur	33.082	22,1	95	7.283	20,1	44
Zweitkorrektur	43.520	29,1	125	8.842	24,4	53
Drittkorrektur	9.283	6,2	27	995	2,7	6
Mündliches Abitur	52.034	34,7	150	11.355	31,4	68
Sonstige Gründe	3.573	2,4	10	864	2,4	5
Summe	149.696	100,0	431	36.213	100,0	217

Wegen der Abiturprüfung konnten insgesamt 185.909 Unterrichtsstunden nicht gehalten werden. Insbesondere führte der Einsatz der Lehrkräfte für die Korrekturen zu einem hohen Unterrichtsausfall. Auffallend ist, dass der Unterrichtsausfall je Schule bei allgemeinbildenden Gymnasien mit 431 Unterrichtsstunden etwa doppelt so hoch ist wie bei den beruflichen mit 217 Unterrichtsstunden. Die beruflichen Gymnasien sind offensichtlich besser in der Lage als die allgemeinbildenden Gymnasien, Unterrichtsausfall wegen der Abiturprüfung zu vermeiden.

### 2.3 Lehrkräfteeinsatz nach der Abiturprüfung

Der Unterricht für die Abiturienten endet mit der Bekanntgabe der Ergebnisse der schriftlichen Abiturprüfung. Da die Lehrkräfte nach dem Bekanntgabetermin nicht mehr unterrichten, besteht ein freies Unterrichtspotenzial. Von diesem freien Potenzial wurden der ersatzweise gehaltene Unterricht sowie der Einsatz für sonstige schulische Zwecke (z. B. Schullandheimaufenthalt) abgezogen. Die so errechnete Differenz bildet das von den Gymnasien nicht genutzte Unterrichtspotenzial. Tabelle 3 gibt die Berechnung wieder.

Tabelle 3: Lehrkräfteeinsatz nach der Abiturprüfung

Bezeichnung	Allgemeinbildende Gymnasien		Berufliche Gymnasien		Gymnasien insgesamt	
	Unterrichtsstunden	In Prozent	Unterrichtsstunden	In Prozent	Unterrichtsstunden	In Prozent
Freies Unterrichtspotenzial	245.844	100,0	124.769	100,0	370.613	100,0
Gehaltener Unterricht	49.324	20,1	11.907	9,5	61.231	16,5
Einsatz für schulische Zwecke	17.463	7,1	13.337	10,7	30.800	8,3
Nicht genutztes Unterrichtspotenzial	179.057	72,8	99.525	79,8	278.582	75,2

Beide Schularten nutzen mehr als zwei Drittel des verfügbaren Unterrichtspotenzials nicht. Im Schuljahr 2009/2010 bestand ein nicht genutztes Unterrichtspotenzial von 278.582 Unterrichtsstunden. Dieses entspricht der Unterrichtsleistung von 285 Lehrervollzeitäquivalenten mit einem Wert von 26,3 Mio. Euro.

#### 2.4 Korrektur der schriftlichen Abiturleistung

Lehrkräfte erhalten für die Erst- und Drittkorrektur bis zu zwei und für die Zweitkorrektur bis zu drei unterrichtsfreie Tage. Hierdurch werden sie für ihren erhöhten Korrekturaufwand beim Abitur entlastet. Der Aufwand und die Entlastung für die Korrektur der schriftlichen Abiturleistungen durch Korrekturtage (umgerechnet in Stunden) ist in Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4: Aufwand und Entlastung für die Korrektur der schriftlichen Abiturleistung

	Allgemeinbildende Gymnasien			Berufliche Gymnasien		
	Aufwand	Entlastung		Aufwand	Entlastung	
	In Stunden	In Stunden	In Prozent	In Stunden	In Stunden	In Prozent
Erstkorrektur	232.935	83.890	36,0	84.397	19.906	23,6
Zweitkorrektur	213.765	107.006	50,1	69.751	21.443	30,7
Drittkorrektur	65.453	24.116	36,8	7.388	2.526	34,2
Summe	512.153	215.012	42,0	161.536	43.875	27,2

Die Lehrkräfte der allgemeinbildenden Gymnasien erhielten 42 Prozent, die der beruflichen Gymnasien 27,2 Prozent Entlastung für ihren Aufwand durch Korrekturtag.

## 2.5 Aufgabenkommissionen

Mit der Erstellung der schriftlichen Abituraufgaben wurden für die Abiturprüfung 2010 insgesamt 55 Kommissionen betraut, 24 für allgemeinbildende und 31 für berufliche Gymnasien. Die Vorsitzenden der Aufgabenkommissionen bezifferten den Aufwand der wesentlichen Aufgabenbereiche und Arbeitsschritte der Kommissionen. Zum Aufwand gehört, die Aufgabenvorschläge anzufordern und zu bearbeiten, die Abituraufgaben fertigzustellen und Verwaltungsaufgaben.

Das Erstellen der schriftlichen Abituraufgaben für berufliche Gymnasien verursacht einen insgesamt höheren Aufwand als bei den allgemeinbildenden Gymnasien. Eine Ursache hierfür ist der größere Fächerkanon bei den beruflichen Gymnasien.

Auffallend ist auch die große Bandbreite des fächerspezifischen Aufwands der einzelnen Kommissionen in beiden Schularten. Bei den allgemeinbildenden Gymnasien lag er zwischen 24 Stunden für das Fach Griechisch und 1.499 Stunden für das Fach Geographie; bei den beruflichen Gymnasien lag er zwischen 94 Stunden für das Fach Englisch und 2.381 Stunden für Mathematik ohne Computer-Algebra-Systeme.

### 3 Bewertung

Organisation und Durchführung der Abiturprüfung werden durch die einschlägigen Abiturverordnungen bestimmt. Daran haben sich die Gymnasien zu halten. Unterschiede bestehen jedoch beim Aufwand für die einzelnen Tätigkeitsfelder, den allgemeinen Auswirkungen auf den Unterrichtsbetrieb und dem Einsatz der Lehrkräfte nach der Abiturprüfung.

Die allgemeine Hochschulreife kann an allgemeinbildenden wie an beruflichen Gymnasien erworben werden. Das Prüfungsniveau und der Prüfungsumfang sind nahezu gleich. Jedoch binden die allgemeinbildenden Gymnasien hierfür deutlich mehr Ressourcen als die beruflichen Gymnasien. So sind die durchschnittlichen Gesamtkosten je Abiturient bei den beruflichen Gymnasien um 16 Prozent geringer als bei den allgemeinbildenden Gymnasien. Auch ist der Unterrichtsausfall wegen der Abiturprüfung bei den beruflichen Gymnasien auffallend niedriger.

Die beruflichen Gymnasien organisieren ihren Abiturprüfungsprozess offensichtlich effizienter. Deren Verfahrensweise könnte ungeachtet der schularttypischen Unterschiede den allgemeinbildenden Gymnasien als Orientierung dienen.

Die Untersuchung verdeutlicht auch, dass in beiden Schularten insgesamt ein beachtliches nicht genutztes Unterrichtspotenzial von 285 Lehrervollzeit-äquivalenten vorhanden ist. Dieses entsteht, weil der Unterricht für die Abiturienten nach der Bekanntgabe des Ergebnisses der schriftlichen Abiturprüfung endet. Zwar sind die Lehrkräfte der Abitursekurse durch die einschlägigen Korrekturen der schriftlichen Prüfungsleistungen zusätzlich belastet. Sie erhalten jedoch durch die Korrekturtage einen Zeitausgleich von mehr als einem Drittel ihres Aufwandes.

Die einzelnen Aufgabenkommissionen unterscheiden sich in der Zahl ihrer Mitglieder und der Zeit, die sie für ihre Arbeit verwenden. Die Gründe hierfür können aus den vorliegenden Daten und Informationen nicht erklärt werden.

### 4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt,

- den Abiturprüfungsprozess bei den allgemeinbildenden Gymnasien effizienter zu gestalten und sich hierbei an den Kennzahlen für die beruflichen Gymnasien zu orientieren;
- den abiturbedingten Unterrichtsausfall, insbesondere bei den allgemeinbildenden Gymnasien, weiter zu verringern;
- das nicht genutzte Unterrichtspotenzial in beiden Schularten soweit als möglich zu erschließen (z. B. durch geeignete Arbeitszeitmodelle);
- zu prüfen, ob die Arbeit der Aufgabenkommissionen optimiert werden kann.

## **5 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Kultusministerium schließt sich grundsätzlich den Empfehlungen des Rechnungshofes an. Es werde die allgemeinbildenden Gymnasien bitten, alle Möglichkeiten zu überprüfen, um den Abiturprüfungsprozess effizienter zu gestalten und den Unterrichtsausfall weiter zu verringern. Auch seien die im Kultusministerium mit der Abiturprüfung befassten Referate in engem Kontakt und würden sich weiterhin über Optimierungsmöglichkeiten austauschen. Anders als der Rechnungshof wertet das Ministerium das nicht genutzte Unterrichtspotenzial. Es führt aus, dass Lehrkräfte, die mit großem Engagement und hohem zeitlichen Aufwand Kurse zu einer Abiturprüfung geführt haben, vermehrt für Aufsichten, Krankheitsvertretungen und Begleitungen bei außerunterrichtlichen Veranstaltungen eingesetzt würden. Betrachte man den Abiturprozess „gesamtsystemisch“, hätten die Lehrkräfte einen großen Teil des nach dem Abitur ausfallenden Unterrichts vorgearbeitet im Rahmen der Erstellung der Abituraufgaben wie auch bei der Durchführung des Abiturs.

## **6 Schlussbemerkung**

Der Aufwand der Lehrkräfte für die Erstellung der schriftlichen Abituraufgaben betrug 84.000 Stunden und entspricht 48.000 Unterrichtsstunden. Dagegen beträgt das nicht genutzte Unterrichtspotenzial 278.500 Unterrichtsstunden. Die Aufrechnung ist nicht ausgeglichen. Im Übrigen gehören die vom Kultusministerium angeführten Tätigkeiten zu den Dienstpflichten der Lehrkräfte, unabhängig von deren Deputat. Sie können daher nicht gegen das ungenutzte Unterrichtspotenzial aufgerechnet werden.

## Einzelplan 05: Justizministerium

### Vollzugliches Arbeitswesen (Kapitel 0508)

**Der Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen kann sein jährliches Betriebsergebnis durch optimierte Betriebsstrukturen um mindestens 2 Mio. Euro verbessern. Die Erstattungsleistungen des Landes an den Landesbetrieb für Ausbildung und Hilfstätigkeiten sollen gesenkt, die Erstattungen des Landesbetriebs an das Land für Personal und die Ablieferungen sollen erhöht werden.**

#### 1 Ausgangslage

Die Justizvollzugsanstalten in Baden-Württemberg waren 2009 mit 7.639 Gefangenen belegt, von denen 4.067 beschäftigt waren. Die Gefangenen arbeiteten überwiegend in Betriebsstätten, die sich in Eigenbetriebe einschließlich Ausbildungsbetriebe, Unternehmerbetriebe, arbeitstherapeutische Betriebe und Versorgungsbetriebe gliedern. Außerhalb der Betriebsstätten waren Gefangene mit Hilfstätigkeiten (z. B. für Reinigung) beschäftigt, Schüler oder Freigänger.

Das Land hat die Betriebsstätten der Justizvollzugsanstalten - mit Ausnahme der Versorgungsbetriebe - 2001 im Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen (LB VAW) zusammengefasst. Der LB VAW übernimmt auch die Auszahlung der Löhne für die in den Versorgungsbetrieben und außerhalb der Betriebsstätten eingesetzten Gefangenen.

Der LB VAW besteht aus der Zentralen Steuerungsstelle im Justizministerium und 17 Niederlassungen in den Justizvollzugsanstalten. Für die Niederlassungen des LB VAW waren 2009 insgesamt 484 Landesbedienstete tätig.

Der LB VAW hatte 2009 Erträge von 36 Mio. Euro, davon 25 Mio. Euro Umsatzerlöse und 10,5 Mio. Euro Erstattungsleistungen des Landes für betriebsfremde Zwecke. Bei den Aufwendungen von 36 Mio. Euro spielte der Personalaufwand für die Landesbediensteten mit 9,5 Mio. Euro und für die Gefangenen mit 13 Mio. Euro die dominierende Rolle. Im Wirtschaftsplan des LB VAW sind erhebliche Kosten nicht enthalten, die dem Land für die Gefangenenbeschäftigung entstehen, z. B. Gebäudekosten.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob der LB VAW seine Aufgaben wirtschaftlich erfüllt und die angestrebte betriebswirtschaftliche Steuerung stattfindet. Dabei ist zu beachten, dass die Vollzugsziele Resozialisierung der Gefangenen und Sicherheit der Bevölkerung nicht beeinträchtigt werden dürfen.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Steuerung des Landesbetriebs**

Der LB VAW wird über Zielvereinbarungen mit einem Kennzahlensystem gesteuert. Das Justizministerium legte als Hauptziele des LB VAW die „Gefangenenbeschäftigung“ und die „wirtschaftliche Aufgabenerfüllung“ fest. Kennzahlen sind die „Zahl der beschäftigten Gefangenen“ und das „Betriebsergebnis“. Der LB VAW hat einen Prozess zur Strategieentwicklung eingeleitet.

Der LB VAW verfügt heute über das erforderliche Instrumentarium für eine betriebswirtschaftliche Steuerung. Bei der gerade laufenden Strategieentwicklung sollte dieses Instrumentarium verstärkt genutzt werden, um die Betriebsstrukturen in den Niederlassungen zu optimieren. Die Zentrale Steuerungsstelle im Justizministerium sollte darauf hinwirken, dass die Niederlassungen intensiver zusammenarbeiten.

### **2.2 Betriebsstrukturen**

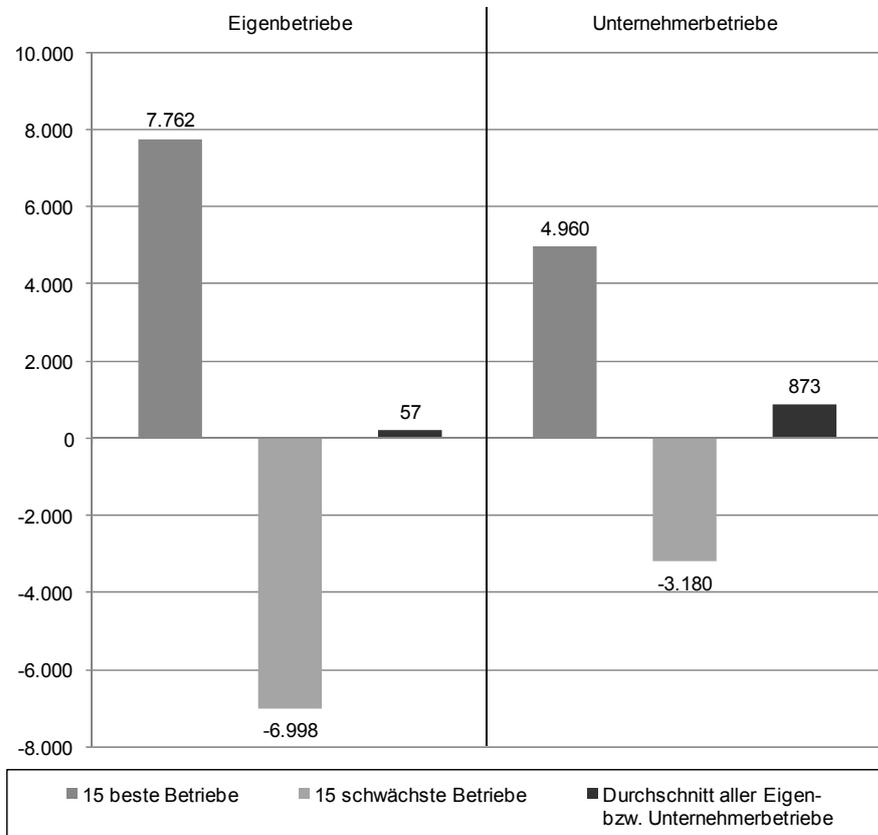
Die unternehmerische Tätigkeit des LB VAW entfaltet sich im Wesentlichen in den 93 Eigenbetrieben und 85 Unternehmerbetrieben. Dort arbeiteten 1.826 Gefangene. In den Eigenbetrieben stellt der LB VAW Produkte mit eigenen Maschinen und Anlagen her. In den Unternehmerbetrieben führt der LB VAW als eine Art „verlängerte Werkbank“ Lohnarbeiten für externe Unternehmer mit deren Betriebsmitteln durch.

Die betriebswirtschaftliche Steuerung des LB VAW muss auf Betriebsebene ansetzen. Der Rechnungshof hat einen Betriebsvergleich der Eigen- und Unternehmerbetriebe durchgeführt. Ausbildungsbetriebe blieben hierbei außer Betracht. Dem Betriebsvergleich liegt das Jahr 2008 zugrunde, weil das Jahr 2009 durch die Wirtschaftskrise negativ beeinflusst wurde.

Die Betriebsergebnisse der Eigen- und Unternehmerbetriebe weisen erhebliche Unterschiede auf. Die jeweils 15 besten Eigen- und Unternehmerbetriebe erzielten Überschüsse von 2,5 Mio. Euro, die jeweils 15 schwächsten Eigen- und Unternehmerbetriebe Defizite von 1,2 Mio. Euro. Der Überschuss des gesamten LB VAW betrug 2 Mio. Euro.

Eine Analyse der Betriebsergebnisse 2008 in den Eigen- und Unternehmerbetrieben ist in der Abbildung dargestellt. Als Kennzahl wird das Betriebsergebnis je Gefangener ausgewiesen.

Abbildung: Betriebsergebnis je Gefangener 2008 in den Eigen- und Unternehmerbetrieben (in Euro)



Unternehmerbetriebe erzielten im Durchschnitt höhere Überschüsse je Gefangener als Eigenbetriebe. Allerdings übertrafen die besten Eigenbetriebe mit einem Überschuss von 7.762 Euro je Gefangener die besten Unternehmerbetriebe (4.960 Euro je Gefangener).

Kleine Eigenbetriebe waren mit einem Defizit von 1.099 Euro je Gefangener deutlich unwirtschaftlicher als große Eigenbetriebe mit Überschüssen von 956 Euro je Gefangener.

Spartenvergleiche zeigen, dass insbesondere Schreinereien, die am Büromöbelprogramm des Landes teilnehmen, hohe Überschüsse erzielten. Einzelne landwirtschaftliche Betriebe wiesen große Defizite auf.

Die Betriebsergebnisse je Gefangener der besten und der schwächsten Eigenbetriebe differierten um fast 15.000 Euro. Wenn der LB VAW das Betriebsergebnis um 1.000 Euro je Gefangener verbessert, erhöhen sich die Überschüsse des LB VAW um 2 Mio. Euro.

Die erheblichen Unterschiede in den Betriebsergebnissen müssen Anlass sein, die Betriebsstrukturen grundlegend zu überprüfen. Dabei sollten erfolgreiche Geschäftsfelder zulasten stark defizitärer Geschäftsfelder ausgeweitet werden. Insbesondere die hohen Defizite der schwächsten Eigen- und Unternehmerbetriebe sind nicht vertretbar. Wenn die Betriebsstrukturen

unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten optimiert werden, kann das Betriebsergebnis des LB VAW um mindestens 2 Mio. Euro verbessert werden.

### **2.3 Erstattungsleistungen des Landes**

Das Land erstattete dem LB VAW 2009 Aufwendungen für betriebsfremde Leistungen von 10,5 Mio. Euro. In den Bereichen Arbeitstherapie, Versorgung und schulische Bildung übernimmt das Land die tatsächlichen Defizite. Nur im Ausbildungsbereich werden Pauschalsätze erstattet. Diese Pauschalsätze sind zu hoch. Der LB VAW hat dadurch im Ausbildungsbereich 2009 Überschüsse von 0,5 Mio. Euro erzielt. Das Justizministerium hat die Pauschalsätze zwar 2010 gesenkt, es sind jedoch weitere Überschüsse von 0,2 Mio. Euro erzielt worden. Die Erstattungsleistungen im Ausbildungsbereich sollten gleichfalls nur die tatsächlichen Defizite ausgleichen.

Das Land erstattet dem LB VAW die tatsächlichen Defizite für die Versorgungsbetriebe (z. B. Küchen) und für Hilfstätigkeiten (z. B. Reinigungskräfte). Nach der Geschäftsordnung des LB VAW sollen maximal 10 Prozent der Gefangenen mit Hilfstätigkeiten beschäftigt werden. Diese Obergrenze wurde 2009 um 117 Gefangene überschritten. Dies führte zu erhöhten Erstattungsleistungen des Landes von 0,4 Mio. Euro. Die Erstattungsleistungen für Hilfstätigkeiten sollten bei dieser Obergrenze gedeckelt werden.

### **2.4 Erstattungsleistungen des Landesbetriebs**

Der LB VAW nimmt für seine Tätigkeiten Bedienstete des Justizministeriums und der Justizvollzugsanstalten in Anspruch. Er erstattet dem Land für die bei ihm eingesetzten Landesbediensteten lediglich 50 Prozent der Dienstbezüge zuzüglich eines Versorgungszuschlags. Dabei geht das Justizministerium davon aus, dass die Landesbediensteten im LB VAW nur zu 50 Prozent für betriebliche Zwecke und ansonsten für vollzugliche Zwecke eingesetzt werden. Der LB VAW erstattete 2009 für 484 Landesbedienstete 9,5 Mio. Euro.

Die im Verwaltungsbereich eingesetzten 77 Landesbediensteten des LB VAW sind nur in geringem Umfang für vollzugliche Zwecke tätig. Die Personalkostenerstattung von 50 Prozent erscheint zu niedrig. Erstattete der LB VAW für das Verwaltungspersonal 80 Prozent der Personalkosten, erhöhten sich die Erstattungsleistungen an das Land um 0,9 Mio. Euro.

Aufwendungen für die Beihilfe der Landesbediensteten werden bislang nicht in die Personalkostenerstattung an das Land einbezogen. Eine anteilige Erstattung der Beihilfeaufwendungen würde sich auf 0,6 Mio. Euro belaufen.

### **2.5 Gefangenenlöhne**

Der LB VAW zahlte 2009 Gefangenenlöhne von 10,3 Mio. Euro. Der Rechnungshof hatte in der Denkschrift 2001, Beitrag Nr. 12, festgestellt, dass die Justizvollzugsanstalten die Entlohnungsvorschriften nicht immer korrekt angewendet hatten.

Nach der aktuellen Untersuchung setzt der LB VAW die Entlohnungsvorschriften insgesamt restriktiver um. Zwischen den Justizvollzugsanstalten bestehen gleichwohl noch deutlich unterschiedliche Verfahrensweisen. In einzelnen Justizvollzugsanstalten war die Einstufung in Vergütungsstufen, die Gewährung von Leistungszulagen und die Festlegung von Zeitgraden im Leistungslohn weiterhin - gemessen an den Vorgaben - zu hoch.

## **2.6 Finanzsituation**

Die Wirtschaftspläne des LB VAW sahen seit 2001 keine oder allenfalls geringe Ablieferungen an das Land vor. Überplanmäßige Überschüsse verblieben regelmäßig zu 50 Prozent im LB VAW, nur die restlichen 50 Prozent wurden an das Land abgeliefert. Dadurch konnte der LB VAW seine Forderungen an Banken und das Kassenguthaben stark erhöhen. So stiegen die bei der Landesoberkasse "geparkten" Mittel des LB VAW von 7,9 Mio. Euro auf 14,5 Mio. Euro. Das jährliche Investitionsvolumen des LB VAW betrug dagegen nur zwischen 1,4 Mio. Euro bis 2,4 Mio. Euro.

Der LB VAW hätte in den vergangenen Jahren deutlich höhere Ablieferungen an das Land leisten können. So wurde das Betriebsergebnis des LB VAW allein durch die gesunkenen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung der Gefangenen 2007 bis 2009 um 6,3 Mio. Euro verbessert.

## **3 Empfehlungen**

Der Rechnungshof empfiehlt:

- Die Betriebsstrukturen des LB VAW sind mit dem Ziel zu optimieren, das jährliche Betriebsergebnis um mindestens 2 Mio. Euro zu verbessern.
- Die Erstattungsleistungen des Landes an den LB VAW für Ausbildung und Hilfstätigkeiten sollten um 0,6 Mio. Euro gesenkt werden.
- Die Erstattungen des LB VAW an das Land für Personalkosten der Verwaltungsbediensteten sind auf 80 Prozent zu erhöhen. Der Beihilfeaufwand ist in die Personalkostenerstattung einzubeziehen. Damit steigen die Erstattungen an das Land um 1,5 Mio. Euro.
- Einzelne Justizvollzugsanstalten wenden die Vorschriften zur Gefangenenentlohnung nicht stringent genug an. Sie sollten die Praxis der anderen Justizvollzugsanstalten übernehmen.
- Im Staatshaushaltsplan sollten jährliche Ablieferungen des LB VAW an das Land veranschlagt werden, um die weiteren Aufwendungen des Landes für die Gefangenenarbeit zumindest teilweise zu kompensieren. Die Eigenmittel des LB VAW sind zu begrenzen.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Justizministerium will die Empfehlung des Rechnungshofs aufgreifen und die Betriebsstrukturen des LB VAW unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten überprüfen. Im Vergleich zu den Vollzugszielen Resozialisierung der Gefangenen und Sicherheit der Bevölkerung hätten jedoch rein betriebswirtschaftliche Ziele nur nachrangiges Gewicht. Es sei eine eher unrealistische Zielvorgabe, das jährliche Betriebsergebnis um 2 Mio. Euro zu verbessern.

Die Erstattungsleistungen des Landes an den LB VAW könnten nicht gesenkt werden. Die Ausbildungsbetriebe seien durch die pauschale Kostenerstattung motiviert, vermarktbar Produkte herzustellen. Bei einem reinen Defizitausgleich würde dieser Anreiz entfallen. Für Hilfsarbeiten würden die Justizvollzugsanstalten nur so viele Gefangene einsetzen, wie für die Sauberkeit unabdingbar notwendig seien. Die vom Rechnungshof errechnete Einsparung würde sich mit höchster Wahrscheinlichkeit durch zusätzliche Bauunterhaltungskosten egalisieren oder ins Gegenteil verkehren.

Das Justizministerium hält eine Personalkostenerstattung von 50 Prozent in der Gesamtbetrachtung aller Mitarbeiter für sachgerecht. Die Beihilfeaufwendungen wolle es ab 2012 in die Personalkostenerstattung einbeziehen.

Für die Gefangenenlöhne sei ab 2010 eine Computersoftware eingeführt worden, die ein laufendes Controlling ermögliche. Die Lohnhöhe sei jedoch für die Arbeitsmotivation der Gefangenen sehr wichtig. Eine einseitige Betrachtung unter Kostengesichtspunkten könne sich als kontraproduktiv erweisen.

Die bisherige Praxis, im Wirtschaftsplan keine oder geringe Überschüsse einzuplanen und nur die Hälfte des tatsächlich erwirtschafteten Überschusses an das Land abzuliefern, habe zur hohen Motivation der Mitarbeiter beigetragen.

#### **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen. Eine konsequente Neuausrichtung der Betriebsstrukturen lässt eine erhebliche Ergebnisverbesserung erwarten. Ein um 1.000 Euro je Gefangener oder 2 Mio. Euro verbessertes Betriebsergebnis ist angesichts der extremen Bandbreite zwischen den Betrieben eine realistische Zielgröße.

Die Argumentation des Justizministeriums zu den Erstattungsleistungen ist nicht überzeugend:

- Der LB VAW sollte keine Überschüsse aus Erstattungen des Landes für Ausbildungszwecke erzielen. Wenn das Justizministerium weiterhin Pauschalsätze erstatten will, sind diese nochmals abzusenken.
- Die Justizvollzugsanstalten überschreiten bei den Hilfskräften die vom Justizministerium vorgegebene Obergrenze. Diese Obergrenze erscheint sachgerecht, um den Anteil der wirtschaftlich ergebigen Arbeit sicherzustellen. Höhere Bauunterhaltungskosten erwartet der Rechnungshof bei einer Reduzierung der Reinigungskräfte nicht.

- Bei der Personalkostenerstattung für Verwaltungsbedienstete hat das Justizministerium den vom Rechnungshof angesetzten Tätigkeitsanteil von 80 Prozent für betriebliche Zwecke nicht widerlegt. Selbst die Personalkostenerstattung für die Bediensteten in den Arbeitsbetrieben erscheint mit 50 Prozent niedrig bemessen.

Die Motivation der Mitarbeiter des LB VAW muss durch die Empfehlungen des Rechnungshofs nicht beeinträchtigt werden. Der LB VAW soll weiterhin finanziell partizipieren, wenn die anzupassenden Zielgrößen übertroffen werden.

Bei den Gefangenenlöhnen sollen lediglich die Vorschriften einheitlich angewandt werden. Das Vergütungssystem sieht finanzielle Anreize bei überdurchschnittlichen Leistungen vor.

## **Personaleinsatz in der Arbeitsgerichtsbarkeit (Kapitel 0509)**

**In der Arbeitsgerichtsbarkeit können mindestens 32 Stellen für Servicekräfte abgebaut werden.**

**Im bundesweiten Berechnungssystem PEBB§Y sind die Basiszahlen zur Berechnung des Personalbedarfs für die Servicekräfte deutlich überhöht.**

### **1 Ausgangslage**

Die Landesjustizverwaltungen haben für die Ordentliche Gerichtsbarkeit und die Fachgerichtsbarkeiten das bundesweite Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y entwickelt. Dieses weist für die Justizgeschäfte aller Funktionsgruppen mittlere Bearbeitungszeiten in Form von Basiszahlen aus. PEBB§Y beruht methodisch weitgehend auf Selbstaufschreibungen der Bediensteten.

Der Rechnungshof hat den Personaleinsatz in der Arbeitsgerichtsbarkeit geprüft. Den Schwerpunkt bildeten die Basiszahlen der Servicekräfte im Bereich Rechtsprechung. Die Prüfung knüpft an die Untersuchungen des Personaleinsatzes in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten an, deren Ergebnisse in der Denkschrift 2010, Beitrag Nr. 11, dargestellt wurden.

Die Arbeitsgerichtsbarkeit in Baden-Württemberg gliedert sich in

- das Landesarbeitsgericht an drei Gerichtsstandorten und
- neun Arbeitsgerichte an insgesamt 17 Gerichtsstandorten.

Im Haushaltsjahr 2011 sind in der Arbeitsgerichtsbarkeit 335,5 Stellen veranschlagt. Hiervon entfallen 173,5 Stellen auf Servicekräfte. Die Servicekräfte werden zu 80 Prozent im Bereich Rechtsprechung eingesetzt.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Personalbedarfsberechnung**

Der Rechnungshof hat die PEBB§Y-Basiszahlen in der Arbeitsgerichtsbarkeit hinterfragt. Eine analytische Personalbedarfsberechnung nahm er nur bei den Servicekräften für den Bereich Rechtsprechung vor. Der Rechnungshof ermittelte seine Basiszahlen primär durch Zeitmessungen. Selbstaufschreibungen der Bediensteten und Zeitschätzungen spielten eine untergeordnete Rolle. Die Untersuchung wurde an allen drei Gerichtsstandorten des Landesarbeitsgerichts und an acht Gerichtsstandorten der Arbeitsgerichte durchgeführt.

Die Organisationsberatung des Justizministeriums ermittelte für die Servicekräfte im Bereich Rechtsprechung gleichfalls Basiszahlen. Auch diese

Untersuchung basierte in erster Linie auf Zeitmessungen. Sie wurde beim Standort Stuttgart des Landesarbeitsgerichts und einem Arbeitsgericht durchgeführt. Das Justizministerium wendet seine Basiszahlen ab 2011 bei seinen Personalbedarfsberechnungen an.

Damit liegen für die Servicekräfte beim Landesarbeitsgericht und bei den Arbeitsgerichten jeweils drei unterschiedliche Basiszahlen im Bereich Rechtsprechung vor.

## 2.2 Vergleich der Basiszahlen

Die in den Untersuchungen ermittelten Basiszahlen für Servicekräfte im Bereich Rechtsprechung zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1: Basiszahlen für Servicekräfte (Bereich Rechtsprechung) in der Arbeitsgerichtsbarkeit (in Minuten je Verfahren)

Gericht	PEBB§Y	Rechnungshof	Justizministerium	Abweichung PEBB§Y/Rechnungshof	Abweichung PEBB§Y/Justizministerium
Landesarbeitsgericht	510	328	322	-36 Prozent	-37 Prozent
Arbeitsgerichte	235	165	209	-30 Prozent	-11 Prozent

Die vom Rechnungshof und der Organisationsberatung des Justizministeriums ermittelten Basiszahlen liegen deutlich unter den PEBB§Y-Basiszahlen.

Beim Landesarbeitsgericht haben das Justizministerium und der Rechnungshof nahezu identische Ergebnisse erzielt. Der Rechnungshof akzeptiert die vom Justizministerium ermittelte Basiszahl von 322 Minuten.

Bei den Arbeitsgerichten hält der Rechnungshof die vom Justizministerium ermittelte Basiszahl von 209 Minuten für noch zu hoch. Das Justizministerium bezog in seine Untersuchung nur ein Arbeitsgericht ein, für das der Rechnungshof eine überdurchschnittliche Basiszahl ermittelte. Dieses Arbeitsgericht kann seine Organisationsstrukturen noch optimieren. Der vom Justizministerium festgestellte Schreibaufwand dieses Arbeitsgerichts ist im landesweiten Maßstab sehr hoch. Wenn beide Optimierungspotenziale genutzt werden, kann das Justizministerium die Basiszahl für die Arbeitsgerichte weiter reduzieren.

Die Untersuchungsergebnisse des Justizministeriums und des Rechnungshofs in der Arbeitsgerichtsbarkeit bestätigen die Erkenntnisse aus den vergleichbaren Untersuchungen in den drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten. In den vier Fachgerichtsbarkeiten sind alle untersuchten PEBB§Y-Basiszahlen für die Servicekräfte deutlich überhöht:

Der Rechnungshof ermittelte dort insgesamt sieben Basiszahlen, die im Durchschnitt 33 Prozent unter den PEBB§Y-Basiszahlen lagen. Die Organisationsberatung des Justizministeriums stellte sechs Basiszahlen fest, die im Durchschnitt die PEBB§Y-Basiszahlen um 28 Prozent unterschritten.

Bei einer Fortschreibung der PEBB§Y-Basiszahlen müssen diese Erkenntnisse berücksichtigt werden. Der methodische Ansatz von PEBB§Y, der weitgehend auf Selbstaufschreibungen der Servicekräfte beruht, sollte überdacht werden. Weiter stellt sich die Frage, ob bundesweit einheitliche Basiszahlen bei den Servicekräften für eine sachgerechte Personalbedarfsberechnung ausreichen.

### 2.3 Auswirkungen auf die Personalstellen

Der Rechnungshof stellt in Tabelle 2 die Stellenzahl aus dem Staatshaushaltsplan 2011 dem Personalbedarf nach seinen Untersuchungsergebnissen gegenüber. Der Personalbedarf wird auf der Basis des Geschäftsanfalls 2010 berechnet.

Tabelle 2: Personalstellen und Personalbedarf für Servicekräfte in der Arbeitsgerichtsbarkeit (in Vollzeitäquivalenten)

Gericht	Personalstellen nach Staatshaushaltsplan 2011	Bedarf	Möglicher Stellenabbau
Landesarbeitsgericht	24,5	17,2	7,3
Arbeitsgerichte	149,0	104,8	44,2
Summe	173,5	122,0	51,5

In der Arbeitsgerichtsbarkeit können nach den Ansätzen des Rechnungshofs 51 Stellen für Servicekräfte abgebaut werden. Nach den derzeitigen Ansätzen des Justizministeriums besteht ein Einsparpotenzial von 32 Stellen.

### 3 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt:

- In der Arbeitsgerichtsbarkeit sind 32 Stellen für Servicekräfte baldmöglichst abzubauen. Dabei sollten Bedienstete auch sozialverträglich zu anderen Dienststellen umgesetzt werden.
- Bei den Arbeitsgerichten sollte insbesondere durch Reorganisationsmaßnahmen ein weiteres Einsparpotenzial von bis zu 19 Stellen erschlossen werden. Die vom Justizministerium ab 2011 festgelegte Basiszahl kann weiter reduziert werden.
- Die PEBB§Y-Basiszahlen sollten insgesamt fortgeschrieben werden. Dabei sind die methodischen Erkenntnisse aus den Untersuchungen des Justizministeriums und des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Justizministerium führt aus, dass die PEBB§Y-Basiszahlen auch in der Arbeitsgerichtsbarkeit künftig regelmäßig fortgeschrieben würden. Die Justizministerkonferenz habe beschlossen, die Validität der PEBB§Y-Personalbedarfsberechnung durch regelmäßige empirische Vollerhebungen auch künftig zu gewährleisten. Bei den Servicekräften würden die Basiszahlen unter Berücksichtigung der methodischen Erkenntnisse aus den Untersuchungen des Justizministeriums und des Rechnungshofs fortgeschrieben.

Das Justizministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Organisationsstrukturen bei einzelnen Arbeitsgerichten noch verbessert werden können. Die Prüfung von Reorganisationsmaßnahmen sei in den Blickpunkt genommen. Es könne nicht sicher prognostiziert werden, welches Potenzial in einer Organisationsoptimierung liege und ob sich die noch differierenden Basiszahlen von Justizministerium und Rechnungshof angleichen werden.

Das Justizministerium weist darauf hin, ein Stellenabbau bei den Servicekräften in der Arbeitsgerichtsbarkeit dürfe nicht dazu führen, dass die Justiz diese Stellen endgültig verliert. Aufgrund des Einsatzes moderner Arbeitsmittel bestehe die Tendenz, dass der Entscheiderbereich stärker beansprucht werde und der Arbeitsanfall im Servicebereich nachlasse. So würden beispielsweise Stellen für Richter an den Amtsgerichten und für Staatsanwälte an den Staatsanwaltschaften fehlen. Der Stellenabbau bei den Servicekräften der Arbeitsgerichtsbarkeit müsse durch Umschichtung und Umwandlung der Wertigkeit der Stellen zur Linderung der Personalknappheit und Sicherung der Arbeitskapazität in den unterversorgten Bereichen genutzt werden.

#### **5 Schlussbemerkung**

Die PEBB§Y-Basiszahlen für Servicekräfte waren in allen Fachgerichtsbarkeiten weit überhöht. Die angekündigte modifizierte Fortschreibung der PEBB§Y-Basiszahlen wird zeigen, ob sich diese Tendenz auch in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit und bei den Staatsanwaltschaften fortsetzt. Auch im Entscheiderbereich muss die Fortschreibung erst noch gesicherte Erkenntnisse liefern, ob der Einsatz moderner Arbeitsmittel nur Belastungen oder auch Entlastungen mit sich bringt.

Der Landeshaushalt kann nur konsolidiert werden, wenn die Personalausgaben konsequent begrenzt werden. Die in den Fachgerichtsbarkeiten aufgezeigten Einsparpotenziale sollten daher zu einem tatsächlichen Stellenabbau genutzt werden. Die aktuellen PEBB§Y-Basiszahlen sind keine tragfähige Grundlage, um Stellen von den Fachgerichtsbarkeiten in die Ordentliche Gerichtsbarkeit oder zu den Staatsanwaltschaften umzuschichten. Die bisherige Linie der Landesregierung, die Justiz generell von Personaleinsparungen auszunehmen, sollte überdacht werden.

## Einzelplan 06: Finanzministerium

### Filmakademie Baden-Württemberg (Kapitel 0620)

**Die Filmakademie Baden-Württemberg GmbH bildet erfolgreich, aber auch kostenintensiv Nachwuchskräfte für Filmproduktionsberufe aus. Sie ist Teil der Filmförderkonzeption des Landes. Das Land engagiert sich als unmittelbarer Gesellschafter der Akademie und als Zuwendungsgeber mit einem hohen finanziellen Aufwand. Dieser sollte begrenzt werden.**

#### 1 Ausgangslage

Die Filmakademie Baden-Württemberg GmbH hat ihren Sitz in Ludwigsburg. Alleiniger Gesellschafter ist das Land Baden-Württemberg. Mitglieder des Aufsichtsrats sind Vertreter des Finanzministeriums, des Staatsministeriums, des Wissenschaftsministeriums und des Wirtschaftsministeriums.

Rechtlich ist das Finanzministerium zuständig für die Verwaltung der Landesbeteiligung. Aufgrund seiner Zuständigkeit für die Medienpolitik vertritt jedoch das Staatsministerium die Interessen des Landes. Es bewilligt außerdem die Zuwendungen an die Filmakademie aus verschiedenen Einzelplänen und ist für die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung zuständig.

Für die Filmakademie gelten das Akademiegesetz und eine hierauf basierende Prüfungsverordnung des Staatsministeriums. Danach werden die Studiengänge der Filmakademie staatlich anerkannt. Die Abschlüsse stehen vergleichbaren berufsbefähigenden Abschlüssen an staatlichen Kunsthochschulen gleich.

An der Filmakademie findet eine projektbezogene und praxisorientierte Ausbildung für Filmproduktionsberufe statt. Im Wintersemester 2008/2009 waren 482 Studierende eingeschrieben.

Der Lehrkörper besteht aus wenigen fest angestellten und zahlreichen, auf Honorarbasis arbeitenden Lehrkräften.

Die Filmakademie ist ein Teil der Filmförderung des Landes.

Die Prüfung des Rechnungshofs erstreckte sich auf die Jahre 2003 bis 2008. Soweit für die Beurteilung wichtig, wurden aber auch aktuelle Entwicklungen in den Folgejahren berücksichtigt.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Zuwendungen

Die Filmakademie finanziert sich fast ausschließlich aus öffentlichen Zuschüssen, die überwiegend das Land aufbringt. 2003 bis 2008 betragen die Zuschüsse für den laufenden Betrieb insgesamt 56 Mio. Euro, für Investitionen 8,5 Mio. Euro. 2009 wurden für den laufenden Betrieb 9,5 Mio. Euro und für Investitionen 2,4 Mio. Euro gewährt.

Darin enthalten sind zweckgebundene Landeszuschüsse zur Teilabdeckung der Kosten aus ihrer finanziellen Beteiligung an der Film- und Medienfestival GmbH Stuttgart sowie Akademie für darstellende Kunst Baden-Württemberg GmbH Ludwigsburg.

Die Einrichtung ist ohne staatliche Hilfen nicht in der Lage, ihren Studienbetrieb aufrechtzuerhalten. Ihr fehlen Eigenmittel. Sie hat einen ständigen Modernisierungsbedarf bei der technischen Ausstattung und ist durch nicht zum Kerngeschäft gehörende Beteiligungen finanziell belastet.

### 2.2 Studienangebote

Die Filmakademie soll mit ihren Angeboten die schnellen Entwicklungen in der Film- und Medienbranche abdecken. Sie sieht sich deshalb verpflichtet, ihre Studiengänge häufig zu verändern oder auszuweiten.

### 2.3 Personal und Personalkosten

Die Filmakademie erfüllt ihren Auftrag mit fest angestellten Lehrkräften, technischem Unterstützungspersonal, Verwaltungskräften und mehr als 400 Gastdozenten/-referenten je Jahr. Des Weiteren werden zahlreiche Aushilfskräfte (rund 3.500 jährlich) beschäftigt. Sie werden für die Produktion der Studienprojekte benötigt.

Tabelle: Stellen, Mitarbeiterzahl und Personalaufwand

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stellen	93,00	90,50	92,00	98,25	103,00	103,75
Jahresdurchschnittliche Zahl der Mitarbeiter	75,80	73,00	74,30	73,60	76,50	76,80
Personalaufwand Stellen in Mio. Euro	4,39	4,39	4,36	4,31	4,69	4,81
Personalaufwand Gastdozenten/-referenten in Mio. Euro	1,80	1,87	1,80	1,75	1,64	1,84

Der Aufwand für Personal auf Stellen enthält neben den Personalkosten der fest angestellten Mitarbeiter auch die Aufwendungen für Praktikanten und Aushilfen. Durch deren Einsatz können Stellen vorübergehend unbesetzt bleiben; auch lässt sich der Betriebsablauf in Spitzenzeiten flexibel sicherstellen. Dadurch blieb der Personalaufwand annähernd stabil. Der Personalaufwand für Stellen stieg von 2003 bis 2008 um 413.000 Euro beziehungsweise 9,4 Prozent.

Die auf Honorarbasis tätigen Gastdozenten/-referenten sind die Hauptträger des Lehrbetriebs. Der Aufwand hierfür hat sich im Prüfungszeitraum durch die Deckelung kaum verändert und beträgt jährlich 1,8 Mio. Euro.

Die Tageshonorare für längerfristig beschäftigte Gastdozenten bewegten sich in den Studienjahren 2003/2004 bis 2008/2009 - von wenigen Ausnahmen abgesehen - zwischen 50 Euro und 1.000 Euro. Bei den kurzfristig eingesetzten Gastreferenten lagen sie zwischen weniger als 100 Euro und 500 Euro. Nach einer Berechnung der Finanzkontrolle für das Studienjahr 2008/2009 liegen die Lehrstundenhonorare fast immer deutlich unter dem vergleichbaren Lehrstundenaufwand für fest angestellte Lehrkräfte.

#### **2.4 Lehrkräftebedarf**

Für Studiengänge anderer Hochschulen wurden Vorgaben entwickelt, aus denen sich die notwendigen Lehrstunden und der dafür erforderliche Personalbedarf für einen Studenten ableiten lassen. Die Hochschulen entscheiden dann, wie sie die Lehrstunden innerhalb des jeweiligen Studiengangs verwenden wollen (z. B. für theoretische/praktische Lehrveranstaltungen, besondere Unterrichtsformen oder für die Gestaltung der Gruppengrößen).

Laut Filmakademie gibt es keine aktuellen verbindlichen Vorgaben für den Lehraufwand in den von ihr angebotenen Studiengängen (z. B. Menge der Lehrstunden).

#### **2.5 Statistik und Kennzahlen**

Zum Zeitpunkt der Prüfung fehlten der Einrichtung stichtagsbezogene belastbare Daten, z. B. die Zahl ihrer Studenten, Absolventen und deren Verteilung auf die einzelnen Studiengänge. Auch verfügte sie über keine Kennzahlen wie Kosten je Student und Jahr, durchschnittliche Kosten eines abgeschlossenen Studiums oder Kosten einzelner Studiengänge. Es wird argumentiert, der Aufwand für derartige Kostenrechnungen sei zu hoch, die Kostenzuordnung zu komplex und der Mehrwert nicht erkennbar.

Nach Berechnungen des Rechnungshofs lagen die durchschnittlichen jährlichen Gesamtkosten für einen Studenten an der Filmakademie 2008 bei 28.000 Euro. Für ein Vollstudium mit neun Semestern (4,5 Jahre) lagen die durchschnittlichen Gesamtkosten damit bei 127.000 Euro. Bei einem Projektstudium (Quereinstieg) mit fünf Semestern (2,5 Jahre) betragen sie 71.000 Euro. Dies sind im Vergleich zu den Kosten anderer Hochschulabschlüsse Spitzenwerte.

## **2.6 Filmakademie als Teil der Filmförderung des Landes**

Die Filmakademie spielt bei der Filmförderung des Landes eine wichtige Rolle. Ziel der aktuellen Filmkonzeption aus 2008 ist es vor allem, die Zahl der in Baden-Württemberg produzierten Filme zu erhöhen. Hierbei sollen verstärkt einheimische Filmproduzenten eingebunden werden. Mit einer modernen und qualitativ hochwertigen Ausbildung sollen die Absolventen der Filmakademie im Land gehalten werden. Mit Hilfe von Drittmittelproduktionen und durch das Einbeziehen von Diplomanden in die heimische Filmproduktion soll deren Bindung an den hiesigen Standort verfestigt werden.

Um diese Ziele zu erreichen und ihre technische Ausstattung zu modernisieren, gewährt das Land der Filmakademie erhebliche Investitionsmittel. Nach der Filmkonzeption soll außerdem die institutionelle Förderung der Einrichtung für Forschungszwecke verbessert werden.

Allerdings fehlen bisher Vorgaben für eine Ziel- und Wirkungskontrolle der Fördermaßnahmen.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Zuwendungen**

Das Land sollte aus Sparsamkeitsgründen an der bisherigen Förderpraxis (Trennung von Zuschüssen für den laufenden Betrieb und Sonderzuschüssen, insbesondere für Investitionen) festhalten. Die zweckgebundenen Landeszuschüsse für die Film- und Medienfestival GmbH Stuttgart sowie die Akademie für darstellende Kunst Baden-Württemberg GmbH Ludwigsburg sollten diesen direkt und nicht mehr über die Filmakademie gewährt werden. Auch sollten sich die Verantwortlichen damit befassen, wie die Eigenproduktionen besser vermarktet werden können, um den Zuwendungsbedarf zu vermindern.

### **3.2 Studienangebote**

Das Land sollte mit der Filmakademie Inhalt und Umfang der Studienangebote regelmäßig erörtern und bewerten, insbesondere wenn Ausweitungen geplant sind. Sind die Studienangebote von der Prüfungsverordnung nicht mehr umfasst, muss das Staatsministerium sie zeitnah ändern.

Dabei sind folgende Fragen zu beantworten:

- Sind Qualität und Auslastung neuer Studiengänge gewährleistet?
- Erhöhen neue Studiengänge kurz-, mittel- und langfristig die Ausgaben und Kosten der Einrichtung?
- Überschneiden sich neue Studiengänge inhaltlich mit bereits vorhandenen?

- Verbessert die Spezialisierung der Studenten ihre späteren Berufschancen, d. h. gibt es eine ausreichende Nachfrage nach dem Berufsprofil?
- Wird bei neuen Studiengängen (z. B. Interaktive Medien) nicht nur der Ausbildungsbedarf der Medienwirtschaft und IuK-Branche, sondern auch der gesellschaftliche Mehrwert der neuen Spiele-Technologien bewertet?

### **3.3 Personal und Personalkosten**

Die nationale und internationale Reputation der Filmakademie in der Filmhochschullandschaft spricht dafür, die Zusammensetzung des Lehrkörpers in der bisherigen erfolgreichen Form beizubehalten. Damit werden ein hoher Praxisbezug und eine große Flexibilität in der Lehre gewährleistet. Die Tageshonorare sollten weiterhin restriktiv bemessen werden.

Spitzenhonorare müssen einen erkennbaren Mehrwert für die Einrichtung selbst oder ihre Studenten bewirken, zumal diese Vertragspartner jenseits der Honorarzahungen meist auch anderweitig vom Potenzial der Ausbildungsstätte profitieren. Zum Beispiel können sie sich durch ihre Lehrtätigkeit die besten Hochschulabsolventen als künftige Mitarbeiter ihrer Unternehmen sichern.

Die Filmakademie sollte für jedes Studienjahr neu prüfen, ob kreative, preisgünstigere Nachwuchsinstruktoressen anstelle bekannter und hoch dotierter Gastdozenten beziehungsweise -referenten eingesetzt werden können.

### **3.4 Lehrkräftebedarf**

Das Land sollte unter Beteiligung der Filmakademie verbindlich den Lehraufwand für alle Studiengänge festlegen. Dabei können die bisherigen Erfahrungswerte mit herangezogen und ein Vergleich mit anderen Studienschulen hergestellt werden, um die Angemessenheit zu beurteilen. Durch nachvollziehbare und transparente Vorgaben lässt sich der Personalbedarf vor allem an Lehrkräften auf Honorarbasis nachweisen, besser planen, abrechnen und Angebotsänderungen besser begründen. Zudem erhalten die Zuwendungsgeber einen genaueren Einblick in den Personalbedarf der Akademie.

### **3.5 Filmakademie als Teil der Filmförderung des Landes**

Förderziel ist es, den Filmstandort Baden-Württemberg mit neuen Arbeitsplätzen und neuen Filmproduzenten zu stärken. Auch wenn dies nur mittel- und langfristig - via qualifizierte Ausbildung - erreichbar ist, sind einige Messgrößen unverzichtbar. Zum Teil sind sie von der Filmakademie zu liefern. Folgende Kennzahlen wären nach Auffassung des Rechnungshofs für die Wirkungskontrolle geeignet:

- Zahl der einheimischen Filmproduktionen, an denen Absolventen und Diplomanden der Filmakademie mitgewirkt haben; von Interesse könnten hierbei auch die vom Südwestrundfunk verantworteten Produktionen sein;

- Zahl der von der Filmakademie über Drittmittel in Baden-Württemberg oder mithilfe baden-württembergischer Filmproduzenten gefertigten Filme;
- Zahl der Absolventen der Filmakademie, die in der hiesigen Filmwirtschaft eine zumindest nicht nur kurzzeitige Anstellung oder Beschäftigung gefunden haben;
- Zahl der neu gegründeten Unternehmen der Filmwirtschaft im Land;
- Umsatz der Filmproduktionen in Baden-Württemberg.

Nur so lassen sich die Auswirkungen oder die positiven Tendenzen von Förderprogrammen nachweisen. Solche Kennzahlen bilden außerdem eine transparentere Entscheidungsbasis für eventuell notwendige Ergänzungsmaßnahmen. Aber auch der Verzicht auf eine weitere Förderung kann angezeigt sein. Wenn offenkundig wird, dass die Förderung wirkungslos bleibt oder sich die Strukturverbesserung dauerhaft selbst trägt, braucht künftig überhaupt nicht mehr gefördert werden. Evaluierungsinstrument könnte z. B. das im Aufbau befindliche Ehemaligennetzwerk (Alumni-Netzwerk) der Filmakademie sein.

### **3.6 Weitere Empfehlungen**

Der Rechnungshof hat weitere Anregungen für einen sparsamen Umgang mit den verfügbaren Mitteln gegeben. Sie betrafen u. a. Repräsentations- und Bewirtungsausgaben, Auslandsreisen, Betriebsausflüge, Zusatzveranstaltungen und Festivals. Bei verschiedenen Projekten waren die Kosten zu niedrig gegriffen oder eingeplante Einnahmen sind nicht geflossen.

## **4 Stellungnahme der Ministerien**

Finanzministerium und Staatsministerium weisen auf Folgendes hin:

Anstelle eines verbindlichen Lehraufwands für die Studiengänge (Curricularnormwert) definiert die Filmakademie zu Beginn eines jeden Studienjahres die Anzahl der Unterrichtstage/Betreuungstage für jeden Studiengang beziehungsweise Studienschwerpunkt. Kommt es zu einem Mehrbedarf bei einzelnen Studienfächern, muss dies durch Umschichtungen im jeweiligen Abteilungsbudget ausgeglichen und von der Geschäftsführung genehmigt werden. Das vom Aufsichtsrat jährlich genehmigte Gesamtbudget für die Lehre darf somit nicht überschritten werden. Dies hat sich bewährt.

Die Filmakademie wird im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Aufgabenstellung Kennzahlen zum Erfolg der Filmförderung des Landes beisteuern.

## **5 Schlussbemerkung**

Das Land muss als Träger der Filmakademie ein Interesse daran haben, die Kosten der Ausbildungseinrichtung einzugrenzen. Dazu dienen unsere Empfehlungen, die weitgehend von den Ministerien anerkannt werden. Ein wichtiger Punkt bleibt, den Lehraufwand für die einzelnen Studiengänge verbindlich festzulegen. Das ist Sache des Landes und darf nicht im Ermessen der Filmakademie liegen. Damit wird eine objektive Grundlage für eine monetäre Bewertung der Studiengänge, insbesondere im Hinblick auf den Zuschussbedarf und den Vergleich mit Angeboten anderer Hochschulen geschaffen.

## **Staatliche Toto-Lotto GmbH (Kapitel 0620)**

**Das Land sollte das staatliche Glücksspielmonopol in öffentlich-rechtlicher Organisationsform durchführen. In der Übergangsphase ist der Geschäftsbesorgungsvertrag zu optimieren. Die Personalkosten und der Aufwand für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit sollten gesenkt werden.**

### **1 Ausgangslage**

#### **1.1 Rahmenbedingungen**

Die Lotteriehochheit liegt in Deutschland bei den Ländern. Baden-Württemberg veranstaltet ebenso wie die anderen Länder Lotterien und Sportwetten als Monopolist. Um ihre Monopole bundesweit einheitlich auszuüben, haben die Länder 2008 einen Staatsvertrag geschlossen. Dieser ist gültig bis Ende 2011. Er zielt darauf, die Spielsucht zu verhindern beziehungsweise wirksam zu bekämpfen, den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken und die Glücksspiele ordnungsgemäß durchzuführen.

#### **1.2 Geschäftstätigkeit der Gesellschaft**

Das Land ist über seine Beteiligungsgesellschaft Baden-Württemberg mbH mittelbar zu 100 Prozent an dem Glücksspielunternehmen Staatliche Toto-Lotto GmbH (Gesellschaft) beteiligt.

Das Land hat diese Gesellschaft beauftragt, die Lotterien und Sportwetten durchzuführen. Hierzu haben Land und Gesellschaft einen Geschäftsbesorgungsvertrag abgeschlossen. Die Gesellschaft hat etwa 200 Beschäftigte.

In Baden-Württemberg gibt es 3.500 Annahmestellen bei selbstständig Gewerbetreibenden (Kioske, Einzelhandel). Elf Bezirksdirektionen der Gesellschaft (Tochtergesellschaften) betreuen die Annahmestellen.

Der Spieleinsatz der staatlichen Glücksspiele belief sich im Geschäftsjahr 2009 auf 862 Mio. Euro. Davon entfallen auf die Lotterien 97 Prozent, auf die Sportwetten lediglich 3 Prozent. Aus der Geschäftstätigkeit 2009 flossen dem Land 215 Mio. Euro direkt (sogenannter Zweckertrag) und 143 Mio. Euro Lotteriesteuer zu.

Die Gesellschaft leistet zudem Ausschüttungen an die Beteiligungsgesellschaft des Landes. 2009 betragen diese 2,6 Mio. Euro.

### **1.3 Untersuchungen des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof hatte die Betätigung des Landes bei der Gesellschaft 1994 geprüft. Die damaligen Empfehlungen zielten insbesondere darauf ab,

- das Tarifgefüge zu normalisieren,
- Werbung, Sponsoring und die Öffentlichkeitsarbeit zu beschränken und
- auf Landessonderauslosungen zu verzichten.

Diese wurden nur teilweise umgesetzt.

Zum Glücksspielstaatsvertrag hat der Rechnungshof am 20.01.2011 eine Beratende Äußerung veröffentlicht (Landtagsdrucksache 14/7498). Der Landtag hat daraufhin die Landesregierung gebeten, bis 31.08.2011 über das Veranlasste zu berichten (Landtagsdrucksache 14/7603).

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Rechtsform**

Die Gesellschaft war 1948 in privater Rechtsform gegründet worden, um „die Schwerfälligkeit einer bürokratisch gelenkten Verwaltung zu vermeiden“.

Staatliche Lotterien in öffentlicher Rechtsform (Landesbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts) sind von der Körperschaft- und Gewerbesteuer befreit. Diese Befreiung greift für die landeseigene Gesellschaft nicht. Im Prüfungszeitraum (2004 bis 2009) zahlte sie 3,3 Mio. Euro Ertragsteuern.

Aus heutiger Sicht gibt es kein sachlich durchgreifendes Argument, das staatliche Glücksspielmonopol in privatrechtlicher Rechtsform durchzuführen. In Betracht kommt stattdessen ein Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung oder eine (rechtsfähige oder nicht rechtsfähige) Anstalt des öffentlichen Rechts. Diese Organisationsformen erscheinen uns auch angemessener, um das staatliche Monopol zu sichern.

### **2.2 Personalkosten**

#### **2.2.1 Tariflich Beschäftigte**

Für die Beschäftigten besteht ein Haustarifvertrag. Die Vergütungen liegen über denen des Bankengewerbes. Obwohl die Gesellschaft nur die vom Land veranstalteten Glücksspiele durchführt, hat sich das Gehaltsgefüge stark vom öffentlichen Dienst entfernt.

Auch die Beteiligungsverwaltung des Finanzministeriums hatte die Vergütungsstruktur als zu hoch angesehen und auf Anpassung hingearbeitet. Nach langwierigen Verhandlungen wurde 2007 der bis heute gültige Tarifvertrag abgeschlossen. Für neue Mitarbeiter werden die Einstiegsgehälter reduziert und Zuschläge abgeschafft. Für bisherige Beschäftigte bleibt der

Besitzstand und wird nicht - wie im öffentlichen Dienst - durch künftige Gehaltssteigerungen abgeschmolzen.

### **2.2.2 Außertariflich Beschäftigte**

Im Dezember 2010 hat der Aufsichtsrat beschlossen, bei künftigen Einstellungen das Grundgehalt für angestellte Abteilungsleiter und Direktoren an den Beamtengehältern der B-Besoldung zu orientieren. Hinzukommen die Arbeitnehmeranteile zur Renten- und Arbeitslosenversicherung.

Tantiemen wurden dabei nicht geregelt. Neun außertariflich Beschäftigte erhalten gleichwohl Tantiemen ohne ausdrückliche vertragliche Grundlage. Die Tantiemen von insgesamt 115.000 Euro jährlich haben sich zu einem festen Gehaltsbestandteil entwickelt. Eine individuelle leistungsbezogene Differenzierung ist nicht erkennbar.

### **2.3 Geschäftsbesorgungsvertrag**

Als Geschäftsbesorgungsvergütung erstattet das Land der Staatlichen Toto-Lotto GmbH die tatsächlich entstandenen Vertriebs- und Werbekosten und zahlt Provisionen.

Nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag sind nicht abgeholte Spielgewinne für Landessonderauslosungen zu verwenden. Diese ermöglichen bei den üblichen Glücksspielen zusätzliche Gewinne (Autos, Reisen, usw.). Der Rechnungshof hatte 1994 empfohlen, die Landessonderauslosungen aufzugeben. Stattdessen sollten die nicht abgeholten Spielgewinne an das Land abgeführt werden. In den Folgejahren wurde dieser Vorschlag teilweise umgesetzt. Seit 2007 fließen allerdings sämtliche nicht abgeholten Spielgewinne wieder in Landessonderauslosungen.

Die Gesellschaft sieht Landessonderauslosungen als Werbe- und Marketinginstrument an. Das steht nach unserer Einschätzung im Widerspruch zur Lenkungsfunction des Glücksspielmonopols.

### **2.4 Werbung und Öffentlichkeitsarbeit**

Die Gesellschaft gab 2009 insgesamt 10 Mio. Euro für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit aus. Sie hat Zeitungs- und Rundfunkwerbung sowie Außenwerbung betrieben. Daneben führte sie auch Maßnahmen zur Imagepflege durch. Dazu zählen landesweite Wettbewerbe in den Bereichen Kleinkunst, Musiktheater und Sportjugend. Ferner sponserte die Gesellschaft besondere Sport- und Kulturereignisse sowie zahlreiche Sportvereine.

## **2.5 Landesvertreter im Aufsichtsrat**

Im Aufsichtsrat ist ein ehemaliges Regierungsmitglied Landesvertreter. Dies widerspricht den „Hinweisen für Landesvertreter in Aufsichtsgremien landesbeteiligter Unternehmen“ des Finanzministeriums vom Oktober 2004.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Grundsätzliche Empfehlungen**

#### **3.1.1 In öffentlich-rechtliche Organisationsform überführen**

Wir empfehlen, die Gesellschaft in einen Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung oder in eine nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zu überführen. Dadurch ließe sich auch die Vergütungsstruktur anpassen. Durch die öffentlich-rechtliche Organisationsform wäre das Glücksspielunternehmen zudem von Ertragsteuern befreit (siehe Punkt 2.1).

#### **3.1.2 Werbung und Öffentlichkeitsarbeit begrenzen**

Werbung und Öffentlichkeitsarbeit müssen sich streng an den Vorgaben der Rechtsprechung und des Glücksspielstaatsvertrags orientieren. Die Mittel hierfür sind zu reduzieren. Öffentlichkeitsarbeit und Werbemaßnahmen zur Imagepflege sind bei einem Monopolbetrieb nicht notwendig.

### **3.2 Empfehlungen für die Übergangszeit**

#### **3.2.1 Personalkosten senken**

Das Gehaltsgefüge der Bediensteten sollte so weit wie möglich dem öffentlichen Dienst gleichgestellt werden. Die Gesellschaft sollte als „verlängerter Arm des Landes“ ihre Mitarbeiter vergleichbar dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder vergüten.

Wir empfehlen als ersten Schritt, die Tantiemen der außertariflich Beschäftigten von insgesamt 115.000 Euro jährlich zu streichen, hilfsweise abzubauen.

#### **3.2.2 Geschäftsbesorgungsvertrag optimieren**

Der Geschäftsbesorgungsvertrag sollte an die Rahmenbedingungen des Glücksspielstaatsvertrags angepasst werden. Das Land sollte die Vergütungsregelungen verändern und insbesondere die Vertriebs- und Werbekosten der Gesellschaft nicht mehr ersetzen.

Auf Landessonderauslosungen sollte verzichtet werden. Die nicht abgeholten Spielgewinne von 4 Mio. Euro jährlich wären an das Land abzuführen.

### **3.2.3 Landesvertreter im Aufsichtsrat nach gegebenen Kriterien auswählen**

Das Land sollte auch bei der Gesellschaft seine eigenen Hinweise für Landesvertreter im Aufsichtsrat konsequent anwenden. Scheiden Landesvertreter aus dem Amt aus, aus dem sie gewählt wurden, sollten sie ihr Mandat niederlegen. Das für die Beteiligung zuständige Ressort sollte jeweils vertreten sein.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Nach Ansicht des Finanzministeriums hat sich die Rechtsform der GmbH für das Glücksspielunternehmen bewährt. Mit dieser Rechtsform könne auf Veränderungen schnell reagiert werden. Das Argument, über eine öffentliche Rechtsform könnte die Vergütungsstruktur angepasst werden, sei demgegenüber nicht weiterführend. Zudem könne die steuerliche Belastung der Gesellschaft vernachlässigt werden.

Das Ministerium betont, dass es zusammen mit der Gesellschaft bereits erhebliche Anstrengungen unternommen habe, um die Personalkosten zu senken. Auch künftig sollen alle Möglichkeiten genutzt werden, um Personalkosten einzusparen. Das Ministerium werde die Empfehlung des Rechnungshofs zu den Tantiemen der außertariflich Beschäftigten aufgreifen und dem Aufsichtsrat einen Vorschlag unterbreiten.

Aus ordnungspolitischen Gründen sei es geboten, den illegalen Glücksspielangeboten eine legale und ausreichend attraktive Alternative entgegenzustellen. Dazu trügen auch die Landessonderauslosungen bei.

Die Werbung richte sich strikt an den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags und der hierzu ergangenen Rechtsprechung aus.

Im Übrigen seien die Hinweise für Landesvertreter im Aufsichtsrat lediglich eine Handlungsempfehlung. Im Einzelfall könne davon abgewichen werden.

## **Einzelplan 07: Wirtschaftsministerium**

### **Forschungsinstitut für Edelmetalle und Metallchemie (Kapitel 0708)**

**Die Förderstruktur sollte den Interessen aller Beteiligten Rechnung tragen. Die Fördermittel sollten stufenweise reduziert werden. Das Forschungsinstitut für Edelmetalle sollte künftig durch Festbeträge institutionell gefördert werden. Wenn es Mehrerlöse erwirtschaftet, sollte es bis zu einer zu vereinbarenden Höhe Rücklagen bilden dürfen.**

#### **1 Ausgangslage**

##### **1.1 Das Forschungsinstitut für Edelmetalle und Metallchemie Schwäbisch Gmünd**

Das Forschungsinstitut für Edelmetalle und Metallchemie Schwäbisch Gmünd (FEM) wurde 1922 vom damaligen Land Württemberg und der Stadt Schwäbisch Gmünd gegründet und wird von einem Verein getragen. Es betreibt Grundlagenforschung und anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung im Bereich Metallkunde und Oberflächentechnik. Zudem führt das FEM Untersuchungen im Kundenauftrag durch. Es ist seit fünfzehn Jahren akkreditiertes Prüflabor für 200 Verfahren.

##### **1.2 Rechtliche Grundlagen und Ziel der Förderung**

Das Land fördert wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen aufgrund § 12 des Gesetzes zur Mittelstandsförderung vom 13.12.2000. Die geförderten Forschungseinrichtungen sollen kleine und mittlere Unternehmen wettbewerbsfähig machen und erhalten, die selbst keine eigene Forschungseinrichtung vorhalten. Zwölf wirtschaftsnahe Vertragsforschungseinrichtungen haben sich 2007 zur Innovationsallianz Baden-Württemberggeschlossen. Dazu gehört auch das FEM.

##### **1.3 Frühere Prüfungen des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof hatte erstmals 1999 untersucht, wie die Landesförderung bei den Vertragsforschungseinrichtungen von 1990 bis 1997 wirkte. In seiner Beratenden Äußerung vom 20.12.1999 (Landtagsdrucksache 12/4731) hatte er insbesondere empfohlen, für die Institute mithilfe einer externen Gutachterkommission ein strategisches Handlungskonzept zu entwickeln. Er hatte

zudem vorgeschlagen, dass die Institute ihren Finanzierungsanteil aus Industrieaufträgen auf mindestens ein Drittel der Gesamtfinanzierung erhöhen sollten. Die institutionelle Förderung (Betriebskostenzuschuss) sollte höchstens ein Drittel betragen.

Das FEM hatte der Rechnungshof 2002 geprüft. Auch hier hatte er empfohlen, den Anteil der institutionellen Förderung auf höchstens ein Drittel der Einnahmen zurückzuführen.

2008 untersuchte der Rechnungshof sieben Forschungseinrichtungen erneut und berichtete darüber in der Denkschrift 2009 (Landtagsdrucksache 14/4715). Er empfahl, die Forschungseinrichtungen sollten mehr Industrieaufträge akquirieren, intensiver zusammenarbeiten sowie Öffentlichkeitsarbeit und Controlling optimieren.

#### **1.4 Aktuelle Untersuchung**

Unsere Prüfung 2010 umfasste die Förderungen von 2005 bis 2009. Wir fragten: Hat das FEM die institutionelle Förderung wirtschaftlich und bestimmungsgemäß verwendet? Ist es unseren damaligen Empfehlungen und denen der Gutachterkommission gefolgt? Wie hat sich das Institut fortentwickelt? Wie wickelte das Wirtschaftsministerium das Bewilligungsverfahren ab? Wie hat die Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank (L-Bank) die Verwendungsnachweise geprüft?

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Personal**

Das FEM ist in fünf Fachbereiche gegliedert und beschäftigt durchschnittlich 50 Mitarbeiter (Vollzeitäquivalente). Davon sind ein Viertel Wissenschaftler, zwei Drittel technisches Personal und ein Zehntel Verwaltungspersonal. Hinzu kommt eine ständig wechselnde Zahl von Praktikanten, Diplomanden und Doktoranden sowie Gastwissenschaftlern. Seit 2006 hat das Institut seine Personalkapazität um rund vier Vollzeitäquivalente aufgestockt, überwiegend im technischen Bereich.

Tabelle 1 zeigt, wie sich das wissenschaftliche und technische Personal auf die einzelnen Auftragsbereiche verteilt.

Tabelle 1: Einsatz des Personals (ohne Verwaltungspersonal)

	In Vollzeitäquivalenten
Industrieaufträge	12,4
Öffentliche Aufträge	17,5
Eigenforschung	11,4
Sonstiges	3,6
Wissenschaftliches und technisches Personal gesamt	44,9

## 2.2 Struktur der Einnahmen und Aufwendungen

Das FEM finanziert sich hauptsächlich aus der institutionellen Förderung des Landes sowie aus industriellen und öffentlichen Forschungs- und Entwicklungsaufträgen.

Tabelle 2: Einnahmestruktur

Jahr	Institutionelle Förderung	Öffentliche Aufträge	Industrieaufträge
	In Prozent	In Prozent	In Prozent
Mittelwert 1999 bis 2001	51	23	25
Mittelwert 2005 bis 2009	32	29	38

### 2.2.1 Institutionelle Förderung

Der Anteil der institutionellen Förderung ging von 51 Prozent auf 32 Prozent zurück. Während die institutionelle Förderung 2001 noch 1,9 Mio. Euro betragen hatte, wurden im Prüfungszeitraum 1,2 Mio. Euro jährlich gewährt. Diese Mittel waren zu 95 Prozent Betriebskostenzuschüsse. Lediglich ein geringer Anteil waren Zuschüsse zu Investitionskosten oder zu Einzelprojekten.

### 2.2.2 Einnahmen aus Forschungs- und Entwicklungsaufträgen

Seit der letzten Prüfung durch den Rechnungshof konnte das FEM mehr Mittel durch Industrieaufträge einwerben. Auch die Einnahmen aus öffentlichen Aufträgen konnte es deutlich steigern. Zu den Industrieaufträgen zählen neben Forschungsaufträgen auch Dienstleistungen wie Beratungen und Kleingutachten. Von den Industrieaufträgen sind 95 Prozent Kleinaufträge für Dienstleistungen unter 2.000 Euro. Sie machen etwa die Hälfte der Einnahmen aus Industrieaufträgen aus. Die Anzahl der Aufträge zwischen 2.000 und 5.000 Euro bewegt sich im zweistelligen Bereich, ebenso die der Aufträge von 5.000 bis 25.000 Euro. Über 25.000 Euro Auftragsvolumen haben nur wenige Aufträge.

Von den Industrieaufträgen über 2.000 Euro stammen etwa zwei Drittel aus Baden-Württemberg. 12 Prozent stammen von Firmen aus dem Ausland.

Das FEM kalkuliert seine Preise und rechnet sämtliche Institutskosten ein. Die Vorlauf-Forschungen wurden bisher nicht berücksichtigt.

### 2.2.3 Ausgaben

Im Untersuchungszeitraum betragen die Personalausgaben des FEM durchschnittlich 70 Prozent, die Sachmittel 20 Prozent und die Ausgaben für Investitionen knapp 10 Prozent. Dabei sind die Sonderinvestitionen für den Neubau des Applikationszentrums und für einen Computertomografen von insgesamt 1,5 Mio. Euro nicht eingerechnet.

### 2.3 Förderbedarf

Das FEM erzielte im Prüfungszeitraum regelmäßig Überschüsse von durchschnittlich 200.000 Euro je Jahr. Die Einnahmen lagen regelmäßig erheblich über dem Plan und die Ausgaben für Personal und Sachmittel erheblich darunter. Nach den Förderbestimmungen ist die Zuwendung zu reduzieren, wenn sich nach der Bewilligung die zugrunde gelegten zuwendungsfähigen Ausgaben vermindern oder die Einnahmen erhöhen.

Aus der Entwicklung der Planansätze im Verhältnis zu den Ist-Zahlen ist zu erkennen, dass der Förderbedarf geringer geworden ist.

Tabelle 3: Entwicklung einzelner Einnahmen und Ausgaben nach Antrag und Ist-Ergebnis

Jahr	Abweichungen Ist zu Antrag		
	Einnahmen Industrie	Einnahmen Öffentliche Aufträge	Ausgaben Personal und Sachmittel
	In Tausend Euro	In Tausend Euro	In Tausend Euro
2005	+141	+173	-115
2006	+169	+84	-109
2007	+207	-118	-166
2008	+433	+89	-61
2009	+8	+520	-9

In den Überschüssen von durchschnittlich 200.000 Euro sind bereits die Ausgaben für Bauvorhaben 2009 berücksichtigt. Der durchschnittliche jährliche Überschuss aus dem laufenden Betrieb alleine betrug sogar 300.000 Euro.

Dies spiegelte sich auch im Kontostand des FEM wider, der von 2005 bis 2008 zum Jahresende jeweils zwischen etwa 0,9 und 1,8 Mio. Euro lag.

2009 betrug er trotz des laufenden Bauvorhabens noch 1,2 Mio. Euro. Im Jahresverlauf lagen die Geldbestände in der gleichen Größenordnung.

Das Wirtschaftsministerium erkannte, dass die Planansätze fehlerhaft waren. Trotzdem reduzierte es die laufende Förderung nicht.

Die dauerhaft zu hohe Förderung sollte das FEM in die Lage versetzen, für künftige Investitionen einschließlich Bauvorhaben Mittel anzusammeln. Rücklagen dürfen nach dem Zuwendungsrecht jedoch nur zugelassen werden, wenn dies im Bewilligungsbescheid ausdrücklich vorgesehen ist. Eine solche Regelung setzt die Zustimmung des Finanzministeriums voraus.

Investitionen, insbesondere für Baumaßnahmen und Sonderinvestitionen, könnten zwar durch eine besondere Entscheidung gefördert werden. Dazu ist aber ein konkreter Antrag und eine Prüfung erforderlich. Beides lag nicht vor.

## **2.4 Weitere Feststellungen**

### **2.4.1 Betriebsmittelreserve und Mittelabruf**

Seit 35 Jahren führt das FEM mit Zustimmung des Finanzministeriums eine Betriebsmittelreserve, die den laufenden Ausgaben von etwa zwei Monaten entspricht. Sie soll die Liquidität sicherstellen, wenn Gelder für Projektaufträge verspätet eingehen. Die Reserve wurde damals wegen der schwierigen finanziellen Lage des FEM in dieser Höhe bewilligt. Nachdem sich die Situation dauerhaft gebessert hatte, hat das Wirtschaftsministerium die Reserve jedoch nicht angepasst.

Der Umfang der Betriebsmittelreserve wurde von der L-Bank unzutreffend errechnet. Zum einen wurde auch Miete eingerechnet, obwohl das FEM mietfrei untergebracht ist. Zum anderen wurden Rücklagenbildungen wie Ausgaben berücksichtigt. Dem FEM wurden in den geprüften Jahren jeweils zu hohe Beträge als Betriebsmittelreserve belassen.

Die jährliche Förderung wurde auf Antrag in sechs Raten ausgezahlt. Die Auszahlung setzt voraus, dass Liquiditätsbedarf besteht. Dieser lag seit 2005 regelmäßig nicht vor. Das FEM erhielt die neuen Fördermittel jedes Jahr unabhängig vom Verbrauch seiner Reservemittel. Das FEM hat keine Bedarfsnachweise vorgelegt. Das Wirtschaftsministerium hat solche auch nicht angefordert. Die Geldbestände beim FEM waren daher dauerhaft hoch. Dem Land sind dadurch Zinsverluste entstanden.

### **2.4.2 Prüfung der Verwendungsnachweise**

Die L-Bank zahlt die Zuwendungen für das Land aus und übernimmt gegebenenfalls Anpassungen der Förderzusagen. Sie hat zudem die Verwendungsnachweise zu prüfen und Rückforderungen festzulegen.

Bei den Verwendungsnachweisprüfungen 2005 und 2006 hat die L-Bank die Betriebsmittelreserve nicht korrekt festgestellt und dementsprechend auch die Überschüsse nicht zurückgefordert.

Die Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfungen für 2007 und 2008 lagen bei Abschluss unserer Prüfung im Sommer 2010 noch nicht vor.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Zielerreichung**

Das Ziel der Förderung ist, die Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen zu stärken.

Große Unternehmen können zwar Aufträge mit großem Volumen erteilen. Diese Auftraggeber gehören jedoch nicht zur Zielgruppe des FEM im Sinne des Gesetzes zur Mittelstandsförderung. Das FEM sollte deshalb in dieser Gruppe seine Bemühungen um Aufträge nicht weiter verstärken.

Die Zahl der Forschungsaufträge aus dem Ausland spricht für den guten Ruf des FEM. Das FEM sollte jedoch im Blick halten, dass die Förderung vorrangig auf die „Wirtschaftsstruktur des Landes“ ausgerichtet ist.

#### **3.2 Förderhöhe und -struktur**

Die Förderstruktur sollte den Interessen aller Beteiligten Rechnung tragen. Landesinteresse ist, die Förderung nach und nach zu reduzieren. Andererseits möchte jede Einrichtung die staatliche Förderung in gewissem Umfang einplanen können. Nur wenn ein erarbeiteter Vorteil nicht vollständig verloren geht, besteht ein Anreiz, das Wirtschaftsergebnis zu verbessern.

Wir empfehlen daher, die bisherige institutionelle Förderung um 200.000 Euro zu kürzen und als Festbetragsförderung weiter zu führen. Sie soll jedoch in vorher bestimmten Stufen weiter reduziert werden. Für dann noch entstehende Mehrerlöse sollten Rücklagen bis zu einer maximalen Höhe zugelassen werden.

#### **3.3 Weitere Empfehlungen**

Die Betriebsmittelreserve ist wegen der gesicherten Liquidität zu reduzieren. Beim Mittelabruf sollte das Wirtschaftsministerium Bedarfsnachweise verlangen.

Das Wirtschaftsministerium sollte der L-Bank eine Frist setzen, innerhalb der ihm der Prüfvermerk für die Verwendungsnachweise vorzulegen ist.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Wirtschaftsministerium unterstreicht die positive Entwicklung des FEM als einzigem Institut auf dem Gebiet der Edelmetalle weltweit. Die institutionelle Förderung habe mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten können. Der Grundfinanzierungsanteil beim FEM betrage lediglich 29 Prozent. Für ausreichende Vorlaufforschung und laufende Ersatzinvestitionen sei aber ein Drittel nötig. Diese Entwicklung betrachte es mit Sorge.

### **4.1 Zielerreichung**

Das Wirtschaftsministerium unterstreicht, 95 Prozent der Industrieaufträge seien Kleinaufträge. Mit seinen für Forschung und Entwicklung relevanten Tests und Prüfungen werde das FEM seiner Rolle gerecht, vor allem für kleine Unternehmen „technologische Werkbank“ zu sein. Wichtig sei der richtige Mix hinsichtlich der Auftragsgrößen und der Größe der Auftrag gebenden Unternehmen. Es bestehe kein Übergewicht der Aufträge von Großunternehmen, das die Ausrichtung auf kleine und mittlere Unternehmen fraglich erscheinen lasse.

### **4.2 Förderhöhe und -struktur**

Die Existenz des Instituts werde gefährdet, wenn die institutionelle Förderung „nach und nach“ reduziert würde. Der Aspekt der Mittelstandsförderung lasse es zu, die wirtschaftsnahen außeruniversitären Forschungseinrichtungen als Infrastruktur zu bewerten und deshalb auf Dauer zu fördern.

Das Wirtschaftsministerium beschreibt, wie das FEM dem seit Jahren allgemein bekannten Investitionsstau begegnete. 2005 habe das FEM Sonderinvestitionen für die folgenden Jahre von rund 10 Mio. Euro als nötig angesehen. Das Land habe hierfür aufgrund der angespannten Haushaltslage in den Jahren vor 2009 keine Sondermittel in Aussicht stellen können. Daraufhin habe das FEM die vor allem aus Industrieprojekten erzielten Überschüsse nicht für weitere jährliche Investitionen oder zusätzliche Vorlaufforschung ausgegeben. Statt dessen habe es die Überschüsse „fokussiert auf die Realisierung der anstehenden größeren Sonderinvestitionen zurückgelegt“.

Das Manko der bisherigen „modifizierten Fehlbedarfsfinanzierung“ sieht das Ministerium darin, dass nicht benötigte Fördergelder sofort abgeschöpft werden müssen. Diese bedeute jedoch, den Instituten jeglichen Anreiz für erfolgreiches Arbeiten zu nehmen. Andererseits habe das Ministerium keine Mittel, um Defizite etwa in Krisenzeiten abzudecken. Institute, die nach unternehmerischen Gesichtspunkten geführt werden, müssten daher Rücklagen für Sonderinvestitionen bilden dürfen und Möglichkeiten zur Risikovorsorge erhalten. Zudem müsse das FEM erhebliche Eigenmittel aufbringen, um EU-Mittel für Sonderinvestitionen zu erhalten (Kofinanzierung).

Das Ministerium stehe dem Teil des Rechnungshofsvorschlags positiv gegenüber, der eine Festbetragsfinanzierung vorsieht. Es möchte jedoch nicht die damit verbundene Reduzierung der jährlichen institutionellen Förderung umsetzen.

### **4.3 Weitere Empfehlungen**

Die Betriebsmittelreserve werde reduziert. Für Vorauszahlungen müsse das FEM künftig erklären, dass andere Haushaltsmittel oder Betriebsmittelreserven nicht zur Verfügung stehen. Die ausstehenden Prüfberichte der L-Bank bis 2009 seien inzwischen eingegangen, nachdem dort das Personal aufgestockt worden sei.

## **5 Schlussbemerkung**

Die Förderung der außeruniversitären Einrichtungen ist eine Daueraufgabe nach dem Mittelstandsförderungsgesetz. Das rechtfertigt aber nicht, einzelne Einrichtungen, die auf eigenen Füßen stehen oder die mit geringeren Beträgen auskommen können, auf Dauer mit hohen Förderbeträgen auszustatten.

Das Wirtschaftsministerium darf auch dann die Förderregeln nicht umgehen, wenn dadurch dem Wunsch des Instituts nach Ausbau und Vergrößerung einfacher entsprochen werden kann.

## **Einzelplan 09: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren**

### **Steuerung durch neue Führungsinstrumente am Beispiel des Sozialministeriums (Kapitel 0901)**

**Die auf der bisherigen Datengrundlage dem Landtag zur Verfügung gestellten Produktinformationen sind fehlerhaft und letztlich unbrauchbar. Der Haushalt soll künftig verstärkt über Produktinformationen (Produkthaushalt) aufgestellt und gesteuert werden. Hierzu muss zwingend eine solide, stimmige Datenbasis geschaffen werden.**

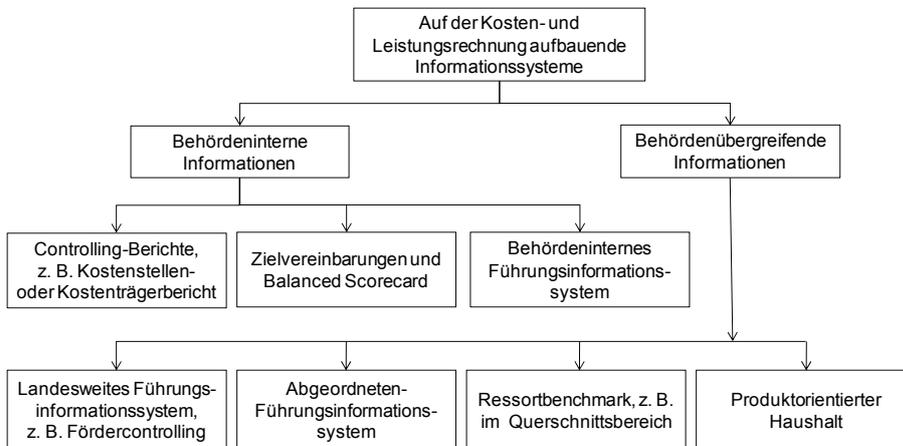
#### **1 Ausgangslage**

Die Landesverwaltung hat von 2000 bis 2004 landesweit die Software SAP eingeführt, um Ressourcen integriert zu planen und zu bewirtschaften. Sie ist ein Element der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI), mit denen die Arbeitsabläufe und die Qualität der Leistungen verbessert werden sollen.

In den Haushalt 2007/2008 wurden erstmals produktorientierte Informationen aufgenommen. Sie sollen einen Überblick über wesentliche Aufgaben und Leistungen sowie Ziele der Verwaltung geben. Zudem soll das Haushaltsbudget stärker an den Leistungen und Wirkungen des Verwaltungshandelns ausgerichtet werden können.

Grundlagen für den produktorientierten Haushalt bilden die Erlös- und Kosteninformationen für die Fach- und Servicebereiche. Diese sind der landesweiten Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) entnommen. Die KLR liefert somit wesentliche Daten für das Controlling als behördeninternes und behördenübergreifendes Informationssystem.

Abbildung: Informationsschema zur Kosten- und Leistungsrechnung



## 2 Prüfungsergebnisse

Der Rechnungshof hat erstmals in einem Ressort umfassend alle Daten aus den im SAP-System vorhandenen Informationen der NSI ausgewertet. Die KLR des Sozialministeriums wurde im Hinblick auf Ressourceneinsatz, Produktinformationen und Datenqualität untersucht. Sie besteht aus folgenden Elementen:

- Kostenartenrechnung: Sie zeigt den Verbrauch der Ressourcen, wie z. B. Personal- und Sachkosten auf,
- Kostenstellenrechnung: Sie ordnet den Ressourcenverbrauch den jeweiligen Verantwortungsbereichen zu und
- Kostenträgerrechnung: Sie ordnet den Ressourcenverbrauch einzelnen Produkten zu.

Die Kostenträger sind in einem landesweiten Produktkatalog gegliedert. Der landesweite Produktkatalog bildet sämtliche Aufgaben der Landesverwaltung in Fachbereichen ab und zeigt, was die Erledigung der Aufgaben das Land kostet. Sechs Fachbereiche bilden das Aufgabenfeld des Sozialministeriums:

- Arbeit,
- Soziale Sicherungssysteme,
- Soziales,
- Gesundheit,
- Frauen, Familie, Kinder und Jugendliche und
- Prüfungswesen in der Sozialversicherung.

Die Fachbereiche gliederten sich 2009 in 229 behördeninterne Produkte für Fachaufgaben und Förderprogramme.

Das Sozialministerium verfügte gemäß der Landeshaushaltsrechnung für 2007 bis 2009 im Einzelplan 09 über ein Haushaltsvolumen von jeweils knapp 2 Mrd. Euro. 2009 entfielen davon 1,3 Mrd. Euro auf Förderprogramme.

Bei diesem Haushaltsvolumen wurden Fehlbuchungen (Punkt 2.1, 2.2 und 2.4) in

- 2007 von 279 Mio. Euro,
- 2008 von 213 Mio. Euro und
- 2009 von 134 Mio. Euro festgestellt.

Damit wurden jährlich im Durchschnitt 11 Prozent des Haushaltsvolumens in der KLR falsch gebucht.

## **2.1 Fehlbuchung von Zuschüssen**

Von 2007 bis 2009 wurden jährlich zwischen 8 und 13 Mio. Euro Fördermittel- und Transferausgaben (Zuschüsse) auf Kostenstellen statt auf Kostenträger (Produkte) gebucht. Die Zuschüsse wurden über die Umlage der Kostenstellen auf die Produkte verteilt und damit in den Auswertungen als Verwaltungskosten ausgewiesen. Dadurch waren viele Auswertungsergebnisse nicht verwertbar.

So wurden z. B. von den zehn kostenintensivsten Produkten allein sieben Produkte nur wegen der Fehlbuchung dieser Zuschüsse als besonders kostenintensiv ausgewiesen.

## **2.2 Buchung mit falschen Kostenarten**

Im Zusammenhang mit den im Haushalt 2007/2008 aufgenommenen produktorientierten Informationen wurde die landesweite Kostenartenhierarchie umstrukturiert. Hierbei hat sich die Zuordnung von Kostenarten zu Erlösen, Verwaltungskosten, Fördermittel- und Transfereinnahmen und Fördermittel- und Transferausgaben geändert. Dies wurde den Ministerien im August 2006 bekannt gegeben.

Das Sozialministerium hat die Änderung der landesweiten Kostenartenhierarchie nicht beachtet beziehungsweise den beteiligten Regierungspräsidien, den Stadt- und Landkreisen und dem Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg nicht mitgeteilt. Dadurch wurden ab 2007 teilweise Fördermittel- und Transferausgaben als Verwaltungskosten sowie Fördermittel- und Transfereinnahmen als Erlöse gebucht. Dies führte 2007 bis 2009 zu Fehlbuchungen von insgesamt 460 Mio. Euro. Hiervon entfallen 250 Mio. Euro auf das Sozialministerium.

Bei den Regierungspräsidien beziehungsweise Stadt- und Landkreisen lagen die Fehlbuchungen bei 210 Mio. Euro.

Tabelle: Buchungen mit falschen Kostenarten nach Dienststellen  
(in Mio. Euro)

Dienststelle	2007	2008	2009	Summe
Sozialministerium	136,0	92,3	22,1	250,4
Regierungspräsidien	35,4	35,3	15,9	86,6
Stadt- und Landkreise <sup>1</sup>	39,2	40,8	43,4	123,4
Summe	210,6	168,4	81,4	460,4

<sup>1</sup> Einschließlich des Kommunalverbands für Soziales Baden-Württemberg.

Ein erheblicher Teil der Fehlbuchungen wird trotz der Korrekturen durch den Landesbetrieb Competence Center (siehe Punkt 2.3) jährlich wiederholt. Die Auswertungen, insbesondere aus den Web-Berichten im landesweiten Fördercontrolling, waren nicht verwertbar.

### 2.3 Korrekturen durch den Landesbetrieb Competence Center

Um die Ergebnisse des produktorientierten Haushalts zutreffend darstellen zu können, hat der Landesbetrieb Competence Center nachträglich für 2007 und 2008 den überwiegenden Teil der Buchungen mit falschen Kostenarten (siehe Punkt 2.2) korrigiert. Die mit dem Sozialministerium abgestimmten Korrekturen wurden erst sechs bis zehn Monate nach Jahresende vorgenommen. Für 2007 wurde ein Volumen von 210 Mio. Euro und für 2008 von 168 Mio. Euro berichtigt. Die Daten für 2009 wurden erst in der 2. Jahreshälfte 2010 korrigiert.

### 2.4 Zuordnung von Fördermittel- und Transferleistungen bei Fachaufgaben

Im Zeitraum 2007 bis 2009 wurden Fördermittel- und Transferausgaben mit insgesamt 131 Mio. Euro bei Fachaufgaben statt bei einem Förderprogramm gebucht. Dadurch sind diese Ausgaben bei keinem Förderprogramm berücksichtigt. Die Ergebnisse der Web-Berichte des landesweiten Fördercontrollings werden um diesen Betrag zu gering ausgewiesen und sind somit unvollständig. So wurden z. B. Zuschüsse für Fahrtkosten von behinderten Menschen bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel 2007 bis 2009 mit insgesamt 102 Mio. Euro bei einer Fachaufgabe anstatt beim angelegten Förderprogramm „Erstattung von Fahrgeldausfällen“ gebucht.

## **2.5 Personalkosten**

Die kostenträgerorientierte Zeit- und Mengenerfassung über das SAP-Modul CATS wurde seit April 2007 durch die auf Planleistungen fußende indirekte Leistungsverrechnung ersetzt. Im Dezember 2008 wurden aufgrund falsch gepflegter Planleistungen 36.000 Stunden, dies entspricht 21 Vollzeitäquivalenten, fiktiv im SAP-System erzeugt und auf Produkte abgerechnet. Diese versehentliche Erhöhung wirkte sich auf die Ergebnisse gravierend aus, wurde aber nicht bemerkt.

## **2.6 Kennzahlen für Steuerungszwecke**

Vom Sozialministerium wurden von 2006 bis 2009 jährlich durchschnittlich 338 Kennzahlen im SAP-System gepflegt. Für 2008 wurden nur die Kennzahlen für den Produktorientierten Haushalt zeitnah erfasst. Die übrigen Kennzahlen wurden erst im Frühjahr 2010 aktualisiert. Somit war ein Steuern mit diesen Kennzahlen nur bedingt möglich.

## **2.7 Auswirkungen der mangelnden Datenqualität**

Im Sozialministerium wurden Controllingberichte weder erstellt noch von Führungskräften nachgefragt. Die mangelhaften Daten und Zahlen der KLR wurden deshalb bis zur Untersuchung der Finanzkontrolle gar nicht beziehungsweise erst sehr spät bemerkt. Wegen der schlechten Datenqualität wären weder eine Steuerung noch fundierte Zeitreihenvergleiche möglich gewesen.

Die mangelhafte Datenqualität wirkt sich nicht nur auf die internen Ressortberichte und die Web-Berichte im landesweiten Fördercontrolling, sondern auch auf das Landescontrolling sowie den Produktorientierten Haushalt aus. So zeigen sich z. B. im Fachbereich Gesundheit Abweichungen von bis zu 83 Mio. Euro bei den dargestellten Erlös- und Kosteninformationen des Produktorientierten Haushalts.

# **3 Empfehlungen**

## **3.1 Datenqualität der Kosten- und Leistungsrechnung verbessern**

Die buchungsberechtigten Regierungspräsidien sowie die Stadt- und Landkreise müssen über Änderungen, wie z. B. in der Kostenartenhierarchie, informiert werden. Das Buchungsverhalten muss durch periodische Berichte überwacht werden. Entstandene Fehlbuchungen können so zeitnah erkannt und korrigiert werden.

Sofern der Landesbetrieb Competence Center künftig Korrekturen durchführt, müssen die betroffenen Dienststellen sofort über notwendige Änderungen informiert werden. Dadurch werden ständig wiederkehrende Fehlbu-

chungen vermieden. Der jährliche Korrekturaufwand des Landesbetriebs Competence Center und des Sozialministeriums muss reduziert werden.

Das Ministerium hat darauf zu achten, dass künftig Fördermittel- und Transferausgaben nicht mehr der Kostenstelle, sondern dem jeweiligen Kostenträger (Produkt) belastet werden. Sonst ist ein Großteil der Auswertungsergebnisse falsch und nicht verwertbar.

Die Personalkosten bilden den bedeutendsten Ausgabenblock am gesamten Haushaltsvolumen. Diese Kosten sind daher möglichst genau den Kostenträgern zuzuordnen. Hierbei ist auf eine richtige Pflege der Vollzeitäquivalente auf den Kostenstellen als auch der Planleistungen zu achten. Um sicherzustellen, dass die geänderten Werte korrekt sind und vom System richtig verarbeitet werden, sollte das Sozialministerium geeignete Prüfmechanismen einführen (z. B. Kostenstellenberichte).

### **3.2 Datenqualität im Fördercontrolling verbessern**

Die maßgeblichen Kostenarten für Fördermittel- und Transferleistungen müssen richtig ausgewählt und zutreffend den Förderprogrammen in der SAP-Software zugeordnet werden. Für eine laufende Kontrolle könnten Kostenarten für Fördermittel- und Transferleistungen, die bei Fachaufgaben gebucht wurden, monatlich ausgewertet werden.

### **3.3 Neue Steuerungsinstrumente für Berichtswesen nutzen**

Führungskräfte müssen die vielfältigen Auswertungsmöglichkeiten der NSI verstärkt nachfragen und mit den Ergebnissen steuern. Sollten sie diese Auswertungsmöglichkeiten nicht brauchen, ist entweder deren Führung oder aber das Steuerungssystem verbesserungsbedürftig.

Für eine verbesserte Datenqualität und eine optimierte Nutzung der KLR ist ein gezielt auf die Steuerung ausgerichtetes Berichtswesen aufzubauen.

Nur laufende, mit den Abteilungen abgestimmte Auswertungen und eine zeitnahe Umsetzung von Korrekturen ermöglichen die notwendige effektive und effiziente Steuerung. Geschieht dies nicht, sind die für die KLR und das Führungsinformationssystem aufgewendeten Finanzmittel wertlos und damit unwirtschaftlich.

### **3.4 Informationsstrukturen für ein nachhaltiges Controlling legen**

Für ein wirksames Controlling ist eine verlässliche Datengrundlage sowie ein zielgerichtetes Berichtswesen mit gültigen Informationsstrukturen unabdingbar. Laufende strukturelle Anpassungsprozesse oder Korrekturen in den SAP-Systemen führen dazu, dass fundierte Zeitreihenvergleiche unmöglich und damit Fehlentwicklungen nicht erkennbar sind. Für laufende Anpassungen in den SAP-Systemen muss ein strenger Maßstab angelegt werden.

### **3.5 Kennzahlen für Steuerungszwecke anpassen**

Unabhängig von der Art beziehungsweise der inhaltlichen Qualität von Kennzahlen hat sich gezeigt, dass mit einer sehr hohen Anzahl von Kennzahlen nicht gesteuert werden kann. Dies gilt vor allem dann, wenn Kennzahlen nicht zeitnah gepflegt beziehungsweise jährlich in erheblichem Umfang geändert werden. Um künftig das Kennzahlensystem effektiv nutzen zu können, muss das Sozialministerium wenige steuerungsrelevante Kennzahlen festlegen.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Sozialministerium wendet ein: Die vom Rechnungshof festgestellten Mängel bei der Datenvalidität betreffen ausschließlich das interne Rechnungswesen und keine haushaltswirksamen Finanzpositionen. Sie sind mit auf einen Personalabbau in der Kopfstelle Controlling zurückzuführen und konnten durch steuernde Maßnahmen nicht hinreichend vermieden werden.

Die beanstandeten Fehlbuchungen wurden zu einem großen Teil korrigiert. Die Datenqualität wird weiter verbessert. Hierzu sollen künftig periodische Berichte erstellt und den Fachabteilungen zur Verfügung gestellt werden. Den Regierungspräsidien und den kommunalen Dienststellen wurden aktuelle Kontierungshinweise zur Beachtung übersandt. Eine vollständige Überprüfung der Buchungspraxis im Bereich des Einzelplans 09 sei jedoch mit den vorhandenen Personalkapazitäten nicht zu leisten.

Ferner macht das Sozialministerium darauf aufmerksam, dass die Buchungspraxis, wonach die Regierungspräsidien, der Kommunalverband für Jugend und Soziales, die kommunalen Dienststellen und die Zentren für Psychiatrie entweder direkt in SAP oder indirekt über die Landesoberkasse auf den Einzelplan 09 buchen, sich als große „Fehlerquelle“ auswirke.

Bei den Förderprogrammen sei in vielen Fällen ein intensiver fachlich-politischer Diskurs über Förderentscheidungen zu führen. Dabei stünden die Daten aus dem Fördercontrolling - auch bei hoher Datenvalidität - selten im Vordergrund.

Für das Sozialministerium steht außer Frage, dass die KLR an Bedeutung gewinnt, wenn die Doppik eingeführt wird. Dies würde ein stärkeres Augenmerk auf die Datenqualität erfordern. Für die Qualitätssicherung im Haushalt und in der KLR würden jedoch zukünftig zusätzliche Personalressourcen notwendig sein.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof anerkennt, dass das Sozialministerium seine Hinweise konstruktiv aufgenommen und zeitnah umfangreiche Korrekturen durchgeführt hat.

Die Untersuchung des Rechnungshofs zeigt, dass die NSI eine Vielzahl von Informationen zur Steuerungsunterstützung bereitstellen können. Die KLR und die darauf aufbauenden Führungsinformationssysteme können hierbei die Grundlage für ein zielgerichtetes Controlling sein. Die Datenqualität der KLR und eine sich an der jeweiligen Steuerungsebene orientierende Informationsaufbereitung in den dafür vorgesehenen SAP-Systemen sind jedoch von entscheidender Bedeutung.

Mit einer mangelhaften Datenqualität kann das Landes- und Ressortcontrolling seiner Aufgabe nicht gerecht werden. Nach nahezu zehn Jahren internem Rechnungswesen sollte es möglich sein, valide Daten zu generieren. Nur dann sind die Mittel, die für das Controlling aufgewendet wurden und im laufenden Betrieb anfallen, gerechtfertigt.

## Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr

### Kernstadtumgehung Neckargemünd (Kapitel 1004)

Das Vorhaben wurde von der Straßenbauverwaltung nicht sorgfältig genug geplant. Der Förderantrag wurde nicht hinreichend geprüft. Die Zuwendungen für die verkehrlich wenig bedeutsame und nur 600 m lange Umgehung erhöhten sich von 15,2 Mio. Euro auf 37,2 Mio. Euro. Die Straßenbauverwaltung muss Kosten-Nutzen-Relationen stärker beachten.

#### 1 Ausgangslage

##### 1.1 Entwicklung der Baukosten und Zuwendungen

Mit der Umgehung soll die Kernstadt von Neckargemünd vom Durchgangsverkehr entlastet werden. Vorhabensträger der Kreisstraße ist der Rhein-Neckar-Kreis. Die Umgehung ist 599 m lang. Davon verlaufen 389 m in einem Tunnel. Das Vorhaben wird nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (jetzt Entflechtungsgesetz) mit einem Fördersatz von 80 Prozent gefördert. Ausgehend von dem Förderantrag von 1993 stiegen die Bauausgaben bis 2010 von 19,8 Mio. Euro auf 50,8 Mio. Euro. Die Zuwendungen erhöhten sich von 15,2 Mio. Euro auf 37,2 Mio. Euro.

Tabelle: Entwicklung der Baukosten und Zuwendungen (in Mio. Euro)

	Baukosten	Zuwendungen
Förderantrag (1993/1994)	19,8	15,2
Erster Erhöhungsantrag (2000)	30,7	23,7
Zweiter Erhöhungsantrag (2008/2009)	50,8	37,2

Die Zuwendungen sind um 22 Mio. Euro gestiegen. Das sind 145 Prozent. Dies nahm der Rechnungshof zum Anlass, das Förderverfahren zu beleuchten.

## **1.2 Ablauf des Förderverfahrens**

Das Innenministerium genehmigte 1989 die Aufnahme des Vorhabens in das Förderprogramm. Grundlage war die vom früheren Straßenbauamt Heidelberg aufgestellte Vorplanung. Bis zur Verwaltungsstrukturreform 2005 plante die Straßenbauverwaltung des Landes auch kommunale Straßenbauvorhaben. Das Straßenbauamt hatte vier Varianten untersucht. Letztlich entschied es sich für die teuerste Variante mit dem längsten Tunnel und der geringsten verkehrlichen Wirkung. Die Stadt Neckargemünd hatte sich zuvor für diese Variante ausgesprochen, da diese städtebauliche Vorteile versprach.

Im Mai 1993 legte der Rhein-Neckar-Kreis den Förderantrag vor. Das Verkehrsministerium genehmigte ihn im Juli 1994 auf der Grundlage des vom Straßenbauamt Heidelberg aufgestellten Genehmigungsentwurfs. Basierend auf einem Gutachten des damaligen Geologischen Landesamts Baden-Württemberg sollte der Tunnel in offener (189 m) und in bergmännischer Bauweise (200 m) gebaut werden.

Der Planfeststellungsbeschluss wurde Anfang 1998 bestandskräftig und danach das Vorhaben baureif geplant. Im Oktober 2000 wurde der erste Erhöhungsantrag eingereicht und im April 2001 bewilligt. Die Detailuntersuchungen ergaben vor allem beim Tunnelbau höhere Kostenansätze. Mit Fortschreiten der Bauarbeiten für die Tunnelbauwerke waren laut Straßenbauamt Heidelberg noch weitere umfangreiche Erkundungsmaßnahmen erforderlich, die „nochmals die Detailplanung und damit die Bauausgaben beeinflussen können“.

Die dem ersten Erhöhungsantrag zugrunde liegende Detailplanung musste überarbeitet werden, da Ende 2006 ein neues geologisches Gutachten vorlag. Der Rhein-Neckar-Kreis legte daraufhin im Februar 2008 den zweiten Erhöhungsantrag vor, den das Innenministerium im August 2009 genehmigte. Gegenüber dem ursprünglichen Förderantrag erhöhten sich die Ausgaben für den Tunnelbau von 9 Mio. Euro auf fast 27 Mio. Euro.

Die Bauausgaben werden nach Angaben des Rhein-Neckar-Kreises vom Juni 2010 um weitere 3 Mio. Euro steigen. Der Rhein-Neckar-Kreis plant, die Kernstadtumgehung Mitte 2011 für den Verkehr freizugeben.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Antragsprüfung**

Der Förderantrag ist gemäß der Verwaltungsvorschrift zu § 44 der Landeshaushaltsordnung in fachlicher und wirtschaftlicher Hinsicht zu prüfen. Die Straßenbauverwaltung ist dem beim Fördervorhaben „Kernstadtumgehung von Neckargemünd“ nicht hinreichend nachgekommen. Die Antragsunterlagen wurden von der Bewilligungsstelle - Regierungspräsidium Karlsruhe bzw. zuständigem Ministerium - nicht sorgfältig genug geprüft. Die nach Förderantrag sehr hohen Bauausgaben von 33.400 Euro je Meter Baulänge wurden nicht hinterfragt. Der Förderantrag wurde bewilligt, bevor das Rechtsverfahren abgeschlossen war.

## **2.2 Variantenwahl**

Die Bewilligungsstelle hat nicht - jedenfalls nicht hinreichend - geprüft, ob der Förderzweck auch mit geringerem Aufwand erreichbar war. Das Innenministerium akzeptierte bereits mit der Programmaufnahme die teuerste Variante. Eine angemessene Kosten-Nutzen-Untersuchung der anderen Varianten fand nach der frühzeitigen Festlegung der Stadt Neckargemünd nur eingeschränkt statt.

## **2.3 Qualität der Planung**

Die Bauausgaben für den Tunnel waren nur grob geschätzt. Die im Gutachten des Geologischen Landesamts teilweise als sehr ungünstig bezeichneten geologischen Verhältnisse wurden zunächst nicht hinreichend berücksichtigt. Dies betraf die geotechnischen Untersuchungen wie die Lage des Vorhabens direkt neben dem bestehenden Eisenbahntunnel und dem Neckar. Auch hätte eine Rückfrage bei der Deutschen Bahn als Bauherrin des Eisenbahntunnels die geologischen Verhältnisse klären helfen können. Die Mängel und Versäumnisse der Vorplanung wirkten sich über das gesamte Zuwendungsverfahren belastend aus. Dies gilt nicht nur für den Tunnelbau. Beispielsweise mussten die Ansätze für die Tunnelausstattung bislang auf 5,3 Mio. Euro korrigiert werden. Die Tunnelausstattung war im Förderantrag von 1993 mit weniger als einer halben Million Euro aufgeführt. Allerdings sind zwischenzeitlich auch die Sicherheitsanforderungen gestiegen.

## **2.4 Durchführung des Fördervorhabens**

Die Straßenbauverwaltung thematisierte nicht, dass sich die Bauzeit immer länger hinzog. In den Förderakten wurden weder der schleppende Fortgang des Vorhabens infrage gestellt noch Erhöhungen kritisch betrachtet. Immerhin ist das Land bei einem Fördersatz von 80 Prozent Hauptfinanzier. Die Straßenbauverwaltung übernahm keine Initiative und Verantwortung als klar war, dass die ersten Kostenberechnungen lückenhaft und mit dem ersten Erhöhungsantrag bei Weitem noch nicht alle Kostenrisiken des Tunnelbaus gedeckt waren. Sie hätte die Qualität der Kostenansätze überprüfen und gegebenenfalls steuernd eingreifen müssen.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Förderentscheidungen sind auf gesicherter Grundlage zu treffen**

Um Kostensteigerungen zulasten des Landes zu vermeiden, muss für die Bewilligung von Vorhaben Kostensicherheit gewährleistet sein. Nur dann kann die Bewilligungsstelle valide Kosten-Nutzen-Abwägungen sowie die gebotenen umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Die Antragsteller sind deshalb gefordert, Detailplanungen und aussagekräftige Kostenermittlungen vorzulegen. In diesem Zusammenhang wäre für die Zukunft zu prüfen, ob Anteile von Planungsleistungen der Antragsteller, die der Kostensicherung dienen, als zuwendungsfähig anerkannt werden können.

#### **3.2 Das Controlling und die Steuerung der Fördermittel sind zu verbessern**

Neben der umfassenden Antragsprüfung ist für die Bewilligungsstellen eine Steuerung der Fördermittel im Verlauf des Zuwendungsverfahrens unabdingbar. Mit ihr kann geklärt werden, ob beispielsweise ein höherer Mittlereinsatz nach Erhöhungsanträgen gerechtfertigt ist, um die Förderziele zu erreichen. Auch können zeitliche Vorgaben stärker überwacht werden. Dies ist nicht zu verwechseln mit der Steuerung durch den Vorhabensträger.

#### **3.3 Festbetragsfinanzierungen sind vermehrt anzuwenden**

In verschiedenen Denkschriftbeiträgen (u. a. Denkschrift 2002, Beitrag Nr. 22) hatte der Rechnungshof angeregt, stärker von Festbetragsfinanzierungen ohne Aufweckungsklauseln Gebrauch zu machen. Der vorliegende Fall unterstreicht, wie wichtig deren tatsächliche Anwendung ist. Denn auch bei lokalpolitisch bedeutenden Vorhaben kann nicht jeder Aufwand als gerechtfertigt akzeptiert werden.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr hat mitgeteilt, dass die Kernstadumgehung Neckargemünd die Verkehrsverhältnisse vor Ort nachhaltig verbessere.

Das Ministerium merkt an, dass die komplexe Großmaßnahme nicht mit herkömmlichen Umgehungen vergleichbar sei. Im Tunnelbau würden die Ausgaben zwischen Planung und Bauausführung stark divergieren. Wegen der variierenden Randbedingungen (geologische Verhältnisse, Drücke, Grundwasser usw.) könnten die Bauausgaben einer Tunnelröhre unter Umständen stark vom „Normalfall“ abweichen. Eine Tunnelmaßnahme könne daher erheblich teurer werden, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse als grundlegend anders herausstellen als die in der Planung angenommenen.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof hält bei der Kernstadtumgehung Neckargemünd vor allem die unzulängliche Aufgabenerfüllung der Straßenbauverwaltung verantwortlich dafür, dass die Ausgaben derart aus dem Ruder liefen. Die Preissteigerungen im Tunnelbau waren nicht in dem Umfang ausschlaggebend für die bis 2010 um mehr als 30 Mio. Euro gestiegenen Bauausgaben und die um 22 Mio. Euro höheren Zuwendungen des Landes. Sie sind vielmehr auf von vorneherein unvollständige oder zu niedrige Kostenansätze für den Tunnelbau zurückzuführen.

Die Straßenbauverwaltung muss nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit handeln und nicht - quasi prüfungslos - Wünsche der kommunalen Vorhabensträger aus ihren Stadtentwicklungsprojekten erfüllen.

## **Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung**

### **Sanierungsbedarf an Universitätsgebäuden (Kapitel 1208)**

Universitätsgebäude werden nicht so zügig saniert, wie dies notwendig ist. Die Landesregierung wird ihr Ziel, den Sanierungsbedarf bis 2019 abzuarbeiten nicht mehr erreichen.

Statt der zugesicherten Bestandskonsolidierung sind Neubauten und Flächenzuwächse zu verzeichnen. Wird die bisherige Praxis fortgeführt, dauert die Grundsanierung der Universitäten weit über 2030 hinaus.

Um diese Aufgabe bis 2030 zu bewältigen, sind jährlich 2 Prozent des Neuwerts der Universitätsgebäude für Bauunterhalt und Sanierung erforderlich. Das sind 140 Mio. Euro je Jahr.

#### **1 Ausgangslage**

Der Rechnungshof hatte 2004 in der Beratenden Äußerung zu Bauunterhaltung und zum Sanierungsbedarf der Universitätsgebäude (Landtagsdrucksache 13/3725) den Zustand der Gebäude an allen Universitäten (ohne Universitätskliniken) untersucht. Dabei war ein erheblicher Sanierungsbedarf von landesweit 2,4 Mrd. Euro festgestellt worden. In einer Nachschau 2010 wurde der Sanierungsfortschritt an den Universitäten Freiburg, Heidelberg, Hohenheim, Stuttgart und Tübingen beleuchtet. Insbesondere ging der Rechnungshof den Fragen nach, ob die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg eine wirtschaftliche Sanierungsstrategie verfolgt und ob sich eine Flächenkonsolidierung abzeichnet.

#### **2 Prüfungsergebnisse**

##### **2.1 Großer Sanierungsbedarf besteht nach wie vor**

Das Land hat in den letzten Jahren - auch mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket II - verstärkte Anstrengungen unternommen, Gebäude zu erhalten und instand zu setzen. Der landesweit angestaute Sanierungsbedarf wurde jedoch nicht wesentlich abgebaut. Die durchgeführten Maßnahmen der letzten fünf Jahre sowie die geplanten Maßnahmen führten nur teilweise zur nachhaltigen Verbesserung der Gebäudesubstanz. Zwischenzeitlich sind weitere Gebäude sanierungsbedürftig geworden.

Folgende Vorhaben wurden durchgeführt:

- Grundsanierungen,
- Teilsanierungen (z. B. Innenausbau, Fassaden, Dächer, Technik),
- Sofortmaßnahmen (z. B. Rauchschutztüren, Brandmeldeanlagen) und
- Provisorien (z. B. provisorische Fluchtbalkone, Sicherungsnetze).

Ein positives Beispiel ist der Umbau des Chemie-Hochhauses (Gebäude A) in Tübingen. Hier wurde eine Grundsanierung in kurzer Zeit mit einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz und Gesamtbaukosten von 45 Mio. Euro durchgeführt. Landesweit gibt es zu wenige Projekte dieser Art.

Teilsanierungen, die nur einzelne Bauteile oder Abschnitte betreffen, sind die Regel. Das Hochhaus der Biologie II/III in Freiburg wurde beispielsweise innenräumlich und technisch saniert. Die thermisch nicht getrennte Metallfassade - verantwortlich für einen hohen Energieverbrauch - und die außen liegenden Betonbrüstungen wurden nicht erneuert. Obgleich das Land in den letzten zehn Jahren etwa 15 Mio. Euro in diesen Komplex investiert hat, bleibt ein Sanierungsbedarf von 6 bis 7 Mio. Euro weiter bestehen.

Am Pharmazie-Hochhaus (Gebäude B) in Tübingen wurde ein Sicherungsnetz gegen herabstürzende Betonteile installiert, da keine ausreichenden Mittel für eine nachhaltige Betonsanierung zur Verfügung stehen. Das Gebäude aus 1973 ist stark sanierungsbedürftig. Das Land muss durchschnittlich 220.000 Euro je Jahr aufwenden, um es zu sichern und die Nutzung aufrechtzuerhalten.

Abbildung 1: Schutzeinhausung gegen herabstürzende Bauteile



Im Theoretikum der Universität Heidelberg wird mit Aufklebern an zahlreichen Fenstern auf eine Unfallgefahr beim Öffnen hingewiesen.

Abbildung 2: Warnhinweis an Fenstern (Aufnahme Dezember 2010)



Die Beispiele sollen zeigen, dass Teilsanierungen anstelle von eigentlich nötigen Grundsanierungen im Ergebnis zu einem finanziellen Nachteil für das Land führen können. In einigen Fällen wurde nur reagiert, aber kaum vorausschauend saniert.

## **2.2 Fehlende Priorisierung der Vorhaben**

Die Verwaltung hat 2002 die Hochschulgebäude in Sanierungsstufen kategorisiert. Dabei wurde bei den meisten Gebäuden ein Sanierungsbedarf zwischen 20 und 75 Prozent festgestellt. Zielführend wäre es aus Sicht des Rechnungshofs gewesen, zunächst die Gebäude mit großem Sanierungsbedarf zu sanieren. Diese verursachen den höchsten Aufwand, um die Nutzung aufrechtzuerhalten. Interimslösungen erzeugen weitere Kosten.

Der Rechnungshof vermisst einen verbindlichen Plan, der eine klare Sanierungsstrategie vorgibt, welches Gebäude zu welchem Zeitpunkt zu sanieren ist.

## **2.3 Verlorene Investition in marode Substanz**

Zur Aufrechterhaltung des Betriebs wurden Sofortmaßnahmen und Provisorien im Bauunterhalt ausgeführt. Bei diesen Vorhaben handelte es sich oft um Investitionen, die verloren gehen, wenn später grundsaniert oder abgebrochen wird. Vor allem Brandschutzmaßnahmen werden im Rahmen von Grundsanierungen oftmals wieder entfernt. Ursächlich hierfür sind aktualisierte Brandschutzkonzepte, auch infolge geänderter Nutzung.

Das Land investierte in einigen Fällen in Gebäude, die mittel- oder langfristig abgebrochen werden:

- Das Physikalische Institut I der Universität Freiburg (Westbau) mit einer Aufstockung aus den Fünfzigerjahren soll abgerissen und durch einen Neubau ersetzt werden. Damit das Gebäude trotz baurechtlicher Mängel weiter genutzt werden darf, wurde ein Verbindungssteg zum Nachbarbau als zweiter Fluchtweg errichtet. In den letzten drei Jahren wurden in das abgängige Gebäude 260.000 Euro investiert.
- Ähnlich verhält es sich in Freiburg mit dem Physikalisch-Chemischen-Institut von 1905. Hier wurden Rauchschutztüren und eine Brandmeldeanlage eingebaut, obgleich das Gebäude langfristig abgerissen werden soll. Es gibt eine konkrete Planung für einen Erweiterungsbau der benachbarten Pharmakologie und Pharmazie.
- Die Biologie I in Tübingen weist erhebliche brandschutzrechtliche Mängel auf. Das Gebäude von 1969 ist marode und soll - auch wegen einer Nutzungsuntersagung ab 2011 - abgerissen werden. Der schlechte Zustand des Gebäudes war der Hochbauverwaltung seit Langem bekannt. Als Interimslösung wurde ein Baugerüst aufgestellt, welches als Flucht- und Rettungsweg dient. Durch eine rechtzeitige Neuunterbringung hätten diese verlorenen Kosten vermieden werden können.

Abbildung 3: Baugerüst als provisorischer Flucht- und Rettungsweg



#### **2.4 Große Baumaßnahmen (2000 bis 2010)**

An den fünf geprüften Universitäten wurden in den letzten zehn Jahren 28 Neubauten, Erweiterungen und Ersatzneubauten für 386 Mio. Euro errichtet (Landtagsdrucksache 14/6647). Im gleichen Zeitraum wurden nur

269 Mio. Euro für große Sanierungs- und Umbaumaßnahmen als Einzeltitel veranschlagt. Von den insgesamt verfügbaren Mitteln entfielen somit 59 Prozent auf Neubau- und nur 41 Prozent auf Sanierungsmaßnahmen. Nicht eingerechnet sind hierbei Aufwendungen für den laufenden Bauunterhalt, da diese definitionsgemäß nicht zur Substanzverbesserung, also zum Abbau des Sanierungsbedarfs beitragen.

Tabelle 1: Abgeschlossene Einzeltitelmaßnahmen 2000 bis 2010

Universität	Neubauten		Sanierungen	
	Anzahl	Gesamtbaukosten (in Mio. Euro)	Anzahl	Gesamtbaukosten (in Mio. Euro)
Freiburg	6	148	11	67
Heidelberg	5	87	7	84
Hohenheim	3	18	5	36
Stuttgart	9	68	5	53
Tübingen	5	65	8	29
Summe	28	386	36	269
Anteil		59 Prozent		41 Prozent

Quelle: Landtagsdrucksache 14/6647.

Wenn sich die Relation der Investitionen in Neubauten zu denjenigen in Sanierungen nicht entscheidend zugunsten der Sanierungen verändert, wird sich der Sanierungszeitraum weit über 2030 hinaus verlängern. Damit wird das Ziel der Landesregierung, den Sanierungsbedarf bis 2019 abzubauen, nicht erreicht.

## 2.5 Flächenentwicklung und -konsolidierung

Der Landtag hat am 02.06.2005 beschlossen (Beschlussempfehlung des Finanzausschusses vom 07.04.2005 - Landtagsdrucksache 13/4201), die Landesregierung möge die Umsetzung folgender Vorschläge des Rechnungshofs prüfen,

- der Sanierung der Gebäude Vorrang vor weiterem Ausbau einzuräumen,
- bei den Sanierungen Einsparpotenziale in Bezug auf Flächen und Standards auszuschöpfen und
- den Universitäten zur Optimierung der Flächen mehr Mitverantwortung zu übertragen.

Die Landesregierung hat keine Flächenkonsolidierung an Universitäten herbeiführen können. Bei den vier Universitäten Freiburg, Heidelberg, Hohenheim und Tübingen wurde zwischen 2002 und 2009 im Mittel 5 Prozent neue Hauptnutzfläche geschaffen. Dies entspricht einer Gesamtfläche von

40.000 Quadratmetern. Gemessen an Werten des letzten Rahmenplans entspricht diese Fläche einer neuen mittelgroßen Universität.

Tabelle 2: Entwicklung der Flächen 2002 bis 2009

Universität	Hauptnutzfläche (m <sup>2</sup> ) <sup>1</sup>			Entwicklung (in Prozent)
	2002	2009	Differenz	
Freiburg	236.285	251.068	14.783	+6,3
Heidelberg	231.393	243.610	12.217	+5,3
Hohenheim	159.402	167.250	7.848	+4,9
Tübingen	238.396	243.213	4.817	+2,0
Mittelwert				+4,6

Quelle: Vermögen und Bau Baden-Württemberg.

<sup>1</sup> Nur landeseigene Gebäude.

## 2.6 Bauunterhalt und Sanierungsbedarf zu gering angesetzt

Die Mittel zur Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden bleiben weit hinter der Empfehlung des Rechnungshofs zurück. Für Bauunterhalt und Sanierung sind nach unserer Auffassung jährlich wenigstens 2 Prozent des Neuwerts von Gebäuden erforderlich. Von 2004 bis 2009 lag die durchschnittliche Quote für die fünf überprüften Universitäten nur bei 1,2 Prozent oder 62 Mio. Euro.

Das Konzept der Landesregierung, mit sogenannten Ersatzneubauten gegen den Sanierungsstau vorzugehen, ist dann nicht zielführend, wenn die Bestandsgebäude trotzdem weiter genutzt werden und der Sanierungsbedarf dadurch bestehen bleibt.

## 3 Empfehlungen

### 3.1 Sanierungsstrategien entwickeln

Die Bewertung der Gebäudesubstanz sollte in kurzen Intervallen fortgeschrieben werden. Zur langfristigen Sanierung muss ein verbindlicher Plan aufgestellt werden. Erst hierdurch werden realistische Sanierungsabläufe darstellbar.

### 3.2 Sanierung vor Neubau

Dem Abbau des Sanierungsbedarfs muss erste Priorität eingeräumt werden. Hierfür sind jährlich mindestens 2 Prozent des Neuwerts der Gebäude erforderlich, das sind für alle neun Universitäten 140 Mio. Euro je Jahr.

### **3.3 Flächen konsolidieren**

Mit jedem Neubau wird zusätzliche Nutzfläche geschaffen, wenn nicht gleichzeitig Gebäude durch Abriss, Verkauf oder Abmietung aufgegeben werden. Deshalb sind nicht mehr benötigte Flächen aufzugeben.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Finanzministerium ist der Auffassung, der Rechnungshof habe eine vereinfachte globale Betrachtung durchgeführt, diese würde der Komplexität des Themas nicht gerecht. Mit fünf der neun Landesuniversitäten habe man nur einen nicht repräsentativen Teil der Baumaßnahmen betrachtet.

Die Festlegung der Sanierungsreihenfolge erfolge in enger Abstimmung mit der Wissenschaftsseite. Dabei seien neben dem baulichen Zustand Nutzerprioritäten, wissenschaftliche Zielsetzungen, logistische Möglichkeiten der Nutzer, rechtliche Auflagen und finanzielle Rahmenbedingungen maßgebend. Die Realisierungsreihenfolge der anstehenden Sanierungs- und Neubaumaßnahmen würde dokumentiert und zwischen den Beteiligten verbindlich vereinbart. Ein großer Teil der Gebäude sei in den Sechzigerjahren und Siebzigerjahren errichtet worden und jetzt sanierungsbedürftig. Da aus finanziellen Gründen nicht alle Maßnahmen gleichzeitig durchgeführt werden könnten, wären in einigen Fällen hinhaltende Teilsanierungen und Reparaturen bis zum Beginn umfassender Modernisierungen unvermeidlich gewesen.

Dem ermittelten Flächenzuwachs an Universitäten von 5 Prozent stellt das Finanzministerium gegenüber, die Anzahl der Studierenden sei seit 2002 um 15,5 Prozent gestiegen und die Drittmiteleinahmen hätten um 70 Prozent zugenommen. Aus der Drittmiteleinwerbung ergäbe sich ein zusätzlicher Unterbringungsbedarf.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass wegen der Priorisierung von Neubauten dringende Sanierungen zurückgestellt werden. Die Sanierungen werden damit nicht vor 2030 abgeschlossen sein. 70 Prozent des Sanierungsbedarfs wurden betrachtet. Die Feststellungen des Rechnungshofs sind damit repräsentativ.

Zwischen den gestiegenen Drittmiteleinahmen, den gestiegenen Studierendenzahlen und dem festgestellten Flächenzuwachs der Universitäten besteht kein linearer Zusammenhang. Der Rechnungshof hält an seiner Forderung der Flächenkonsolidierung fest.

## Energiespar-Contracting bei Landesimmobilien (Kapitel 1209)

Die Energiekosten des Landes sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Der Rechnungshof erwartet, dass jährlich 5 Mio. Euro eingespart werden können, wenn künftig verstärkt Energiespar-Contracting eingesetzt wird.

### 1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren wiederholt auf steigende Energiekosten und daraus resultierende Haushaltsmehrbelastungen hingewiesen. Die Energiekosten für Wärme und Strom haben sich zwischen 2000 und 2008 verdoppelt. In der Tabelle sind die Energiekosten aller Landesimmobilien inklusive Universitäten und Universitätskliniken dargestellt.

Tabelle: Energiekostenentwicklung 2000 bis 2008 in Mio. Euro

Energieform	2000	2005	2008
Wärme	52,0	73,9	103,1
Strom	52,7	75,2	105,2
Summe	104,7	149,1	208,3

Quelle: Energieberichte 2000 bis 2009 der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung.

Die Wärmekosten stiegen von 2000 bis 2008 um 51,1 Mio. Euro (+98 Prozent). Der Wärmepreis erhöhte sich um 118 Prozent. Der Verbrauch nahm um 9 Prozent ab. Dies entlastete den Haushalt um 10 Mio. Euro.

Die Stromkosten stiegen von 2000 bis 2008 um 52,5 Mio. Euro (+100 Prozent). Der Strompreis erhöhte sich um 70 Prozent. Der Verbrauch nahm um 18 Prozent zu.

Insgesamt war die Kostensteigerung für Strom bei den Universitäten höher (+119 Prozent) als bei den übrigen Landesgebäuden (+83 Prozent). Auch war der Rückgang des Wärmeverbrauchs bei den Universitäten geringer (-4 Prozent) als bei den übrigen Landesgebäuden (-14 Prozent). Die ungünstigere Situation bei den Universitäten ist mit auf deren Flächenzuwachs zurückzuführen (siehe Beitrag Nr. 20).

Für die nächsten Jahre ist mit weiter steigenden Energiekosten zu rechnen. Erhebliche Einsparungen könnten erzielt werden, wenn Landesimmobilien energetisch optimiert würden. Hier besteht weiterhin Handlungsbedarf.

Energiespar-Contracting als Sonderform der Öffentlich-Privaten Partnerschaft kann dazu beitragen, Energiekosten kurz- und mittelfristig zu senken und zugleich die Klimaschutzziele des Landes wirtschaftlich zu erreichen.

Beim Energiespar-Contracting plant und realisiert ein Contractor technische, betriebliche und gegebenenfalls bauliche Maßnahmen, um einen optimierten Gebäudebetrieb zu gewährleisten und dadurch Energiekosten einzusparen. Aus den erzielten Einsparungen refinanziert der Contractor seine Investitionen. Die Projekte laufen zwischen sieben und zwölf Jahren.

Während der Vertragslaufzeit entstehen dem Land grundsätzlich keine weiteren Kosten. Bei einigen Verträgen wird das Land schon während der Laufzeit an den Einsparungen in geringem Umfang beteiligt. Danach kommen die Einsparungen aller Verträge dem Landeshaushalt in voller Höhe zugute.

2010 hat der Rechnungshof beim Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg sowie bei einer Universität Energiespar-Contracting-Projekte untersucht.

## **2 Prüfungsergebnisse**

Das Land hat zwischen 1993 und 2009 insgesamt 100 Energiespar-Contracting-Projekte in 260 Landesimmobilien geplant und davon 82 Projekte realisiert. Die übrigen Projekte wurden durch die Verwaltung selbst umgesetzt oder aufgrund zu geringen Einsparpotenzials verworfen.

### **2.1 Ausschreibung und Vergabe**

Bei den untersuchten Einzelfällen wurden die Aufträge überwiegend freihändig vergeben. Im Wesentlichen waren nur vier Contractor-Dienstleister Vertragspartner des Landes. Es bestand somit eine eingeschränkte Wettbewerbssituation.

Einige Contracting-Verträge wurden ohne erneute Ausschreibung verlängert.

Während der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg Contracting-Leistungen inzwischen beschränkt ausschreibt, hält die Universität an einer freihändigen Vergabe fest. Der Rechnungshof hat dies gerügt.

Wegen des gering ausgeprägten Wettbewerbs lagen die Investitionen der Contractoren zum Teil um 15 Prozent über den Kostenkennwerten staatlicher Baumaßnahmen.

### **2.2 Einsparerfolg bei den Energiekosten**

Die tatsächlich erzielten Einsparungen bei den Energiekosten konnten bei 49 der 82 Projekte (60 Prozent) ermittelt werden. Sie betragen in der Summe durchschnittlich 5,7 Mio. Euro je Jahr. Dies entspricht einer Einsparung von 24 Prozent der bisherigen durchschnittlichen Energiekosten von jährlich 23,2 Mio. Euro. Zugleich konnte das Land Mittel für die Instandsetzung und Wartung technischer Anlagen einsparen.

Die Contractoren investierten überwiegend in Mess- und Regelungstechnik. Sie verfügten über ein umfangreiches Know-how zur betrieblichen sowie baulich-technischen Optimierung der Anlagentechnik.

Nach Ablauf der Verträge konnte die Verwaltung die erzielten Einsparungen nicht immer in gleicher Höhe halten, insbesondere dann, wenn überwiegend betriebliche Optimierungen Vertragsgegenstand waren. Bei baulich-technischer Optimierung, wie beispielsweise Einbau neuer Heizkessel, waren die Einsparungen nach Vertragsende stabiler.

Größere Investitionen erforderten zu Projektbeginn regelmäßige Anschubfinanzierungen des Landes.

### **2.3 Abrechnung und Nachweis der Energieeinsparung**

Energieeinsparungen sind weitgehend aufgrund pauschaler Annahmen sowie Rechenmodellen nachgewiesen worden, was der Rechnungshof beanstandet hat. Lediglich in Einzelfällen sind Energieeinsparungen auf Basis von Einzelverbrauchsmessungen abgerechnet worden. Nutzungsänderungen in den Gebäuden waren nicht ausreichend dokumentiert. Dadurch konnten Contractoren teilweise überhöhte Einsparungen abrechnen.

### **2.4 Wirtschaftlichkeit**

Die Wirtschaftlichkeit der Energiespar-Contracting-Projekte wurde in der überwiegenden Zahl der Fälle rechnerisch mittels Kapitalwertmethode durch die Verwaltung nachgewiesen. In Einzelfällen lagen keine prüfbaren Wirtschaftlichkeitsrechnungen zwischen Energiespar-Contracting und Energiesparmaßnahmen in Eigenregie vor. Es konnte nicht immer nachgewiesen werden, ob Contracting zum Zeitpunkt der Auftragserteilung die wirtschaftlichste Form der Aufgabenerfüllung im Sinne von § 7 Landeshaushaltsordnung darstellte.

Die Wirtschaftlichkeitsrechnungen hatten zudem einen hohen Prognosecharakter. Die Investitionsaufstellungen der Investoren waren zu ungenau, um daraus belastbare Kostenschätzungen für die Eigenbesorgung abzuleiten.

Der Rechnungshof hat bei sieben Contracting-Projekten eigene Wirtschaftlichkeitsrechnungen erstellt. Bei vier von sieben Fällen konnte die Wirtschaftlichkeit der Energiespar-Contracting-Variante bestätigt werden.

10 Prozent der Contracting-Projekte wurden mit Anschubfinanzierung des Landes realisiert. Diese waren überwiegend unwirtschaftlich.

### **2.5 Ergebnis**

Die Untersuchung des Rechnungshofs hat bestätigt, dass durch Energiespar-Contracting bis zu 20 Prozent Energiekosten eingespart werden konnten. Besonders wirtschaftlich waren Projekte, die ohne Anschubfinanzierung des Landes durchgeführt wurden.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Contracting verstärkt einsetzen**

Der Rechnungshof empfiehlt, Energiespar-Contracting künftig verstärkt einzusetzen, sofern die Wirtschaftlichkeit im jeweiligen Projekt nachgewiesen ist. Dabei sind Vorhaben zu bevorzugen, die keine Anschubfinanzierung des Landes erfordern.

Der Gebäudebetrieb sollte weiterhin mithilfe des Know-how der Contractor-Dienstleister optimiert werden.

#### **3.2 Kontinuierliche Bestandsanalysen**

Wegen steigender Energiepreise, technischen Fortschritts und Verschleißes der Anlagen rentieren sich Investitionen in Gebäudetechnik und -betrieb zunehmend. Der Gebäudebestand sollte daher kontinuierlich auf geeignete Objekte überprüft werden.

So ließe sich beispielsweise der gesamte Altbestand an Heizungsumwälzpumpen mithilfe des Energiespar-Contractings modernisieren. Werden dabei Hocheffizienzumwälzpumpen eingebaut, amortisieren sich die Investitionen - je nach Typ der vorhandenen Umwälzpumpe - innerhalb von drei bis sechs Jahren. Diese Amortisationszeit ergibt sich schon allein aus den Einsparungen an Strom. Hinzu kommen Einsparungen bei der Wärmeenergie. Damit könnte das Land nach Vertragsende jährlich bis zu 1 Mio. Euro an Kosten für Strom sparen.

Heizkessel, raumluftechnische Anlagen sowie Gebäudeautomationsanlagen bieten weitere technische Energiesparpotenziale.

#### **3.3 Kompetenzen bündeln**

Der Rechnungshof empfiehlt, ähnlich wie bei Sammelausschreibungen für den Energieeinkauf oder bei Investoren/Öffentlich-Privaten Partnerschaften, in der Betriebsleitung Vermögen und Bau Baden-Württemberg eine zentrale Einheit einzurichten. Sie soll wichtige Aufgaben, wie Marktsondierung, die Vorbereitung der Ausschreibung und Vergabe, Wirtschaftlichkeitsanalysen sowie das Controlling laufender Verträge übernehmen. Dies sollte landesweit einheitliche Standards und eine effizientere Projektabwicklung gewährleisten.

#### **3.4 Ausschreibungspakete bilden**

Um Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit zu fördern, sollten mehrere Liegenschaften gebündelt in Paketen ausgeschrieben werden. Dadurch können auch Gebäude mit geringerem Energieeinsparpotenzial einbezogen werden.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Finanzministerium stimmt mit den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs weitestgehend überein.

Es lasse Contracting seit 1999 verstärkt ausschreiben. Eine eingeschränkte Wettbewerbssituation bestünde nicht mehr. Die Kostenkennwerte der Contractoren seien nicht überhöht. Die Mischkalkulation des Contractors sei nicht mit einer Eigenrealisierung durch das Land vergleichbar.

Nach Ablauf der Verträge könnten Einsparungen nicht in derselben Höhe gehalten werden, da die nutzenden Verwaltungen den Betreiberpflichten nicht immer angemessen nachkämen. Nach Ansicht des Finanzministeriums gleichen sich die Mehr- und Minderkosten durch Nutzeränderungen insgesamt aus. Es beauftrage nur Contracting-Maßnahmen, deren Wirtschaftlichkeit nachgewiesen sei. Wenn keine Haushaltsmittel für die Eigenbesorgung vorhanden seien, könnten Maßnahmen gegebenenfalls über das Contracting ausgeführt werden. Eine Überprüfung des Gebäudebestands erfolge kontinuierlich. Die Betriebsleitung verfüge über die benötigte zentrale Kompetenz. Die empfohlene Pool-Ausschreibung sei in der Verwaltung bereits mehrfach praktiziert worden, sogar ämterübergreifend.

#### **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Vergleich der Investitionen der Contractoren mit den Kostenkennwerten staatlicher Baumaßnahmen angemessen ist.

## **Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst**

### **Erhebung von Studiengebühren an den Hochschulen des Landes (Kapitel 1401)**

**Die gesetzlichen Regelungen über die Erhebung von Studiengebühren weisen bei der Geschwisterregelung, der Befreiung wegen besonderer Begabung und der Ausgestaltung der Studienkredite Schwächen auf.**

**Der Studienfonds Baden-Württemberg ist aufzulösen, sein Vermögen und seine bisherigen Aufgaben sind auf die Landesoberkasse zu übertragen.**

#### **1 Ausgangslage**

Die baden-württembergischen Hochschulen erheben seit dem Sommersemester 2007 von ihren Studierenden allgemeine Studiengebühren. Rechtsgrundlage ist das Landeshochschulgebührengesetz, in dem weitgehend einheitliche Vorgaben für die Erhebung und Verwendung der Studiengebühren an allen Hochschulen vorgesehen sind.

Die Höhe der Studiengebühren ist im Gesetz für alle Hochschulen und alle Studiengänge auf 500 Euro je Semester festgesetzt. Eine Entscheidung der einzelnen Hochschule, ob und in welcher Höhe sie Studiengebühren erheben will, ist weder erforderlich noch möglich. Neben den allgemeinen Studiengebühren erheben die Hochschulen von jedem Studierenden einen Verwaltungskostenbeitrag in Höhe von 40 Euro je Semester, außerdem ziehen die Studentenwerke die Studierenden zu Semesterbeiträgen heran.

Mit der Einführung der allgemeinen Studiengebühren im Jahr 2007 entfielen im Gegenzug die bis dahin erhobenen Langzeitstudiengebühren, aus deren Ertrag die baden-württembergischen Hochschulen nach einem vom Wissenschaftsministerium festgelegten Schlüssel bis 2007 durchschnittlich 10 Mio. Euro jährlich zugewiesen bekamen.

Das Aufkommen, das den baden-württembergischen Hochschulen aus Studiengebühren zugeflossen ist, betrug bis 2008 jährlich 185 Mio. Euro. Durch die weitreichende Neufassung der Geschwisterregelung im Jahr 2009 reduzierte sich dieser Betrag auf landesweit 136 Mio. Euro jährlich.

Das Gesetz gibt den Hochschulen vor, die von ihnen eingenommenen Gebühren nur für Zwecke von Studium und Lehre zu verwenden. Über die konkrete Verwendung der Gebühren ist im Benehmen mit Studierendenvertretern zu entscheiden.

Der Rechnungshof hat 2010 und 2011 die Erhebung und Verwendung der Studiengebühren durch landesweite Erhebungen und exemplarisch an sechs Pädagogischen Hochschulen und zwei Universitäten geprüft. Außerdem wurde der Studienfonds Baden-Württemberg einer Prüfung unterzogen.

Die Erkenntnisse, die sich aus der Prüfung der Verwendung der Studiengebühren ergeben haben, sind Gegenstand eines weiteren Denkschriftbeitrags (Nr. 26).

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Erhebung einfach und weitgehend unbürokratisch**

Es hat sich gezeigt, dass die Erhebung der Studiengebühren von den Hochschulen gut und effizient organisiert und praktiziert wird.

Ein beachtlicher und bei besserer Vorbereitung vermeidbarer Mehraufwand wurde 2009 durch die Umstellung der Geschwisterregelung verursacht, als es für die Hochschulverwaltungen galt, in kurzer Zeit eine große Zahl von Befreiungsanträgen zu bescheiden.

Durch die landesweit einheitliche Festsetzung der Studiengebühr von 500 Euro je Semester ist der in anderen Ländern teilweise zu beobachtende erhebliche Umsetzungsaufwand (etwa bei der Vorbereitung und Durchsetzung der notwendigen Gremienentscheidungen) vermieden worden.

### **2.2 Ausnahmen und Befreiungen**

Die Mehrzahl der vom Gesetzgeber vorgesehenen Ausnahme- und Befreiungstatbestände machte in der Praxis keine Probleme (Betreuung eigener Kinder, Behinderung, Praxissemester, erfolgreiches Studium). Die Einnahmeverluste durch diese Befreiungstatbestände sind maßvoll und können von den Hochschulen geplant und verkraftet werden.

Als problematisch erwiesen sich allerdings zwei Befreiungstatbestände: die Geschwisterregelung und die Befreiung wegen besonderer Begabung.

#### **2.2.1 Neue Geschwisterregelung**

In der ab 2007 geltenden Fassung des Landeshochschulgebührengesetzes war vorgesehen, dass von der Zahlung von Studiengebühren zu befreien ist, wer zwei Geschwister hat, die Studiengebühren bezahlen oder bezahlt haben. Der Anteil der aufgrund dieser Regelung gewährten Befreiungen lag damals landesweit unter 1 Prozent.

Mit einer am 01.03.2009 in Kraft getretenen Novelle wurde dieser für Studierende aus kinderreichen Familien geltende Befreiungstatbestand massiv erweitert. Seither ist jeder Studierende, der zwei Geschwister hat, die noch nie eine Studiengebührenbefreiung in Anspruch genommen haben, auf Antrag von Studiengebühren zu befreien. Diese Regelung gilt ohne Rücksicht

auf das Alter des Studierenden und seiner Geschwister und die Dauer des Studiums.

Abgesehen von einem enormen Verwaltungsaufwand bei der Einführung der Regelung und der Prüfung ihrer Tatbestandsmerkmale hat diese Regelung mehrere evidente Nachteile:

- Entgegen den Erwartungen des Gesetzgebers sind durch diese weitgehende Befreiungsregelung an einigen Hochschulen mehr als ein Drittel der Einnahmen aus Studiengebühren weggebrochen. Zahlreiche Maßnahmen, die erfolgreich zur Verbesserung von Studium und Lehre umgesetzt waren, mussten wieder zurückgenommen werden.
- Die Befreiung wird auch Studierenden gewährt, die darauf nicht angewiesen sind, weil sie
  - nur ältere, längst wirtschaftlich selbständige Geschwister haben, die die Leistungsfähigkeit der betreffenden Familien nicht einschränken,
  - selbst bereits im fortgeschrittenen Alter und wirtschaftlich für sich selbst verantwortlich sind.

Die seit vielen Jahren durch Langzeitstudiengebühren vermittelte Motivation, das Studium innerhalb der Regelstudienzeit zu Ende zu bringen und nicht aus ausbildungsfremden Gründen an der Hochschule zu verbleiben, ist mit der Geschwisterregelung für die davon Betroffenen entfallen. Vor allem an den Universitäten schreiben sich seit Inkrafttreten der Geschwisterregelung wieder Studierende ein, die allein aus sachfremden Gründen immatrikuliert sind und bleiben wollen, ohne sich an den Kosten der Hochschulen zu beteiligen.

Der Gesetzgeber hätte auf eine Geschwisterregelung ganz verzichten können. Durch die Möglichkeit, voraussetzungslos einen Kredit in Anspruch zu nehmen, wird der wirtschaftlichen Belastung bereits angemessen entgegengewirkt.

Seine familienpolitische Zielsetzung hätte der Gesetzgeber gezielter erreichen können, wenn er nur noch in jenen Fällen eine Befreiung gewährt hätte, in denen der Studierende zwei kindergeldberechtigte Geschwister hat und dies der Hochschule durch amtliche Bescheinigungen nachweist.

Eine vergleichbare Regelung im bayerischen Hochschulgebührengesetz ist nach Auskunft der bayerischen Hochschulen sehr praktikabel, sorgt für deutlich geringere Ausfälle beim Gebührenaufkommen und wird wegen ihrer höheren Zielsicherheit von den Studierenden als gerecht akzeptiert.

## **2.2.2 Befreiung wegen besonderer Begabung**

Als problematisch haben sich Befreiungen erwiesen, die, ohne an erbrachte Studienleistungen anzuknüpfen, wegen Hochbegabung gewährt worden sind.

Sie stehen in Konkurrenz zu den vielfältigen Stipendienangeboten, die für Hochbegabte zur Verfügung stehen, und machen sowohl bei der Konzeption als auch bei der Umsetzung Schwierigkeiten.

Einzelne Hochschulen scheiterten mit den in ihren Satzungen gewählten Anknüpfungstatbeständen (z. B. dem Intelligenzquotient) vor dem Verwaltungsgericht, andere trafen wenig sachgerechte Regelungen.

So hat der Rechnungshof an einer Hochschule festgestellt, dass diese Befreiung auch bei schlechten Abiturnoten (in einem Fall Durchschnittsnote 3,4) dann gewährt wurde, wenn ein Stipendium daran scheiterte, dass der Stipendienggeber die Gewährung von Stipendien versagte, weil er sich nicht mittelbar an Studiengebühren beteiligen wollte.

Die Mehrzahl der geprüften Hochschulen hat ohnehin generell von Befreiungen wegen Hochbegabung abgesehen.

Sachgerecht erscheinen dagegen Befreiungen, mit denen die Hochschulen eine maßvoll bemessene Zahl von Studierenden wegen besonderen Studienerfolgs von der Zahlung von Studiengebühren befreien. Solche Befreiungen sind ein plausibles Instrument, um Leistungsanreize für Studierende zu schaffen.

## **2.3 Studienkredite**

### **2.3.1 Gesetzgeberische Motive**

Die Studienkredite wurden vom Gesetzgeber eingeführt, um der verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgabe gerecht zu werden, dass das Studium keinesfalls an unüberwindbaren wirtschaftlichen oder finanziellen Hindernissen scheitern dürfe. Die Regelung des Gesetzes, die die Kreditaufnahme nicht an Voraussetzungen knüpft, überlässt dem Studierenden die Entscheidung, ob er seinen Beitrag zu den Kosten von Studium und Lehre sofort erbringt oder - entsprechend dem alternativen Konzept der nachlaufenden Studiengebühr - erst nach Abschluss der Ausbildung leisten will.

Tatsächlich haben seit der Einführung der allgemeinen Studiengebühren nur rund 9.800 Studierende den Studiengebührenkredit in Anspruch genommen. Die Anzahl war nach der Einführung der Geschwisterregelung weiter rückläufig. Prognostiziert war eine Darlehensquote von 40 Prozent. Im Sommersemester 2010 wurden nur 2,5 Prozent des Gebührenaufkommens durch Kredite finanziert.

Um die Rückzahlungsverpflichtung auch im Ausland problemlos durchsetzen zu können und um einen sofortigen Zufluss der kreditierten Beträge an die Hochschulen zu ermöglichen, entschied sich der Gesetzgeber für eine privatrechtliche Ausgestaltung der Studienkredite als standardisierte Darlehen. Das in anderen Verwaltungsbereichen bewährte Modell der öffentlich-rechtlichen Stundung wurde deshalb vom Gesetzgeber verworfen.

Um eine möglichst niedrige Verzinsung zu gewährleisten und eine Bonitätsprüfung durch die kreditgewährende Bank zu vermeiden, wird die Rückzahlung der Studienkredite durch den gemeinsamen Studienfonds der Hochschulen garantiert. Bleibt die fristgerechte Rückzahlung eines Studienkredits aus rechtlichen oder wirtschaftlichen Gründen aus, kauft der Studienfonds die Rückzahlungsforderung zum Nennwert auf und übernimmt damit das gesamte Ausfallrisiko und den zur Durchsetzung erforderlichen Aufwand.

Die zweite Funktion des Studienfonds besteht darin, das hochschultypische Ausfallrisiko solidarisch auf alle Hochschulen zu verteilen.

### **2.3.2 Bewertung der Studienkredite**

Die für die Gewährung der Studienkredite gewählte gesetzgeberische Lösung erweist sich in der Praxis als unnötig kompliziert und verursacht einen hohen Regelungs- und Verwaltungsaufwand bei allen Beteiligten. Dieser Aufwand ist umso weniger zu rechtfertigen, als durch die geringe Inanspruchnahme der Kredite das Risiko von Ausfällen bei der Rückzahlung der Kredite von den Hochschulen getragen werden kann, ohne dass es eines solidarisch getragenen, bürokratisch aufwendigen Studienfonds bedarf.

### **2.3.3 Studienfonds problematisch und ineffizient**

Der als Anstalt des öffentlichen Rechts eingerichtete Studienfonds setzt gegenwärtig zwei teilzeitbeschäftigte Angestellte ein, die für den Ankauf und die Geltendmachung der von den kreditgebenden Banken als notleidend angemeldeten Forderungen zuständig sind.

Neben der Geschäftsführerin gibt es noch einen Verwaltungsrat und einen Finanzausschuss.

Außerdem hat er durch Umlagen bei den Hochschulen ein beachtliches Geldvermögen angesammelt, das auf der Grundlage der Beratung durch private Anlageberater kurz- und mittelfristig angelegt wird. Zugleich wird den Hochschulen unnötig Liquidität entzogen.

### **2.3.4 Alternative: Die öffentlich-rechtliche Stundung der Studiengebühren durch die einzelne Hochschule**

Um den gesetzgeberischen Intentionen Rechnung zu tragen, hätte es genügt, den Studierenden die Möglichkeit zu geben, eine öffentlich-rechtliche Stundung der Studiengebühren bei der eigenen Hochschule zu beantragen, die von dieser ohne nähere Prüfung zu bewilligen ist.

Bei Fälligkeit (nach Abschluss des Studiums und eigener wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der ehemaligen Studierenden) hätte jede Hochschule ihre Gebührenforderungen bei ihren eigenen Absolventen einzuziehen. Dass dabei im Ausland möglicherweise keine Zwangsvollstreckung der Forderungen möglich ist, wäre angesichts der Forderungshöhe hinnehmbar gewesen.

Der Zinssatz hätte im Landeshochschulgebührengesetz so bemessen werden können, dass er die Studierenden wirtschaftlich nicht überfordert, andererseits aber auch keinen zusätzlichen Anreiz zur Inanspruchnahme der Kredite geboten hätte.

### **2.3.5 Auflösung des Studienfonds**

Bei einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung der Studienkredite wäre der Studienfonds zur Absicherung des Kreditrisikos nicht erforderlich gewesen. Die solidarische Verteilung des Ausfallrisikos unter den Hochschulen ist angesichts des geringen Volumens in Anspruch genommener Kredite ebenfalls nicht geboten.

Die öffentlich-rechtliche Anstalt Studienfonds kann zeitnah aufgelöst und das angesammelte Geldvermögen dem Landeshaushalt zugeführt werden. Im Gegenzug könnte die Landesoberkasse, die auch mit der Durchsetzung privatrechtlicher Forderungen vertraut ist, die Abwicklung der Altfälle übernehmen.

## **3 Fazit und Empfehlungen**

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass sich die vom Gesetzgeber getroffenen Regelungen über die Erhebung von Studiengebühren als weitgehend praxistgerecht erwiesen haben. Verbesserungspotenziale haben sich bei der ab 2009 geltenden Geschwisterregelung, der Befreiung wegen besonderer Begabung und bei der Ausgestaltung der Studienkredite gezeigt.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei künftigen Regelungen über die Erhebung von Studiengebühren die in Punkt 2 beschriebenen Erkenntnisse und Bewertungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

Sollte sich der Gesetzgeber entschließen, auf die Erhebung allgemeiner Studiengebühren zu verzichten, empfiehlt der Rechnungshof,

- den Studienfonds (Anstalt des öffentlichen Rechts) aufzulösen, das dort angesammelte Geldvermögen in den Landeshaushalt zu überführen und die Aufgaben des Studienfonds auf die Landesoberkasse zu übertragen,
- Langzeitstudierende, die die geltende Regelstudienzeit deutlich überschreiten, entsprechend der bis 2007 geltenden Regelung durch Gebühren an der Finanzierung ihrer Hochschule zu beteiligen.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Wissenschaftsministerium unterstreicht, dass die Einführung der Studiengebühren zu einer tatsächlichen Verbesserung der Studienbedingungen geführt hat. Studiengebühren tragen nach Auffassung des Ministeriums entscheidend dazu bei, dass Baden-Württemberg bundesweit in der Betreuungsrelation an Universitäten und an Fachhochschulen auf dem ersten Platz liege.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Geschwisterregelung wegen der in der Praxis zahlreich aufgetretenen atypischen Fälle und der dadurch verursachten deutlichen Einnahmeeinbußen bei den Hochschulen überprüfungsbedürftig ist.

Eine Streichung der Möglichkeit, wegen Hochbegabung Gebührenbefreiung zu gewähren, lehnt das Ministerium ab. Den Hochschulen solle weiterhin die Möglichkeit eröffnet bleiben, eigene Konzepte zu entwickeln, um hochbegabte Studierende zu fördern.

Das Ministerium weist darauf hin, dass ein Stundungsmodell bereits im Gesetzgebungsverfahren umfassend geprüft wurde. Es räumt jedoch ein, dass die tatsächliche Inanspruchnahme der Studiengebührendarlehen zahlenmäßig weit unter den Annahmen liegt. Allerdings müsse sich eine Alternativlösung an dem zwischenzeitlich erreichten Stand der Wirtschaftlichkeit des Darlehensmodells messen lassen. Der Studienfonds habe sich etabliert und werde mit geringem Aufwand (Personalkosten jährlich 52.000 Euro) geführt, wobei noch nicht berücksichtigt sei, dass die Beschäftigten des Studienfonds bei vorhandener Arbeitskapazität und gegen Erstattung auch an anderer Stelle im Hochschulbereich eingesetzt werden.

## **Gästehäuser der Universitäten (Kapitel 1410, 1412, 1414, 1415 und 1420)**

**Fünf Universitäten halten möblierte Gästewohnungen für ausländische Gastwissenschaftler vor, deren hohe Kosten nur teilweise durch Mieteinnahmen gedeckt sind.**

**Der Rechnungshof empfiehlt, die Wirtschaftlichkeit der Gästehäuser durch eine höhere Auslastung, geringere Betriebskosten und kostendeckende Mietpreise zu verbessern. Wo dies nicht möglich ist, muss die Schließung und der Verkauf einzelner Gästehäuser geprüft werden.**

### **1 Ausgangslage**

Die Universitäten Freiburg, Heidelberg, Konstanz, Mannheim und Tübingen halten für ausländische Gastwissenschaftler Gästehäuser mit möblierten Wohnungen vor. Die Finanzkontrolle hat in den letzten Jahren die Wirtschaftlichkeit von neun Gästehäusern mit zusammen 195 Wohnungen geprüft. Sechs dieser Häuser befinden sich im Landeseigentum, die drei Gästehäuser der Universität Heidelberg gehören der Stiftung Unterländer Studienfonds.

Die Wohnungen werden an die Gastwissenschaftler zu günstigen Preisen vermietet. Die einzelnen Mietverhältnisse dauern je nach Länge des Gastaufenthalts zwischen wenigen Tagen und mehreren Monaten. Ausländische Gäste erhalten neben den Wohnungen regelmäßig auch noch die international üblichen Betreuungsleistungen. Die Universitäten unterstützen sie beispielsweise bei Behördengängen und anderen Alltagsproblemen.

### **2 Prüfungsergebnisse**

Der Bestand an Gästehäusern ist historisch gewachsen und deshalb nach Größe, Qualität und Ausstattung heterogen und nicht ohne Weiteres zu vergleichen.

Die Größe der Gästehäuser bewegt sich zwischen 380 m<sup>2</sup> (Heidelberg - Villa Poensgen) und 2.439 m<sup>2</sup> (Heidelberg, Im Neuenheimer Feld 370). Das älteste Gästehaus stammt aus 1900 (Konstanz I), das jüngste aus 2005 (Heidelberg, Im Neuenheimer Feld 371). Die durchschnittliche Wohnungsgröße in den Gästehäusern liegt bei 38 m<sup>2</sup>.

Im Einzelnen hatte die Prüfung folgende Mängel der Haushalts- und Wirtschaftsführung ergeben:

Die Betriebskosten der Gästehäuser wurden bei den landeseigenen Gästehäusern nicht vollständig erfasst. Insbesondere gingen die kalkulatorischen Kosten und die vom Landesbetrieb Vermögen und Bau getragenen Kosten des Bauunterhalts nicht vollständig in die Kostenrechnung der Universitäten ein.

Ein landesweiter Vergleich der Wirtschaftlichkeit war praktisch unmöglich, weil die Standards der Kostenrechnung von Standort zu Standort differierten.

Die Auslastung der Gästehäuser der Universität Tübingen lag mit 50 bzw. 53 Prozent deutlich unter dem nach den Erfahrungen des Rechnungshofs realistischen Zielwert von 84 Prozent.

Die Gesamtmieteinnahmen an den einzelnen Standorten deckten lediglich einen Teil der Gesamtkosten der Gästehäuser. Die von der Finanzkontrolle festgestellten Kostendeckungsgrade bewegten sich zwischen 30 und 67 Prozent. In zwei Dritteln der geprüften Gästehäuser wurden nicht einmal die laufenden Personal- und Sachkosten gedeckt.

### **3 Konsequenzen aus den Untersuchungen der Finanzkontrolle**

Die Universitäten haben aus den Ergebnissen der Prüfung der Finanzkontrolle und aus eigenen Erkenntnissen verschiedene Konsequenzen gezogen:

#### **3.1 Universität Konstanz**

Die Universität Konstanz hat die beiden offenkundig unwirtschaftlichen Gästehäuser Eichhornstraße und Friedrichshöhe aufgegeben und hält nunmehr neuere Gästewohnungen in zwei Wohnanlagen vor.

Die Mieten für diese neuen Gästewohnungen wurden so kalkuliert, dass bei einer Auslastung von 84 Prozent eine vollständige Kostendeckung erreicht werden kann. Die Kosten- und Leistungsrechnung wird entsprechend den Vorschlägen der Finanzkontrolle verbessert.

#### **3.2 Universität Mannheim**

Die Universität Mannheim hat die Mieten für ihre Gästewohnungen zum Sommersemester 2011 um 15 Prozent erhöht und erwartet nunmehr einen deutlich verbesserten Kostendeckungsgrad.

Der Zielwert von 84 Prozent Auslastung soll auch in Zukunft erreicht werden.

#### **3.3 Universität Tübingen**

Die Universität Tübingen macht geltend, die niedrigen Kostendeckungsgrade seien auch dem Umstand geschuldet, dass in einem der Gästehäuser neben der Unterbringung von Gastwissenschaftlern auch ein umfangreicher Tagungsbetrieb stattfindet. Seine Kosten müssten gesondert erfasst werden.

Ungeachtet dessen hat die Universität Tübingen verschiedene Maßnahmen ergriffen, um Auslastung und Kostendeckung ihrer Gästehäuser zu verbessern.

Insbesondere werden die Gästehäuser auch dem Universitätsklinikum und anderen Tübinger Behörden zur Nutzung zur Verfügung gestellt.

Die Kosten- und Leistungsrechnung soll den Vorschlägen der Finanzkontrolle entsprechend weiterentwickelt werden.

### **3.4 Universität Heidelberg**

Die Universität Heidelberg erfasst die Kosten ihrer Gästehäuser nach eigenen Angaben vollständig und passt die Mieten permanent an veränderte Verhältnisse an. Ein Maßstab für die Miethöhe ist dabei auch der Mietspiegel der Stadt Heidelberg.

## **4 Empfehlungen**

### **4.1 Bestand an Gästewohnungen überprüfen**

Die Universitäten sollten prüfen, ob sie auch in Zukunft so viele Gästewohnungen, wie bei den Prüfungen vorgefunden, vorhalten wollen. Ein Verkauf von Gästehäusern oder einzelner Wohnungen bietet sich insbesondere dort an, wo eine geringe Auslastung oder hohe Fixkosten einen Zuschussbedarf aus dem Landeshaushalt erforderlich machen. Spitzenbedarfe sollten durch die Anmietung von Hotelzimmern und gegebenenfalls durch die Anmietung von privatem Wohnraum gedeckt werden, anstatt dafür Kapazitäten vorzuhalten, die in der übrigen Zeit nur unzureichend ausgelastet werden können.

### **4.2 Kosten- und Leistungsrechnung verbessern**

Die Universitäten sollten alle Kosten, die bei der Unterhaltung und beim Betrieb der Gästehäuser anfallen, vollständig erfassen und transparent dokumentieren. Dazu gehören auch kalkulatorische Kosten und jene Kosten, die vom Landesbetrieb Vermögen und Bau getragen werden.

### **4.3 Mieten kostendeckend kalkulieren**

Die Mietpreise für die Gästewohnungen sind so zu kalkulieren, dass bei durchschnittlicher Belegung eine vollständige Kostendeckung erreicht werden kann. Sollten sich dabei Mietpreise ergeben, die über dem Niveau ortsüblicher Vergleichsmieten liegen, ist es wirtschaftlicher, das Gästehaus zu schließen und stattdessen Wohnungen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt anzumieten.

#### **4.4 Kosten senken, Auslastung verbessern**

Die Universitäten sollten insbesondere bei den Gästehäusern mit starker Unterdeckung konkrete Maßnahmen einleiten, die die Wirtschaftlichkeit des Betriebs verbessern.

Dazu müssen die Betriebskosten gesenkt und die Auslastung der Gästehäuser verbessert werden. Ein universitätsübergreifender Vergleich steuerungsrelevanter Kennzahlen würde weitere Hinweise zur Kostensenkung ergeben.

#### **4.5 Zuschüsse für Aufenthalte der Gastwissenschaftler transparent ausweisen**

Soweit ausnahmsweise im Einzelfall eine Subventionierung der kostendeckenden Miete beim Aufenthalt ausländischer Gastwissenschaftler beabsichtigt ist, sollte diese differenziert nach den Umständen des Einzelfalls (Leistungsfähigkeit, Stipendium, Bedeutung) gewährt und für die Führung der Universität transparent ausgewiesen werden.

Das bisherige System führt zu Mitnahmeeffekten und damit zu vermeidbaren Ausgaben bzw. Mindereinnahmen.

### **5 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Wissenschaftsministerium begrüßt, dass der Rechnungshof die Notwendigkeit des Betriebs universitätseigener Gastdozentenhäuser grundsätzlich anerkennt. Diese seien entsprechend internationalen Gepflogenheiten für den Wissenschaftlertausch unverzichtbar und könnten auch aufgrund der meist vorhandenen ergänzenden Infrastruktureinrichtungen und weiterer Betreuungsangebote der Hochschulen nicht durch Hotelunterkünfte ersetzt werden. Dem Rechnungshof sei jedoch zuzustimmen, dass die Kostentransparenz verbessert werden müsse und dass alle möglichen Maßnahmen ergriffen werden sollten, um die Auslastung der Gästehäuser zu steigern, Betriebskosten zu senken und die Einnahmesituation zu verbessern. Die betroffenen Universitäten hätten bereits erste Maßnahmen ergriffen, um diesem Anliegen Rechnung zu tragen.

## **Abrechnung stationärer Leistungen an den Universitätsklinika (Kapitel 1410, 1412, 1415 und 1421)**

**Die Universitätsklinika haben professionell konzipierte und umgesetzte Prozesse, mit denen sie ihre stationären Leistungen abrechnen und ihre Forderungen durchsetzen.**

**Der Vergleich der Kennzahlen und Ergebnisse ergibt, dass insbesondere in Freiburg und in Tübingen noch Optimierungspotenziale bestehen, um Zinsverluste und Forderungsausfälle zu vermeiden. Alle vier Klinika sollten konsequenter als bisher Verzugszinsen von säumigen Schuldnern erheben.**

### **1 Ausgangslage**

Die Universitätsklinika Freiburg, Heidelberg, Tübingen und Ulm erzielen mit der stationären Behandlung von Patienten jährliche Erlöse von mehr als 1,1 Mrd. Euro.

Es handelt sich dabei um Forderungen gegen die gesetzlichen Krankenkassen, gegen private Krankenversicherungen und gegen die behandelten Patienten selbst.

Diese Forderungen müssen vollständig und zeitnah berechnet, geltend gemacht und durchgesetzt werden, anderenfalls drohen Zinsverluste, die sich negativ auf das Betriebsergebnis der Klinika auswirken.

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung untersucht, wie professionell die vier Klinika diese Prozesse organisiert haben und umsetzen. Das Ziel der Prüfung war, Potenziale zur Optimierung des Forderungsmanagements aufzuzeigen und damit zu einer weiteren Verbesserung des Betriebsergebnisses der Klinika beizutragen.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Sicherung des Forderungseingangs bei Aufnahme der Patienten**

Alle vier Universitätsklinika haben bei der Aufnahme von Patienten strukturierte Vorgehensweisen zur Sicherung des Forderungseingangs entwickelt.

Dies gilt besonders für Patienten, die im Inland wohnen und keinen ausreichenden Versicherungsschutz haben, und für ausländische Patienten, die zur stationären Behandlung nach Deutschland eingereist sind.

Von ausländischen Patienten wird in der Regel Vorkasse verlangt; am Universitätsklinikum Ulm werden die Rechnungen noch während des Aufenthalts des Patienten in der Klinik erstellt und eine zeitnahe Restzahlung verlangt.

In Heidelberg und Freiburg sind spezielle Organisationseinheiten eingerichtet, die die ausländischen Patienten betreuen und auch die Rechnungen erstellen. In Tübingen und Ulm hingegen hat die stationäre Behandlung ausländischer Patienten keine vergleichbare strategische Bedeutung. Abgerechnet wird allerdings auch in Tübingen von einer eigenen Organisationseinheit „Ausländerabrechnung und stationäres Vertragswesen“.

Der Rechnungshof hält es für sachgerecht, dass bei Patienten, die nicht im Inland wohnen und nicht in den Geltungsbereich von Sozialversicherungsabkommen fallen, Zuschläge für den besonderen Betreuungsaufwand erhoben werden. Dies ist auch deshalb gerechtfertigt, weil die notwendigen Investitionen an den Klinika allein durch den (inländischen) Steuerzahler finanziert werden.

## **2.2 Erfassung und Kodierung der medizinischen Leistungen**

Seit der Einführung der Fallpauschalen (DRG) bei der Abrechnung stationärer Krankenhausleistungen ist eine schnelle, vollständige und zuverlässige Erfassung und Kodierung der stationär erbrachten Leistungen die wichtigste Grundlage für die Abrechnung gegenüber Krankenversicherung und Patienten.

Alle vier Universitätsklinika setzen dafür neben den behandelnden Ärzten der jeweiligen Fachabteilung speziell ausgebildete Kodierfachkräfte ein, die kostengünstiger als Ärzte arbeiten und über speziellen Sachverstand für die Erfassung der medizinischen Leistungen verfügen. Gesteuert und überwacht wird dieser Prozessschritt vom zentralen Medizincontrolling, welches an allen vier Klinika eingerichtet worden ist.

Die Prüfung des Rechnungshofs zeigte deutliche Unterschiede in den Verfahrensabläufen auf. Während in Heidelberg und (mit Abstrichen) auch in Ulm das zentrale Medizincontrolling die Prozesse dominiert, setzen das Universitätsklinikum Freiburg und das Universitätsklinikum Tübingen auf ein eher dezentral organisiertes Modell. In Heidelberg und Ulm fordert die kaufmännische Leitung des Klinikums die zeitnahe und vollständige Erfassung der Leistungen als selbstverständlichen Teil eines modernen Qualitätsmanagements durch ehrgeizige Vorgaben und gegebenenfalls gezielte Kritik ein.

Das Universitätsklinikum Heidelberg wendet überdies eine zentrale, DV-gestützte Plausibilitätskontrolle der abgerechneten Leistungen an, die systematische und zufällige Fehler bei der Abrechnung bestimmter Leistungen offenlegt und zeitnahe Korrekturen ermöglicht.

Der Zeitraum, der zwischen der Entlassung des Patienten aus der stationären Behandlung und der Freigabe der kodierten Daten zur Abrechnung liegt, ist dabei ein wichtiger Indikator für die Professionalität des Kodierungsprozesses:

Am Universitätsklinikum Heidelberg betrug diese Zeitspanne im geprüften Zeitraum 5,3 Tage, am Universitätsklinikum Ulm 9,7 Tage. In Freiburg und Tübingen brauchten die Fachabteilungen dagegen im Mittel 12,8 bzw. 13,6 Tage, um die kodierten Daten für die Abrechnung freizugeben. Durch eine zügigere Erfassungs- und Kodierungspraxis nach Heidelberger Vorbild

hätten die Klinika in Freiburg und Tübingen im geprüften Jahr 2008 Zinsgewinne von jeweils mehr als 200.000 Euro erzielen können.

Das Universitätsklinikum Tübingen stellt demgegenüber die Vollständigkeit der Abrechnung in den Fokus seiner Aktivitäten. Durch eine Kombination von qualitätssichernden Maßnahmen konnte die Qualität der Kodierung und Abrechnung in den letzten Jahren sukzessive verbessert werden. Als Indikatoren für den Erfolg dieses Verbesserungsprozesses verweist das Universitätsklinikum Tübingen auf die geringste Stornierungsquote unter den Universitätsklinika in Baden-Württemberg und ein überdurchschnittliches Ergebnis im Benchmark des Verbands der deutschen Universitätsklinika. Um den Kodier- und Abrechnungsprozess weiter zu straffen, wären wegen der besonderen IT-Systemlandschaft in Tübingen Investitionen erforderlich, die sich allein wegen des eintretenden Zinsgewinns nicht rentieren würden.

Auch am Universitätsklinikum Freiburg sind die Qualität und die Geschwindigkeit der Kodierung und Abrechnung in den letzten Jahren verbessert worden, auch hier müsste für eine weitere Straffung des Prozesses in die bestehende IT-Systemlandschaft investiert werden.

### **2.3 Abrechnung der kodierten Leistung gegenüber dem Schuldner**

Für die Erstellung und den Versand der Abrechnungen sind an allen vier Standorten zentrale Abrechnungsstellen eingerichtet. Landesweit erstellten diese vier Abrechnungsstellen im untersuchten Jahr 248.000 Rechnungen aus vollstationären Behandlungen und 89.000 Rechnungen aus teilstationären Behandlungen.

Auch in diesem Prozessschritt führen Verzögerungen zu vermeidbaren Zinsverlusten.

Die kürzeste Bearbeitungsdauer für die Erstellung der Abrechnung weist das Universitätsklinikum Ulm auf mit einem Durchschnitt von 2,9 Tagen. Das Universitätsklinikum Tübingen benötigt 5,6 Tage, das Universitätsklinikum Heidelberg 6,3 Tage. Deutlich länger war demgegenüber die in Freiburg vorgefundene Bearbeitungsdauer von 16,2 Tagen zwischen Datenfreigabe und Versand der Abrechnung. Im untersuchten Jahr 2008 entstanden dem Universitätsklinikum Freiburg durch diese lange Bearbeitungsdauer Zinsverluste von mehr als 280.000 Euro (gemessen an der Leistung des Universitätsklinikums Ulm).

Als Erfolgsfaktoren für die kürzeren Bearbeitungsdauern in Ulm, Tübingen und Heidelberg hat der Rechnungshof u. a. eine höhere Fallzahl je Mitarbeiter (15.000 statt 9.000 jährlich) und auch hier klare strategische Vorgaben durch die Leitung des Klinikums identifiziert.

## **2.4 Mahnung und Beitreibung der Forderungen**

Ein weiteres wichtiges Element für den wirtschaftlichen Erfolg des Forderungsmanagements ist eine konsequente Mahnpraxis und eine möglichst effektive Beitreibung überfälliger Forderungen.

Die Fälligkeit der abgerechneten Forderungen tritt 30 Tage nach Zugang der Rechnung ein. Eine Stichtagsanalyse zum 31.12.2009 bei allen Universitätsklinika ergab, dass von den damals offenen Forderungen bei 70 Mio. Euro diese Frist bereits überschritten war. Gerade auch die gesetzlichen Krankenkassen überschreiten häufig die gesetzlich vorgeschriebene 30-Tages-Frist und verschaffen sich auf diese Weise auf Kosten der Klinika einen beachtlichen, vom geltenden Recht nicht gedeckten Liquiditätsgewinn.

Der eigentliche Mahnprozess ist an allen vier Standorten durch schriftliche Handlungsanweisungen geregelt, die eingesetzte DV generiert nach den gesetzten Vorgaben automatisch die erste und zweite Mahnung.

Soweit sich die Rechnungen unmittelbar an die behandelten Patienten richten, müssen sie zu einem erheblichen Teil beigetrieben werden, wenn die Schuldner trotz wiederholter Mahnung nicht bezahlen. Zum Stichtag 31.12.2009 befanden sich Forderungen von 4,5 Mio. Euro gegenüber inländischen Patienten in der Beitreibung. Gegenüber ausländischen Patienten waren Forderungen von 5,8 Mio. Euro offen, davon mehr als die Hälfte am Standort Heidelberg. Ein großer Teil dieser Forderungen war seit mehr als zwei Jahren überfällig.

In beiden Fallgruppen würde ein konsequenteres Vorgehen zu besseren Ergebnissen führen. Außerdem muss durch Sicherungsmaßnahmen vor und während der Behandlung dafür gesorgt werden, dass es möglichst gar nicht zu Beitreibungsfällen kommt.

## **2.5 Erhebung von Verzugszinsen**

Gerät der Schuldner - gleich ob gesetzliche oder private Krankenversicherung oder selbst zahlender Patient - in Verzug, so schuldet er Verzugszinsen, die nach den gesetzlichen Vorgaben deutlich über den Zinsverlusten liegen, die bei den Klinika durch die verzögerte Bezahlung eintreten.

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass diese Verzugszinsen von den Klinika nicht konsequent geltend gemacht und durchgesetzt werden. 2009 sind den Klinika dadurch mögliche Einnahmen von mehr als 600.000 Euro entgangen (Tübingen 250.000 Euro, Freiburg 184.000 Euro, Heidelberg 116.000 Euro und Ulm 50.000 Euro).

Inbesondere die gesetzlichen Krankenkassen wurden durch dieses Versäumnis um insgesamt 400.000 Euro entlastet. Dies ist auch deshalb nicht hinzunehmen, weil einige Krankenkassen die gesetzlichen Zahlungsziele offensichtlich systematisch überschreiten.

Die Universitätsklinika müssen diese gesetzlichen Ansprüche in Zukunft sowohl gegenüber ihren Privatpatienten als auch gegenüber den gesetzlichen Krankenkassen konsequent geltend machen und durchsetzen.

## 2.6 Umgang mit dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung

Die gesetzlichen Krankenkassen haben das Recht, die von den Klinika gestellten Rechnungen vom Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK) inhaltlich überprüfen zu lassen. Erweist sich ihr Zweifel an der Richtigkeit einer Rechnung als berechtigt, dann muss das Klinikum die Differenz an die Krankenkasse erstatten. Wenn sich die Zweifel als unberechtigt erweisen, schuldet die Krankenkasse dem Klinikum Aufwendersatz von 300 Euro je Fall.

Von diesem Recht, den MDK anzurufen, haben die Krankenkassen 2008 bei den baden-württembergischen Universitätsklinika in 8 Prozent aller Fälle Gebrauch gemacht. Bemerkenswert ist, dass in Freiburg sogar 12 Prozent der Rechnungen angezweifelt wurden.

Nur ein Drittel der 2008 abgeschlossenen Verfahren des MDK hatten Erfolg. Insgesamt mussten die Klinika den Krankenkassen per saldo 6 Mio. Euro zurückerstatten.

Die Organisation der Bearbeitung der MDK-Anfragen unterscheidet sich zwischen den einzelnen Standorten erheblich: Das Universitätsklinikum Heidelberg hat ein stark zentralisiertes Verfahren mit einer Vor-Ort-Prüfung durch den MDK eingeführt, das nach Einschätzung des Rechnungshofs die behandelnden Ärzte weitgehend von der Bearbeitung der MDK-Anfragen entlastet. In Ulm, Tübingen und Freiburg wird an der Umsetzung eines stärker zentralisierten Verfahrens gearbeitet.

## 3 Fazit und Empfehlungen

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass die vier Universitätsklinika bei der Abrechnung und Durchsetzung ihrer stationären Leistungen ein fundiertes und weitgehend systematisches Vorgehen konzipiert und umgesetzt haben.

Das Universitätsklinikum Heidelberg hat sein Forderungsmanagement am besten organisiert, dicht gefolgt vom Universitätsklinikum Ulm, dessen Ergebnisse ebenfalls auf ein erfolgreiches Forderungsmanagement schließen lassen. Die für 2008 festgestellten Bearbeitungszeiten haben sich bis heute in Heidelberg und Ulm noch weiter verbessert.

Das Universitätsklinikum Tübingen hat in den letzten Jahren das Forderungsmanagement erkennbar verbessert, allerdings noch nicht alle Potenziale ausgeschöpft.

Der weitestgehende Entwicklungsbedarf beim Forderungsmanagement zeigte sich für den geprüften Zeitraum 2008/2009 beim Universitätsklinikum Freiburg. Mittlerweile wurden auch dort spürbare Verbesserungen erzielt und einige Möglichkeiten einer stärkeren Zentralisierung genutzt.

Im Einzelnen empfiehlt der Rechnungshof den Klinika,

- bei der Erfassung und Kodierung der erbrachten Leistungen noch stärker auf Kodierfachkräfte zurückzugreifen und die Ärzte von Dokumentations- und Kodieraufgaben weiter zu entlasten;

- durch klare Vorgaben und Prozessverbesserungen die Bearbeitungszeiten bei Kodierung und Rechnungstellung zu verkürzen;
- bei Zahlungsverzug die Forderungen zügig und konsequent beizutreiben und die entstandenen Verzugszinsen auch bei den Krankenkassen und ausländischen Patienten geltend zu machen und durchzusetzen;
- Patienten mit Wohnsitz im Ausland (außer in unaufschiebbaren Notfällen oder bei Deckung aufgrund von Sozialversicherungsabkommen) auch in Zukunft nur gegen Vorkasse zu behandeln und dabei angemessene Zuschläge für den zusätzlichen Betreuungsaufwand vorzusehen;
- den Umgang mit den Anfragen des MDK weiter zu professionalisieren und auch in diesem Bereich die Ärzte von unnötigem Verwaltungsaufwand zu entlasten.

## **4 Stellungnahmen**

### **4.1 Wissenschaftsministerium**

Das Wissenschaftsministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs weitgehend. Es weist darauf hin, dass alle vier Universitätsklinika über ein Verfahren zur Plausibilitätskontrolle verfügen.

### **4.2 Universitätsklinikum Tübingen**

Das Universitätsklinikum Tübingen macht geltend, dass die Qualität der Kodierung das wichtigste Kriterium für die Professionalität des gesamten Kodierungsprozesses sei. Durch die Qualität werde der Folgeaufwand für MDK-Prüfungen und Stornierungen vermieden. Qualitätsmängel könnten zu Erlösverlusten in Millionenhöhe und zu Ansehensverlusten bei Patienten und Krankenkassen führen. Demgegenüber seien Zinsverluste durch langsamere Bearbeitung von untergeordneter Bedeutung.

Das Universitätsklinikum Tübingen investiere regelmäßig in seine IT-Systemlandschaft und beschleunige dadurch unter anderem die Dokumentation der erbrachten Leistungen. Im Rahmen seines Dokumentations- und MDK-Managements setze das Universitätsklinikum zur Sicherstellung korrekter Kodierungen eine Prüfsoftware ein. Außerdem würden den Abteilungen ehrgeizige Ziele vorgegeben und ihre Einhaltung durch gezielte und konstruktive Kritik überwacht.

Bei MDK-Anfragen entlaste das Universitätsklinikum die Ärzte weitestgehend durch den gezielten Einsatz von Dokumentationsfachkräften. Die medizinische Stellungnahme zu den MDK-Gutachten sei demgegenüber eine originär ärztliche Aufgabe.

### **4.3 Universitätsklinikum Freiburg**

Das Universitätsklinikum Freiburg macht geltend, dass es die Dauer des Kodierungsprozesses im Rahmen des 2008 begonnenen Projekts „Forderungsmanagement“ erfolgreich verbessert habe. Im ersten Quartal 2011 sei eine mittlere Bearbeitungsdauer von 5,3 Tagen erreicht worden.

Auch die Zeit für die eigentliche Abrechnung sei inzwischen um 30 Prozent reduziert worden und betrage aktuell 11,2 Tage. Weitere Maßnahmen mit dem Ziel einer Abrechnungsdauer von 5 bis 7 Tagen seien vorgesehen.

Die für das Jahr 2008 vom Rechnungshof erhobenen Werte seien für das Universitätsklinikum Freiburg aus verschiedenen Gründen (u. a. Umstellung der DV) ohnehin nur bedingt aussagefähig.

Dass die Zahl der MDK-Anfragen in Freiburg höher ist als andernorts werde allein durch die Prüfstrategien der örtlichen Krankenkassen bestimmt und könne durch das Universitätsklinikum Freiburg allenfalls minimal beeinflusst werden.

Auch das Universitätsklinikum Freiburg strebe an, das Verfahren zur Behandlung der MDK-Anfragen nach Heidelberger Vorbild auf eine Vor-Ort-Prüfung umzustellen.

## **Wissenschaftliche Werkstätten der Universität Stuttgart (Kapitel 1418)**

**Der Rechnungshof empfiehlt eine Reorganisation der wissenschaftlichen Werkstätten mit dem Ziel, größere Einheiten zu bilden, die Zusammenarbeit innerhalb der Universität zu verbessern und das eingesetzte Personal zu reduzieren. Die Abrechnung interner Aufträge ist zu verbessern. Bei der Zusammenarbeit mit externen Auftraggebern sind die rechtlichen Vorgaben einzuhalten.**

### **1 Ausgangslage**

Die Universität Stuttgart unterhält auf ihrem Campus mehr als einhundert wissenschaftliche Werkstätten, die begleitende und unterstützende Dienste für Forschung und Lehre leisten. Die genaue Anzahl der Werkstätten ist dem Vorstand der Universität Stuttgart nicht bekannt.

In den Werkstätten werden Geräte und Materialien für Lehrveranstaltungen hergestellt, und die Mitarbeiter der Werkstätten betreuen Versuchsaufbauten. Die Werkstätten werden auch regelmäßig für Dienstleistungen im Rahmen von Drittmittelprojekten genutzt.

Die Mehrzahl der wissenschaftlichen Werkstätten sind Metall- und Elektrowerkstätten. Daneben gibt es Glas verarbeitende Werkstätten und solche, die mit der Verarbeitung ganz spezieller Materialien befasst sind.

Der Rechnungshof hat 2010 in drei Fakultäten die Haushalts- und Wirtschaftsführung der 35 Metall- und Glaswerkstätten geprüft. Dabei wurden auch die fünf mechanischen Servicewerkstätten der Universität Stuttgart untersucht.

### **2 Prüfungsergebnisse**

Die Prüfung hat Mängel der Aufbau- und Ablauforganisation der wissenschaftlichen Werkstätten ergeben.

#### **2.1 Kleinteilige Gliederung der Werkstätten**

Die Prüfung der wissenschaftlichen Werkstätten hat gezeigt, dass vier Fünftel der Werkstätten nur jeweils einem Institut zuarbeiten. Diese kleinteilige Organisation ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten suboptimal.

Die Möglichkeit, Werkstätten verschiedener Institute zusammenzufassen, wurde nur in wenigen Fällen genutzt, obwohl mit einer solchen Poolbildung eine bessere Auslastung des Werkstattpersonals und der technischen Einrichtungen verbunden wäre. Mit einer Zusammenlegung der Werkstätten ließen sich die laufenden Betriebskosten und mittelfristig auch die Investitionsausgaben senken.

Bereits 1995 hatte ein externer Gutachter empfohlen, Werkstätten zusammenzulegen. Nur in wenigen Ausnahmefällen (z. B. beim Physikalischen Institut) wurde diese Empfehlung umgesetzt. Die mit einer solchen Reorganisation verbundenen Einsparpotenziale wurden bis heute nicht realisiert.

## **2.2 Zu hohe Personalausstattung der Werkstätten**

Nach Angaben der Universität waren zum Zeitpunkt der Prüfung in allen wissenschaftlichen Werkstätten 192 Mitarbeiter mit einem Beschäftigungsumfang von 180,6 Vollzeitäquivalenten beschäftigt. Allerdings erwiesen sich die für die einzelnen Werkstätten genannten Zahlen bei der Prüfung des Rechnungshofs in manchen Fällen als unzutreffend.

Die Universität selbst plant seit längerer Zeit einen maßvollen Personalabbau bei den wissenschaftlichen Werkstätten um 21 bis 24 Vollzeitäquivalente. Diese Pläne sind jedoch bis heute nicht umgesetzt worden.

Ungenutzte Einsparpotenziale zeigten sich bei der Prüfung insbesondere

- bei Werkstattmitarbeitern, die in Wirklichkeit weitgehend für universitätsfremde Einrichtungen arbeiten, aber von der Universität bezahlt werden,
- bei Werkstätten, die ausweislich der Arbeitsbücher nicht ausgelastet sind,
- bei sieben Ein-Personen-Werkstätten, deren Einrichtungen offenkundig nicht dauerhaft ausgelastet sein können (Urlaub, Krankheit usw.) und
- bei einigen Werkstätten mit überdimensioniertem Personaleinsatz (z. B. im Institut für Gebäudeenergetik oder im Institut für Umformungstechnik).

## **2.3 Zu wenig Kooperation zwischen den Werkstätten**

Nur wenige wissenschaftliche Werkstätten arbeiten in gebotenerem Maße zusammen. Auch wenn sie gleichartige Tätigkeiten ausüben und mit den gleichen Maschinen ausgestattet sind, wird nur selten kooperiert. Oft scheitert die Zusammenarbeit schon daran, dass die aktuelle Ausstattung der Werkstatt nur dem Institut bekannt ist, dem sie zugeordnet ist. Die Zentrale Verwaltung der Universität verfügt über keine vollständigen Daten über die Ausstattung der Werkstätten.

Mehrere geprüfte Werkstätten arbeiten andererseits intensiv mit den rechtlich selbstständigen An-Instituten zusammen, ohne dass diese Dienstleistungen ordnungsgemäß abgerechnet werden. Bei der Prüfung sind Einzelfälle offenbar geworden, in denen die Werkstattleistungen zu spät oder anhand von offenkundig falschen Belegen abgerechnet wurden. In zwei Fällen nutzten An-Institute die Einrichtungen der Universität, ohne dass ein Kooperationsvertrag geschlossen worden war.

## **2.4 Vernachlässigte Sicherheitsaspekte**

Die Prüfung des Rechnungshofs hat auch Verstöße gegen zwingende Sicherheitsvorschriften ergeben.

Beispielsweise wurde der in der Unfallverhütungsvorschrift der Berufsgenossenschaft vorgesehene Kontrollmechanismus in keiner der geprüften Werkstätten eingerichtet. So müssten bei Ein-Personen-Werkstätten besondere Sicherheitsmaßnahmen getroffen werden.

In manchen Werkstätten wird Personal beschäftigt, das für diese Arbeiten nicht speziell geschult ist.

## **2.5 Unzureichende Dokumentation und Abrechnung der Werkstattaufträge**

In der Mehrzahl der untersuchten Werkstätten wurden die Aufträge und ihre Ausführung unzureichend dokumentiert. Damit ist es unmöglich, die Werkstattkosten den einzelnen Kostenträgern zuzuordnen und die Auslastung der Werkstätten und der dort vorhandenen Maschinen zu beurteilen.

Geleistete Arbeiten werden nur bei Drittmittelprojekten abgerechnet, die Kosten interner Aufträge werden weder kalkuliert noch auf Kostenträger umgelegt.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Sächliche und personelle Ausstattung der Werkstätten erfassen**

Die Universität Stuttgart sollte den Flächenbestand, die Ausstattung und die Zahl der jeweils beschäftigten Mitarbeiter aller wissenschaftlichen Werkstätten vollständig erfassen und allen Fakultäten und Instituten zur Kenntnis geben. Auf diese Weise werden die Grundlagen für die notwendige Reorganisation geschaffen und die vielfältigen Möglichkeiten der Kooperation und des Leistungsaustauschs innerhalb der Universität sichtbar.

### **3.2 Kosten und Leistungen der Werkstätten vollständig berechnen**

Die Leistungen der wissenschaftlichen Werkstätten sind auch bei internen Aufträgen vollständig zu erfassen, die Arbeits-, Material- und Maschinenkosten den jeweiligen Kostenträgern zuzuordnen. Auf diese Weise wird für die Auftraggeber die notwendige Kostentransparenz geschaffen, eine wirtschaftliche Steuerung der Werkstätten möglich und die Auslastung der einzelnen Werkstatt messbar.

### **3.3 Werkstätten zusammenfassen und Werkstattpersonal reduzieren**

Die Universität sollte die wissenschaftlichen Werkstätten zu größeren Einheiten zusammenfassen und dadurch für eine bessere Auslastung der Werkstatteinrichtungen, für niedrigere Betriebskosten und mittelfristig für eine Reduzierung der notwendigen Investitionskosten sorgen.

Das bei den wissenschaftlichen Werkstätten beschäftigte Personal ist - wie schon in den Neunzigerjahren geplant - um 18 Vollzeitäquivalente, das bei den Servicewerkstätten beschäftigte Personal um zwei Vollzeitäquivalente zu reduzieren.

### **3.4 Zusammenarbeit mit den An-Instituten überprüfen**

Bei der Zusammenarbeit der wissenschaftlichen Werkstätten mit den An-Instituten, die der Universität zugeordnet sind, und der Abrechnung der für diese Institute erbrachten Leistungen sind die geltenden Vorschriften zu beachten. Wo noch nicht geschehen, sind als Rechtsgrundlage Kooperationsverträge abzuschließen, die die Modalitäten der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Leistungsaustauschs interessengerecht regeln.

## **4 Stellungnahmen**

### **4.1 Universität Stuttgart**

Die Universität Stuttgart teilt die Zielsetzungen des Rechnungshofs, hält dessen Feststellungen jedoch nicht in vollem Umfang für weiterführend. So müsse sie sich bei der Ausstattung ihrer wissenschaftlichen Werkstätten mit räumlichen, sächlichen und personellen Kapazitäten zwar am finanziell und räumlich Machbaren sowie den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit orientieren. Eine vollständige Ökonomisierung des Wissenschaftsbetriebs sei allerdings kontraproduktiv.

Darüber hinaus habe die Universitätsleitung die Institute zu detaillierten aktuellen Angaben zum Werkstattpersonal aufgefordert. Durch einen lesenden Zugriff auf die Raumdatei für Fakultäten und Fachbereiche sollen Unstimmigkeiten bei der Raumbelagung künftig aufgedeckt werden. Eine unter neuer Leitung stehende, mit neuen Impulsen ausgestattete Werkstattkommission werde sich der Aufgabe widmen, gemeinsame Ressourcennutzungen festzulegen, wo diese möglich seien. Ebenfalls solle durch die Kommission die Erstellung eines universitätsinternen „Großgeräteatlas“ diskutiert und konzipiert werden.

Die Universität Stuttgart wendet sich in ihrer Stellungnahme gegen die Feststellung des Rechnungshofs, bei einigen Werkstätten sei der Personaleinsatz offenkundig überdimensioniert. Die Auslastung der Werkstätten lasse sich anhand der vom Rechnungshof erhobenen Zahlen gerade nicht abschließend beurteilen, sodass eine solche Schlussfolgerung voreilig sei.

Weiterhin weist die Universität Stuttgart darauf hin, dass im Zuge der Solidarpakte I und II in beträchtlichem Umfang technisches Personal eingespart worden sei, was der Rechnungshof nicht ausreichend gewürdigt habe.

Auch arbeiteten viele Werkstätten in Wahrheit eng zusammen, die Ausstattung der Werkstätten sei den Werkstattbeauftragten bekannt. Bei der Beurteilung der „Ein-Personen-Werkstätten“ müsse berücksichtigt werden, dass dort auch Drittmittelbeschäftigte tätig seien.

## **4.2 Wissenschaftsministerium**

Das Wissenschaftsministerium unterstützt das Ziel des Rechnungshofs, bei den wissenschaftlichen Werkstätten der Universität Stuttgart volle Kostentransparenz herzustellen und, soweit mit den Aufgaben von Forschung und Lehre vereinbar, zur Verbesserung der Effizienz kleinere Werkstätten zu größeren Einheiten zusammenzufassen. Das Ministerium begrüßt, dass die Universitätsleitung das Anliegen bereits aufgegriffen und beschlossen habe, die Raum- und Personalausstattungen durch eine Kommission überprüfen zu lassen sowie die Zusammenlegung von Werkstätten durch Anreize aktiv zu fördern. Mit Ergebnissen sei im Sommer 2012 zu rechnen.

## **Verwendung der Studiengebühren an den Pädagogischen Hochschulen des Landes (Kapitel 1426 bis 1433)**

Die sechs Pädagogischen Hochschulen haben die Einnahmen aus allgemeinen Studiengebühren weit überwiegend zur Verbesserung der Bedingungen von Studium und Lehre verwendet. Als unzulässig beanstandet wurde an einzelnen Hochschulen die Finanzierung von Forschungsausgaben, von Verwaltungsausgaben und von Anschaffungen, die nicht unmittelbar und ausschließlich zur Verbesserung von Studium und Lehre dienen.

Das Wissenschaftsministerium sollte allen Hochschulen verbindliche Anwendungshinweise geben und eine pauschale Zurechnung von Studiengebühren auf Lehrveranstaltungen ermöglichen.

### **1 Ausgangslage**

Die Pädagogischen Hochschulen erheben seit dem Sommersemester 2007 von ihren Studierenden allgemeine Studiengebühren von 500 Euro je Semester. Rechtsgrundlage ist das Landeshochschulgebührengesetz in der seit 2007 geltenden Fassung.

Das Gesamtaufkommen der allgemeinen Studiengebühren an den sechs Pädagogischen Hochschulen des Landes hat sich von 2007 bis 2009 wie folgt entwickelt:

- 2007 17,3 Mio. Euro
- 2008 16,7 Mio. Euro
- 2009 10,4 Mio. Euro

Demgegenüber beträgt der jährliche Landeszuschuss an die sechs Pädagogischen Hochschulen (inklusive der im Landeshaushalt enthaltenen Personalstellen und vermindert um die Globale Minderausgabe von 3,5 Mio. Euro) im Durchschnitt 70 Mio. Euro. 2007 bis 2009 haben die Pädagogischen Hochschulen mithin etwa ein Sechstel ihres Finanzbedarfs aus allgemeinen Studiengebühren gedeckt.

Nach § 4 des Landeshochschulgebührengesetzes stehen diese Gebühren der jeweiligen Hochschule zweckgebunden zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Studium und Lehre zur Verfügung. Über die Verwendung ist im Benehmen mit einer Vertretung der Studierenden zu entscheiden.

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung untersucht, ob die sechs Pädagogischen Hochschulen die von ihnen eingenommenen allgemeinen Studiengebühren entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen verwendet haben. Untersucht wurde insbesondere der Zeitraum 2007 bis 2009.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Allgemeine Feststellungen**

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass alle Pädagogischen Hochschulen den weitaus größten Teil der Studiengebühren zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Studium und Lehre und damit entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen verwendet haben. Allerdings mussten an allen Standorten auch Ausgaben beanstandet werden, die nicht für Studium und Lehre, sondern für andere Zwecke dienten.

Die Mehrzahl der Hochschulen versuchte, die Vorgaben des Landeshochschulgebührengesetzes sorgfältig zu beachten und differenzierte sowohl bei zentral als auch bei dezentral bewirtschafteten Mitteln zwischen gebührenfinanzierten und nicht gebührenfinanzierten Maßnahmen. Die Pädagogische Hochschule Freiburg dagegen deckte den größten Teil des Mittelbedarfs der Fakultäten aus Studiengebühren und nahm so in Kauf, dass die Fakultäten damit zwangsläufig gegen die Normen des Landeshochschulgebührengesetzes verstoßen mussten.

Schwerpunkte bei der Verwendung der Studiengebühren waren an allen Hochschulen die Einstellung von zusätzlichem Lehrpersonal (Akademische Mitarbeiter, Tutoren), die Verbesserung der sächlichen Ausstattung mit Lehr- und Lernmitteln sowie kleinere Investitionen.

An allen Hochschulen wurde aus Studiengebühren zusätzliches Lehrpersonal finanziert. Damit konnten entsprechend der Nachfrage der Studierenden neue, sinnvolle Lehrveranstaltungen angeboten werden.

An allen sechs Hochschulen wurden Studierendenvertretungen an der Entscheidung über die Verwendung der Studiengebühren effektiv beteiligt. Die Vertreter der Studierenden haben die dadurch neu geschaffenen Beteiligungsmöglichkeiten engagiert und verantwortlich wahrgenommen.

Die Pädagogischen Hochschulen haben über die Verwendung im Einzelnen in ihren Jahresberichten bzw. im Internet berichtet. Nicht immer wurde jene Transparenz hergestellt, die nach den Anwendungshinweisen des Wissenschaftsministeriums geboten ist.

### **2.2 Beschäftigung von wissenschaftlichem Lehrpersonal**

#### **2.2.1 Mehrzahl der Mittel korrekt verwendet**

Der Großteil der Mittel aus Studiengebühren, die die Pädagogischen Hochschulen zur Beschäftigung zusätzlichen Lehrpersonals verwendet haben, wurde korrekt eingesetzt und führte im Ergebnis zu einem entsprechend erweiterten Lehrangebot der Hochschule und ihrer Fakultäten.

### **2.2.2 Beanstandungen**

Beanstandet hat der Rechnungshof die Finanzierung von Personalausgaben für wissenschaftliches Personal aus Studiengebühren insbesondere in folgenden Fallgruppen:

- Aus Studiengebühren finanzierte Mitarbeiter waren auch im Bereich der postgradualen Lehre tätig.
- Auch der auf die Forschung oder die Förderung der Promotion von Mitarbeitern entfallende Anteil der Beschäftigungsentgelte wurde aus Studiengebühren finanziert.
- Es wurden (auf dem Papier) Vertretungsprofessuren aus Studiengebühren finanziert, obwohl für diese die entsprechenden Professorenstellen vorhanden waren und die Vertretungsprofessuren damit schon finanziert waren. Auf diese Weise konnten die Hochschulen aus den unbesetzten Stellen nicht zweckgebundene Mittel schöpfen.
- Es wurden Dienstreisen aus Studiengebühren finanziert, obwohl die betreffenden Dienstreisen eindeutig Forschungszwecken dienen.

### **2.2.3 Verfahren bei der Finanzierung wissenschaftlichen Personals aus Studiengebühren**

Bei der Finanzierung wissenschaftlichen Personals aus Studiengebühren haben alle Hochschulen in Übereinstimmung mit den Erlassen und Verwendungshinweisen des Wissenschaftsministeriums regelmäßig nur jenen Teil der Arbeitsentgelte aus Studiengebühren finanziert, der dem Anteil der Lehraufgaben nach der Dienstaufgabenbeschreibung des jeweiligen Mitarbeiters entspricht.

Diese (inputorientierte) Vorgehensweise verursacht, soll sie korrekt praktiziert werden, in den Personalverwaltungen der Hochschulen einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand beim Abschluss der Verträge und der Teilverbuchung der Arbeitsentgelte auf unterschiedliche Haushaltsstellen.

Für die meisten Studierenden ist diese Art der Zuordnung der Studiengebühren auf einzelne Beschäftigungsverhältnisse nur schwer nachzuvollziehen, da den Studierenden Umfang und Aufteilung der Dienstaufgaben der akademischen Mitarbeiter in der Regel verborgen bleiben. Das Verfahren erhöht die Transparenz der Verwendung der Gebühren nicht.

Außerdem gewinnt das Gebührenrecht durch dieses Verfahren ein Maß an Dominanz über die Personalpolitik der Hochschulen, die das bewährte Konzept der forschungsbasierten Lehre konterkariert und im Einzelfall sogar zu arbeitsrechtlichen Schwierigkeiten führen kann. Das ist weder sachgerecht noch vom Gesetzgeber mit der Einführung von Studiengebühren beabsichtigt worden.

### **2.3 Beschäftigung von Fachpersonal in den unterstützenden Bereichen**

Alle Pädagogischen Hochschulen haben aus Studiengebühren jenen Personalaufwand finanziert, der durch Leistungsverbesserungen in den Bereichen Bibliothek (längere Öffnungszeiten), DV-Support (mehr Computerarbeitsplätze für Studierende) und Studienberatung verursacht wurde.

Diese Verwendung, die in der Regel auch nachvollziehbar dokumentiert wurde, entspricht dem Wortlaut und dem Zweck des Landeshochschulgebührengesetzes.

### **2.4 Finanzierung von Verwaltungsausgaben aus Studiengebühren**

Der Rechnungshof hält die Finanzierung von Verwaltungspersonal aus Studiengebühren für rechtlich generell unzulässig. Dies ergibt sich aus der Systematik des Landeshochschulgebührengesetzes (insbesondere der Formulierung des § 12), wonach für die Erfüllung fachlicher Aufgaben in Studium und Lehre Studiengebühren, für die Erfüllung anderer nicht fachlicher Aufgaben jedoch ein Verwaltungskostenbeitrag von den Studierenden erhoben wird.

Dieser Auslegung steht nicht entgegen, dass der Verwaltungskostenbeitrag, den die Studierenden entrichten, in den allgemeinen Landeshaushalt fließt und nicht den Hochschulen zur freien Verwendung zugewiesen wird. Ihr steht auch nicht entgegen, dass das Wissenschaftsministerium den Hochschulen bei der Einführung der Studiengebühren erklärt hat, dass das sogenannte Nettoprinzip gelte, also die durch die Studiengebühren selbst verursachten Verwaltungskosten aus diesen gedeckt werden können. Diese Interpretation, der sich alle Hochschulen angeschlossen haben, wird von Wortlaut und Systematik des Gesetzes nicht gedeckt.

Der Rechnungshof hat demzufolge an allen sechs Hochschulen beanstandet, dass

- Personal- und Sachausgaben im Studentensekretariat, in den Haushaltsreferaten der Hochschulen und in den Personalreferaten,
- sächliche Verwaltungsausgaben, die bei der Einstellung von gebührenfinanziertem Personal angefallen sind (z. B. Stellenanzeigen) und
- allgemein eingesetztes Verwaltungspersonal (z. B. die Gleichstellungsbeauftragte der Pädagogischen Hochschule Freiburg)

aus Studiengebühren finanziert wurden.

### **2.5 Sächliche Ausstattung und Investitionen**

Der Rechnungshof hält es für mit dem Gesetz vereinbar, dass die Hochschulen ihre sächliche Ausstattung und einzelne Investitionsmaßnahmen aus Studiengebühren finanzieren.

Voraussetzung ist allerdings, dass diese Ausgaben ausschließlich, unmittelbar und zeitnah Studium und Lehre zugutekommen.

„Ausschließlich“ bedeutet, dass die angeschafften Gegenstände nur für Lehrzwecke verwendet werden, Mischfinanzierungen etwa von Lehrstuhl- oder Laborausstattungen für Forschung und Lehre sind von Wortlaut und Zweck des Gesetzes nicht gedeckt, praktisch nicht beherrschbar und für die Studierenden in keiner Weise transparent.

„Unmittelbar“ bedeutet, dass die angeschafften Gegenstände nicht nur Teil einer Leistungskette sein dürfen, die schließlich beim Studierenden ankommt, sondern für die Nutzung durch die Studierenden zur Verfügung stehen.

Das Kriterium „zeitnah“ ergibt sich aus dem erklärten Gesetzeszweck, dass die Studiengebühren der Verbesserung der Bedingungen von Studium und Lehre der jeweiligen Gebührenden und nicht nachfolgender Studentengenerationen zugutekommen sollen.

Auf dieser Grundlage hält es der Rechnungshof für zulässig, dass

- einzelne Hochschulen ihre Hörsaalausstattung aus Studiengebühren modernisiert oder Seminarräume mit neuen Möbeln und Geräten ausgestattet haben und
- in Einzelfällen bauliche Verbesserungen vorgenommen wurden, die für Lehrveranstaltungen oder studiengangbezogene Angebote genutzt werden (z. B. ein Literaturcafé).

Beanstandet wurden hingegen gebührenfinanzierte Ausgaben für

- die Grundausstattung neu geschaffener Lehrstühle oder Institute,
- die Rechnerausstattung für wissenschaftliches Personal, das nicht ausschließlich in der Lehre eingesetzt ist und
- die Bildung von Investitionsrücklagen, um damit nach mehreren Jahren Neu- oder Anbauten finanzieren zu können.

## **2.6 Sonstige unzulässige Ausgaben**

### **2.6.1 Hochschulsport**

Nicht zulässig ist es, Ausgaben für den allgemeinen Hochschulsport aus Studiengebühren zu finanzieren. Es handelt sich nicht um einen Teil von Studium und Lehre, sondern um ein Angebot, das der sozialen Betreuung der Studierenden dient. Eine Kostenbeteiligung der Studierenden ist hier nur individuell oder über die von den Studentenwerken erhobenen Beiträge möglich. Problematisch ist es auch, wenn Reisekosten für die Teilnahme von Mannschaften an bundesweiten Hochschulmeisterschaften aus allgemeinen Studiengebühren finanziert werden.

### **2.6.2 Ausgaben für Aktivitäten des Allgemeinen Studierendenausschusses oder der Fachschaftsräte**

Nicht zulässig ist es, Aktivitäten der Allgemeinen Studierendenausschüsse oder der Fachschaftsräte aus allgemeinen Studiengebühren zu finanzieren (Sommerfeste, repräsentative Ausgaben). Es handelt sich dabei nicht um Ausgaben für Studium und Lehre.

Etwas anderes gilt, wenn die Allgemeinen Studierendenausschüsse fachbezogene Tutorien oder Studienberatung anbieten.

### **2.6.3 Ausgabe von Copy-Cards an Studierende**

Als verdeckte Rückerstattung von Studiengebühren unzulässig ist die gebührenfinanzierte Ausgabe von Copy-Cards für private Copy-Shops, wie sie eine Pädagogische Hochschule 2007 und 2008 praktizierte.

### **2.6.4 Unwirtschaftliche Ausgaben**

Auch für Maßnahmen und Anschaffungen, die aus Studiengebühren finanziert werden, gilt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der Rechnungshof hat daher einzelne Maßnahmen beanstandet, bei denen beispielsweise überhöhte Bewirtungskosten bei einer hochschulübergreifenden Lehrveranstaltung angefallen sind.

## **3 Fazit und Empfehlungen**

§ 4 des Landeshochschulgebührengesetzes hat sich als Rechtsgrundlage für die sachgerechte Verwendung der Studiengebühren an den Hochschulen bewährt. Sie wird durch die Vorgabe, dass über die Verwendung der Gebühren nur im Benehmen mit einer Vertretung der Studierenden zu entscheiden ist, praxisgerecht ergänzt.

Als problematisch hat sich jedoch die in Baden-Württemberg herrschende Auffassung erwiesen, die Vorgaben des § 4 ausschließlich inputorientiert anzuwenden. Dadurch wird ein vermeidbar hoher Aufwand in der Personalverwaltung der Hochschulen verursacht. Bei Personalentscheidungen gewinnen gebührenrechtliche Vorgaben ein vom Gesetzgeber nicht beabsichtigtes Gewicht. Außerdem erschwert diese Auslegung die Transparenz der Gebührenverwendung gegenüber Studierenden und Öffentlichkeit.

Weiterhin hat sich gezeigt, dass bei einzelnen Fragen Unsicherheiten über die rechtlich zulässige Verwendung der Studiengebühren bestehen, die durch verbindliche Anwendungshinweise des Wissenschaftsministeriums beseitigt werden könnten.

Der Rechnungshof gibt folgende Empfehlungen an das Wissenschaftsministerium und die Hochschulen.

### 3.1 Studiengebühren den Lehrveranstaltungen zuordnen

Soweit die Hochschulen Studiengebühren für die Beschäftigung von Lehrpersonal verwenden, sollten die Gebühren leistungsorientiert den einzelnen Lehrveranstaltungen und nicht wie bisher inputorientiert dem beschäftigten Personal zugeordnet werden.

Dazu würde sich folgendes Vorgehen eignen:

Die Hochschulen weisen vor Beginn des Semesters jene Lehrveranstaltungen, die aus Studiengebühren finanziert werden, als gebührenfinanziert aus. Um die zweckentsprechende Verwendung der Studiengebühren zu sichern, darf der Anteil dieser Lehrveranstaltungen 20 Prozent des Lehrangebots der an der Hochschule angebotenen Lehrveranstaltungen nicht übersteigen. Außerdem ist es unzulässig, Lehrveranstaltungen, die bislang von Inhabern staatlich finanzierter Stellen gehalten werden, aus Gebühren zu finanzieren (Substitutionsverbot).

Für jede gebührenfinanzierte Lehrveranstaltungsstunde kann die Hochschule ihre Mittel für Personal- und Sachausgaben pauschal um folgende Beträge verstärken, die in Anlehnung an die Richtsätze des Finanzministeriums berechnet sind. Über diese Mittel kann die Hochschule frei verfügen. Die Hochschulen können das zusätzlich erforderliche Lehrpersonal sachgerecht beschäftigen, ohne dass das Gebührenrecht auf das einzelne Beschäftigungsverhältnis ausstrahlt.

Tabelle: Pauschale Kostensätze für Lehrveranstaltungen

Kostensätze für die Lehrveranstaltungsstunde eines	Personalausgaben in Euro	Sachausgaben in Euro
Professors an einer Universität/ Pädagogischen Hochschule	3.000	600
Professors an einer Fachhochschule/ Dualen Hochschule/Musikhochschule	2.000	500
Akademischen Mitarbeiters	1.600	400
Studentischen Tutors	500	100

Bei Verbesserung des fachlichen Leistungsangebots der Hochschulen außerhalb von Lehrveranstaltungen (z. B. zur Verlängerung der Bibliotheksöffnungszeiten oder zur Verbesserung der Studienberatung) bleibt es bei der bisher üblichen direkten Finanzierung der Personalausgaben aus Studiengebühren.

### **3.2 Durch Anwendungshinweise Rechtssicherheit schaffen**

Weiterhin sollte das Wissenschaftsministerium durch verbindliche Anwendungshinweise klarstellen, dass

- Personal- und Sachausgaben, die für die Verwaltung der Hochschulen notwendig werden, nicht aus Studiengebühren finanziert werden dürfen;
- Anschaffungen und Investitionen (bzw. die entsprechenden Miet- oder Leasingkosten) nur dann aus Studiengebühren finanziert werden dürfen, wenn sie ausschließlich, unmittelbar und zeitnah für Zwecke von Studium und Lehre verwendet werden;
- Aufwendungen für den allgemeinen Hochschulsport und für kulturelle Veranstaltungen, für Veranstaltungen der Allgemeinen Studierendenausschüsse und der Fachschaftsräte sowie für Veranstaltungen, die repräsentativen oder Forschungszwecken dienen, nicht aus Studiengebühren finanziert werden dürfen;
- auch bei Verwendung von Studiengebühren der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit uneingeschränkt gilt.

### **3.3 Mehr Transparenz herstellen**

Um eine ausreichende Transparenz bei der Verwendung der Studiengebühren zu sichern, berichtet der Vorstand der Hochschule am Ende eines jeden Studienjahrs für jeden Studierenden einsehbar über die Verwendung der Studiengebühren. Bei der Finanzierung von Lehrveranstaltungen genügt dabei die Bezeichnung der Lehrveranstaltung und die Nennung des auf sie entfallenden Pauschalbetrags.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Wissenschaftsministerium begrüßt die intensive und genaue Prüfung der Verwendung der Studiengebühren an den Pädagogischen Hochschulen. Insgesamt zeige sich ein sorgsamer Umgang der Hochschulen mit den vereinnahmten Gebühren.

Die Prüfung bestätige, dass die Pädagogischen Hochschulen die Lehrqualität durch den Einsatz der Studiengebühren verbessern konnten. Den einzelnen Hinweisen des Rechnungshofs auf gesetzeswidrige Verwendungen werde nachgegangen.

Der Vorschlag einer outputorientierten Betrachtungsweise im Bereich der studiengebührenfinanzierten Lehrveranstaltungen erscheine geeignet, eine aufgabenfremde Einteilung des zusätzlichen Lehrpersonals zu vermeiden und gleichzeitig den sinnvollen Einsatz der Studiengebühren zu vereinfachen. Das Ministerium werde diese Anregung aufgreifen. Unabhängig davon befürwortet es bei Personal mit Schwerpunkt in der Lehre weiterhin eine Vollfinanzierung aus Studiengebühren.

Die klaren Kriterien des Rechnungshofs für die Prüfung der rechtmäßigen Verwendung von Sachausgaben werden ausdrücklich begrüßt. Dem stehe nicht entgegen, dass bei Einrichtung von Lehrprofessuren die Ausstattung aus Studiengebühren finanziert werden könne.

Die vorgeschlagene Definition der Zweckbindung für „Studium und Lehre“ mit Fokussierung auf den Kernbereich unter Ausschluss der sozialen Förderung (z. B. des allgemeinen Hochschulsports) werde aufgegriffen.

Eine abweichende Auffassung vertrete das Ministerium bei der Beurteilung der Finanzierung von Verwaltungspersonal für die Erhebung und Verwaltung der Studiengebühren. Aufwand, der unmittelbar bei der Erhebung, Verwaltung und Verwendung der Studiengebühren entsteht, solle auch weiterhin aus Studiengebühren finanziert werden können. Insbesondere ergebe die Systematik des Landeshochschulgebührengesetzes kein entsprechendes Verwendungsverbot. § 12 regele nur die Erhebung des Verwaltungskostenbeitrags, für die Verwendung der Studiengebühren sei allein § 4 maßgeblich (Zweckbindung für „Studium und Lehre“). Nach der Gesetzesbegründung sei die Vorschrift weit auszulegen; ausgeschlossen sei die Finanzierung der Forschung. Eine Beschränkung auf fachliche Aufgaben des Studiums sei weder vorgesehen noch geboten.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Rechtsauffassung hinsichtlich der Auslegung des Landeshochschulgebührengesetzes.

Sollte der Gesetzgeber künftig auf die Erhebung von Studiengebühren verzichten und den Hochschulen die entgehenden Einnahmen aus allgemeinen Haushaltsmitteln (mit gleicher Zweckbindung) ersetzen, schlägt der Rechnungshof vor, die Vorgaben für die Verwendung der Mittel entsprechend den unter Punkt 3 gegebenen Empfehlungen zu gestalten.

## **Haushalts- und Wirtschaftsführung der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe (Kapitel 1428)**

**Die Pädagogische Hochschule könnte ihre Leistungen in Forschung und Lehre deutlich steigern, wenn sie ihre Organisation, ihre Personalstruktur und die Ausstattung der Lehrstühle verbessern würde und alle Bediensteten die gesetzlich vorgeschriebenen Lehrleistungen vollständig erbringen würden.**

**Der Rechnungshof empfiehlt, die Pädagogische Hochschule mittelfristig in das Karlsruher Institut für Technologie zu integrieren und dort als eine teilautonome School of Education auszugestalten, die auch an der Ausbildung der Gymnasiallehrer mitwirkt.**

### **1 Ausgangslage**

Das Land Baden-Württemberg unterhält sechs Pädagogische Hochschulen (PH). Insgesamt 425 Professoren und 418,5 akademische Mitarbeiter widmen sich dort der pädagogischen Forschung und bilden mehr als 22.000 Studierende für das Lehramt an Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen aus.

Mit ihren 3.300 Studierenden gehört die PH Karlsruhe (wie die PH Schwäbisch Gmünd und die PH Weingarten) zu den drei kleineren Pädagogischen Hochschulen. Sie verfügt über 179,5 Personalstellen. 2010 betrug ihr Personal- und Sachmitteletat 12,7 Mio. Euro.

Sie gliedert sich in drei Fakultäten und bietet über die klassische Lehrerausbildung hinaus Studiengänge für das Europa-Lehramt an Haupt- und Real-schulen sowie eine Reihe neu geschaffener Bachelor- und Masterstudien-gänge (z. B. „Sport Gesundheit Freizeit“ und „Bildungswissenschaft“) an.

Der Rechnungshof hat 2009 die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der PH Karlsruhe geprüft und dabei insbesondere die Verhältnisse im Sommersemester 2008 und im Wintersemester 2008/2009 unter die Lupe genommen.

### **2 Prüfungsergebnisse**

Die Prüfung hat einige Stärken und zahlreiche Verbesserungspotenziale ergeben. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere in folgenden Bereichen:

#### **2.1 Personalstruktur**

Eine aufgabengerechte und wirtschaftlich vernünftige Personalausstattung einer Pädagogischen Hochschule liegt dann vor, wenn das Zahlenverhältnis zwischen Professoren und akademischen Mitarbeitern 1 zu 2 beträgt. Ob-

wohl die Landesregierung in der Vergangenheit mehrfach beschlossen hat, eine solche Personalstruktur anzustreben, liegt an allen sechs Pädagogischen Hochschulen der Professorenanteil höher und der Anteil der akademischen Mitarbeiter niedriger als vorgegeben.

Mit 60 Professorenstellen (58 W 3-Stellen und zwei W 2-Stellen) und 54 Stellen für akademische Mitarbeiter hat die PH Karlsruhe ein besonders ungünstiges Verhältnis.

Eine Folge dieser ungünstigen Personalstruktur sind die schlechte Ausstattung der einzelnen Lehrstühle mit akademischen Mitarbeitern und daraus folgend Wettbewerbsnachteile bei der Gewinnung qualifizierter Professoren. Außerdem kann nicht erwartet werden, dass unzureichend ausgestattete Professoren über die Erfüllung der Lehrverpflichtung hinaus bedeutende Forschungsleistungen erbringen.

Auch bei einer geringeren Professorenzahl wäre die für eine akademische Ausbildung notwendige Pluralität in Lehre und Forschung an der PH Karlsruhe gewährleistet.

## **2.2 Aufbau- und Ablauforganisation**

Die Gliederung der Hochschule in drei Fakultäten verursacht einen vermeidbaren Mehraufwand in der Verwaltung der Hochschule und einen unnötigen hohen Einsatz der Professoren in der Selbstverwaltung der Hochschule.

Außerdem hat die Prüfung gezeigt, dass die Verwaltungskraft der (kleinen) Fakultäten nicht ausreicht, um ihren Aufgaben gerecht zu werden. Die Folge ist, dass Verwaltungsaufgaben von Professoren und akademischen Mitarbeitern erledigt werden müssen. Dies geht einerseits auf Kosten von Forschung und Lehre und trägt andererseits nicht zur Qualität der Verwaltung bei.

## **2.3 Defizite in der Forschung**

Die PH Karlsruhe bleibt in ihrer Forschungsleistung (Pädagogik und Didaktik) hinter ihrem Auftrag und ihren Möglichkeiten zurück. Sie gleicht in ihrem selbst gewählten Aufgabenzuschnitt auch heute noch eher einer Lehrerbildungsanstalt als einer wissenschaftlichen Hochschule.

Dies zeigt sich auch an einem vergleichsweise geringen Drittmittelaufkommen, das überdies zu einem Großteil aus Stipendien besteht und mithin allein in die Lehre fließt, und einer geringen Zahl von Promotionen.

In den Dienstaufgabenbeschreibungen der akademischen Mitarbeiter führt die Forschung ein Schattendasein. Im Katalog der dort genannten Dienstleistungen erscheint die Forschung häufig unter „Sonstiges“, obwohl sie eigentlich als eine Kernaufgabe der Pädagogischen Hochschulen definiert ist.

## **2.4 Erfüllung der Lehrverpflichtung und weiterer Dienstaufgaben**

Ein Schwerpunkt der Prüfung 2009 war die Erfüllung der Lehrverpflichtung durch das hauptamtliche wissenschaftliche Personal. Wie schon bei einer vorangegangenen Prüfung 2003/2004 traten dabei umfangreiche Defizite zutage. Durch nicht erfüllte Deputate wird den Studierenden eine Lehrleistung vorenthalten, die die Hochschule nach den geltenden rechtlichen Bestimmungen erbringen müsste.

### **2.4.1 Rechtswidrige Gewährung von Ermäßigungen**

Im Untersuchungszeitraum hat die PH Karlsruhe mehreren Professoren und akademischen Mitarbeitern Ermäßigungen der Lehrverpflichtung gewährt, für die entweder keine rechtliche Grundlage bestand oder die der Genehmigung des Rektorats oder des Ministeriums bedurft hätten.

### **2.4.2 Höhe der Lehrverpflichtung der akademischen Mitarbeiter**

Die Lehrverpflichtung der akademischen Mitarbeiter wird von der Hochschule in der Dienstaufgabenbeschreibung festgelegt. Den Rahmen dafür gibt die Lehrverpflichtungsverordnung des Wissenschaftsministeriums vor.

Bei der Prüfung wiesen diese Dienstaufgabenbeschreibungen systematische Mängel auf. Durch höhere Anrechnung von Vor- und Nachbereitungszeiten für die Lehre wurde das Arbeitszeitpotenzial der akademischen Mitarbeiter nur unvollständig ausgeschöpft. Zum Teil lag den Dienstaufgabenbeschreibungen eine inzwischen überholte Rechtslage zugrunde, zum Teil wurden gesondert vergütete Nebentätigkeiten als Dienstaufgaben im Hauptamt berücksichtigt.

Für zwölf akademische Mitarbeiter lag bis zum Ende des Prüfungszeitraums überhaupt keine Dienstaufgabenbeschreibung vor. Die gesetzliche Folge dieses Versäumnisses (nämlich eine Lehrverpflichtung von 25 Wochenstunden) wurde in diesen Fällen durchgehend nicht beachtet.

### **2.4.3 Erfüllung der Lehrverpflichtung der akademischen Mitarbeiter**

Wie schon in der Prüfung 2003/2004 festgestellt und beanstandet, werden Lehrveranstaltungen, die überwiegend der Vermittlung und Erprobung praktischer Fähigkeiten dienen (Sportpraxis, Fremdsprachenpraxis, naturwissenschaftliche Praktika), immer noch zu großzügig auf das Lehrdeputat angerechnet. Mit Ausnahme der Veranstaltungen der Sprecherzieher und im Fach Musik wird der vorgeschriebene Anrechnungsfaktor von 0,5 nicht angewendet. Die PH Karlsruhe rechtfertigt diese Vorgehensweise damit, dass es nach ihrer Auffassung keine Veranstaltungen mit überwiegend praktischem Inhalt gebe. Obwohl dem Wissenschaftsministerium diese wirklichkeitsfremde, offenkundig rechtswidrige Anwendung der Lehrverpflichtungsverordnung spätestens seit 2004 bekannt ist, werden keine wirksamen Aufsichtsmaßnahmen ergriffen.

Nicht alle Mitarbeiter des akademischen Mittelbaus wirkten - wie vorgeschrieben - an der schulpraktischen Betreuung der Studierenden mit.

#### **2.4.4 Unzureichende Dokumentation der Lehrleistung**

Die Lehrleistung der Professoren und der wissenschaftlichen Mitarbeiter wird an der PH Karlsruhe nur unzureichend dokumentiert. In einer der drei Fakultäten wurden im Prüfungszeitraum keinerlei Erklärungen zur Lehrleistung abgegeben.

Die von der PH Karlsruhe verwendeten Vordrucke lassen keine valide Überprüfung der individuellen Lehrleistung durch die zuständigen Dekane zu. Außerdem wurden selbst offensichtliche Fehler und Verstöße weder korrigiert noch hinterfragt. Dies legt den Schluss nahe, dass die Erklärungen von den zuständigen Führungskräften offenbar nicht gelesen, jedenfalls nicht geprüft wurden.

#### **2.4.5 Vergütung von Prüfungsleistungen**

Die PH Karlsruhe zahlte 2008 insgesamt 46.500 Euro Prüfungsvergütungen an eigene Beschäftigte und an Beamte aus dem Geschäftsbereich des Kultusministeriums.

Die Abnahme von akademischen und staatlichen Prüfungen gehört jedoch bei den Professoren und der Mehrzahl der akademischen Mitarbeiter zu ihren Dienstaufgaben und darf daher nicht gesondert vergütet werden. Soweit diese Mitwirkung an Prüfungen in einzelnen Fällen noch nicht als Dienstaufgabe definiert ist, muss dies nachgeholt werden. Eine Rechtfertigung für die Zahlung von Prüfungsvergütungen an Bedienstete der Hochschule bestünde danach nicht mehr.

### **3 Perspektiven der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe**

Die langfristige Perspektive der Pädagogischen Hochschulen in Baden-Württemberg wird zu Recht breit diskutiert. Das Angebot an Studienplätzen für die Ausbildung von Grund-, Haupt- und Realschullehrern übersteigt die Nachfrage nach diesen Lehrern bei Weitem, die jährliche Absolventenzahl liegt schon heute deutlich über dem Bedarf der baden-württembergischen Schulen. Gleichwohl werden diese Studienplätze von Studierwilligen sogar über die vorhandene Kapazität hinaus nachgefragt.

Die Pädagogischen Hochschulen versuchen, ihre historisch gewachsenen und heute vorhandenen personellen und sächlichen Ressourcen durch neue Studiengänge sinnvoll auszulasten und damit langfristig ihre Existenz zu sichern.

Die bei rein wirtschaftlicher Betrachtung eigentlich gebotene Schließung mehrerer pädagogischer Hochschulen ist politisch schwer durchsetzbar. Es ist daher zu befürchten, dass die an den Pädagogischen Hochschulen vorhandenen Kapazitäten insbesondere nach 2016, wenn der Doppeljahrgang

2012 die Hochschulen des Landes verlässt, ihren eigentlichen Zweck verfehlen werden.

Gleichzeitig besteht bei der Ausbildung von Gymnasiallehrern ein seit langem nicht gedeckter Bedarf an fachdidaktischer und pädagogischer Ausbildung. Dies gilt in besonderem Maße für die im Karlsruher Institut für Technologie (KIT) aufgegangene Universität Karlsruhe, die ihre Exzellenz in Forschung und Lehre unbestritten ihren naturwissenschaftlichen und technischen Professuren, nicht aber ihrer fachdidaktischen Kompetenz verdankt.

Eine Umwidmung der an den Pädagogischen Hochschulen vorhandenen fachdidaktischen Kapazitäten hin zur Ausbildung der Gymnasiallehrer ist vor diesem Hintergrund naheliegend und unter dem Vorzeichen wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes sogar geboten. Dafür sind verschiedene Lösungen denkbar.

## **4 Empfehlungen**

### **4.1 Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effizienz**

Die PH Karlsruhe muss ihre Leistungsfähigkeit und Effizienz in Forschung und Lehre nachhaltig verbessern.

Der Rechnungshof empfiehlt dazu,

- die Hochschule in höchstens zwei Fakultäten mit einem Verwaltungsbeamten als Geschäftsführer zu gliedern und das wissenschaftliche Personal von Verwaltungsaufgaben zu entlasten;
- mindestens 13 Professorenstellen in Stellen für akademische Mitarbeiter umzuwandeln und in der Folge eine bessere personelle Ausstattung der einzelnen Lehrstühle zu gewährleisten;
- die Vorgaben der Lehrverpflichtung konsequent umzusetzen und das damit gegebene Arbeitszeitpotenzial auszuschöpfen;
- die Lehrleistung des wissenschaftlichen Personals zu überwachen und bei Minderleistungen auf die Nacherfüllung der Lehrverpflichtung zu bestehen;
- der Forschung bei der Definition der Dienstaufgaben den gebotenen Stellenwert einzuräumen.

### **4.2 Neuregelung der Mitwirkung an Prüfungen**

Der PH Karlsruhe wird empfohlen, die Mitwirkung ihrer Mitarbeiter an akademischen und staatlichen Prüfungen als Dienstaufgabe zu definieren und nicht mehr gesondert zu vergüten.

### **4.3 Integration der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe in das Karlsruher Institut für Technologie**

Der Rechnungshof schlägt Landesregierung und Landtag vor, die PH Karlsruhe mittelfristig in das KIT zu integrieren. Als teilautonome Einheit („School of Education“) könnten die von der PH Karlsruhe übernommenen Lehrereinheiten ihre Aufgabe als didaktikorientierte Lehrerbildungsstätte und Ort qualifizierter pädagogischer Forschung weiterführen und ihre Kompetenz ohne weiteren Kooperationsaufwand in die Ausbildung der Gymnasiallehrer, die auch am KIT stattfindet, einbringen. An der Technischen Universität München, die ebenfalls zu den in Forschung und Lehre exzellenten deutschen Universitäten gehört, ist ein ähnliches Modell vor einiger Zeit installiert und erfolgreich umgesetzt worden.

Sollte sich erweisen, dass trotz dieses Aufgabenzuwachses Überkapazitäten bestehen bleiben, so könnten einzelne Lehrstühle innerhalb des KIT umgewidmet werden. Einer künftigen Fehlallokation personeller und sächlicher Ressourcen an der PH Karlsruhe wäre durch diese Lösung effektiv begegnet. Die Attraktivität des Standorts Karlsruhe als Studienort für künftige Lehrer aller Schularten würde sogar steigen.

Sollte eine Integration in das KIT oder eine andere gleichwertige Lösung nicht gefunden werden, so steht zu befürchten, dass die Zukunft der PH Karlsruhe zunehmend infrage gestellt wird.

## **5 Stellungnahmen**

### **5.1 Pädagogische Hochschule Karlsruhe und Karlsruher Institut für Technologie**

Die PH Karlsruhe lehnt die vom Rechnungshof vorgeschlagene Umwandlung von Professorenstellen in Mittelbaustellen ab, da mit einer geringeren Zahl von Professuren die Lehrnachfrage der Studierenden nicht befriedigt werden könne. Die Aufwertung der Forschung werde auch ohne diesen Strukturwandel aufgrund des bevorstehenden Generationswechsels gelingen. Ab 2016 sei eine teilweise Konzentration der Disziplinen vorgesehen, ohne dabei die notwendige Breite der Ausbildung für das Lehramt aufzugeben.

Die Forderung des Rechnungshofs, die Lehrverpflichtung der akademischen Mitarbeiter an der Obergrenze der Lehrverpflichtungsverordnung zu orientieren, stehe im Widerspruch zur Forderung, die Forschungsaktivitäten zu erhöhen. Man werde die Dienstaufgabenbeschreibungen künftig vorschriftsgemäß fassen und dabei der Forschung den gebotenen Stellenwert einräumen. Die Dokumentation der Lehrleistung folge mittlerweile den landesweit geltenden Standards.

Die PH Karlsruhe hält an ihrer Auffassung fest, dass es (außer bei Sprech-erziehung und Musikunterricht) keine Veranstaltungen mit überwiegend fachpraktischem Inhalt gebe. Alle fachdidaktischen Veranstaltungen seien jedoch voll auf die Lehrverpflichtung anzurechnen. Im Übrigen legt die

Hochschule Wert auf die Feststellung, dass die Verpflichtungen im Wesentlichen erfüllt bzw. sogar übererfüllt werden.

Die Kritik des Rechnungshofs an der Forschungsleistung der PH Karlsruhe beruhe auf einem zu eng gefassten Forschungsbegriff, der nur Drittmittelforschung als Forschung werte. In Wahrheit sei die PH Karlsruhe in der geistes-, gesellschafts-, kultur- und sozialwissenschaftlichen Forschung sowie in der Bildungsforschung gut aufgestellt.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Pädagogische Hochschule in das KIT zu integrieren, sei schon deshalb obsolet, weil die Landesregierung allen Pädagogischen Hochschulen mittlerweile eine Bestandsgarantie ausgesprochen habe.

Auch das KIT wendet sich gegen die Integration der Pädagogischen Hochschule, da sich das überwiegend geisteswissenschaftliche Profil der Lehrereinheiten nicht in das naturwissenschaftlich-technische Profil des KIT einfüge. Überdies würde sich das geringe Drittmittelvolumen je Professur stark negativ auf das nationale und internationale Ranking des KIT auswirken. Angesichts des Aufwands, der durch die Fusion von Forschungszentrum und Universität induziert worden sei, bitte sie, vorläufig von weiteren Fusionsvorhaben abzusehen.

## **5.2 Wissenschaftsministerium**

Das Wissenschaftsministerium lehnt die vom Rechnungshof empfohlene Eingliederung der PH Karlsruhe in das KIT weiterhin ab. Die Ausbildung der Lehrkräfte des gehobenen Dienstes solle auch in Zukunft ausschließlich an der selbstständigen PH Karlsruhe stattfinden. Auch langfristig komme eine Eingliederung der PH Karlsruhe in das KIT nicht in Betracht. Das Wissenschaftsministerium schließe sich in vollem Umfang den von den beteiligten Hochschulen erhobenen Einwendungen an.

Die vom Rechnungshof in Punkt 4.1 gegebenen Empfehlungen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effizienz der PH Karlsruhe betreffen zwar die Hochschule selbst, das Ministerium schließe sich aber der von der Pädagogischen Hochschule dazu gegebenen Stellungnahme in vollem Umfang an.

Das Ministerium weist den Vorwurf des Rechnungshofs zurück, es habe keine Aufsichtsmaßnahmen ergriffen, obwohl ihm die wirklichkeitsfremde, offenkundig rechtswidrige Anwendung der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) durch die PH Karlsruhe seit 2004 bekannt sei. Zum einen handele es sich bei den vom Rechnungshof beanstandeten Lehrveranstaltungen nicht um „andere Lehrveranstaltungen“ im Sinne von § 2 Abs. 4 UAbs. 3 LVVO, da für diese Art von Praktika fundierte theoretische Kenntnisse vermittelt werden müssten. Zum anderen sei bereits im Einführungserlass zur LVVO vom 23.07.1997 darauf hingewiesen worden, dass nur sprach- und sportpraktischer Unterricht überwiegend praktischer Art mit dem Faktor 0,5 auf die Lehrverpflichtung anzurechnen sei. Das Ministerium sei mithin seiner Aufsichtspflicht nachgekommen, allerdings müsse der Einführungserlass im Hinblick auf die 2005 erlassene neue Lehrverpflichtungsverordnung noch aktualisiert werden.

Zum Thema Prüfungsvergütung weist das Wissenschaftsministerium ergänzend darauf hin, dass einem akademischen Mitarbeiter nicht allein deshalb die Prüfungsbefugnis übertragen werden könne, damit er keine Prüfungsvergütung erhalten darf. Den Empfehlungen des Rechnungshofs werde insoweit nicht näher getreten.

## **Verwaltung der Landesmuseen in Karlsruhe und Stuttgart (Kapitel 1466, 1467, 1482 bis 1485, 1487, 1491 und 1492)**

**Die Museumsverwaltungen in den neun Landesmuseen in Stuttgart und der Region Karlsruhe arbeiten qualitativ und wirtschaftlich nicht optimal. Durch die Einrichtung von zwei Museumsservicezentren in Stuttgart und Karlsruhe könnten die Qualität und die Effizienz der Verwaltung verbessert werden.**

### **1 Ausgangslage**

Das Land Baden-Württemberg verfügt über elf Landesmuseen - davon fünf in der Stadt Stuttgart (Staatsgalerie, Landesmuseum Württemberg, Naturkundemuseum, Linden-Museum und Haus der Geschichte) und vier in der Region Karlsruhe (Staatliche Kunsthalle Karlsruhe, Staatliche Kunsthalle Baden-Baden, Naturkundemuseum und Badisches Landesmuseum).

Jedes Museum erfüllt seine fachlichen und administrativen Aufgaben mit eigenem Personal, reine Serviceleistungen bisweilen auch mit Personal privater Dienstleistungsunternehmen.

In einer Querschnittsprüfung hat der Rechnungshof 2010 die Personalausstattung und die Verwaltung dieser neun Landesmuseen geprüft und dabei insbesondere die Möglichkeit untersucht, durch die Zusammenfassung von Verwaltungsaufgaben in lokalen Servicezentren Qualitätsverbesserungen zu erreichen.

Außer Betracht geblieben sind bei dieser Prüfung das Archäologische Landesmuseum in Konstanz und das Museum für Technik und Arbeit in Mannheim. Einbezogen wurden dagegen die Außenstellen der neun geprüften Museen.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Gute Personalausstattung und hohe Qualität in den wissenschaftlichen, künstlerischen und didaktischen Bereichen**

Die neun geprüften Landesmuseen verfügen über eine gute und leistungsfähige Personalausstattung in jenen Bereichen, die wissenschaftlichen, künstlerischen und museumsdidaktischen Fachverstand erfordern. Sie sind damit in der Lage, ihre Aufgaben in Forschung, Sammlung und Ausstellungskonzeption mit hoher Qualität zu erfüllen. Dasselbe gilt für die fachlich geprägte Öffentlichkeitsarbeit und - wegen der zu geringen Stellenzahl mit Abstrichen - für die Museumspädagogik.

In der Mehrzahl der geprüften Landesmuseen sind allerdings die Bereiche Museumsmarketing und Einwerbung von Sponsormitteln noch unfähig.

## **2.2 Kleinteilige Organisation und Qualitätsmängel bei der Erfüllung administrativer Aufgaben**

Ein anderes Bild ergibt sich dagegen bei der Wahrnehmung der administrativen Aufgaben der Museen: Durch die stark dezentrale Struktur verfügt jedes Museum über vergleichsweise kleine Einheiten, die nicht in allen Fällen den Qualitätsansprüchen an eine professionelle Museumsverwaltung gerecht werden. Alle Prüfungen des Rechnungshofs in den letzten Jahren haben bei den geprüften Landesmuseen erhebliche Defizite in der Personalverwaltung, im Haushalts- und Kassenwesen und bei der administrativen Vorbereitung von Ausstellungen (Ausschreibung, Museumstransporte usw.) aufgezeigt.

Eine Ursache dieser Qualitätsmängel ist auch die geringe Fallzahl, die die kleinen Einheiten zu bewältigen haben. Sie erschwert eine Spezialisierung der Mitarbeiter und die Qualifikation durch Erfahrung.

## **2.3 Unzureichende Behandlung von Rechtsfragen**

Bei der Bearbeitung von Rechtsfragen sind die Landesmuseen, die alle nicht über Stellen für ausgebildete Juristen verfügen, weitgehend auf sich gestellt. Das Wissenschaftsministerium unterstützt die Museen nur auf Anforderung und bei Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung.

Dies führt in der Praxis zu vermeidbaren rechtlichen Fehlentscheidungen, die finanzielle Nachteile verursachen und im Einzelfall auch Sanktionen zur Folge haben können.

Außerdem hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Museen häufig auch in einfach gelagerten Fällen auf die Beratung von Rechtsanwaltskanzleien zurückgreifen. Dadurch entstehen vermeidbare Kosten.

## **2.4 Optimierungspotenziale bei Bibliotheksdienst und bei einfachen Serviceaufgaben**

Optimierungspotenziale hat der Rechnungshof beim Bibliotheksdienst und bei der Erfüllung von einfachen Serviceaufgaben (Aufsicht, Kasse, Wachdienst, Reinigungsdienst) festgestellt, wenn die Museen sie mit eigenem Personal erfüllen.

Insbesondere fehlt den Museen beim Einsatz eigenen Personals zur Erfüllung einfacher Serviceleistungen häufig die notwendige Flexibilität, auf Zeiten sehr hoher und Zeiten sehr niedriger Publikumsnachfrage wirtschaftlich adäquat zu reagieren. Die Beschäftigung eigenen Personals verursacht außerdem einen beachtlichen Overheadaufwand (Personalverwaltung, Führung, Aus- und Fortbildung) und provoziert, wie frühere Prüfungen gezeigt haben, immer wieder arbeits- und sozialrechtliche Verstöße, die teilweise zu Sanktionen der zuständigen Behörden und Gerichte geführt haben.

Gerade bei einfachen Serviceleistungen hat der Rechnungshof bei einzelnen Museen vermeidbare Überkapazitäten festgestellt.

Bei der Betreuung der umfangreichen Medienbestände der Museen könnten durch eine intensivere Zusammenarbeit der heute dezentralen Bibliotheksdienste fachliche, technische und wirtschaftliche Synergien erzeugt werden.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Einrichtung je eines Museumsservicezentrums in Stuttgart und in Karlsruhe**

Der Rechnungshof empfiehlt, am Standort Karlsruhe und am Standort Stuttgart jeweils ein Museumsservicezentrum einzurichten, das die anfallenden Verwaltungs- und Serviceaufgaben besser und effizienter erfüllen kann. Diese zentrale Service-Einheit soll in Karlsruhe für die Museen in Karlsruhe und die Kunsthalle Baden-Baden zuständig sein, das Museumsservicezentrum Stuttgart für die Stuttgarter Landesmuseen.

Diese Empfehlung orientiert sich auch an der Organisation anderer öffentlicher Museen, die sich nur in wenigen Fällen den Luxus eigener Verwaltungen leisten. Insbesondere in kommunalen Museen wird in bewährter Weise auf die zentral vorgehaltenen Serviceeinheiten Personal, Finanzwesen, Recht und technische Dienstleistungen zurückgegriffen.

Mit den auf diese Weise einzusparenden Stellen können die Museen ihre Arbeitsfelder Museumsmanagement und Marketing, Museumspädagogik und Einwerbung von Drittmitteln und Sponsoring verstärken, ohne dass für den Landeshaushalt Mehrbelastungen entstehen.

##### **3.1.1 Aufgaben der Museumsservicezentren**

Die zentralen Service-Einheiten sollen nach Vorstellung des Rechnungshofs für die betreuten Museen jeweils die folgenden Verwaltungs- und Serviceaufgaben als Dienstleistung wahrnehmen:

- Personalverwaltung,
- Finanz- und Haushaltswesen (inklusive Kassen),
- Bibliothekarische Betreuung der (dezentralen) Medienbestände,
- Ausschreibung und Vergabe,
- Justizariat und
- Aufsichtsdienst und Bewachung (soweit nicht privatisiert).

Sie werden von einem kaufmännischen Leiter geführt, der gegenüber den Museumsdirektoren für die sachgerechte und wirtschaftliche Erledigung der übertragenen Aufgaben verantwortlich ist.

Aufgaben, die zur fachlichen Kernkompetenz der Museen gehören wie das Sammeln, das Bewahren, das Forschen und das Gestalten von Ausstellungen, aber auch wichtige strategische Aufgaben wie Öffentlichkeitsarbeit und Marketing werden weiterhin dezentral in den Museen wahrgenommen. Dies

gilt auch für die Datenverarbeitung, soweit es nicht um die Aufgaben des Servicezentrums geht.

### **3.1.2 Aufbau und Ausstattung der Museumsservicezentren**

Für die Organisation kommt folgendes Modell in Betracht. Jedes Museumsservicezentrum wird von einem kaufmännischen Direktor geleitet. Ihm nachgeordnet sind in Karlsruhe drei und in Stuttgart vier Abteilungen:

Die Abteilung Personalwesen nimmt die Aufgaben der Personalverwaltung und im Bereich Aufsicht und Bewachung auch des Personaleinsatzes wahr.

Der Abteilung Finanz- und Haushaltswesen werden die Aufgaben Buchhaltung und Haushalt, Ausschreibung und Vergabe sowie Controlling übertragen.

Der Abteilung Bibliothekswesen wird die fachliche und technische Betreuung der dezentral vorgehaltenen Medienbestände der Museen übertragen.

Das Justizariat ist organisatorisch beim Museumsservicezentrum Stuttgart angesiedelt. Es ist für alle Landesmuseen (auch in Karlsruhe, Konstanz und Mannheim) zuständig.

Die Museumsservicezentren werden, da sie nicht am Markt tätig werden, nicht als Landesbetrieb, sondern als klassische Behörde eingerichtet. Die Stellen sind so zu bewerten, dass es gelingt, Stelleninhaber mit hinreichender Erfahrung und Qualifikation für die Führungs- und Sachbearbeiteraufgaben zu gewinnen.

### **3.2 Weitere Verbesserungspotenziale**

Weitergehende Verbesserungspotenziale und damit freie Personalressourcen für die Wahrnehmung museumsfachlicher Aufgaben könnten die Museen erschließen, wenn sie künftig verstärkt

- einfache Serviceleistungen wie Aufsichts- und Bewachungsdienst, Kassendienst, Reinigungsdienst an private Unternehmen vergeben,
- technische Möglichkeiten (wie z. B. Videoüberwachung) nutzen, um den notwendigen Personaleinsatz zu reduzieren,
- Bibliotheksserviceaufgaben in Auftragsverwaltung durch die vor Ort vorhandenen Landesbibliotheken erledigen lassen und
- mit eigenem Personal besetzte Garderoben durch Schließfächer ersetzen.

Diese Möglichkeiten werden von einzelnen Landesmuseen bereits mit Erfolg wahrgenommen und könnten von weiteren Museen bzw. künftig von den Museumsservicezentren erprobt und übernommen werden.

Dabei ist die Fremdvergabe von Serviceleistungen kein Dogma. Beispiele aus anderen Bereichen der Landesverwaltung (z. B. den Universitätsklinika) zeigen, dass eine gut organisierte zentrale Serviceeinheit den Wettbewerb

mit privaten Dienstleistern nach Qualität und Wirtschaftlichkeit bestehen kann.

Mehreinnahmen, die den Museen durch verbessertes Marketing und die Einwerbung von Sponsoring zufließen, stehen ihnen als Landesbetriebe ebenfalls zur eigenen Verfügung.

## **4 Stellungnahmen**

### **4.1 Museen**

Die Museumsleitungen der neun Landesmuseen teilen die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Häuser in Karlsruhe und Stuttgart enger vernetzt werden können.

Sie geben jedoch zu bedenken, dass die Museen trotz ihrer fachlichen Heterogenität und ihrer spezifischen Aufgaben in unzulässiger Weise gleichgesetzt worden seien. Die unterschiedlichen Qualifikationen und Spezialisierungen der Mitarbeiter könnten durch eine Vernetzung und durch verstärkte Kooperation optimal genutzt werden.

Anstelle der vom Rechnungshof empfohlenen Museumsservicezentren schlagen die Museumsleitungen vor, Kooperationsmodelle in den Bereichen Personalwesen, Finanz- und Rechnungswesen und Controlling, Rechtsberatung und Ausschreibungen zu schaffen. Eine Zentralisierung der Bibliotheken, die essenzielle Serviceleistungen für die spezifischen Museumsdisziplinen erbrächten, sei nicht möglich.

Ziel der Museumsleitungen sei es, die Landesbetriebe zu konsolidieren und die Verwaltungsebene durch verbesserte Kooperation und Koordination noch weiter zu optimieren.

Außerdem weisen die Museumsleitungen darauf hin, dass in allen Häusern personelle Engpässe und Überlastungen bestünden. Die vom Rechnungshof errechneten Einsparungen könnten daher nicht erzielt werden, ohne die in der Kulturkonzeption 2020 formulierten Ziele in Frage zu stellen.

Die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Museumsservicezentren enthalten nach Meinung der Museumsleitungen zu viele Defizite, um eine erneute Umstrukturierung der Museen in einer Phase der Konsolidierung zum Landesbetrieb zu rechtfertigen. Die hohen Anforderungen an die zentralen Museumsservicezentren würden zu einer Komplexitätssteigerung auf Kosten der musealen Kernaufgaben, zu geringerer Qualität, aber zu erhöhtem Zeitaufwand und Mehrkosten führen.

Der Vorschlag des Rechnungshofes gefährde die Eigenständigkeit der Museen, die durch die Einführung des Landesbetriebs gerade gefördert werden sollte.

## 4.2 Wissenschaftsministerium

Das Wissenschaftsministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass bei der Erfüllung administrativer Aufgaben der Museen Optimierungspotenzial besteht. Zu beachten sei allerdings, dass durch die Umwandlung in Landesbetriebe massive Veränderungen im organisatorischen und finanziellen Bereich eingetreten seien, auf die sich die Museen erst einstellen müssten. Das Wissenschaftsministerium werde jedoch die Empfehlungen des Rechnungshofs in die bereits bestehenden Überlegungen zur Optimierung der administrativen Aufgabenerfüllung der Museen einbeziehen und dabei auch alternative Formen der Verbesserung der Verwaltungsabläufe (wie z. B. verstärkte Kooperationen der Museen) prüfen. Die Einrichtung von Museumsservicezentren in Stuttgart und Karlsruhe könne nur dann in Betracht kommen, wenn die Vorteile insgesamt (insbesondere in finanzieller und organisatorischer Sicht) eindeutig überwiegen. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass zentrale Verwaltungseinheiten für die Museen bereits bestanden hätten und zuletzt im Jahr 2000 für die Verwaltung der Staatlichen Kunsthalle Karlsruhe und des Badischen Landesmuseums aufgehoben worden seien. Außerdem müsse in jedem Fall vor Ort Verwaltungskompetenz erhalten bleiben und künftige Weiterentwicklungen (z. B. mögliche Aufnahme des Staatlichen Naturkundemuseums Stuttgart als Forschungsmuseum in die Leibniz-Gemeinschaft) mitberücksichtigt werden.

Das Wissenschaftsministerium werde die aufgezeigten Verbesserungspotenziale der aktuellen Personalstruktur zum Anlass nehmen, Gespräche mit den Museen zur möglichen Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs zu führen. Eventuell freiwerdende Personalressourcen müssten aber in jedem Fall den Museen zur Verstärkung in anderen Bereichen verbleiben. Die Museen könnten die in der Konzeption „Kultur 2020. Kunstpolitik für Baden-Württemberg“ dargestellten wachsenden Aufgaben nur dann adäquat erfüllen, wenn ihnen entsprechende Ressourcen zur Verfügung stünden. Dies betreffe neben Marketing und Fundraising insbesondere Museumspädagogik, wissenschaftliche Sammlungserschließung, Inventarisierung, Digitalisierung und Provenienzforschung. Im Übrigen seien bei allen Umschichtungsüberlegungen nicht nur ökonomische, sondern auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen. Die beiden Landesbibliotheken hätten wegen des seit 2004 erfolgten und noch zu erfolgenden Stellenabbaus und aufgrund neuer Aufgaben (z. B. Digitalisierung, Katalogkonversion, Teaching Library, elektronisches Pflichtexemplar) keine freien Kapazitäten für die Übernahme von Bibliotheksserviceaufgaben in den Landesmuseen.

## **5 Schlussbemerkung**

Die empfohlene Zentralisierung ist ein auch in anderen Ländern bewährter Weg, um Qualität und Effizienz der Museumsverwaltungen zu verbessern.

Zu Beginn der Prüfung hatten die Museumsleitungen dem Rechnungshof Bereiche benannt, die sich für eine Zentralisierung eignen. Es ist schwer nachvollziehbar, dass sie nunmehr geschlossen gegen jegliche Zentralisierung eintreten und die offenkundig suboptimale Struktur gegen Änderungen verteidigen. Die Möglichkeit, die Qualität der Museumsverwaltungen durch Kooperation zu verbessern, hätte auch in den letzten Jahren bestanden, wurde aber nicht genutzt.

Der Rechnungshof hält deshalb an seinen Empfehlungen fest.

## **Landesarchiv Baden-Württemberg (Kapitel 1469)**

**Das Landesarchiv sollte seine Aufgaben bündeln, Personalausgaben reduzieren und seine Organisationsstrukturen straffen. Es besteht ein Optimierungspotenzial von jährlich 1,3 Mio. Euro.**

### **1 Ausgangslage**

#### **1.1 Aufgaben des Landesarchivs**

Das Landesarchiv ist das zentrale Gedächtnis des Landes und kraft gesetzlichen Auftrages eine Dienstleistungseinrichtung. Aus den Akten der Verwaltungen und Gerichte bildet es inhaltsreiches Archivgut. Das Landesarchiv hat die Aufgabe, Archivgut als Teil des historischen und kulturellen Erbes und der Erinnerungskultur zu sichern, zu erhalten und zugänglich zu machen. Zu den anspruchsvollsten Aufgaben gehört dabei, historisch wertvolles Archivgut auszuwählen. Daneben ist es eine Einrichtung für Forscher und interessierte Bürger. An diesen Kundenkreis wendet sich das Landesarchiv seit einigen Jahren durch eine verstärkte Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit.

Zum 31.12.2009 betrug der Gesamtumfang an analogem Archivgut (Archivgut in körperlicher Form wie beispielsweise Akten, Urkunden, Karten und Bilder) 138 Kilometer. Jährlich gehen 1,6 Kilometer Akten zu.

#### **1.2 Neuorganisation der Landesarchivverwaltung 2005**

Das Land hat seine Archivverwaltung im Zuge der Verwaltungsstrukturreform zum 01.01.2005 neu organisiert. Die eigenständigen vier Staatsarchive (Freiburg, Ludwigsburg, Sigmaringen und Wertheim) sowie das Generallandesarchiv in Karlsruhe und das Hauptstaatsarchiv Stuttgart fusionierten mit der Oberbehörde „Landesarchivdirektion Baden-Württemberg“ zum neuen Landesarchiv Baden-Württemberg. Aus einer ehemals zweistufigen wurde eine einstufige Verwaltung.

Abbildung: Struktur des Landesarchivs

Präsident	Abteilung 1	Verwaltung in Stuttgart
	Abteilung 2	Fachprogramme, Bildungsarbeit in Stuttgart
	Abteilung 3	Staatsarchiv Freiburg
	Abteilung 4	Generallandesarchiv Karlsruhe
	Abteilung 5	Staatsarchiv Ludwigsburg
	Abteilung 6	Staatsarchiv Sigmaringen
	Abteilung 7	Hauptstaatsarchiv Stuttgart
	Abteilung 8	Staatsarchiv Wertheim
	Abteilung 9	Institut für Erhaltung in Ludwigsburg

Mit der Neuorganisation verpflichtete sich die Archivverwaltung, 20 Prozent der Personal- und Sachausgaben (Effizienzrendite) einzusparen. Sie sollte modernisiert und verschlankt werden. Die Aufgaben sollten gebündelt, die Abläufe vereinfacht und die Entscheidungsstränge effizienter gestaltet werden.

Durch die Verwaltungsstrukturreform reduzierte sich die Zahl der anbi-  
 tungspflichtigen Dienststellen von bisher 2.000 auf 1.600. Die bis zum  
 31.12.2004 geschlossenen Akten werden weiterhin vom Landesarchiv be-  
 treut. Die Folgeakten der Landratsämter mit Laufzeitende 2005 und später  
 fallen in die Zuständigkeit der Kreisarchive. Spürbare Entlastungen durch die  
 Verwaltungsstrukturreform werden sich erst mittelfristig ergeben.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Neuorganisation der Landesarchivverwaltung

Die Neuorganisation der Landesarchivverwaltung hat sich bewährt. Sie war  
 der richtige Schritt, eine leistungsfähige und effiziente Archivverwaltung zu  
 schaffen. Gleichwohl hat die Untersuchung des Rechnungshofs ergeben,  
 dass es möglich ist, die Aufgaben noch effizienter und rationeller zu erledigen  
 und den Organisationsaufbau zu optimieren.

### 2.2 Ressourceneinsatz

Der Rechnungshof hat den Ressourceneinsatz beim Landesarchiv erhoben.  
 Alle Mitarbeiter haben zum Stichtag 01.07.2010 ihre jährlichen Arbeitszeiten  
 im Wege der Selbsteinschätzung auf die im Aufgabenkatalog definierten  
 Tätigkeiten verteilt.

Insgesamt hat der Rechnungshof 288 Mitarbeiter in die Erhebungen einbe-  
 zogen. Die Personalkapazität betrug 220,6 Vollzeitäquivalente, davon entfie-

len 89,3 Vollzeitäquivalente auf Beschäftigte des zweiten Arbeitsmarktes, befristet Beschäftigte und Auszubildende.

Nach dem Ergebnis dieser Mitarbeiterbefragung werden beim Landesarchiv 49,8 Vollzeitäquivalente für Querschnittstätigkeiten eingesetzt, davon 25 Vollzeitäquivalente im Inneren Dienst (Registratur, Bibliothek, technische Unterstützungsleistungen und Haustechnik). Im Verhältnis zur Personalkapazität von insgesamt 220,6 Vollzeitäquivalenten ergibt dies einen Querschnittsanteil von 22,6 Prozent (Betreuungskennzahl: 1:4,4). Bei anderen Organisationsuntersuchungen lagen die Querschnittsanteile zwischen 13 und 16 Prozent (Betreuungskennzahlen 1:8 bzw. 1:6).

77 Prozent des Personals erledigen Fachaufgaben. Auf die Tätigkeiten für das analoge Archivgut des Landes entfallen insgesamt 60 Prozent der Personalressourcen. Im Einzelnen sind dies

- Bilden/Verwalten/Übernehmen (4 Prozent),
- Erhalten/Konservieren (20 Prozent),
- Erschließen (20 Prozent) und
- Nutzen/Bereitstellen (16 Prozent).

Für die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit werden 4,6 Prozent der Personalressourcen eingesetzt. Das Landesarchiv hat die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit intensiviert. Dies soll auch in der Zukunft ein Schwerpunkt sein.

### **2.3 Örtliche Struktur**

Das Landesarchiv hat drei große (Stuttgart, Karlsruhe und Ludwigsburg) und zwei kleine Standorte (Freiburg und Sigmaringen). Der Anteil am Gesamtumfang des Archivmaterials beträgt bei den zwei kleinen Standorten 26 Prozent. Hinzu kommt eine Außenstelle des Staatsarchivs Ludwigsburg in Neuenstein mit 4 Kilometer Archivbestand (3 Prozent). Das Staatsarchiv Wertheim (5,9 Vollzeitäquivalente) nimmt wegen des Verbundes mit der Kommune und dem Landkreis eine Sonderstellung ein. An allen sechs Standorten werden die für die Nutzer erforderlichen Dienstleistungen (Lesesaal, mündliche/schriftliche Betreuung, Bildungsangebote) vorgehalten. Insgesamt setzt das Landesarchiv 35,5 Vollzeitäquivalente für die Nutzung und die Bereitstellung des Archivguts ein.

Bereits bei der Neuorganisation der Landesarchivverwaltung wurde geprüft, ob die Standorte Sigmaringen und Freiburg geschlossen werden sollten, um dadurch Stellen einzusparen. Die Stelleneinsparungen hätten sich insbesondere im Bereich Querschnitt (Verwaltung, Hausdienst, Schreibdienst) sowie bei der Nutzung des Archivguts (Lesesaal, Magazinverwaltung) ergeben.

In Sigmaringen und Freiburg werden für die Aufsicht des Lesesaals, Bereitstellung des Archivguts und für die Nutzung fünf Vollzeitäquivalente eingesetzt. Im Bereich Querschnitt sind dort 4,5 Vollzeitäquivalente eingesetzt. Neben den Synergie-Effekten im Querschnitt ergäben sich bei Schließung der kleinen Standorte auch im Fachbereich Optimierungspotenziale.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass durch die Schließung dieser beiden Standorte ein Einsparpotenzial von neun Vollzeitäquivalenten, respektive 720.000 Euro, zu erzielen ist.

## **2.4 Benchmarking**

Der Rechnungshof hat aus den Ergebnissen der Mitarbeiterbefragung Kennzahlen gebildet und Zielwerte für einen Benchmarkvergleich zwischen den Abteilungen festgelegt. Da diese Zielwerte bereits von drei Abteilungen erreicht bzw. übertroffen werden, ergibt sich ein realistisches Optimierungspotenzial.

Der Benchmarkvergleich zeigt bei den Querschnittsaufgaben ein Optimierungspotenzial von 4,9 Vollzeitäquivalenten. Bei den Fachaufgaben ergibt sich ein Optimierungspotenzial von 24,6 Vollzeitäquivalenten. Bezogen auf die im Erhebungszeitraum eingesetzten Personalkapazitäten von 220,6 Vollzeitäquivalenten entspricht dies einem Optimierungspotenzial von 13 Prozent. Da ein Personalabbau sich auf Mitarbeiter des zweiten Arbeitsmarkts beschränken wird, liegt das Einsparpotenzial bei 600.000 Euro.

## **2.5 Effizienzrendite**

Mit der Effizienzrendite von 20 Prozent der Personal- und Sachausgaben sollte der Stellenbestand auf 133 Vollzeitäquivalente reduziert werden. Zu Beginn des Jahres 2010 waren auf 138 Stellen noch 131,3 Vollzeitäquivalente geführt. Der Personalabbau wurde entsprechend den Zielvorgaben umgesetzt.

Die Personalausgaben für die im Staatshaushaltsplan ausgebrachten Stellen sind von 2004 bis 2009 um 482.800 Euro zurückgegangen. Gleichzeitig haben sich aber die nicht stellenbezogenen Personalausgaben um 1.200.000 Euro erhöht. Die Personalausgaben sind im Betrachtungszeitraum um 8 Prozent angestiegen. Dies ist darin begründet, dass das Landesarchiv verstärkt Beschäftigte des zweiten Arbeitsmarktes beschäftigt hat. Auch wenn diese Stellen teilweise aus anderen öffentlichen Mitteln finanziert werden, wurde die Effizienzrendite de facto nicht vollumfänglich erreicht.

## **2.6 Weitere Prüfungsergebnisse**

Zum internen Controlling und zum Beschaffungswesen wurde Folgendes festgestellt:

Die Kosten- und Leistungsrechnung wird bisher vor allem für die Abrechnung von Projekten genutzt. Kennzahlen zur Steuerung der internen Organisation und der Arbeitsprozesse werden kaum gebildet.

Nach den geltenden Vorschriften ist die Vergabe von öffentlichen Aufträgen grundsätzlich im Wege einer öffentlichen Ausschreibung vorzunehmen. Das Landesarchiv ist von diesem Grundsatz in einigen Fällen abgewichen. So wurden beispielsweise 2007 und 2008 ohne Ausschreibung oder Einholung von Vergleichsangeboten Archivbehälter im Wert von mehr als 40.000 Euro beschafft. Bei Bestanderhaltungsmaßnahmen im Volumen von 135.000 bzw. 145.000 Euro legte sich das Landesarchiv von vornherein auf einen Dienstleister fest. Eine öffentliche Ausschreibung fand nicht statt.

### **3 Empfehlungen**

Das Landesarchiv hat trotz Einsparauflagen seine Aufgaben in gewohnt guter Qualität weitergeführt und zum Teil weiter ausgebaut. Die Kernaufgaben der Archivverwaltung und damit die Nutzung des Archivgutes wurden durch das hohe Engagement der Mitarbeitenden verstärkt. Die Digitalisierung der Findmittel wurde weiter vorangetrieben und die Öffentlichkeitsarbeit intensiviert. In vielen Aufgabenbereichen (Digitalisierung von Findmitteln und Bestandserhaltung) besteht weiter Nachholbedarf.

Aus den Feststellungen leitet der Rechnungshof folgende Empfehlungen ab:

Das Landesarchiv muss seine Aufgaben bündeln, den Personalbestand aus dem zweiten Arbeitsmarkt reduzieren und seine Organisationsstrukturen straffen. Hierzu bieten sich folgende Maßnahmen an:

#### **3.1 Optimierungspotenzial für die Querschnitts- und Fachaufgaben**

Das für den Querschnitts- und Fachbereich ermittelte Optimierungspotenzial von insgesamt 29,5 Vollzeitäquivalenten ist näher zu analysieren und zu generieren. Es wird sich weitgehend nur beim Personal des zweiten Arbeitsmarktes umsetzen lassen.

#### **3.2 Standorte Freiburg und Sigmaringen**

Für die Nutzung des Archivgutes ist die örtliche Nähe allein nicht entscheidend. Ein Teil des Archivgutes ist in elektronischer Form und über das Internet abrufbar. Zum Teil sind über die elektronisch abrufbaren Findmittel die Standorte der gesuchten Akten zu ermitteln. Die bei der Verwaltungsstrukturreform begonnene Reform des Archivwesens sollte weiter im Blick bleiben. Die Archivstandorte Freiburg und Sigmaringen könnten mittelfristig aufgegeben werden.

Für den Erhalt der Standorte Freiburg und Sigmaringen käme als Alternativszenario der Aufbau eines Archivverbundes in Freiburg bzw. der Ausbau in Sigmaringen in Betracht. Durch die Zusammenführung staatlichen, städtischen und universitären Archivgutes würden sich die Fixkosten (Querschnitt und Nutzung) auf mehrere Schultern verteilen und den Landshaushalt entlasten.

### **3.3 Alternativvorschlag**

Die Empfehlungen zeigen ein Einsparpotenzial von 1,3 Mio. Euro auf. Sollten die Standorte Freiburg und Sigmaringen nicht aufgegeben, sondern durch Verbundlösungen optimiert werden, reduziert sich das Einsparpotenzial. In diesem Fall sollte das Landesarchiv die bisher noch nicht erbrachte Effizienzrendite bei den Personalkosten und den Abbau von Personal des zweiten Arbeitsmarktes (siehe Punkt 3.1) im Gesamtvolumen von 1 Mio. Euro erbringen.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Wissenschaftsministerium meint, dass sich im Bereich der Fachaufgaben aus dem Benchmarkvergleich des Rechnungshofs kein Optimierungspotenzial ableiten lasse. Die Erhebung des Rechnungshofs entspreche einer Momentaufnahme, die von aktuellen Schwerpunktprogrammen, insbesondere auch dem Ziel, Rückstände abzubauen, geprägt sei.

Die Standorte Freiburg und Sigmaringen seien im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform 2004 gesetzlich verankert worden. An den Standorten Karlsruhe und Ludwigsburg seien keine Stellraumkapazitäten verfügbar. Des Weiteren würde die Zusammenlegung zu erheblichem Mehraufwand bei der Behördenbetreuung führen. Ursächlich hierfür seien unproduktive Reisezeiten. Ferner seien beide Standorte als landeskundliche Kompetenzzentren wichtige Identität stiftende Einrichtungen und eng in die jeweilige Kulturlandschaft integriert. Hinzu komme, dass dort wertvolle Bildungsarbeit geleistet werde. Die Aufgabe der beiden Standorte Freiburg und Sigmaringen werde daher abgelehnt.

Das Wissenschaftsministerium will sich weiterhin für ein Verbundarchiv in Freiburg einsetzen. In Sigmaringen bestehe dagegen bereits ein Archivverbund zwischen Staatsarchiv, Fürstlichem Archiv und der Stadt.

Aus den genannten Gründen sei lediglich ein Einsparpotenzial von 20 Prozent der Mittel für Beschäftigte des zweiten Arbeitsmarktes im Volumen von 400.000 Euro bis Ende 2013 realistisch und auch umsetzbar.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Wissenschaftsministeriums, den Mitteleinsatz für den zweiten Arbeitsmarkt bis Ende 2013 um 400.000 Euro zu reduzieren. Wir halten aber nach wie vor ein Optimierungspotenzial von mindestens 1 Mio. Euro für realisierbar.

Für den Standort Freiburg bietet sich ein Verbundarchiv an. Sollte dies nicht erreicht werden können, ist die Wiedereingliederung ins Generallandesarchiv Karlsruhe die wirtschaftlichste Lösung.

Karlsruhe, 9. Mai 2011  
Rechnungshof Baden-Württemberg

Max Munding            Günter Kunz

Andreas Knapp        Dr. Martin Willke        Dr. Hilaria Dette

Ria Taxis                Armin-Hagen Berberich