

Denkschrift 2012



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Rechnungshof Baden-Württemberg
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Stabelstraße 12
76133 Karlsruhe

Telefon: 0721/926-2308

Fax: 0721/926-2173

Internet: www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de
oder
www.rh.bwl.de

E-Mail: poststelle@rh.bwl.de

Denkschrift 2012

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Vorwort

Wer die Zukunft gestalten will, muss sie auch finanzieren können.

1. Die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren ist in Europa, aber auch in Deutschland die zentrale politische Herausforderung. An ihr entscheidet sich die Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft, Gesellschaft und unseres politischen Gemeinwesens.

In Deutschland, insbesondere auch in Baden-Württemberg besteht nach wie vor ein breiter politischer Konsens, die öffentlichen Haushalte zu sanieren und auf neue Schulden weitgehend zu verzichten. Das ist es, was Bürgerinnen und Bürger von einer verantwortungsbewussten Haushaltspolitik erwarten.

Allerdings werden - angestoßen durch die europäische Debatte zur Schuldenkrise - zunehmend Argumentationsmuster in die öffentliche Debatte eingeführt, die falsche Alternativen aufzeigen und verführerische Bilder zeichnen. Dazu zählen die vermeintliche Wahl zwischen guten und schlechten Schulden oder die Behauptung, die guten Schulden von heute seien die Einnahmen von morgen. Diese finanzierten eine präventive Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, die wesentlich größere Ausgaben in der Zukunft verhindere.

Nun sollte man solche floskelhaften Argumentationen aus dem politischen Tagesgeschäft nicht überbewerten, sie dürfen aber auch nicht auf die leichte Schulter genommen werden. Baden-Württemberg steht vor einem anspruchsvollen und schmerzhaften Prozess der Haushaltssanierung. Die Bürgerinnen und Bürger müssen diesen Weg mitgehen und sie sind dazu im Grundsatz auch bereit. Es wäre deshalb fatal, diese Bereitschaft durch falsche Alternativen und suggestive Botschaften zu untergraben. Es geht nicht um gute oder schlechte Schulden. Die richtige Alternative ist die Frage nach den politischen Prioritäten. Ferner gilt: Wären öffentliche Schulden die Steuereinnahmen von morgen, dann dürften wir heute kein Schuldenproblem haben. Euphemistische Formulierungen lösen das Schuldenproblem nicht, sondern sind Teil des Problems. Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts kann ohne klare, dauerhafte und nachhaltige Anstrengungen nicht erreicht werden. Wer die Zukunft gestalten will, muss sie auch finanzieren können.

2. Im Zuge der Föderalismusreform hat der Verfassungsgesetzgeber die Schuldenbremse 2009 im Grundgesetz verankert. Die Länder müssen danach ihre Haushalte ohne Kredite ausgleichen - von extremen Ausnahmen abgesehen (Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz). Das Grundgesetz eröffnet dafür eine Übergangsfrist bis Ende 2019, allerdings nur soweit dies geltende landesrechtliche Regelungen vorsehen. Seit 2008 lässt unser Landesrecht zusätzliche Kredite, die den bis Ende 2007 aufgelaufenen Schuldenstand (41,7 Mrd. Euro) überschreiten, nur noch bei wegbrechenden Steuereinnahmen oder bei Naturkatastrophen und vergleichbaren Ereignissen zu (§ 18 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung). Diese Vorgaben hat der Landtag in großer Übereinstimmung getroffen. Das Land darf sich daher mit der Konsolidierung nicht bis 2020 Zeit lassen. Ziel der grundgesetzlichen Schuldenbremse war es jedenfalls nicht, neue Schulden zu erleichtern, sondern diese zu vermeiden. Diese Ziel-

setzung darf bei der Diskussion um eine Änderung der Landeshaushaltsordnung nicht ins Gegenteil verkehrt werden.

Baden-Württemberg sollte vielmehr die Schuldenbremse - wie andere Länder auch - in die Landesverfassung aufnehmen und ihr damit die gebührende rechtliche und politische Bedeutung verschaffen. Es gibt keinen Grund, dieses Vorhaben weiter aufzuschieben. Wer dieses Ziel nicht rechtlich verbindlich und politisch selbstbindend vorgibt, wird es nie erreichen. Die verfassungsrechtliche Verankerung erschwert nicht die Haushaltssanierung, sondern erleichtert sie.

Für die Verfassungsänderung ist eine breite parlamentarische Mehrheit notwendig. Dieser Weg könnte auch dazu beitragen, Entscheidungen über Strukturfragen des Haushalts auf eine breitere politische und parlamentarische Grundlage zu stellen. Dabei geht es nicht darum, den Haushalt und die mit ihm verbundenen politischen Einzelentscheidungen aus dem politischen und parlamentarischen Streit zu nehmen. Eine breitere Verständigung über Grundsatz- und Strukturfragen des Haushalts würde den Weg zu dauerhaft tragfähigen und nachhaltigen Landeshaushalten jedoch erheblich erleichtern. Nach erfolgter Verfassungsänderung könnte dieser Prozess über eine parlamentarische Enquête-Kommission zusätzlich vorangetrieben werden. Die Diskussion würde dann nicht nur in Regierungskommissionen, sondern im Parlament selbst ausgetragen werden.

3. Die stabile wirtschaftliche Lage bringt dem Land weiter wachsende Steuereinnahmen. Nach der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2012 werden sie in diesem Jahr um rund 1,7 Mrd. Euro auf dann über 29 Mrd. Euro steigen. Dies ist das bislang beste Jahresergebnis und es liegt deutlich über dem Niveau vor der Finanzkrise. Diese guten Voraussetzungen müssen genutzt werden, um bei der Konsolidierung des Haushalts einen großen Schritt voranzukommen.
4. Die Finanzkontrolle trifft bei ihren Prüfungen auf engagierte und aufgeschlossene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landes. Diese handeln verantwortungsbewusst und haben eine große Sensibilität für Haushaltsfragen. Der Rechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter prüfen und kontrollieren, sie beraten und diskutieren aber auch ergebnisoffen mit den geprüften Stellen und ihren Aufsichtsbehörden. Gemeinsam ist es auf diesem Weg möglich, auch über das konkrete Prüfungsthema hinaus zusätzliche Impulse für mehr Wirtschaftlichkeit zu geben.

Landtag, Fraktionen und Landesregierung waren wiederum in hohem Maße an unseren Vorschlägen und Empfehlungen interessiert. Sie haben nach kritischer Diskussion vieles aufgegriffen und sich zu eigen gemacht. Der Finanz- und Wirtschaftsausschuss hat unsere Denkschrift 2011 intensiv beraten, konkrete Empfehlungen ausgesprochen und wichtige Anstöße gegeben.

Karlsruhe, im Mai 2012

Max Munding
Präsident des Rechnungshofs
Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	3
Abkürzungsverzeichnis	8
Vorbemerkung	9
A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug	
1 Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2010 (15/1901) ¹	13
2 Haushaltsreste und Kreditermächtigungen (15/1902)	23
3 Haushaltsplan und Haushaltsvollzug für das Haushaltsjahr 2010 (15/1903)	31
4 Personalausgaben des Landes (15/1904)	43
5 Landesschulden und Landesvermögen (15/1905)	54
6 Verschuldungsverbot in der Landesverfassung verankern (15/1906)	68
B. Ressortübergreifende Empfehlungen	
7 Nutzung und Finanzierung von länderübergreifenden IT-Programmen (15/1907)	83
8 Datenübertragung zwischen den Hochschulen und dem Landesamt für Besoldung und Versorgung (15/1908)	87
C. Besondere Prüfungsergebnisse	
Einzelplan 03: Innenministerium	
9 Polizeiärztlicher Dienst Baden-Württemberg (15/1909)	97
10 Zentrale Bußgeldstelle beim Regierungspräsidium Karlsruhe (15/1910)	104
11 Landesstelle für Straßentechnik (15/1911)	108
Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	
12 Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten im kommunalen Förderbereich (15/1912)	113
13 Demografische Entwicklung der Schülerzahlen und ihre Auswirkungen auf den Lehrkräftebedarf an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen (15/1913)	120
14 Berufliche Privatschulen (15/1914)	128

¹ Die Zahlen bezeichnen die Nummern der Landtagsdrucksache des jeweiligen Beitrags.

	Seite
Einzelplan 05: Justizministerium	
15 Gemeinsame Datenverarbeitungsstelle der Justiz (15/1915)	133
Einzelplan 06: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	
16 Betätigungsprüfung bei der Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg mbH (15/1916)	139
Einzelplan 07: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Wirtschaft)	
17 Landesmesse Stuttgart - Finanzierung und Projektdurchführung (15/1917)	145
Einzelplan 08: Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	
18 Landwirtschaftliches Technologiezentrum Augustenberg (15/1918)	153
Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	
19 Abwasserabgabe (15/1919)	161
Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung	
20 Arbeitsweise der Veranlagungsstellen für natürliche Personen (15/1920)	165
21 Organisation und Arbeitsweise der Erbschaftsteuerstellen und der Bedarfsbewertung (15/1921)	174
22 Wirtschaftlichkeit landeseigener Heizwerke (15/1922)	181
Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur	
23 Qualitätssicherung beim Schienenpersonennahverkehr (15/1923)	187
24 Finanzierung von Landesstraßenbaumaßnahmen (15/1924)	192

	Seite
Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	
25 Kostenerstattung der Universität Heidelberg an die Klinikum Mannheim GmbH (15/1925)	197
26 Zusammenarbeit zwischen der Universität Stuttgart und dem Forschungsinstitut für Kraftfahrwesen und Fahrzeugmotoren Stuttgart (15/1926)	204
27 Sondervertraglich Beschäftigte bei den Staatstheatern (15/1927)	211
28 Württembergische Philharmonie Reutlingen und Stuttgarter Philharmoniker (15/1928)	218
29 Kommission für geschichtliche Landeskunde (15/1929)	225

Abkürzungsverzeichnis

DV	Datenverarbeitung
EnBW AG	Energie Baden-Württemberg AG
EU	Europäische Union
IT	Informationstechnik
Kultusministerium	Ministerium für Kultus, Jugend und Sport
kw	künftig wegfallend
LBBW	Landesbank Baden-Württemberg
LHO	Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg
Sozialministerium	Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren
Staatshaushaltsgesetz	Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg
Vollzeitäquivalent	Maßeinheit für die fiktive Anzahl von Vollzeitbeschäftigten bei Umrechnung aller Teilzeit in Vollzeitarbeitsverhältnisse
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Vorbemerkung

1 Parlamentarische Beratung der Denkschrift 2011

Der Rechnungshof leitete die Denkschrift 2011 dem Landtag und der Landesregierung am 07.07.2011 zu (Landtagsdrucksache 15/100). Der Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft hat die Denkschrift in fünf Sitzungen (20.10.2011, 17.11.2011, 09.12.2011, 01.03.2012 und 22.03.2012) beraten. Den Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft (Landtagsdrucksachen 15/701 bis 15/729) hat der Landtag am 28.03.2012 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 28.03.2012 hat der Landtag auch die in der Haushaltsrechnung 2009 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 2009 Entlastung erteilt (Landtagsdrucksache 14/7344).

Der Landtag hat ferner auf Empfehlung des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft den Präsidenten des Rechnungshofs hinsichtlich der Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2009 nach § 101 Landeshaushaltsordnung entlastet (Landtagsdrucksache 15/770).

2 Weitere Berichte des Rechnungshofs seit der letzten Denkschrift

Auf der Grundlage eines Beschlusses der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 12. bis 14.09.2011 stellte der Rechnungshof am 12.01.2012 den Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten der Öffentlichkeit vor. Dieser entstand in Zusammenarbeit der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder. Der Bericht legt dar, dass öffentlich-private Partnerschaften kein geeignetes Mittel zur Finanzierung von Projekten sind, die sich der Staat aus eigenen Mitteln nicht leisten kann. Zudem müsse die Wirtschaftlichkeit der Projekte sorgfältiger geprüft werden.

In der Beratenden Äußerung „Vergabebesleunigung“ (Landtagsdrucksache 15/1609) stellte der Rechnungshof fest, dass die vom Land erlassene Verwaltungsvorschrift zur Beschleunigung öffentlicher Aufträge das Ziel der Verfahrensbeschleunigung verfehlt hat. Nach Auswertung von mehr als 16.000 staatlichen und kommunalen Vergaben zeigte sich, dass die Verwaltungen von den Vereinfachungen nur selten Gebrauch machten und die Dauer der Vergabeverfahren sich nicht spürbar verkürzt hat. Er empfahl, die Ende 2011 ausgelaufene Regelung künftig nicht wieder aufzugreifen. Vielmehr sollten die Verwaltungen den Anteil öffentlicher Ausschreibungen wieder erhöhen, da diese Vergabeform die höchste Kostensicherheit biete. Bei beschränkten Ausschreibungen sollten künftig mehr als drei Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.

**A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan
und Haushaltsvollzug**

Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2010

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes war 2010 geordnet. Allerdings wurde das Land durch zwei Verträge zu Zahlungen verpflichtet, obwohl hierfür im Staatshaushaltsplan keine Haushaltsmittel zur Verfügung standen.

Die Haushaltsrechnung 2010 schließt mit einem rechnungsmäßigen Überschuss von 360 Mio. Euro ab. Der kassenmäßige Überschuss betrug 730 Mio. Euro. Die in der Haushaltsrechnung 2010 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt.

Eine im Wege der Notbewilligung zu Unrecht erteilte Ausgabeermächtigung hätte in der Haushaltsrechnung dargestellt werden sollen.

1 Haushaltsrechnung 2010

Der Finanzminister legte dem Landtag am 13.12.2011 (Landtagsdrucksache 15/1042) die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2010 vor. Diese dient gemäß Artikel 83 Absatz 1 der Landesverfassung und § 114 Absatz 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung als Grundlage, um die Landesregierung zu entlasten.

1.1 Gestaltung

Die Haushaltsrechnung ist entsprechend den Vorgaben (§§ 81 bis 85 Landeshaushaltsordnung) gestaltet und enthält alle vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten, um die bestimmungsgemäße Ausführung des Staatshaushaltsplans nachzuweisen.

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind entsprechend § 84 Landeshaushaltsordnung in einem Abschlussbericht mit verschiedenen Zusammenstellungen auf den Seiten 17 bis 88 der Haushaltsrechnung erläutert. Die in § 85 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung genannten Übersichten sind beigelegt (Seiten 867 bis 880 und Seiten 883 bis 886).

1.2 Ergebnisse der Haushaltsrechnung

Der rechnungsmäßige Abschluss ist für die Bewertung der Haushaltsrechnung von maßgeblicher Bedeutung. Er besteht aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben), den übernommenen Haushaltsresten des Vorjahres und den Haushaltsresten, die in das Folgejahr übertragen werden.

Tabelle 1: Kassenmäßiger Abschluss (in Euro)

	Haushaltsjahr 2009	Haushaltsjahr 2010
Ist-Einnahmen	34.846.277.849,22	36.934.059.307,82
Ist-Ausgaben	34.846.220.223,56	36.204.002.774,31
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	+57.625,66	+730.056.533,51

Das kassenmäßige Jahresergebnis ergibt sich aus dem Saldo der tatsächlich eingegangenen Einnahmen und der tatsächlich geleisteten Ausgaben. Der Landeshaushalt 2010 hat mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von 730.056.533,51 Euro abgeschlossen. Dieses war am 31.12.2010 im Verwahrungsbuch der Landesoberkasse nachgewiesen.

Das Land hat nicht alle vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben realisiert. Es hat in großem Umfang Einnahmereste und Ausgabereste gebildet.

Tabelle 2: Einnahmereste und Ausgabereste (in Euro)

	Haushaltsjahr 2009	Haushaltsjahr 2010
Aus dem Vorjahr übertragene		
Einnahmereste	+996.973.001,76	+1.163.997.244,86
Ausgabereste	-1.383.328.504,97	-1.438.574.823,06
a) Saldo Reste des Vorjahres	-386.355.503,21	-274.577.578,20
In das Folgejahr übertragene		
Einnahmereste ¹	+1.163.997.244,86 ¹	+1.090.890.168,38 ¹
Ausgabereste	-1.438.574.823,06	-1.735.483.901,10
b) Saldo Reste des Folgejahres	-274.577.578,20	-644.593.732,72
Unterschiedsbetrag der Salden b) ./ a)	+111.777.925,01	-370.016.154,52

¹ Davon 967.811.606,55 Euro aus nicht verbrauchten Kreditermächtigungen.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis ergänzt um den Unterschiedsbetrag der Salden der Reste.

Tabelle 3: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Euro)

	Haushaltsjahr 2009	Haushaltsjahr 2010
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	+57.625,66	+730.056.533,51
Unterschiedsbetrag der Salden	+111.777.925,01	-370.016.154,52
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	+111.835.550,67	+360.040.378,99

Unter Berücksichtigung der Haushaltsreste des Vorjahres und der Haushaltsreste, die in das Folgejahr übertragen wurden, ergibt sich ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von 360.040.378,99 Euro.

Der rechnungsmäßige Überschuss hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 248,2 Mio. Euro erhöht. Haushaltsreste werden in dieser Denkschrift im Beitrag Nr. 2 erläutert.

Das kassenmäßige Gesamtergebnis ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis, ergänzt um die noch nicht abgewickelten Jahresergebnisse früherer Jahre. Bereinigt um den Saldo der in das Folgejahr übertragenen Einnahmereste und Ausgabereiste ergibt sich das rechnungsmäßige Gesamtergebnis.

Tabelle 4: Kassenmäßiges und rechnungsmäßiges Gesamtergebnis (in Euro)

	Haushaltsjahr 2009	Haushaltsjahr 2010
Kassenmäßiges Jahresergebnis	57.625,66	730.056.533,51
Im Haushalt noch nicht gebuchte Jahresergebnisse früherer Jahre	603.821.040,29	530.453.665,95
Kassenmäßiges Gesamtergebnis	603.878.665,95	1.260.510.199,46
Abzüglich des Saldos der in das Folgejahr übertragenen Einnahmereste und Ausgabereiste	-274.577.578,20	-644.593.732,72
Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	+329.301.087,75	+615.916.466,74

Das kassenmäßige Gesamtergebnis mit 1.260.510.199,46 Euro zeigt den Betrag, der dem Land aus seinem Haushaltsabschluss zum 31.12.2010 als Guthaben zur Verfügung stand. Von diesem Betrag ist der Saldo der in das Folgejahr übertragenen Einnahmereste und Ausgabereiste von

644,6 Mio. Euro abzuziehen. Daraus ergibt sich ein rechnermäßiges Gesamtergebnis von 615.916.466,74 Euro.

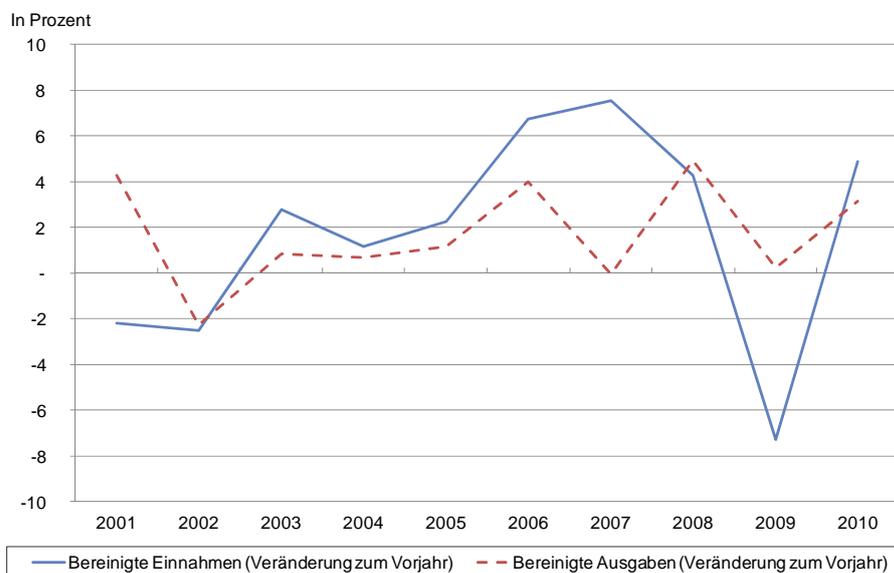
2011 wurden 522,3 Mio. Euro noch nicht gebuchter Jahresergebnisse früherer Jahre als Einnahmen verwendet. Das Guthaben des Landes aus seinen Kassenüberschüssen ging daher auf 738,2 Mio. Euro zurück.

1.3 Bereinigte Einnahmen und Ausgaben, Finanzierungssaldo

Aus der Differenz der bereinigten Einnahmen und der bereinigten Ausgaben ergibt sich der Finanzierungssaldo. Die Ist-Einnahmen werden dabei um die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken sowie um die Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre und haushaltstechnische Verrechnungen verringert. Demgegenüber werden die Ist-Ausgaben um Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcken sowie um etwaige Fehlbeträge aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen vermindert.

Die prozentualen Veränderungen der bereinigten Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem jeweiligen Vorjahr seit 2001 sind in Abbildung 1 dargestellt.

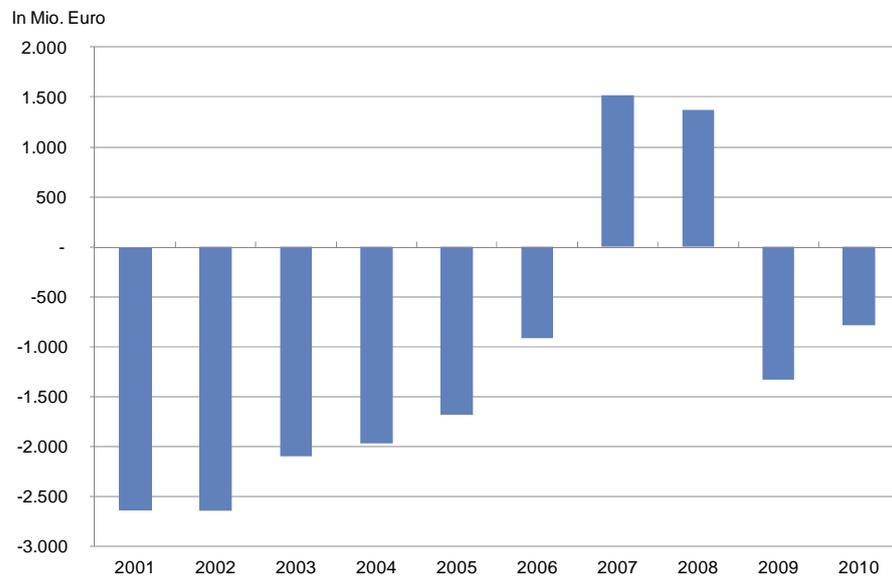
Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben seit 2001



Bis 2007 ist ein Trend erkennbar, wonach die bereinigten Einnahmen gegenüber dem Vorjahr insgesamt deutlich stärker stiegen als die bereinigten Ausgaben. Ab 2008 brachen die bereinigten Einnahmen weg, während die bereinigten Ausgaben bei Weitem nicht im gleichen Umfang sanken. Die Grafik zeigt, dass Einnahmeeinbrüche nicht ausreichend schnell durch Ausgabekürzungen aufgefangen werden können. Daher sollten auch bei Einnahmesteigerungen die Ausgaben begrenzt bleiben.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos seit 2001.

Abbildung 2: Finanzierungssaldo 2001 bis 2010



Der Finanzierungssaldo entwickelte sich zwischen 2002 und 2007 in der Tendenz positiv. 2007 und 2008 lagen die bereinigten Einnahmen sogar erheblich über den bereinigten Ausgaben. 2009 und 2010 waren erneut negative Finanzierungssalden zu verzeichnen.

Im Haushaltsjahr 2010 betrug der Finanzierungssaldo -808,9 Mio. Euro. Er verbesserte sich gegenüber dem Vorjahr um 533,1 Mio. Euro.

2 Feststellungen des Rechnungshofs nach § 97 Absatz 2 Nr. 1 und 2 Landeshaushaltsordnung

2.1 Prüfungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof prüfte die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung des Landes. Hierzu hat er mittels Stichproben geprüft, ob

- die Vorgaben des Staatshaushaltsplans eingehalten wurden,
- die gebuchten Einnahmen und Ausgaben belegt waren,
- bei Beschaffungsvorgängen die einschlägigen Vorschriften beachtet wurden und
- die Haushaltssystematik eingehalten wurde.

Im Geschäftsjahr 2010 schloss die Finanzkontrolle 148 Prüfungen ab und hat in ihren Prüfungsmitteilungen zahlreiche Hinweise zur Haushalts- und Wirtschaftsführung gegeben. Beispielsweise wurden im Bereich der Steuerverwaltung 9.923 repräsentativ ausgewählte Einkommensteuerfälle der Ver-

anlagungsjahre 2006 und 2008 geprüft. Davon wurden 1.788 Fälle beanstandet (Fehlerquote 18 Prozent). Das Fehlervolumen betrug 2,2 Mio. Euro.

Beim Landesamt für Besoldung und Versorgung hat die Finanzkontrolle in den Bereichen Entgelt für Arbeitnehmer, Beamtenbesoldung und -versorgung risikoorientiert 14.751 Zahlfälle untersucht. Durch diese Prüfungen konnten 1,1 Mio. Euro unberechtigte Zahlungen zurückgefordert und künftige Fehlzahlungen vermieden werden. Im Gegenzug wurden berechnete Ansprüche von 0,6 Mio. Euro erfüllt. Zudem wurden 5.730 Beihilfebescheide überprüft. Dies führte zu Beihilfekürzungen von 1,3 Mio. Euro und zu 0,6 Mio. Euro zusätzlich zu gewählender Beihilfe. Die Fehler bewegen sich summarisch im langjährigen Mittel.

2.2 Einnahmen und Ausgaben

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

2.3 Erwerb der Anteile der EnBW AG durch das Land

Der Finanzminister hat im Wege der Notbewilligung nach Artikel 81 Landesverfassung im Ergebnis dem Erwerb von Anteilen der EnBW AG zugestimmt, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen. Diese Zustimmung betraf Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen. Entsprechend dem zugrunde liegenden Rechtsgeschäft hat der Finanzminister 2010 Ausgaben von 0,17 Mrd. Euro und einer Verpflichtungsermächtigung von 5,5 Mrd. Euro für 2011 zugestimmt.

Für diese Ausgabeermächtigung musste nachträglich die Genehmigung des Landtags eingeholt werden (Artikel 81 Satz 3 Landesverfassung). Diese Genehmigung wurde zwar nicht ausdrücklich erteilt. Jedoch ist aus der Begründung zum Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan 2010 und 2011 zu entnehmen, dass damit „die Genehmigungen nach Artikel 81 Satz 3 Landesverfassung erteilt werden“ sollen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass Genehmigungen nach Artikel 81 Satz 3 Landesverfassung künftig in jedem Fall explizit beantragt und erteilt werden.

Die bewilligte Ausgabe wurde im Landeshaushalt nicht vollzogen. Dennoch hätte die Notbewilligung in der Haushaltsrechnung aufgeführt werden sollen.

Zur Vorbereitung des Erwerbs der Anteile der EnBW AG schlossen sowohl das Land als auch die NECKARPRI GmbH je zwei Beratungsverträge. Die Honorare für die Beratungen wurden allein von der landeseigenen NECKARPRI GmbH bezahlt. Jedoch bestanden auch Ansprüche der Vertragspartner unmittelbar gegen das Land. Dafür waren keine Mittel im Staatshaushaltsplan 2010 enthalten. Überplanmäßige Ausgaben für diese Verträge wurden weder beantragt noch genehmigt.

2.4 Haushaltsüberschreitungen

2.4.1 Haushaltsrechtliche Vorgaben

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Die Haushaltsüberschreitungen sind in der Haushaltsrechnung einzeln nachgewiesen und dort in der Übersicht 1 zusammengestellt. Die vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft bewilligten Abweichungen von den Stellenübersichten sind in der Übersicht 1 A dargestellt und begründet.

Geleistete über- und außerplanmäßige Ausgaben sind dem Landtag ab einem Betrag von 100.000 Euro im Einzelfall mitzuteilen (§ 7 Absatz 5 Staatshaushaltsgesetz 2010/2011). Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft hat dem Landtag hierüber mit Schreiben vom 23.08.2011 berichtet (Landtagsdrucksache 15/465). Der Landtag genehmigte die Haushaltsüberschreitungen in seiner Sitzung am 21.12.2011 nachträglich (Artikel 81 Satz 3 Landesverfassung).

2.4.2 Bewilligte Haushaltsüberschreitungen

Das Finanzministerium bewilligte im Haushaltsjahr 2010 über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe von 45,2 Mio. Euro. Dies sind 87 Prozent der gesamten Haushaltsüberschreitungen von 52 Mio. Euro. Sie verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

Tabelle 5: Bewilligte Haushaltsüberschreitungen (in Euro)

Einzelplan	Sachausgaben	Personalausgaben
02 Landtag	34.681,79	145.795,03
03 Innenministerium	8.135.983,77	6.850.697,74
04 Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	1.640.897,41	848.718,77
05 Justizministerium	136.036,75	251.309,67
06 Finanzministerium	45.176,41	-
07 Wirtschaftsministerium	3.530.835,45	-
08 Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz	6.440.055,28	93.230,49
09 Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren	15.091.808,69	6.706,01
11 Rechnungshof	283,84	1.000,00
12 Allgemeine Finanzverwaltung	1.431.913,01	301.113,80
14 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	110.059,87	54.402,06
Gesamt	36.597.732,27	8.552.973,57

Mehrausgaben in größerem Umfang sind für folgende Zwecke angefallen:

- 5 Mio. Euro für Kostensteigerungen bei Heilfürsorgeleistungen für die Landespolizei (Kapitel 0314 Titel 443 02),
- 4,1 Mio. Euro höhere Aufwendungen wegen gestiegener Zugangszahlen bei den Asylbewerbern (Kapitel 0330 Titel 633 08),
- 4,5 Mio. Euro außerplanmäßige Zuschüsse für Dorferneuerung und Dorfentwicklung (Kapitel 0804 Titel 883 01),
- 7,1 Mio. Euro höhere Zuschüsse an soziale Einrichtungen und sonstige Institutionen (Haushaltsvorgriff) und
- 4,9 Mio. Euro Zuschüsse für Schulen an anerkannten Heimen für Minderjährige wegen Anstieg der Schülerzahlen (Kapitel 0918 Titel 684 01).

Über alle Einzelpläne betrachtet betrafen die Überschreitungen zu 82 Prozent Sachausgaben und Investitionen und zu 18 Prozent Personalausgaben.

2.4.3 Entwicklung der Haushaltsüberschreitungen

Tabelle 6: Entwicklung der Haushaltsüberschreitungen

Haus-haltsjahr	Gesamtausgaben Soll in Mio. Euro	Überschreitungen in Mio. Euro	Anteil der Über-schreitungen am Soll in Prozent
2006	31.771	63	0,2
2007	34.522	54	0,2
2008	33.984	101	0,3
2009	35.941	102	0,3
2010	35.081	52	0,1

Die durch die Haushaltsüberschreitungen bedingten Abweichungen lagen - gemessen am Soll des jeweiligen Haushaltsplans - bei durchschnittlich 0,2 Prozent. Die Überschreitungen sind 2010 nominal um die Hälfte gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen.

2.5 Globale Minderausgaben

Im Staatshaushaltsplan 2010 waren bei Kapitel 1212 Titel 972 01 globale Minderausgaben von 77,3 Mio. Euro veranschlagt. Darüber hinaus mussten im Vollzug 2,5 Mio. Euro globale Minderausgaben zur Finanzierung der Titelgruppen 70 und 71 des Kapitels 1212 erwirtschaftet werden. Die Einsparungen bei den Sachausgaben - Haushaltsgruppen 5 bis 8 - wurden von den Ressorts nachgewiesen. Zusätzlich mussten die Ressorts einzelplanspezifische globale Minderausgaben von 145,9 Mio. Euro erbringen.

In der Summe mussten die Ressorts 225,7 Mio. Euro globale Minderausgaben erwirtschaften. Die Sachausgaben (ohne die Einzelpläne 01 und 11) beliefen sich 2010 auf 21.620 Mio. Euro. Der prozentuale Anteil aller globalen Minderausgaben an den Sachausgaben bewegte sich bei den meisten Ressorts zwischen 0,8 und 3,8 Prozent und betrug im Durchschnitt 1 Prozent.

2.6 Druck- und Darstellungsfehler

Bei der Gesamtrechnungsprüfung stellte der Rechnungshof keine wesentlichen Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung des Landes fest.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft weist darauf hin, dass in der Haushaltsrechnung des Landes über- oder außerplanmäßige Ausgaben anzugeben sind (§ 81 Absatz 2 Nr. 2 lit. h Landeshaushaltsordnung). Da die Ermächtigung für außerplanmäßige Ausgaben nicht in Anspruch genommen worden sei, sei sie nicht im Rahmen der Rechnungslegung zu berücksichtigen gewesen.

4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof anerkennt, dass die Landeshaushaltsordnung nicht ausdrücklich vorsieht, Ermächtigungen für über- oder außerplanmäßige Ausgaben in der Haushaltsrechnung des Landes aufzuführen. Ein Haushaltsvollzug aufgrund einer Zustimmung des Finanzministers nach Artikel 81 Satz 1 Landesverfassung (Notbewilligung) stellt die große Ausnahme vom Grundsatz der Haushaltsverantwortung des Landtags dar. Im Sinne der Klarheit und Transparenz sollten Notbewilligungen künftig in der Haushaltsrechnung des Landes dargestellt werden.

Haushaltsreste und Kreditermächtigungen

Die Ausgabereste des Landes steigen seit Jahren. Für ihre Finanzierung werden nicht ausgenutzte Kreditermächtigungen in die Folgejahre übertragen. Dies ist seit der Einführung des Schuldendeckels in § 18 Landeshaushaltsordnung nach Auffassung des Rechnungshofs nur noch zulässig, wenn enge Voraussetzungen vorliegen. Spätestens seit dem Haushaltsabschluss 2011 liegen diese Voraussetzungen nicht mehr vor.

1 Allgemeines

Für Einnahmen und Ausgaben, die in einem Haushaltsjahr zwar geplant, aber nicht realisiert werden, können Haushaltsreste gebildet werden.

Einnahmereste werden insbesondere aus nicht voll ausgeschöpften Kreditermächtigungen gebildet. Ausgabereste können für Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen und nicht in Anspruch genommenen Ausgaben für Investitionen und andere Ausgaben, die im Staatshaushaltsgesetz und Haushaltsplan für übertragbar erklärt wurden, gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Die Bildung eines Ausgaberestes ist zulässig, sofern der Zweck andauert und ein sachliches oder wirtschaftliches Bedürfnis besteht. Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf grundsätzlich der Einwilligung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft. Genaueres regeln §§ 19, 45 Landeshaushaltsordnung und die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften.

Bei Haushaltsvorgriffen werden künftige Ausgaben mit gleicher Zweckbestimmung vorgezogen. Die Inanspruchnahme eines Vorgriffs richtet sich nach § 37 Absatz 6 Landeshaushaltsordnung. Ein Vorgriff ist zulässig, wenn ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis besteht und im Haushaltsplan des nächsten Haushaltsjahres eine Ausgabe mit gleicher Zweckbestimmung und im laufenden Haushaltsjahr ein kassenmäßiger Ausgleich vorgesehen ist.

Die Finanzierung der Ausgabereste muss u. a. durch Rücklagen oder Einnahmereste gedeckt sein.

2 Haushaltsreste 2010

Der Jahresabschluss 2010 weist die in Tabelle 1 dargestellten Haushaltsreste und Haushaltsvorgriffe aus.

Tabelle 1: Haushaltsreste und -vorgriffe 2010 (in Mio. Euro)

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
Haushaltsreste	1.091	1.751	660
Haushaltsvorgriffe	-	16	16
Saldo	1.091	1.735	644

Für das Haushaltsjahr 2010 wurden 1.091 Mio. Euro Einnahmereste und 1.751 Mio. Euro Ausgabereste (Bruttoausgabereste) nach 2011 übertragen. Die Vorgriffe wirken wie negative Ausgabereste, sodass die tatsächliche Belastung des Haushalts 2011 bei den Ausgaben (Nettoausgabereste) um 16 Mio. Euro geringer ausfällt. Die Ausgabereste und Vorgriffe bedürfen keiner neuen Veranschlagung im Haushaltsplan. Sie wachsen den Ausgabeermächtigungen des neuen Haushaltsjahres zu. Insgesamt wurden 644 Mio. Euro mehr Ausgabereste als Einnahmereste gebildet. Im Haushaltsjahr 2009 betrug der Unterschied 275 Mio. Euro.

Die Einnahmereste bestehen überwiegend aus noch nicht verbrauchten Kreditermächtigungen von 967,8 Mio. Euro. Weitere 121,7 Mio. Euro betreffen die nicht vollzogene Entnahme aus der Rücklage für Steuermindereinnahmen und sonstige Haushaltsrisiken.

Die Ausgabereste verteilen sich wie in Tabelle 2 dargestellt auf die Einzelpläne des Staatshaushaltsplans.

Tabelle 2: Ausgabereste 2010 nach Einzelplänen (in Mio. Euro)

Einzelplan	Bruttoausgabereste	Vorgriffe	Nettoausgabereste
01 Landtag	1,3	-	1,3
02 Staatsministerium	1,7	-	1,7
03 Innenministerium	166,8	1,2	165,6
04 Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	131,5	0,9	130,6
05 Justizministerium	35,9	-	35,9
06 Finanzministerium	26,3	-	26,3
07 Wirtschaftsministerium	42,4	2,8	39,6
08 Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz	86,3	-	86,2
09 Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Senioren	78,3	7,6	70,7
10 Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr	59,2	-	59,2
11 Rechnungshof	0,1	-	0,1
12 Allgemeine Finanzverwaltung	416,9	2,8	414,1
14 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	704,7	0,6	704,2
Summe	1.751,4	15,9	1.735,5

Mit 704 Mio. Euro entfallen 40 Prozent der Ausgabereste auf den Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst. Davon entfallen 605 Mio. Euro auf Vorhaben im Hochschulbereich. Auf den Einzelplan 12 entfallen etwa 25 Prozent der gebildeten Ausgabereste. Davon betreffen 117 Mio. Euro den kommunalen Finanzausgleich, 109 Mio. Euro den Erwerb von Grundstücken und 121 Mio. Euro das Zukunftsinvestitionsprogramm des Bundes und das Landesinfrastrukturprogramm. Knapp 10 Prozent der Ausgabereste (166 Mio. Euro) wurden im Bereich des Innenministeriums gebildet. Größter Einzelposten ist mit 61 Mio. Euro der Aufwand für die Einrichtung des Digitalfunks bei der Landespolizei.

Mit Schreiben vom 10.10.2011 hat das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft gemäß § 7 Absatz 6 Staatshaushaltsgesetz 2010 dem Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft des Landtags die in das Haushaltsjahr 2011 übertragenen Ausgabereste mitgeteilt. Der Ausschuss hat hiervon in seiner 7. Sitzung am 09.12.2011 Kenntnis genommen.

Wie in den Vorjahren war die Landesregierung nach § 9 Absatz 2 Staatshaushaltsgesetz 2010 ermächtigt, unverbrauchte Mittel aus übertragbaren Bewilligungen (Ausgabereste) in Abgang zu stellen. Sie hat diese Ermächtigung im Umfang von 43,3 Mio. Euro genutzt.

3 Entwicklung der Haushaltsreste

Tabelle 3 zeigt, wie sich die Haushaltsreste in den letzten zehn Jahren entwickelt haben.

Tabelle 3: Entwicklung der Haushaltsreste

Haushaltsjahr ¹	Einnahmereste in Mio. Euro	Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	
		In Mio. Euro	In Prozent der Ausgabe-Ansätze
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
2010	1.091	1.735	4,9

¹ Die Höhe der Haushaltsreste 2011 stand bei Abschluss der Denkschriftberatungen des Rechnungshofs noch nicht fest.

Die Einnahmereste schwankten in den vergangenen zehn Jahren zwischen 997 Mio. Euro und 1.921 Mio. Euro.

Die Ausgabereste sind seit 2004 kontinuierlich gestiegen. Seit 2007 liegen sie immer wesentlich über den gebildeten Einnahmeresten. Der Anteil der Ausgabereste an den gesamten Ausgabeansätzen hat sich von 2006 mit 3,2 Prozent auf 4,9 Prozent im Jahr 2010 deutlich erhöht.

4 Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Die zulässige Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2010 ist in § 18 Absatz 2 und 3 Landeshaushaltsordnung in Verbindung mit § 4 Staatshaushaltsgesetz 2010/2011 geregelt. Tabelle 4 zeigt, wie die haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung in Anspruch genommen wurde.

Tabelle 4: Kreditermächtigung und Inanspruchnahme (in Mio. Euro)

	Vorjahr	Haushaltsjahr 2010
Offenstehende Kreditermächtigung am Ende des Vorjahres = übertragener Einnahmerest	967,8	967,8
Haushaltsansatz für die Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	0,0	2.646,0
Erhöhung der Kreditermächtigung		
• zur Tilgung von Krediten	6.353,0	5.657,4
• zur Anschlussfinanzierung vorzeitig getilgter Kredite	0,0	5,8
Verminderung der Kreditermächtigung		
• um die Mehreinnahmen bei der Veräußerung von Liegenschaften unter Mitwirkung der Landesimmobiliengesellschaft	-15,9	-6,5
• durch Unterschreiten des Haushaltsansatzes	-0,1	
Gesamt-Kreditermächtigung	7.304,8	9.270,5
Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	6.337,0	7.302,5
Offene Kreditermächtigung	967,8	1.968,0

Das Finanzministerium wurde ermächtigt, im Haushaltsjahr 2010 Kredite über insgesamt 9.270,5 Mio. Euro aufzunehmen. Tatsächlich nahm das Finanzministerium 7.302,5 Mio. Euro neue Kredite auf, woraus sich eine offene Kreditermächtigung (Rest) von 1.968 Mio. Euro ergibt. Wie in den Vorjahren ging das Finanzministerium davon aus, dass ein maximal möglicher Teilbetrag von 967,8 Mio. Euro nach 2011 übertragen werden kann (Einnahmerest). Dieser Betrag ergibt sich aus dem Rechnungsabschluss 2006, der nach § 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 Staatshaushaltsgesetz 2010 für diese Berechnung maßgeblich ist. Die Berechnung des Einnahmerestes ist in der Landeshaushaltsrechnung 2010 (Seite 19 ff.) erläutert.

Neben der allgemeinen Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben wurden dem Finanzministerium für Sonderbauprogramme und -maßnahmen weitere Finanzierungsermächtigungen in § 4 Staatshaushaltsgesetz 2010/2011 eingeräumt. Die Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorha-

ben des Landes mbH übernimmt dabei die Vorfinanzierung der Investitionsmaßnahmen.

Dies sind insbesondere das

- Behördenbauprogramm und das
- Bauprogramm zur Forschungsförderung und zum erhöhten Emissionsschutz landeseigener Heizkraftwerke sowie das Programm zur Nachbelegung ehemaliger militärischer Liegenschaften.

Für diese Sonderfinanzierungsprogramme darf der Schuldenstand maximal 400 Mio. Euro betragen. Davon waren zum 31.12.2010 noch 198,8 Mio. Euro Kreditermächtigung offen.

Daneben wurden dem Finanzministerium für das Sonderprogramm Landesstraßenbau und für Energiespar-Contracting-Maßnahmen weitere Finanzierungsermächtigungen von 35,4 Mio. Euro eingeräumt.

5 Bewertung

Zunächst ist bei Einnahme- und Ausgaberesten deren inhaltliche Bedeutung beachtlich. Die Ressorts können Ausgabereste bilden, falls die im Haushaltsjahr genehmigten Ausgaben nicht realisiert wurden und für diese weiterhin eine sachliche Notwendigkeit besteht. Dann bleibt ihnen ihr nicht ausgegebenes Budget am Jahresende grundsätzlich erhalten. Dies ist eine wesentliche Maßnahme gegen das sogenannte Dezemberfieber. Die gebildeten Ausgabereste müssen durch entsprechende Einnahmen gedeckt sein. Dies kann über Rücklagen oder durch Einnahmereste erfolgen. Einnahmereste bestehen weit überwiegend aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen. In diesem Fall sind Finanzmittel erst nach der Aufnahme neuer Kredite vorhanden.

Solange die Ausgabereste nicht vollzogen werden, verändert sich die Kassenlage des Landes oder sein Schuldenstand nicht. Falls sie jedoch vollzogen und hierfür Kreditermächtigungen in Anspruch genommen werden, erhöht sich der Schuldenstand des Landes.

Formal ist die Übertragung von Kreditermächtigungen in folgende Haushaltsjahre nicht nur durch den Rechnungsabschluss 2006 beschränkt. Zwar ermächtigt § 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 2 Staatshaushaltsgesetz 2010 zur Kreditaufnahme in Höhe der in den vorausgegangenen Haushaltsjahren genehmigten Kreditmittel, soweit sie bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2007 nicht aufgenommen wurden und zur Deckung benötigt werden. Diese Ermächtigung kann übertragen werden. Jedoch kann das Staatshaushaltsgesetz 2010 nur den Rahmen ausfüllen, der durch die Landeshaushaltsordnung gesetzt wird.

Nach § 18 Absatz 5 Nr. 1 Landeshaushaltsordnung dürfen Kredite aufgenommen werden, wenn die Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr zurückgehen oder bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen. Dies ist auch die Grundlage für die Übertragung von Kreditermächtigungen in das nächste Haushaltsjahr, § 18 Absatz 6 Satz 1 Landeshaushaltsordnung.

Bereits bei Abschluss des Haushaltsjahres 2010 war zweifelhaft, ob 2011 die Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr zurückgehen oder eine Naturkatastrophe oder eine vergleichbar schwerwiegende Situation bestehen wird. Spätestens nach Abschluss des Haushaltsjahres 2011 liegen diese Voraussetzungen jedoch nicht mehr vor. Daher dürfen die offenen Kreditermächtigungen nicht nach 2012 übertragen werden, auch wenn das Staatshaushaltsgesetz 2011 dies in § 4 Absatz 1 Satz 2 vorsieht.

Soweit die Landesregierung eine andere Auffassung vertritt, empfiehlt der Rechnungshof, im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Einführung des Verschuldungsverbots und eines Ausführungsgesetzes den Sachverhalt in diesem Sinne zu regeln.

6 Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind gemäß § 38 Landeshaushaltsordnung nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt.

Tabelle 5: Verpflichtungsermächtigungen 2001 bis 2010 (in Mio. Euro)

Jahr	Summe der neu veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen	Davon			
		Sächliche Verwaltungsausgaben	Zuweisungen/ Zuschüsse	Baumaßnahmen	Sonstige Investitionen/ Investitionsförderprogramme
2001	1.700,9	301,8	241,1	289,2	868,8
2002	2.337,9	311,7	679,6	314,8	1.031,8
2003	1.893,5	244,5	376,3	304,3	968,4
2004	2.004,1	466,8	452,3	208,3	876,7
2005	2.072,2	728,7	366,1	198,9	778,5
2006	1.888,6	358,3	319,0	192,4	1.018,9
2007	2.236,6	452,2	306,3	166,3	1.311,7
2008	1.535,2	182,4	283,2	166,4	903,2
2009	4.317,4 ¹	801,2	446,4	295,7	2.683,1
2010	2.346,0	726,2	276,4	205,7	1.137,7

¹ Darin enthaltene Verpflichtungsermächtigung für Personalausgaben 91,0 Mio. Euro.

Im Haushaltsplan 2010 wurden neue Verpflichtungsermächtigungen von 2,3 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahr wurde der Ansatz um 2 Mrd. Euro verringert, was auf das Auslaufen der Konjunkturprogramme zurückzuführen ist. Zwischen 2001 und 2010 wurden jährlich durchschnittlich 2,2 Mrd. Euro an neuen Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt etatisiert.

Auf Investitionen und Investitionsförderprogramme (ohne Baumaßnahmen) entfielen jährlich durchschnittlich 50 Prozent der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft ist der Auffassung, dass die Übertragung der Kreditermächtigungen nicht durch § 18 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung begrenzt wird. Die dort festgelegte Schuldengrenze betreffe nur Kreditaufnahmen. Im Übrigen verweist es darauf, dass diese Übertragungen seit 2008 so gehandhabt und vom Rechnungshof nicht beanstandet wurden.

Das Ministerium ist nicht der Auffassung, dass das Staatshaushaltsgesetz nur den Rahmen ausfüllen könne, der durch die Landeshaushaltsordnung gesetzt sei.

8 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof geht davon aus, dass Kreditermächtigungen gleich zu behandeln sind. Es darf keinen Unterschied machen, ob diese originär in einem Staatshaushaltsgesetz zur Finanzierung der Ausgaben vorgesehen sind oder aus dem vorangegangenen Haushaltsjahr übertragen werden. In beiden Fällen geht es um die Planung eines Haushalts. Nach der Auffassung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft würde sonst auch bei im Staatshaushaltsgesetz vorgesehenen Krediten erst bei deren Aufnahme gegen § 18 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung verstoßen werden. Die Übertragung der Kreditermächtigungen in den Vorjahren hat der Rechnungshof nicht beanstandet, weil diesen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise andere Planungsdaten zugrunde lagen.

Haushaltsplan und Haushaltsvollzug für das Haushaltsjahr 2010

Der Haushalt des Landes wurde im Haushaltsjahr 2010 grundsätzlich nach den Vorgaben des Staatshaushaltsplans vollzogen. Der Finanzminister hat allerdings eine Ausgabe und eine Verpflichtungsermächtigung des Landes bewilligt, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen. Diese Bewilligung führte zu keinen Ausgaben des Landeshaushalts.

1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2010

Der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2010 liegen die Gesetze über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2010/2011 (Staatshaushaltsgesetz 2010/2011) vom 01.03.2010 und über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 vom 29.07.2010 und eines Zweiten Nachtrags vom 15.12.2010 zugrunde. Außerdem hat der Finanzminister eine Ausgabe und eine Verpflichtungsermächtigung des Landes zum Kauf von Anteilen der EnBW AG bewilligt, obwohl - wie später festgestellt wurde - die rechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen (siehe Beitrag Nr. 1).

In der Fassung des Zweiten Nachtrags wurde der Staatshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 in Einnahme und Ausgabe auf 35.081.058.600 Euro festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr nahm das Haushaltsvolumen im Soll um 2,4 Prozent ab.

Tabelle 1: Haushalts-Soll, Haushaltsreste und Ist-Beträge 2010 (in Mio. Euro)

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
Haushalts-Soll			
Haushaltsbetrag	35.081	35.081	
Reste/Vorgriffe Vorjahr	1.164	1.439	
Summe Soll + Reste	36.245	36.520	-275
Rechnungsergebnis			
Ist	36.934	36.204	
Reste/Vorgriffe Vorjahr	1.091	1.736	
Summe Ist + Reste	38.025	37.940	+85
Saldo Haushalts-Soll gegenüber Rechnungsergebnis = Überschuss	+1.780	+1.420	+360

Das Haushalts-Soll (Haushaltsansätze einschließlich Haushaltsreste aus dem Vorjahr) betrug 36,2 Mrd. Euro bei den Einnahmen und 36,5 Mrd. Euro bei den Ausgaben. Tatsächlich wurden 2010 36,9 Mrd. Euro eingenommen und 36,2 Mrd. Euro ausgegeben. Einschließlich der Haushaltsreste/Vorgriffe beträgt das Rechnungsergebnis 38,0 Mrd. Euro Einnahmen und 37,9 Mrd. Euro Ausgaben. Aus den Salden ergab sich ein Überschuss von 360 Mio. Euro (rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2010, siehe diesjährige Denkschrift, Beitrag Nr. 1, Tabelle 1). Das Land hat gegenüber den Planungen 1,8 Mrd. Euro mehr eingenommen, allerdings auch 1,1 Mrd. Euro mehr ausgegeben (Soll-/Ist-Vergleich ohne Reste). Per saldo hat sich die Haushaltssituation gegenüber der Planung verbessert.

Wie sich die Mehreinnahmen und die Mehrausgaben aus den Teilergebnissen der Einzelpläne errechnen, ist in der Landeshaushaltsrechnung 2010 (Anlage 1 zur Gesamtrechnung, Seiten 40/41, Spalte 9) sowie in den Erläuterungen hierzu (Seiten 45 bis 51) dargestellt.

2 Jahresvergleich

In Tabelle 2 sind für die Jahre 2007 bis 2011 die veranschlagten Einnahmen jeweils den Ist-Einnahmen gegenübergestellt.

Tabelle 2: Einnahme-Ansätze und Ist-Einnahmen (in Mio. Euro)

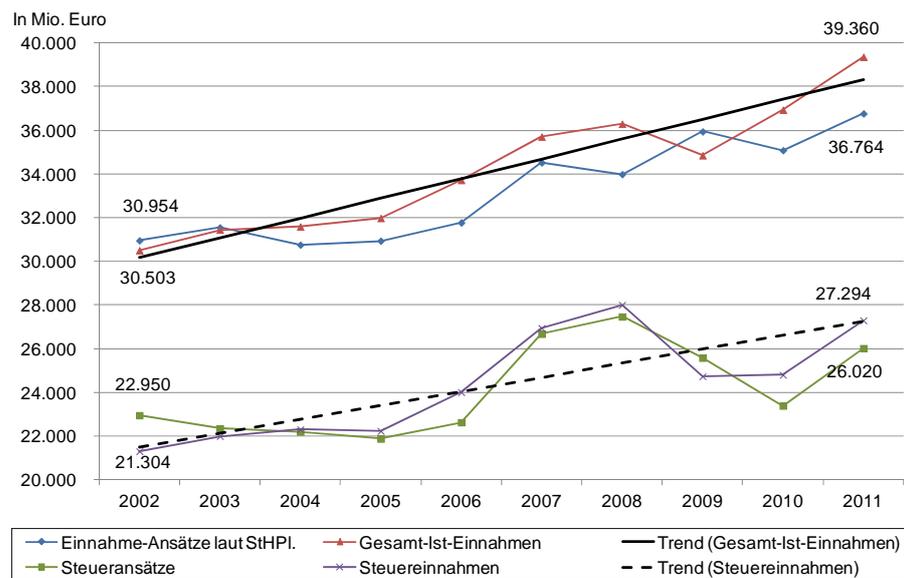
	2007	2008	2009	2010	2011
Einnahme-Ansätze laut Staatshaushaltsplan	34.522	33.984	35.941	35.081	36.764
(davon Steuereinnahmen)	(26.675)	(27.465)	(25.580)	(23.390)	(26.020)
Gesamt-Ist-Einnahmen	35.704	36.291	34.846	36.934	39.360
(davon Steuereinnahmen)	(26.941)	(28.002)	(24.733)	(24.799)	(27.294)
Differenz zwischen den Einnahme-Ansätzen und den Gesamt-Ist-Einnahmen	+1.182	+2.307	-1.095	+1.853	+2.596
(dto. nur Steuereinnahmen)	(+266)	(+537)	(-847)	(+1.409)	(+1.274)
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (in Prozent)					
• Einnahme-Ansätze	+8,7	-1,6	+5,8	-2,4	+4,8
• Gesamt-Ist-Einnahmen	+5,9	+1,6	-4,0	+6,0	+6,6
• Steuereinnahmen	+12,2	+3,9	-11,7	+0,3	+10,1

Die Ist-Einnahmen lagen 2007 und 2008 auf hohem Niveau. Dies lag vor allem an den hohen Steuereinnahmen aufgrund der guten konjunkturellen Lage in diesen Jahren und an Steuerrechtsänderungen. Infolge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise gingen die Steuereinnahmen 2009 gegenüber dem Vorjahr um 3,3 Mrd. Euro auf 24,7 Mrd. Euro erheblich zurück

(-12 Prozent) und blieben 2010 nahezu unverändert. Das Steueraufkommen lag deutlich unter dem des Jahres 2007. Erst 2011 stiegen die Steuereinnahmen wieder stark auf 27,3 Mrd. Euro an (+10 Prozent).

Die Entwicklung der Einnahme-Ansätze und Ist-Einnahmen im 10-Jahresvergleich ist aus Abbildung 1 ersichtlich.

Abbildung 1: Einnahme-Ansätze und Ist-Einnahmen im 10-Jahresvergleich (in Mio. Euro)



Seit 2002 lagen die Ist-Einnahmen nur in 2002 (0,5 Mrd. Euro), 2003 (0,1 Mrd. Euro) und 2009 (1,1 Mrd. Euro) unter den Einnahmeansätzen. In den übrigen Jahren wurden zwischen 0,8 Mrd. Euro und 2,6 Mrd. Euro höhere Einnahmen erzielt als geplant waren. Ebenso verhält es sich bei den Steuereinnahmen. Auch diese lagen in 2002, 2003 und 2009 zwischen 0,4 Mrd. Euro und 1,6 Mrd. Euro unter den Ansätzen, während in den übrigen Jahren zwischen 0,1 Mrd. Euro und 1,4 Mrd. Euro mehr Steuern eingenommen wurden als geplant waren.

2011 nahmen durch die wieder anziehende Konjunktur die Steuereinnahmen um 10,1 Prozent und die Gesamteinnahmen um 6,6 Prozent zu. Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum stiegen die Gesamt-Ist-Einnahmen durchschnittlich um 2,9 Prozent und die Steuereinnahmen um 2,8 Prozent je Jahr.

In Tabelle 3 sind für die Jahre 2007 bis 2011 die veranschlagten Ausgaben jeweils den Ist-Ausgaben gegenübergestellt.

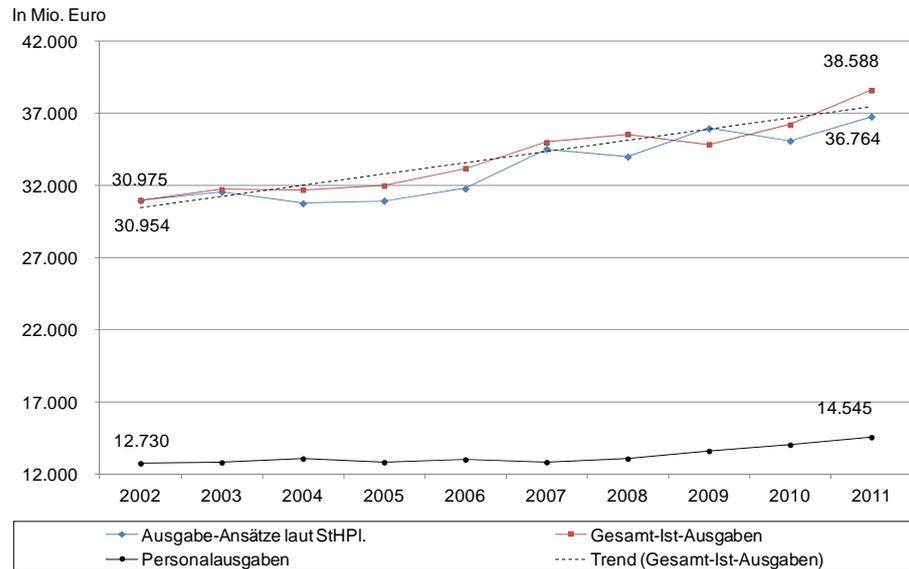
Tabelle 3: Ausgabe-Ansätze und Ist-Ausgaben (in Mio. Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
Ausgabe-Ansätze laut Staatshaushaltsplan	34.522	33.984	35.941	35.081	36.764
(davon Personalausgaben)	(12.833)	(13.146)	(13.734)	(14.076)	(14.648)
Gesamt-Ist-Ausgaben	34.989	35.547	34.846	36.204	38.588
(davon Personalausgaben)	(12.814)	(13.058)	(13.587)	(14.022)	(14.545)
Differenz zwischen den Ausgabe-Ansätzen und den Gesamt-Ist-Ausgaben	+467	+1.563	-1.095	+1.123	+1.824
(dto. Personalausgaben)	(-19)	(-88)	(-147)	(-54)	(-103)
Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (in Prozent)					
• Ausgabe-Ansätze	+8,7	-1,6	+5,8	-2,4	+4,8
• Gesamt-Ist-Ausgaben	+5,4	+1,6	-2,0	+3,9	+6,6
• Personalausgaben	-1,4	+1,9	+4,1	+3,2	+3,7

Seit 2007 lagen die tatsächlichen Ausgaben - mit Ausnahme des Jahres 2009 - über den Ausgabeansätzen. Die Unterschreitung des Haushaltssolls 2009 ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Konjunkturprogramme in geringerem Umfang kassenwirksam wurden, als bei der Veranschlagung angenommen. 2011 lagen die Ist-Ausgaben mit 38,6 Mrd. Euro wieder um 1,8 Mrd. Euro (5 Prozent) über den Ausgabeansätzen.

Die Entwicklung der Ausgabe-Ansätze und Ist-Ausgaben im 10-Jahresvergleich ist aus Abbildung 2 ersichtlich.

Abbildung 2: Ausgabe-Ansätze und Ist-Ausgaben im 10-Jahresvergleich (in Mio. Euro)



Von 2002 bis 2011 stiegen die Gesamt-Ist-Ausgaben um 24,6 Prozent. Die Personalausgaben als größter Ausgabenblock erhöhten sich in diesem Zeitraum um 14,3 Prozent. Sie sind im Vergleich zu den Gesamtausgaben geringeren Schwankungen unterworfen. Auffällig ist die deutliche Steigerung seit 2008. Die Personalausgaben weichen nur in geringem Umfang von den Ansätzen ab. Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum stiegen die Gesamt-Ist-Ausgaben durchschnittlich um 2,5 Prozent je Jahr. Sie stiegen damit um 0,3 Prozent weniger als die Steuereinnahmen. Dies ermöglichte die Rückführung des deutlich negativen Finanzierungssaldos von 2,6 Mrd. Euro 2001 hin zu positiven Finanzierungssalden von 1,5 Mrd. Euro 2007 und 1,4 Mrd. Euro 2008. Seit 2009 ist der Finanzierungssaldo aber wieder negativ (siehe hierzu Beitrag Nr. 1, Punkt 1.3).

3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Einzelnen

3.1 Einnahmen

Tabelle 4 zeigt, wie sich die Einnahmen von 2007 bis 2011 im Einzelnen entwickelt haben.

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

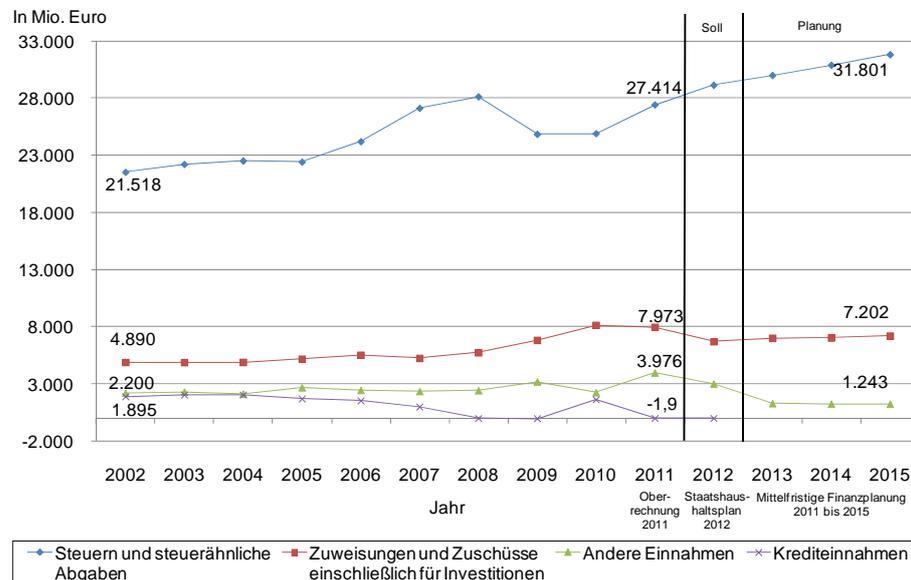
	2007	2008	2009	2010	2011
Steuern und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0) (davon Steuereinnahmen)	27.112 (26.941)	28.122 (28.002)	24.840 (24.733)	24.898 (24.799)	27.414 (27.294)
Verwaltungseinnahmen (Hauptgruppe 1)	2.002	1.960	1.570	1.802	2.032
Zuweisungen und Zuschüsse einschließlich für Investitionen (Hauptgruppe 2 und Obergruppen 33 und 34)	5.246	5.751	6.823	8.145	7.973
Krediteinnahmen (Obergruppen 31 und 32)	997	-5	-16	1.639	-2
Sonstige Einnahmen (Rücklagen, Fonds, Vorjahresüberschüsse) (Obergruppen 35, 36 und 38)	347	463	1.629	450	1.943
Summe	35.704	36.291	34.846	36.934	39.360

Die Einnahmen aus Steuern und Abgaben wurden bereits bei Tabelle 2 erörtert. Die Verwaltungseinnahmen sind bis 2009 deutlich gesunken, dann aber wieder gestiegen. 2011 haben sie das Niveau von 2007 erreicht.

Im Vergleich zu 2010 sind 2011 die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen nur geringfügig um 172 Mio. Euro zurückgegangen. Aufgrund wesentlich höherer Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken sowie Einnahmen aus Vorjahresüberschüssen erreichten die sonstigen Einnahmen einen Höchststand von 1,9 Mrd. Euro.

Die Entwicklung der wesentlichen Einnahmearten wird in Abbildung 3 verdeutlicht.

Abbildung 3: Entwicklung der wesentlichen Einnahmearten des Landes (in Mio. Euro)



Steuern und steuerähnliche Abgaben bilden die wesentlichen Einnahmen des Landes. Sie sind abhängig von der konjunkturellen Entwicklung. Nach dem starken Rückgang 2009 stiegen die Steuereinnahmen 2011 wieder an. Die Landesregierung rechnet in ihrer Mittelfristigen Finanzplanung bis 2015 mit einem weiteren Anstieg der Steuern und Abgaben auf dann 31,8 Mrd. Euro.

Die Steuern bestehen aus Gemeinschaft- und Landessteuern. Zu den Landessteuern zählen die Grunderwerbsteuer und die Erbschaftsteuer. Die Landessteuern gingen von 2002 bis 2011 von 2,6 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro zurück. Allerdings zählten bis 2009 auch Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer zu den Landessteuern. Seither zahlt der Bund hierfür eine Ausgleichszahlung. Unter Berücksichtigung dieser Ausgleichszahlung stiegen die Landessteuern von 2002 bis 2011 von 2,6 Mrd. Euro auf 3,2 Mrd. Euro (+24 Prozent).

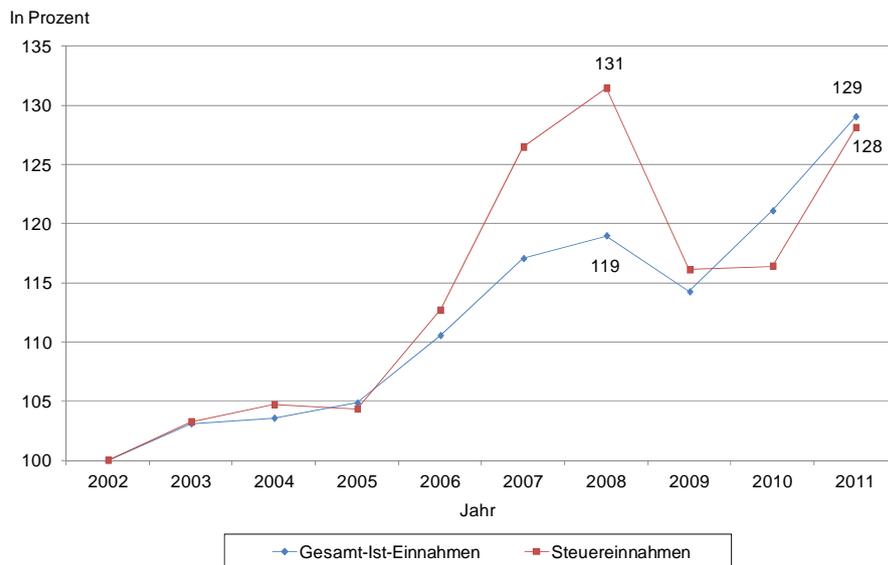
Den zweitgrößten Einnahmeblock bilden die Zuweisungen und Zuschüsse. Allerdings stehen diesen Einnahmen größtenteils entsprechende Ausgaben gegenüber (siehe Punkt 3.2).

Die Nettoneuverschuldung wurde von 1,9 Mrd. Euro 2002 ab 2005 kontinuierlich zurückgeführt. 2008 und 2009 waren netto keine Kreditaufnahmen erforderlich. 2010 wurden wieder neue Schulden von 1,6 Mrd. Euro aufgenommen. Bereits 2011 kam das Land wieder ohne neue Kredite aus. Die noch im 4. Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2011 vom 27.07.2011 geplante Nettokreditaufnahme von 560 Mio. Euro wurde wegen der unerwartet positiven Entwicklung der Steuereinnahmen nicht benötigt.

Die übrigen Einnahmen setzen sich aus den Verwaltungseinnahmen sowie den Einnahmen aus Rücklagen, Fonds und Jahresüberschüssen zusammen.

Die prozentuale Entwicklung der Gesamteinnahmen sowie der Steuereinnahmen von 2002 bis 2011 ist aus Abbildung 4 ersichtlich.

Abbildung 4: Prozentuale Entwicklung der Gesamteinnahmen und der Steuereinnahmen (Basis: 2002 entspricht 100 Prozent)



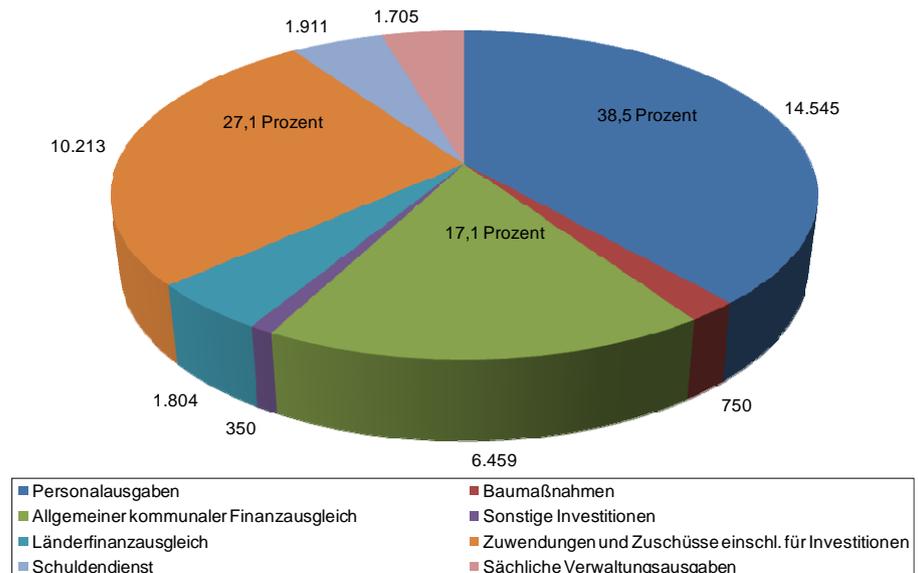
Die Steuereinnahmen waren 2008 um 31 Prozent höher als 2002. Nach dem Einbruch der Steuereinnahmen 2009 infolge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise war 2010 nur eine langsame Erholung zu verzeichnen. Erst 2011 stiegen die Steuereinnahmen wieder deutlich an und lagen um 28 Prozent höher als 2002. Sie haben jedoch noch nicht das Niveau von 2008 erreicht.

Auch die Gesamteinnahmen haben sich bis 2008 deutlich erhöht, allerdings nicht in derselben prozentualen Höhe wie die Steuereinnahmen. Der Einbruch 2009 fiel geringer aus als bei den Steuereinnahmen. Durch die Aufnahme neuer Kredite stiegen die Gesamteinnahmen 2010 stärker als die Steuereinnahmen. 2011 lagen die Gesamteinnahmen mit 39,4 Mrd. Euro um 2,4 Mrd. Euro höher als im Vorjahr und um 29 Prozent über dem Niveau von 2002.

3.2 Ausgaben

In Abbildung 5 ist dargestellt, auf welche Bereiche sich die Ausgaben des Landes verteilen.

Abbildung 5: Wesentliche Ausgabenbereiche des Landes im Jahr 2011 (in Mio. Euro)



Der größte Ausgabenblock mit 14,5 Mrd. Euro entfällt auf die Personalausgaben (38,5 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben, ohne Landesbetriebe).

Tabelle 5 zeigt, wie sich die Ausgaben von 2007 bis 2011 im Einzelnen entwickelt haben.

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

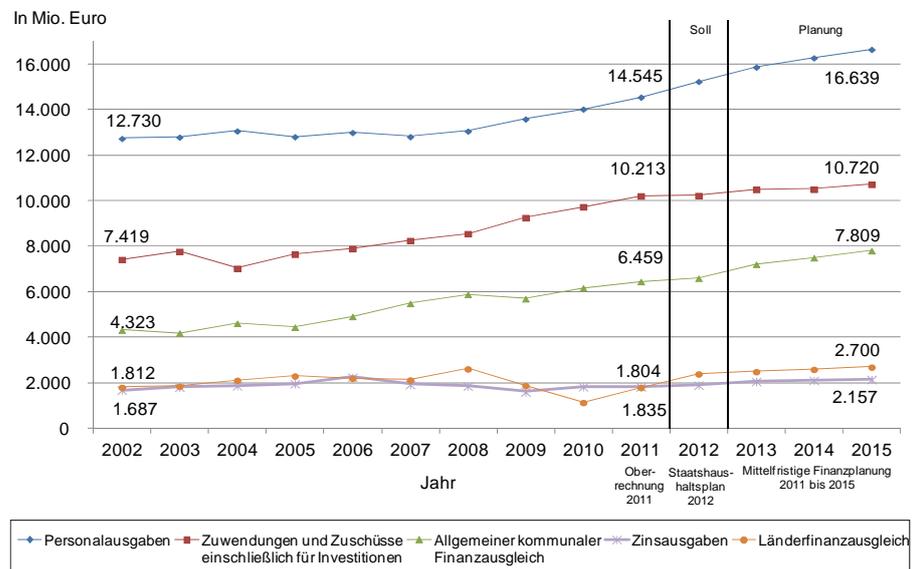
	2007	2008	2009	2010	2011
Personalausgaben (Hauptgruppe 4)	12.814	13.058	13.587	14.022	14.545
Sächliche Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 - 54)	1.577	1.725	1.632	1.649	1.705
Schuldendienst (Obergruppen 56 - 59)	1.979	1.912	1.667	1.908	1.911
davon Kreditmarktzinsen	1.927	1.857	1.601	1.830	1.829
Zinsausgaben an Gebietskörperschaften	9	9	9	9	6
Tilgungen bei Gebietskörperschaften	43	46	57	69	76
Zuwendungen und Zuschüsse einschließlich für Investitionen (Hauptgruppe 6 ohne Gruppen 612 und 613 zuzüglich Obergruppen 88 und 89)	8.255	8.556	9.261	9.736	10.213
Länderfinanzausgleich (Gruppe 612)	2.135	2.621	1.888	1.145	1.804
Allgemeiner kommunaler Finanzausgleich (Gruppe 613)	5.495	5.892	5.698	6.175	6.459
Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7)	371	427	518	616	750
Sonstige Investitionen (Hauptgruppe 8 ohne Obergruppen 88 und 89)	235	281	324	403	350
Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9)	2.128	1.075	271	550	851
Summe	34.989	35.547	34.846	36.204	38.588

Die Personalausgaben stiegen seit 2007 jährlich um durchschnittlich 3,2 Prozent. Die sächlichen Verwaltungsausgaben blieben hingegen relativ konstant bei jährlich 1,6 bis 1,7 Mrd. Euro.

Die Ausgaben für Zuwendungen und Zuschüsse sowie für Baumaßnahmen wurden in den letzten Jahren durch die Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes (Zukunftsinvestitionsprogramm, Landesinfrastrukturprogramm) beeinflusst. Daher ergaben sich seit 2009 deutliche Steigerungen.

Die langfristige Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten seit 2002 und die Planungen bis 2015 stellt Abbildung 6 dar.

Abbildung 6: Entwicklung wesentlicher Ausgabearten des Landes
(in Mio. Euro)



Die Personalausgaben stiegen in den vergangenen zehn Jahren, von wenigen Ausnahmen abgesehen, kontinuierlich an. Sie lagen 2011 um 14,3 Prozent über den Personalausgaben des Jahres 2002. Bis 2015 geht die Landesregierung in ihrer Mittelfristigen Finanzplanung von einem weiteren Anstieg um 14,4 Prozent gegenüber 2011 aus.

Die Ausgaben für Zuwendungen und Zuschüsse erhöhten sich in den vergangenen zehn Jahren deutlich. Sie werden nach den Planungen 2015 - korrespondierend mit dem Anstieg der Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen - einen Höchststand von dann 10,7 Mrd. Euro erreichen. Auch die Ausgaben für den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich sind insbesondere seit 2005 beträchtlich gestiegen und werden bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums voraussichtlich um weitere 21 Prozent gegenüber 2011 zunehmen.

Bei den Zinsausgaben handelt es sich im Wesentlichen um Kreditmarktzinsen. Diese blieben aufgrund des günstigen Zinsniveaus in den letzten Jahren relativ stabil. Erkennbar ist jedoch, dass sie seit 2010 wieder zunehmen. Obwohl die künftigen Haushalte ohne neue Schulden auskommen sollen, werden die geplanten Zinsausgaben für Kreditmarktschulden bis 2015 um 17,4 Prozent gegenüber 2011 steigen. Eine Tilgung bestehender Kredite ist bis dahin nicht vorgesehen.

Die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich sind von 2002 bis 2008 um 45 Prozent gestiegen. Infolge gesunkener Steuereinnahmen war der Beitrag Baden-Württembergs 2009 und 2010 rückläufig und betrug 2011 rund 1,8 Mrd. Euro. Bis 2015 ist mit einem erneuten Anstieg auf 2,7 Mrd. Euro zu rechnen.

Für 2013 bis 2015 lassen sich die nach der Mittelfristigen Finanzplanung erwarteten Ausgaben nicht vollständig durch die Einnahmen ohne Neuverschuldung decken. In der Folge ergeben sich im Landeshaushalt ab 2013

Deckungslücken im Umfang von jährlich rund 2,5 Mrd. Euro. Wie diese ausgeglichen werden können, wird im Rahmen der jeweiligen Haushaltsaufstellung zu entscheiden sein. Sollte es nicht gelingen, erhebliche strukturelle Einsparmaßnahmen zu ergreifen, werden auf das Land möglicherweise wieder neue Schulden zukommen.

3.3 Zu- und Abführungen an Landesbetriebe

Bei Landesbetrieben werden die Einnahmen/Erträge und Ausgaben/Aufwendungen in deren Wirtschaftsplänen ausgewiesen. Im Staatshaushaltsplan werden lediglich die Zuführungen und Ablieferungen dargestellt.

Tabelle 6: Zuführungen an und Ablieferungen von Landesbetrieben

	2009 in Mio. Euro	2010 in Mio. Euro	Veränderung gegenüber Vorjahr in Mio. Euro
Zuführungen	1.459,7	1.464,1	4,4
Ablieferungen	26,1	25,1	-1,0
Saldo	1.433,6	1.439,0	5,4

Die Zuführungen an die 2010 bestehenden 43 Landesbetriebe betragen 1,46 Mrd. Euro. Dies entspricht 4 Prozent des Haushaltsvolumens von 36 Mrd. Euro. Die Zuführungen blieben gegenüber 2009 nahezu unverändert, obwohl 2009 nur 40 Landesbetriebe bestanden. Reduziert man die Zuführungsbeträge um die Ablieferungen, musste das Land 2010 für die Landesbetriebe 1,44 Mrd. Euro aufwenden.

Personalausgaben des Landes

Die Personalausgaben sind für die notwendige Sanierung des Landeshaushalts von entscheidender Bedeutung. Deshalb müssen sie richtig und vollständig erfasst und kommuniziert werden.

Unter Einbeziehung der Landesbetriebe lag der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben 2010 bei 42,5 Prozent. Ohne diese Einbeziehung liegt der Wert um 3,2 Prozent niedriger.

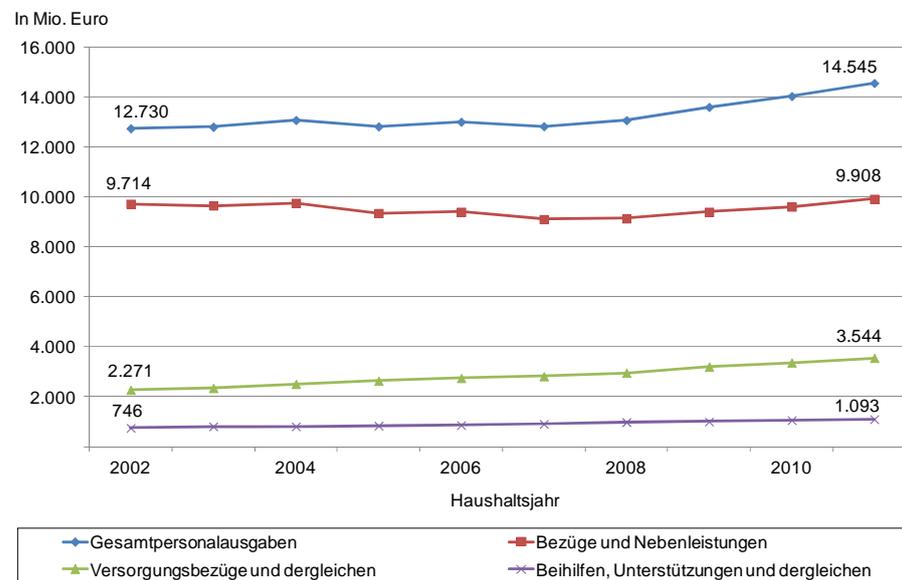
Der Landeshaushalt kann nur konsolidiert werden, wenn auch die Personalausgaben begrenzt werden. Dies erscheint nur realistisch, wenn die Stellenzahl deutlich reduziert wird. Das Land muss ein kurzfristig wirkendes Stellenabbaukonzept entwickeln.

1 Entwicklung der Personalausgaben

Die Personalausgaben des Landes umfassen die Aufwendungen für Abgeordnete, die Bezüge und Nebenleistungen für Beamte, die Entgelte für Beschäftigte, die Versorgungsbezüge und die Beihilfen für Beamte.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Personalausgaben in den letzten zehn Jahren.

Abbildung 1: Entwicklung der Personalausgaben 2002 bis 2011



Die Personalausgaben des Landes stiegen von 2002 bis 2011 von 12,7 Mrd. Euro um 14 Prozent auf 14,5 Mrd. Euro.

Die Bezüge, Entgelte und Nebenleistungen der Beamten und Beschäftigten (ohne Versorgungsempfänger) erhöhten sich im gleichen Zeitraum hingegen nur um 2 Prozent. Allerdings sind hierbei strukturelle Veränderungen zu beachten. Beispielsweise wurden in den letzten zehn Jahren verschiedene Einrichtungen des Landes in Landesbetriebe umgewandelt. Die Personalausgaben der Betriebe werden daher nicht mehr im Kernhaushalt ausgewiesen, sondern als Personalaufwand bei den Landesbetrieben.

Die Versorgungsbezüge stiegen insbesondere durch die Zunahme der Zahl der Versorgungsempfänger kontinuierlich um 56 Prozent von 2,3 Mrd. Euro (2002) auf 3,5 Mrd. Euro (2011). Die Beihilfeausgaben für Beamte und Versorgungsempfänger nahmen in diesem Zeitraum von 0,8 Mrd. Euro um 47 Prozent auf 1,1 Mrd. Euro zu.

Der Anteil der Versorgungsbezüge an den Personalausgaben lag 2002 bei 18 Prozent und stieg bis 2011 auf 24 Prozent. Die Versorgungsbezüge haben daher einen großen Einfluss auf die Personalausgaben.

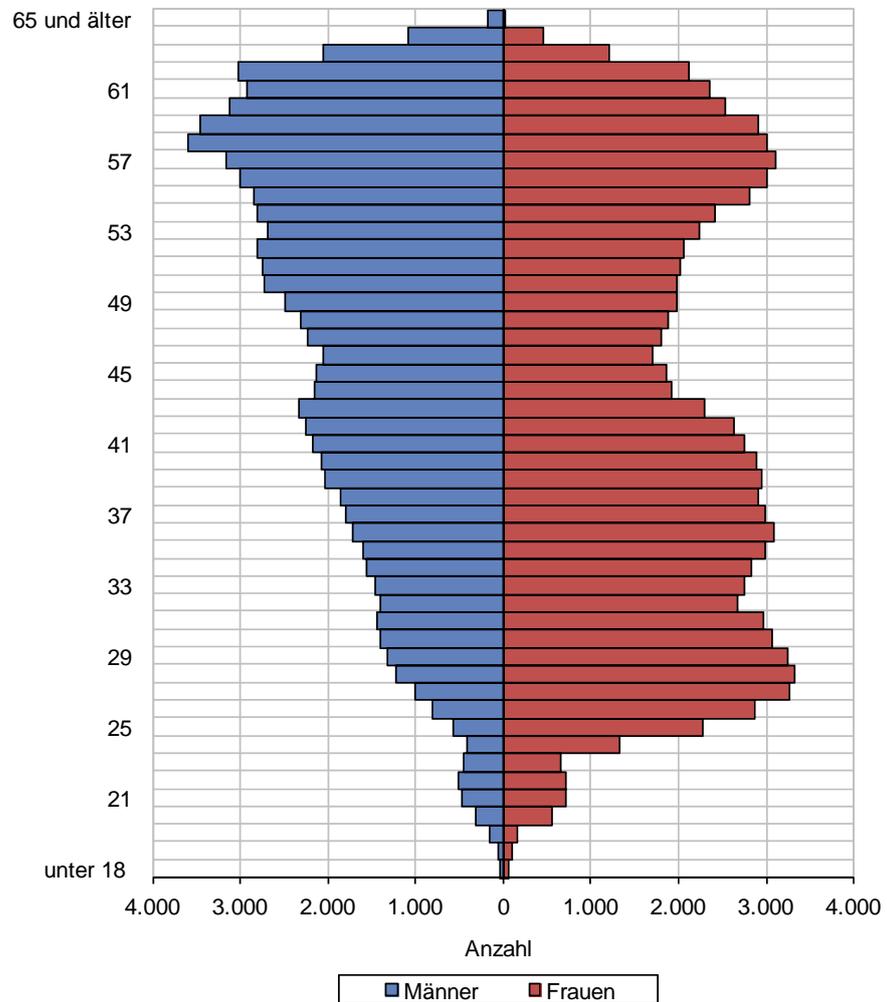
2 Altersstruktur der Beamten in Baden-Württemberg

Am 30.06.2011 waren 192.533 Beamte im unmittelbaren öffentlichen Dienst des Landes, bei Landesbehörden oder -betrieben, beschäftigt. Dies bedeutet einen Anstieg von 1 Prozent im Vergleich zu 2010 (190.521 Beamte).

Die Entwicklung der Versorgungsbezüge hängt maßgeblich von der Altersstruktur der Beamten ab. Abbildung 2 zeigt die Anteile der jeweiligen Altersjahrgänge an der Gesamtzahl der Beamten im Land.

Abbildung 2: Altersstruktur der Beamten in Baden-Württemberg¹

Alter von ... bis
unter ... Jahren



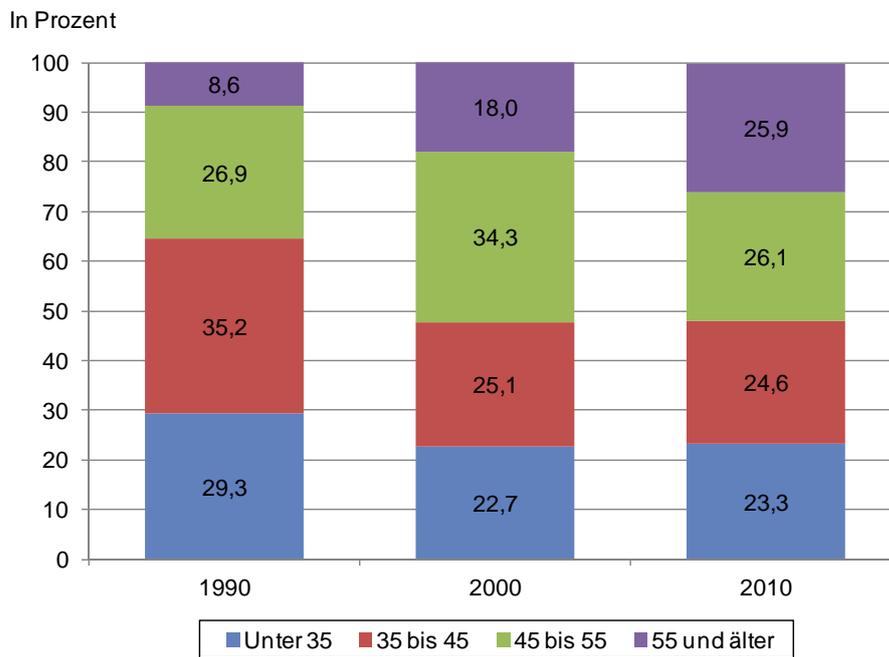
¹ Beamte in Landesbehörden und Landesbetrieben einschließlich Richter und Bezieher von Amtsgehalt, Stichtag: 30.06.2011.

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2012.

Die Altersstruktur der aktiven Beamten im Juni 2011 zeigt, dass in den nächsten zehn Jahren die sogenannten kohortenstarken Jahrgänge in den Ruhestand versetzt werden. Ursächlich für diese Struktur sind insbesondere die hohen Einstellungszahlen im Schuldienst und bei der Polizei in den Siebzigerjahren.

Abbildung 3 zeigt, wie sich die Anteile von Altersgruppen bei den Beamten seit 1990 verändert haben.

Abbildung 3: Altersstruktur der Beamten 1990, 2000 und 2010



Quelle: Statistisches Landesamt.

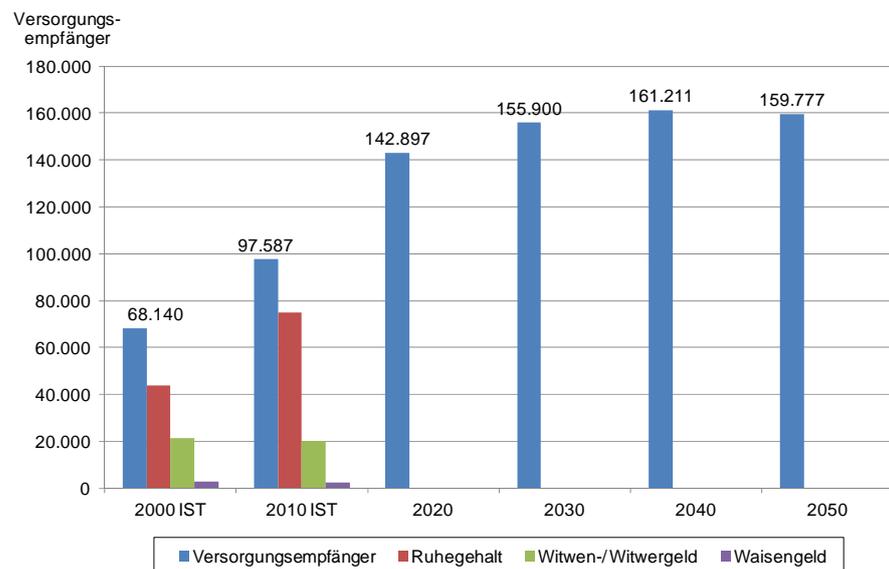
Der Anteil der Beamten, die innerhalb der nächsten zehn Jahre in den Ruhestand versetzt werden können, lag 1990 noch bei 8,6 Prozent. 2010 ist er bereits auf 25,9 Prozent gestiegen. Basis dieser Betrachtung ist ein durchschnittliches Pensionseintrittsalter von 63 Jahren.

3 Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger

Die Zahl der Versorgungsempfänger erhöhte sich 2010 innerhalb eines Jahres von 98.000 um 3,5 Prozent auf 101.000 zum 01.01.2011. Zu den Versorgungsempfängern zählen 78.500 Ruhestandsbeamte, 20.000 Empfänger von Witwen-/Witwergeld und 2.500 Empfänger von Waisengeld. Das durchschnittliche Pensionseintrittsalter lag 2010 bei 62 Jahren.

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger.

Abbildung 4: Entwicklung der Versorgungsempfänger 2000 bis 2050



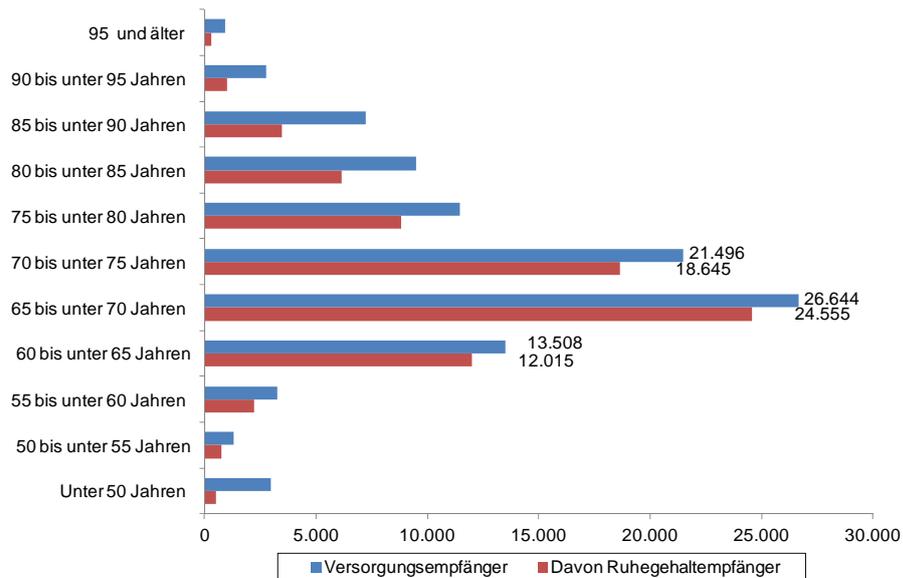
Quelle: Statistisches Landesamt, Versorgungsbericht.

Die in Abbildung 4 dargestellten Prognosen beruhen auf Modellberechnungen des Statistischen Bundesamtes, die im Versorgungsbericht 2010 des Statistischen Landesamtes veröffentlicht wurden. Danach steigt bei einer Wiederbesetzungsquote von 100 Prozent des aktiven Personals die Zahl der Versorgungsempfänger bis 2050 auf 160.000. Allein in den Jahren 2010 bis 2020 ist mit einem überproportionalen Zuwachs von 46 Prozent zu rechnen.

4 Altersstruktur der Versorgungsempfänger

Abbildung 5 zeigt die Anteile unterschiedlicher Altersgruppen an der Gesamtzahl der Versorgungsempfänger.

Abbildung 5: Altersstruktur der Versorgungsempfänger am 01.01.2011



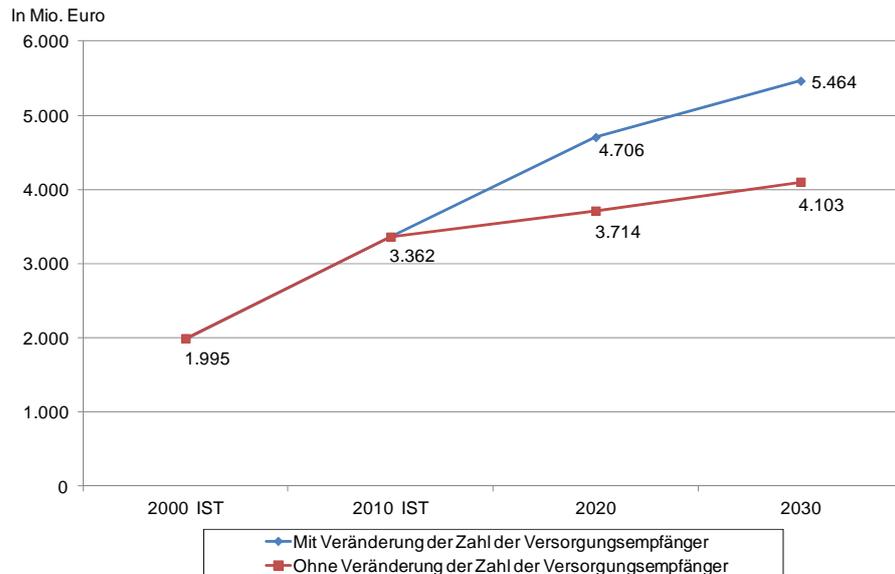
Quelle: Statistisches Landesamt.

51 Prozent der Ruhegehaltsempfänger sind unter 70 Jahre alt. Diese Altersstruktur mit dem anstehenden Pensionseintritt der sogenannten kohortenstarken Beamtenjahrgänge wird die Zahl der Versorgungsempfänger und -ausgaben bis 2020 überproportional erhöhen.

5 Entwicklung der Versorgungsausgaben

Abbildung 6 zeigt neben der Entwicklung der letzten Jahre die mittelfristig zu erwartenden Versorgungsausgaben (ohne Beihilfen).

Abbildung 6: Entwicklung der Versorgungsausgaben ohne Beihilfen



Quelle: Statistisches Landesamt, Versorgungsbericht, eigene Berechnung.

Die Versorgungsausgaben stiegen seit 2000 von 2 Mrd. Euro auf 3,4 Mrd. Euro in 2010. Für den Zeitraum von 2001 bis 2010 entspricht dies einer jährlichen Steigerung von durchschnittlich 5,4 Prozent.

Für die Zukunft liegt eine Modellberechnung des Statistischen Bundesamtes vor, die im Versorgungsbericht 2010 des Statistischen Landesamtes veröffentlicht wurde. Danach steigen die Versorgungsausgaben bei einer Wiederbesetzung von 100 Prozent des aktiven Personals und unter Berücksichtigung einer linearen Besoldungsanpassung von jährlich 1 Prozent bis 2020 auf 4,7 Mrd. Euro und bis 2030 auf 5,5 Mrd. Euro. Die Steigerung beinhaltet die erhebliche Zunahme der Zahl der Versorgungsempfänger. In der Grafik ist daher auch die Entwicklung der Versorgungsausgaben dargestellt, die sich nur aus der linearen Besoldungsanpassung ergibt. Wir halten allerdings den angenommenen Steigerungssatz von 1 Prozent für zu optimistisch.

Das Land hat zur Abfederung der hohen Versorgungsverpflichtungen eine Versorgungsrücklage und einen Versorgungsfonds eingerichtet. Die Versorgungsrücklage ist ab 2018 über einen Zeitraum von 15 Jahren zur schrittweisen Entlastung von Versorgungsaufwendungen einzusetzen. Die Entnahme aus dem Versorgungsfonds soll frühestens ab 2020 erfolgen.

6 Entwicklung der Beihilfe

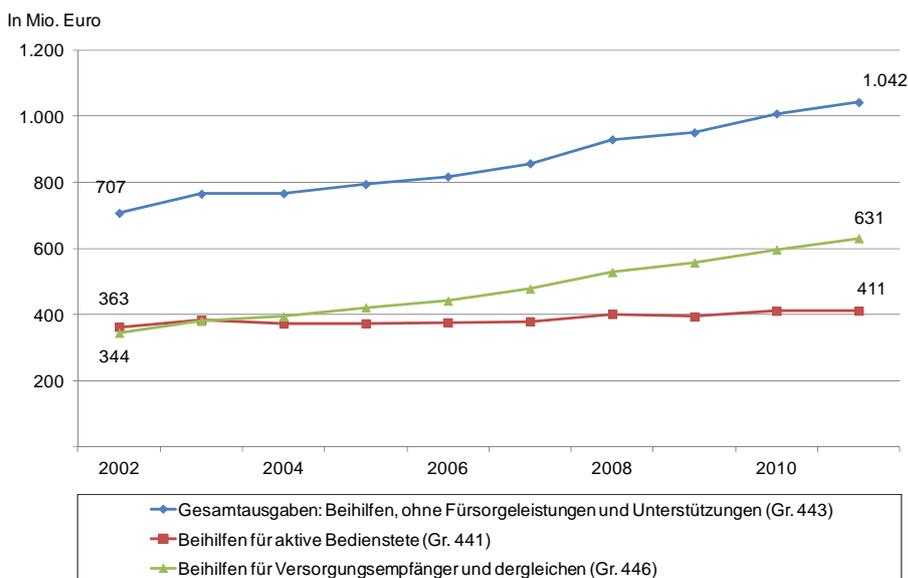
Das Land gewährt den Beamten und Versorgungsempfängern einschließlich ihrer Familien Beihilfen zur finanziellen Unterstützung in Krankheits-, Geburts-, Pflege- und Todesfällen.

Den Beamten werden nach Abzug einer jährlichen Kostendämpfungspauschale von den notwendigen Krankheitskosten 50 Prozent oder 70 Prozent (bei Beamten mit zwei oder mehr Kindern) erstattet. Ruhestandsbeamte erhalten nach Abzug einer jährlichen Kostendämpfungspauschale eine Erstattung in Höhe von 70 Prozent.

Den berücksichtigungsfähigen Angehörigen von aktiven Beamten oder Ruhestandsbeamten werden 70 bis 80 Prozent der Krankheitskosten erstattet. Die nicht von der Beihilfe übernommenen Aufwendungen tragen die Beamten.

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für die Beihilfe, ohne Fürsorgeleistungen und Unterstützungen.

Abbildung 7: Entwicklung der Beihilfeausgaben



Die Gesamtaufwendungen des Landes für Beihilfezahlungen betragen 2010 und 2011 jeweils 1,1 Mrd. Euro. Dies entspricht 7,5 Prozent der gesamten Personalausgaben.

Die Beihilfeausgaben für Beamte stiegen in den letzten zehn Jahren von 363 Mio. Euro um 13 Prozent auf 411 Mio. Euro. Die relativ geringe Steigerung ist auch auf die Verlagerung von Beamtenstellen beispielsweise in Landesbetriebe zurückzuführen.

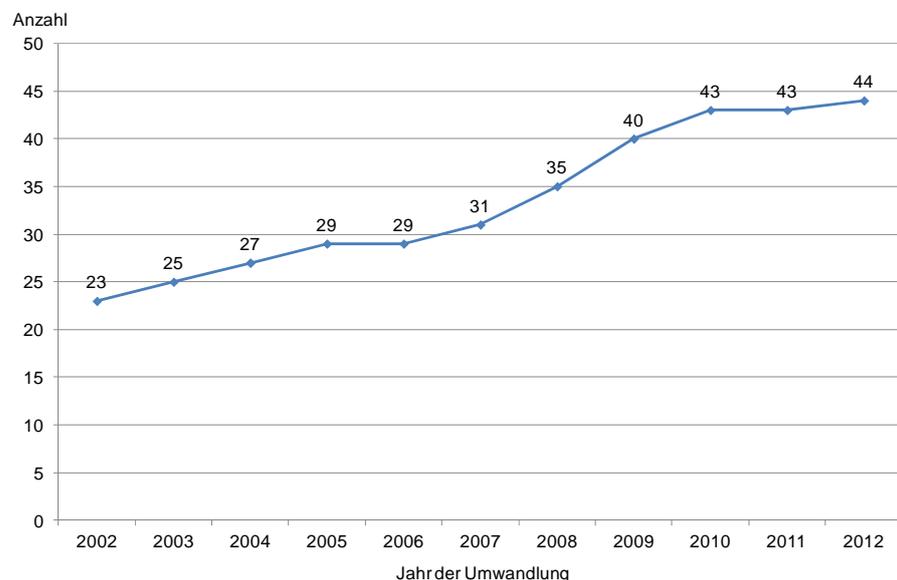
Die Beihilfeausgaben für Versorgungsempfänger stiegen in den letzten zehn Jahren von 344 Mio. Euro um 83 Prozent auf 631 Mio. Euro deutlich an. Die Entwicklung ist im Wesentlichen auf die gestiegene Zahl der Versorgungsempfänger und eine höhere Lebenserwartung zurückzuführen. Dieser Trend wird sich infolge der demografischen Entwicklung fortsetzen.

7 Personalausgaben unter Berücksichtigung der Landesbetriebe

Die Einnahmen und Ausgaben der Landesbetriebe werden im Staatshaushaltsplan und in der Landeshaushaltsrechnung nur mit den saldierten Zuführungs- oder Zuschussbeträgen (Titel der Gruppen 682 und 891) berücksichtigt. Damit werden die Personalausgaben der Beschäftigten bei den Landesbetrieben nicht mehr als Ausgaben der Hauptgruppe 4 im Staatshaushaltsplan veranschlagt. Bei der Personalausgabenquote des Landes bleiben diese Ausgaben unberücksichtigt. Landesbetriebe erledigen jedoch Aufgaben des Landes; sie sind rechtlich unselbstständig und der unmittelbaren Landesverwaltung zuzuordnen.

Das Land hat in den vergangenen zehn Jahren einige Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung in Landesbetriebe umgewandelt, zuletzt das Archäologische Landesmuseum zum 01.01.2012. Seit diesem Zeitpunkt werden 44 Landesbetriebe geführt. Abbildung 8 zeigt den kontinuierlichen Anstieg der Zahl der Landesbetriebe.

Abbildung 8: Entwicklung der Zahl der Landesbetriebe



Die Zahl der Landesbetriebe wurde zwischen 2002 und 2012 nahezu verdoppelt. 2011 waren bei den Landesbetrieben 19.000 Stellen ausgewiesen (7.000 Beamte und 12.000 Beschäftigte). Hinzu kommt Personal, welches nicht auf Stellen, sondern aus Sachmitteln bewirtschaftet wird. In der Summe handelt es sich um weitere 10.000 Vollzeitäquivalente (Stichtag 01.01.2012, einschließlich befristeter Beschäftigter, Teilzeitbeschäftigter, Aushilfen u. a.). Nach den Angaben im Vorheft zum Staatshaushaltsplan 2012 fielen 2011 für das Personal der Landesbetriebe 1,7 Mrd. Euro Personalausgaben an.

Die Personalausgaben des Landes (Hauptgruppe 4) betragen 2011 14,5 Mrd. Euro. Dies entspricht 38,5 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben von 37,7 Mrd. Euro. 2010 lag die Personalausgabenquote bei bereinigten Gesamtausgaben von 35,7 Mrd. Euro bei 39,3 Prozent.

Die Ausgabenstruktur der Landesbetriebe 2011 konnte bis zum Abschluss der Denkschriftberatungen noch nicht ermittelt werden. In der Tabelle werden die Personalausgaben einschließlich der Landesbetriebe in Relation zum Gesamthaushalt jeweils für das Haushaltsjahr 2010 dargestellt.

Tabelle: Personalausgabenquote des Landes unter Berücksichtigung der Landesbetriebe 2010

	In Mio. Euro
Bereinigte Gesamtausgaben	35.654
Abzüglich Zuweisungen und Zuschüsse an Landesbetriebe	-1.508
Ergibt bereinigte Gesamtausgaben ohne Landesbetriebe	34.146
Zuzüglich Gesamtaufwand der Landesbetriebe ¹	+3.037
Ergibt Gesamtausgaben Land und Landesbetriebe	37.183
Personalausgaben Land	14.022
Zuzüglich Personalaufwand bei den Landesbetrieben	1.792
Ergibt Personalausgaben Land und Landesbetriebe	15.814
Anteil an den Gesamtausgaben Land und Landesbetriebe	42,5 Prozent

¹ Auf der Grundlage der für 2010 oder vorangegangener Wirtschaftsjahre vorliegender Jahresabschlüsse (soweit vorliegend).

Unter Berücksichtigung der Landesbetriebe beträgt der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben 2010 42,5 Prozent. Er liegt damit um 3,2 Prozentpunkte über dem Anteil, der sich ohne expliziten Ausweis der Personalausgaben der Landesbetriebe ergibt.

8 Personalausgaben und Haushaltskonsolidierung

Der hohe Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben des Landes zeigt: Der Landeshaushalt kann nur konsolidiert werden, wenn auch die Personalausgaben begrenzt werden. Hierzu sieht es der Rechnungshof als zwingend an, die Stellenzahl zu reduzieren.

Eine dauerhafte Entlastung des Landeshaushalts bei gleichzeitiger Begrenzung der Personalausgaben um 500 Mio. Euro könnte beispielsweise erreicht werden, wenn das Land 8.000 Stellen streicht. Bei dieser Rechnung wurde angenommen, dass je 3.500 Stellen des höheren Dienstes und des gehobenen Dienstes und 1.000 Stellen des mittleren Dienstes gestrichen werden. Für die einzusparenden Bezüge und Gehälter wurden die Richtsätze des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft für die Haushaltsaufstellung 2013 zugrunde gelegt.

Der Staatshaushaltsplan 2012 enthält bei 12.744,5 Stellen Vermerke über den künftigen Wegfall. Diese müssen konsequent vollzogen werden. Die vom Rechnungshof beschriebene Stellenreduzierung wäre zusätzlich nötig, um das strukturelle Defizit zu vermindern.

9 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft weist darauf hin, dass die Personalausgaben als größter Ausgabenblock bei der Haushaltskonsolidierung nicht außen vor bleiben dürfen. Der Abbau von Stellen ist ein Instrument, um dauerhaft Personalausgaben einzusparen. Bei Stellenabbauprogrammen sind neben einer Aufgabenkritik und einer Überprüfung von Standards insbesondere demografische Entwicklungen zu berücksichtigen. Die im Staatshaushaltsplan ausgewiesenen kw-Vermerke sollen auch vollzogen werden. Dieser Vollzug ist in der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes bereits berücksichtigt.

Landesschulden und Landesvermögen

Das Land hat im Haushaltsjahr 2011 keine neuen Kredite aufgenommen. Auch für 2012 ist geplant, auf neue Kredite zu verzichten. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung bestehen jedoch für die Jahre 2013 und 2014 Deckungslücken von insgesamt 4,9 Mrd. Euro. Um diese Finanzierungslücken ohne neue Kredite zu schließen, sind erhebliche Sparanstrengungen notwendig. Im Hinblick auf die gesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung ist eine strikte Haushaltsdisziplin erforderlich.

1 Verschuldungslage

1.1 Schuldenentwicklung

Der Schuldenstand des Landes einschließlich der auf Dritte verlagerten Verpflichtungen erhöhte sich 2010 gegenüber dem Vorjahr um 1.545 Mio. Euro. 2011 wurde der Schuldenstand trotz deutlich verbesserter konjunktureller Lage nur um 147 Mio. Euro zurückgeführt.

Tabelle 1: Schuldenentwicklung (in Mio. Euro)¹

Schuldenart	31.12.2010	31.12.2011	Veränderung +/-
Kreditmarktmittel im engeren Sinne	42.687,3	41.549,4	-1.137,9
Schulden bei der Sozialversicherung	+640,7	+636,7	-4,0
Sondervermögen des Bundes ²	0	+1.140,0	+1.140,0
Kreditmarktschulden insgesamt	43.328,0	43.326,1	-1,9
Verpflichtungen beim Bund (für den Wohnungsbau) und bei anderen Ländern	+1.242,7	+1.166,9	-75,8
Fundierte Schulden insgesamt	44.570,7	44.493,0	-77,7
Verlagerte Verpflichtungen	+863,6	+793,9	-69,6
Schulden insgesamt	45.434,3	45.287,0	-147,3

¹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

² Schulscheindarlehen gegenüber dem Sondervermögen des Bundes (Bad Bank).

Im Haushaltsjahr 2011 wurden 1.140 Mio. Euro Kreditmarktmittel neu als Schulden beim Sondervermögen des Bundes (Bad Bank) ausgewiesen. Die Kreditmarktschulden, die Verpflichtungen beim Bund und bei anderen Ländern und die verlagerten Verpflichtungen konnten um insgesamt 147 Mio. Euro gesenkt werden.

Nach § 18 Landeshaushaltsordnung ist die Höhe der Kreditmarktschulden auf den Ende 2007 erreichten Stand begrenzt. Dies sind 41,7 Mrd. Euro. Der Schuldenstand Ende 2011 liegt um 1,6 Mrd. Euro über dieser Grenze. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung ist vorgesehen, 2016 0,6 Mrd. Euro und 2017 1,0 Mrd. Euro zu tilgen. Die Aufnahme dieser Planung in die Mittelfristige Finanzplanung erreicht nicht die in § 18 Absatz 4 Satz 1 Landeshaushaltsordnung geforderte Qualität eines verbindlichen Tilgungsplans.

2011 nahm das Land aufgrund der Ermächtigung im Staatshaushaltsgesetz an sechs Tagen (Vorjahr: sieben Tagen) Kassenverstärkungskredite im Umfang von maximal 35 Mio. Euro in Anspruch. Am 31.12.2011 waren keine Kassenkredite aufgenommen.

1.2 Nettokreditaufnahme 2011

Die Nettokreditaufnahme des Landes stellt den Saldo aus der Aufnahme (Bruttokreditaufnahme) und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt dar.

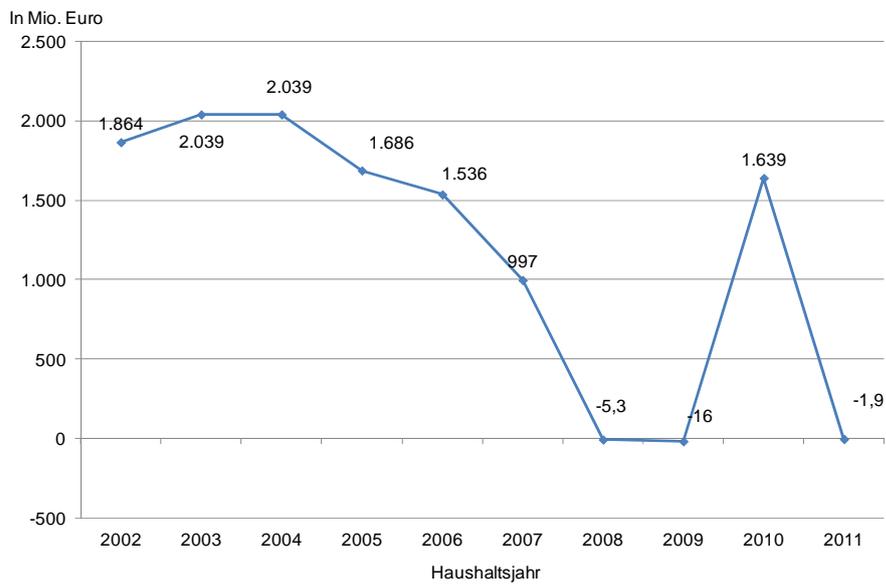
Tabelle 2: Nettokreditaufnahme 2011

	In Mio. Euro
Aufnahme von Kreditmarktmitteln	7.135,0
Tilgung von Kreditmarktmitteln	7.136,9
Nettokreditaufnahme	-1,9

Das Land konnte 2011 die Kreditmarktschulden leicht um 1,9 Mio. Euro senken. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans wurde noch von einer Nettokreditaufnahme von 2,1 Mrd. Euro ausgegangen. Im 4. Nachtrag vom 27.07.2011 waren noch 560 Mio. Euro neuer Schulden veranschlagt.

Die Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Neuverschuldung von 2002 bis 2011.

Abbildung 1: Nettokreditaufnahme



In der Zehnjahresbetrachtung kommt Baden-Württemberg zum dritten Mal ohne neue Schulden aus. Auch im Haushaltsplan 2012 sind keine zusätzlichen Schulden vorgesehen.

1.3 Schuldendienst

Die Entwicklung der jährlichen Aufwendungen für den Schuldendienst in den letzten zehn Jahren ist in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3: Schuldendienst 2002 bis 2011 (in Mio. Euro)

Haushaltsjahr	Zins- und Tilgungsaufwand für Kreditmarktmittel	Schuldendienst/ Finanzierungsaufwand für verlagerte Verpflichtungen	Schuldendienst insgesamt
2002	5.197,1	141,2	5.338,3
2003	4.880,9	131,3	5.012,2
2004	5.396,6	147,2	5.543,8
2005	7.036,1	159,3	7.195,4
2006	7.232,7	128,7	7.361,4
2007	7.416,2	222,2	7.638,4
2008	10.786,8	260,5	11.047,3
2009	7.954,2	261,1	8.215,3
2010	7.492,3	186,4	7.678,7
2011	8.965,8	182,5	9.148,3

Die Ausgaben für den Schuldendienst für Kreditmarktmittel lagen im Haushaltsjahr 2010 noch bei 7,5 Mrd. Euro. Sie haben sich 2011 um fast 1,5 Mrd. Euro erhöht. Dies lag daran, dass das Land mehr Kredite ablösen musste als im Vorjahr. Einschließlich der verlagerten Verpflichtungen betragen die Ausgaben für den gesamten Schuldendienst mehr als 9 Mrd. Euro. Der Anteil des Schuldendienstes an den Brutto-Ist-Ausgaben betrug 20 Prozent.

1.4 Kreditbeschaffungen

Zum 31.12.2011 hatte das Land 43.326 Mio. Euro Kreditmarktschulden. Davon waren 42.151 Mio. Euro Schulden mit festem Zinssatz gesichert. Nur 1.175 Mio. Euro der Schulden hatten keine Zinsobergrenze. Die Restlaufzeit der Zinsfestschreibungen beträgt im Durchschnitt sieben Jahre. In den kommenden Jahren sind folgende Kreditvolumina neu aufzunehmen:

Tabelle 4: Kreditfinanzierungen in 2012 bis 2015 (in Mio. Euro)

	2012	2013	2014	2015
Auslaufende Kreditvereinbarungen	7.968	6.765	7.066	9.181
Davon durch gesonderte Vereinbarungen zinsgesichert	1.000	-	-	-
Nicht zinsgesicherte Kreditaufnahmen	6.968	6.765	7.066	9.181

Das Land muss 2012 bis 2015 jährlich brutto zwischen 6,8 Mrd. Euro und 9,2 Mrd. Euro Kredite aufnehmen.

1.5 Kreditmarktschulden und Zinsen

Die Entwicklung der Kreditmarktschulden und -zinsen in den vergangenen zehn Jahren ist aus Tabelle 5 ersichtlich.

Tabelle 5: Kreditmarktschulden und -zinsen

Jahr	Schuldenstand 31.12.	Zinsen	Durchschnitts- zinssatz
	In Mio. Euro	In Mio. Euro	In Prozent
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 ¹	4,82 ²
2007	41.709,9	1.926,6	4,62
2008	41.704,6	1.857,4	4,45
2009	41.688,7	1.601,3	3,84
2010	43.328,0	1.830,0	4,22
2011	43.326,1	1.839,8 ³	3,99 ²

¹ Darin enthalten sind 264,7 Mio. Euro für ein Zero-Darlehen aus 1986.

² Bereinigt um Zinsaufwand für Zero-Darlehen.

³ Darin enthalten sind 112 Mio. Euro für ein Zero-Darlehen aus 1986.

Die Zinsen für die Kreditmarktschulden (Kreditmarktmittel im engeren Sinne zuzüglich Schulden bei der Sozialversicherung und gegenüber dem Sondervermögen des Bundes) sind von 2002 bis 2006 trotz der beträchtlichen Neuverschuldung in diesen Jahren aufgrund des niedrigen Zinsniveaus nur moderat gestiegen. Von 2007 bis 2009 sind die Zinszahlungen sogar gesunken. Zu berücksichtigen ist, dass nach dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 1206,

Titelgruppe 86, abweichend vom Bruttoprinzip seit 2009 die Zinsen aus der Anlage von liquiden Mitteln von den Zinsausgaben abgesetzt werden. Die Netto-Zinsausgaben waren 2009 um 175,4 Mio. Euro, 2010 um 16,2 Mio. Euro und 2011 um 24,4 Mio. Euro niedriger als in der Tabelle ausgewiesen.

Der hohe Schuldenstand bindet über viele Jahre Haushaltsmittel in erheblicher Höhe.

Seit 2008 wird die Zins-Steuer-Quote nach der Berechnungsmethode des Stabilitätsrats ermittelt. Sie drückt das Verhältnis der Zinsausgaben für Kreditmarktschulden zu den Steuereinnahmen aus. Die Quote zeigt, in welchem Umfang die Steuereinnahmen nicht mehr zur Finanzierung von anderen Ausgaben beziehungsweise Aufgaben des Landes zur Verfügung stehen.

Nachdem die Zins-Steuer-Quote 2009 auf 6,7 Prozent gesunken war, stieg sie 2010 auf 7,5 Prozent an. 2011 musste nach den Sollzahlen ein Anteil von 7,6 Prozent des bereinigten Steueraufkommens zur Deckung der Zinsverpflichtungen verwendet werden.

Die Zins-Steuer-Quote ist neben dem strukturellen Finanzierungssaldo, der Kreditfinanzierungsquote und dem Schuldenstand je Einwohner eine der vier Kennziffern des Stabilitätsrats zur Beurteilung der Haushaltslage. Der Stabilitätsrat hat einen Schwellenwert festgelegt, ab dem die Zins-Steuer-Quote kritisch zu sehen ist. Er liegt 2011 für die Flächenländer bei 14,6 Prozent. Baden-Württemberg liegt deutlich unter diesem Schwellenwert.

1.6 Pro-Kopf-Verschuldung

Die Verschuldung des Landes am Kreditmarkt belief sich zum 31.12.2011 auf 43.326 Mio. Euro. Die Pro-Kopf-Verschuldung betrug 4.024 Euro. Gegenüber dem Vorjahr (4.031 Euro) blieb sie nahezu konstant.

Das Bundesministerium für Finanzen weist quartalsweise die Schuldenstände des Bundes und der Länder aus. Weiter errechnet es die Schulden je Einwohner. Für 2011 hat es hierbei die Schulden gegenüber den Sondervermögen des Bundes (Bad Bank) nicht berücksichtigt. Dadurch ergibt sich für Baden-Württemberg eine Pro-Kopf-Verschuldung von 3.918 Euro. Zur Vergleichbarkeit wird in Tabelle 6 die Pro-Kopf-Verschuldung, wie vom Bundesministerium für Finanzen ermittelt, dargestellt.

Tabelle 6: Pro-Kopf-Verschuldung 2011

Land	Pro-Kopf-Verschuldung in Euro
Sachsen	1.405
Bayern	2.315
Baden-Württemberg	3.918
Mecklenburg-Vorpommern	5.902
Hessen	6.413
Niedersachsen	7.072
Nordrhein-Westfalen	7.053
Rheinland-Pfalz	7.274
Brandenburg	7.173
Thüringen	7.314
Sachsen-Anhalt	8.896
Schleswig-Holstein	9.401
Saarland	11.368

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

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

1.7 Verschuldung und Bruttoinlandsprodukt

Neben der Pro-Kopf-Verschuldung gibt auch das Verhältnis zwischen Verschuldung und Bruttoinlandsprodukt Hinweise zur Verschuldungssituation des Landes. Hierzu werden die Landesschulden, die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die anteiligen Schulden des Bundes herangezogen. Damit die Systematik des Bundes beibehalten werden kann, werden jeweils die Kern- und Extrahaushalte zusammengerechnet. Der Kernhaushalt umfasst alle Ämter, Behörden, Gerichte und Einrichtungen, für die im Haushaltsplan des Landes die Ausgaben und Einnahmen nach der Haushaltssystematik veranschlagt sind. Zu den Extrahaushalten zählen öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, sofern das Land an diesen eine Mehrheitsbeteiligung hält und sie nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen dem Sektor Staat zuzurechnen sind. Die Kernhaushalte kontrollieren dabei die ausgegliederten Bereiche. Die Schulden Baden-Württembergs aus Extrahaushalten beliefen sich Ende 2010 auf 14,9 Mrd. Euro.

Die Bundesschulden wurden nach der Zahl der Einwohner auf die Länder aufgeteilt. Tabelle 7 zeigt einen Vergleich der Flächenländer.

Tabelle 7: Bruttoinlandsprodukt und Schulden (Kern- und Extrahaushalte) der Gebietskörperschaften 2010

Land	Bruttoinlandsprodukt	Schulden Land	Schulden Gemeinden/ Gemeindeverbände	Anteilige Schulden Bund (nach Einwohner)	Gesamte (anteilige) Schulden	Schuldenstandsquote
Bayern	442,4	29,2	14,0	212,8	256,0	57,9
Baden-Württemberg	361,7	58,2	6,8	182,5	247,5	68,4
Hessen	225,0	36,9	14,9	103,0	154,8	68,8
Sachsen	95,0	6,4	3,7	70,4	80,5	84,8
Niedersachsen	214,0	54,3	12,8	134,4	201,4	94,1
Nordrhein-Westfalen	543,0	174,8	44,5	302,9	522,2	96,2
Rheinland-Pfalz	107,6	30,5	10,8	68,0	109,3	101,5
Schleswig-Holstein	75,6	27,6	3,1	48,1	78,8	104,2
Saarland	30,1	12,2	2,8	17,3	32,2	107,2
Mecklenburg-Vorpommern	35,8	10,3	2,0	27,9	40,1	112,1
Thüringen	49,9	16,5	2,4	37,9	56,8	113,8
Brandenburg	55,8	19,8	2,3	42,5	64,5	115,6
Sachsen-Anhalt	52,2	20,5	3,7	39,6	63,9	122,5
Summe/ Durchschnitt	2.288,0	497,1	123,6	1.287,5	1.908,1	83,4

Quelle: Statistisches Landesamt; Statistisches Bundesamt.

Baden-Württemberg hat bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt die zweitniedrigste Schuldenstandsquote.

2 Steueraufkommen und Steuerdeckungsquote

Das Brutto-Steueraufkommen des Landes belief sich im Haushaltsjahr 2011 auf 27,3 Mrd. Euro und ist gegenüber dem Vorjahr um 2,5 Mrd. Euro (plus 10,1 Prozent) gestiegen. Unter Berücksichtigung der um 659 Mio. Euro höheren Ausgaben im Länderfinanzausgleich und von über 560 Mio. Euro höheren Ausgaben im kommunalen Finanzausgleich sowie der Kraftfahrzeugsteuerersatzleistung des Bundes ergaben sich gegenüber dem Vorjahr Netto-Steuererhöhungen von 1,3 Mrd. Euro.

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Brutto-Steuererhöhungen in Bezug auf die bereinigten Gesamtausgaben aus. Sie dient der Beurteilung des Finanzierungsspielraums aus eigenen Finanzierungsquellen. Je niedriger die Quote ist, umso höher ist die Abhängigkeit von anderen Einnahmen, wie z. B. Entnahmen aus Rücklagen, Zuweisungen vom Bund oder Kreditaufnahmen.

Die Steuerdeckungsquote erreichte 2008 einen Spitzenwert von über 80 Prozent und sank 2010 auf unter 70 Prozent. 2011 stieg sie wegen konjunkturbedingt erhöhten Steuereinnahmen wieder auf 72 Prozent.

Im Bundesvergleich lag die Steuerdeckungsquote in den vergangenen Jahren in den westlichen Flächenländern zwischen 70 und 80 Prozent.

3 Rücklagen und Haushaltsüberschüsse

Das Land konnte in den letzten Jahren Rücklagen und Sondervermögen bilden. In Tabelle 8 sind diese aufgelistet.

Tabelle 8: Bestand der Rücklagen und Sondervermögen (in Mio. Euro)

	31.12.2010	31.12.2011	Veränderung +/-
Rücklagen	1.450,5	819,4	-631,1
• für Steuermindereinnahmen und sonstige Haushaltsrisiken	856,5	80,5	-776,0
• aus unerwarteten Steuermehereinnahmen zur Finanzierung der Kleinkindbetreuung	104,7	50,4	-54,3
• aus unerwarteten Steuermehereinnahmen für die Qualitätsoffensive Bildung	386,1	217,5	-168,6
• aus unerwarteten Steuermehereinnahmen für das Impulsprogramm Baden-Württemberg	103,2	62,7	-40,5
• für Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen	0	408,3	+408,3
Sondervermögen	2.834,6	3.101,9	+267,3
• Baden-Württemberg 21	576,9	726,8	+149,9
• Forstgrundstock	9,5	6,1	-3,4
• Allg. Grundstock mit Unterteilen	315,5	175,6	-139,9
• Sondervermögen Großforschung	41,1	? ¹	+/-?
• Informations- und Kommunikationspool	34,8	32,0	-2,8
• Versorgungsrücklage des Landes Baden-Württemberg ² (Zuführungsrate)	1.207,0 (192,7)	1.422,5 (216,6)	+215,5 (+23,9)
• Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg ² (Zuführungsrate)	649,81 (40,0)	738,9 (87,5)	+89,1 (+47,5)
Kassenüberschuss (über die Verwendung wird noch entschieden)	730,1	772,4	42,3

¹ Die Daten lagen bei der Schlussberatung der Denkschrift noch nicht vor.

² Wert der Spezialfondsanteile zum 31.12.

Ende 2010 standen dem Land 1,45 Mrd. Euro Rücklagen zur Verfügung. Davon wurden 2011 per saldo 631 Mio. Euro Rücklagen entnommen. Somit waren Ende 2011 noch 819,4 Mio. Euro Rücklagen vorhanden. Für Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen wurde durch den 4. Nachtrag zum Staatshaushaltsgesetz 2011 eine neue Rücklage über 408 Mio. Euro gebildet.

Im Staatshaushaltsplan 2012 sind 457,6 Mio. Euro Entnahmen aus diesen Rücklagen veranschlagt. Es ist geplant, der Rücklage für das Impulsprogramm 63 Mio. Euro zu entnehmen. Davon ausgehend stehen für künftige Haushalte noch 299 Mio. Euro Mittel aus Rücklagen für den Haushaltsvollzug, etwa zur Deckung von Mehrausgaben, zur Verfügung. Zum Jahresende 2011 entstand ein kassenmäßiger Überschuss von 772,4 Mio. Euro. Im Staatshaushaltsplan 2012 sind Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre von 1.094,6 Mio. Euro veranschlagt.

Der Bestand der Sondervermögen des Landes nahm 2011 gegenüber dem Vorjahr voraussichtlich um 267 Mio. Euro beziehungsweise 9,4 Prozent zu. Die größten Sondervermögen bilden die Versorgungsrücklage und der Versorgungsfonds des Landes. 2011 wurden diesen Sondervermögen 304,1 Mio. Euro zugeführt.

4 Haushaltsrisiken durch Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Tabelle 9 zeigt den Stand und die Entwicklung der vom Land aufgrund der Ermächtigung im jeweiligen Staatshaushaltsgesetz übernommenen Gewährleistungen.

Tabelle 9: Gewährleistungsverpflichtungen (in Mio. Euro)

Nr.	Bezeichnung	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
1	Wirtschaftsförderung				
1.1	Inlandsbürgschaften	33,7	304,6	312,7	34,6
1.2	Außenwirtschaft	5,1	5,1	-	-
1.3	Rückbürgschaften	633,4	633,4	633,4	633,4
2	Zwecke außerhalb der Wirtschaftsförderung				
2.1	Gemeinnützige und pädagogische Einrichtungen	5,6	5,6	3,4	0,0
2.2	Öffentliche Unternehmen	10.082,6	24.584,9	24.907,9	23.523,7 ¹
2.3	Abdeckung von Haftpflichtrisiken nach dem Atomgesetz	51,9	38,0	42,5	42,7
2.4	Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	5,9	5,9	5,9	5,9
3	Wohnungsbau	45,4	26,7	14,8	-
	Summe	10.863,6	25.604,2	25.920,6	24.240,3

¹ Einschließlich der Gewährleistung für die NECKARPRI GmbH zum Erwerb von Anteilen der EnBW AG mit Kosten von bis zu 5,9 Mrd. Euro.

Das Land hat 2009 seine Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen im Zusammenhang mit der Finanzkrise erheblich ausgeweitet. Die Verpflichtungen gingen 2011 gegenüber dem Vorjahr zwar um 1,7 Mrd. Euro auf 24,2 Mrd. Euro zurück. Sie liegen aber noch immer erheblich über dem Niveau von 2008.

Ein deutlicher Rückgang ist 2011 bei den Gewährleistungsverpflichtungen gegenüber öffentlichen Unternehmen festzustellen, die um 1,4 Mrd. Euro abnahmen. Rückläufig waren insbesondere auch die Inlandsbürgschaften, die um 278 Mio. Euro abnahmen.

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 Eventualverbindlichkeiten 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.

5 ÖPP-Projekte

Zur Unterbringung von Landeseinrichtungen einschließlich Universitäten und Kliniken werden Neubauten vereinzelt von privaten Investoren im Rahmen sogenannter Öffentlich-Privater Partnerschaften errichtet, vorfinanziert und anschließend vom Land refinanziert (ÖPP-Inhabermodelle) oder angemietet (ÖPP-Mietmodelle). Die Vertragslaufzeiten betragen bis zu 20 Jahre. In Einzelfällen wird der gesamte Gebäudebetrieb auf den ÖPP-Partner übertragen.

Tabelle 10: Übersicht zu den ÖPP-Projekten des Landes

	Anzahl Projekte	Gesamt- ausgaben	Bis 2010 Ist	2011 Soll	2012 Soll	2013 Soll	2014 ff. Soll
Laufende ÖPP-Projekte	25	921,8	239,0	39,1	39,9	41,2	562,5
Neue ÖPP-Projekte	2	166,8	0	0	0	0	166,8
Summe	27	1.088,6	239,0	39,1	39,9	41,2	729,3

Die Gesamtausgaben der laufenden und geplanten ÖPP-Projekte summieren sich auf 1.089 Mio. Euro. Davon wurden bis 2010 insgesamt 239 Mio. Euro ausgegeben. Zulasten künftiger Haushaltsjahre bestehen noch Zahlungsverpflichtungen von 810,4 Mio. Euro. Jährlich sind für die bestehenden ÖPP-Projekte 40 Mio. Euro zu zahlen.

6 Einführung einer Vermögensrechnung

Die Landesregierung hat am 27.07.2010 und am 20.09.2011 die Einführung einer Vermögensrechnung beschlossen. Die Umsetzungskonzeption sieht vor, dass nach den Grundsätzen Staatlicher Doppik zum Stichtag 01.01.2016 eine erste Vermögensrechnung erstellt wird. Darin werden das Vermögen und die Verbindlichkeiten des Landes zum 31.12. jeden Jahres bewertet und so Wertveränderungen durch Zu- und Abschreibungen transparent dargestellt.

Für die Kunstgegenstände des Landes wurde aufgrund der Vielzahl der Vermögenswerte (rund 18 Mio. Stück) die Frist zur Erstbewertung bis zum 31.12.2020 verlängert.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft teilt nicht die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Aufnahme der geplanten Tilgungen in die Mittelfristige Finanzplanung nicht die in § 18 Absatz 4 Satz 1 Landeshaushaltsordnung geforderte Qualität eines verbindlichen Tilgungsplans erreicht. Der Landtag wurde über diese Finanzplanung unterrichtet. Das Budgetrecht des Parlaments sei vollumfänglich gewahrt.

8 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung bezüglich des Fehlens eines verbindlichen Tilgungsplans. Die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung über die Mittelfristige Finanzplanung ist nicht ausreichend.

Verschuldungsverbot in der Landesverfassung verankern

Das Land sollte das bisher nur in der Landeshaushaltsordnung enthaltene Verschuldungsverbot in der Landesverfassung verankern. Es sollte durch ein Ausführungsgesetz hinreichend konkretisiert werden.

1 Ausgangslage

1.1 Öffentliche Haushalte konsolidierungsbedürftig

Die öffentlichen Haushalte, auch der Landeshaushalt von Baden-Württemberg, sind seit Jahrzehnten defizitär. Politische Absichtserklärungen und Sparprogramme konnten nicht verhindern, dass die Schulden - mit ganz wenigen Ausnahmen - Jahr für Jahr gestiegen sind. Mittlerweile besteht ein breiter Konsens darüber, dass diese Finanzpolitik einer immer höheren Verschuldung so nicht fortgesetzt werden darf. Die Erkenntnis setzte sich durch, dass für eine Haushaltskonsolidierung gesetzliche Maßnahmen erforderlich sind.

1.2 Europäische Union

Nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt müssen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU)

- ihr jährliches Haushaltsdefizit auf 3 Prozent und
- den Stand ihrer öffentlichen Verschuldung auf 60 Prozent

ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) begrenzen.¹ Im Falle einer übermäßigen Neuverschuldung kann ein Defizitverfahren eingeleitet werden.

Vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise wurden diese Vorgaben im Herbst 2011 durch ein Gesetzespaket ergänzt. Dieses bekräftigt, dass sich die Mitgliedstaaten mittelfristige Haushaltsziele setzen müssen. Das jährliche Haushaltsdefizit darf demnach konjunkturbereinigt (strukturell) lediglich 1 Prozent des BIP betragen. Die Obergrenze für den Gesamtschuldenstand bleibt unverändert, jedoch kann künftig auch aufgrund eines zu hohen Alt-schuldenstandes ein Defizitverfahren eingeleitet werden. Hiervon wird abgesehen, wenn der Gesamtschuldenstand jährlich im Durchschnitt um ein Zwanzigstel des überschießenden Betrags reduziert wird.

Die fiskalpolitischen Stabilitätskriterien sind in ein sich entwickelndes System wirtschaftspolitischer Steuerung eingebettet. Zentraler Bestandteil ist das europäische Semester: Dieses Verfahren verpflichtet die Mitgliedstaaten, der EU-Kommission Eckdaten der Haushaltsentwürfe sowie nationale Re-

¹ Artikel 126 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Verbindung mit Artikel 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

formprogramme zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vorzulegen. Die Kommission bewertet die gemeldeten Daten mittels länderspezifischer Empfehlungen, die vom Europäischen Rat förmlich verabschiedet werden.

1.3 Grundgesetz

Den Empfehlungen der Föderalismuskommission II folgend sieht Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz vor, dass Bund und Länder ihre Haushalte ab 2011 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen müssen. Übergangsfristen laufen für den Bund bis 2016, für die Länder bis 2020.

Im Gegensatz zum Bund gilt für die Länder anschließend ein striktes Neuverschuldungsverbot. Allerdings können auch die Länder „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Not-situationen [...] vorsehen“ (Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz). Sollte die Ausnahmeregelung in Anspruch genommen werden, ist ein entsprechender Tilgungsplan vorzusehen.

Das Grundgesetz fordert die Länder auf, die nähere Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben für den Zeitraum ab 2020 im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen durch landesrechtliche Bestimmungen (neu) zu regeln. Für den Zeitraum bis 2020 gilt, dass neue Einnahmen aus Krediten zulässig sind, wenn landesrechtliche Regelungen bestehen, die vom Neuverschuldungsverbot des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz abweichen (Artikel 143 d Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz).

1.4 Landesrecht Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg ist eine Neuverschuldung nach gegenwärtiger Rechtslage nur in engen Grenzen zulässig. Auf der Ebene des einfachen Rechts hat Baden-Württemberg bereits 2007 in § 18 Landeshaushaltsordnung eine Regelung eingeführt, die eine weitere Erhöhung des Schuldenstands verhindern soll. Neben einem grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot definiert sie auch eine absolute nominelle Schuldenobergrenze: den Ende 2007 erreichten Stand der Gesamtverschuldung am Kreditmarkt (41,7 Mrd. Euro).

Neue Kredite sind nur zur Abwehr einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausnahmsweise zulässig. Auch in diesem Fall dürfen die Kredite die Summe der Investitionen weiterhin nicht übersteigen (Artikel 84 Landesverfassung). Zudem fordert § 18 Absatz 4 Landeshaushaltsordnung einen verbindlichen Tilgungsplan für neue Schulden. Diese Kredite müssen innerhalb von höchstens sieben Jahren getilgt werden.

Ein Ansteigen der Gesamtverschuldung am Kreditmarkt über den am 31.12.2007 erreichten Betrag hinaus ist nur zulässig, wenn die Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr zurückgehen oder eine andere außergewöhnliche Belastung des Haushalts, zum Beispiel durch eine Naturkatastrophe, bewältigt werden muss.

Artikel 84 Landesverfassung sieht weiterhin lediglich die an der früheren Fassung des Grundgesetzes orientierte Regelung vor, wonach die Neukreditaufnahme die Summe der Investitionen nicht überschreiten darf. Diese Regelung wird nach Ablauf der Übergangsfrist 2020 grundgesetzwidrig sein und enthält zudem keine Regelungen im Sinne des Artikels 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz. Eine Anpassung des baden-württembergischen Verfassungsrechts ist daher angezeigt.

1.5 Aktuelle Entwicklungen: Fiskalpakt und Länderebene

Unter dem anhaltenden Druck der Finanzmärkte sowie einer maßgeblich von Deutschland angestoßenen Debatte um nationale Schuldenbremsen wurde im März 2012 ein völkerrechtlicher Vertrag von den Euro-Staaten sowie acht weiterer EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet. Der „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalpakt) tritt in Kraft, sobald zwölf Euro-Staaten den Vertrag ratifiziert haben. Zieldatum ist der 01.01.2013.

Der Fiskalpakt setzt neue rechtliche Maßstäbe. Die Vertragsstaaten müssen seine Vorgaben innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten durch „verbindliche und dauerhafte - vorzugsweise verfassungsrechtliche - Bestimmungen oder durch Bestimmungen, deren Beachtung im gesamten einzelstaatlichen Haushaltsverfahren anderweitig gewährleistet ist“ (Artikel 3 Absatz 2 Satz 1) umsetzen. Falls der Vertrag wie geplant in Kraft tritt, muss er bereits ab 2014 durch eine im Rang über dem Haushaltsgesetz stehende Norm in deutsches Recht implementiert werden.

Inhaltlich legt der Fiskalpakt die Grenze für das jährliche strukturelle Haushaltsdefizit auf 0,5 Prozent des BIP fest. Defizitverfahren werden automatisch eingeleitet, sofern nicht eine Mehrheit dagegen stimmt. Die Umsetzung wird von der Europäischen Kommission überwacht und kann auf Antrag eines Vertragsstaates vor dem Europäischen Gerichtshof eingeklagt werden.

Somit normiert der Fiskalpakt zwar inhaltlich keine strengere Verschuldungsregel als das Grundgesetz. Seine Vorgaben werden jedoch früher Geltung erlangen. Dies wird zumindest mittelbar auf die Haushaltspolitik der Länder wirken. Die Stabilitätskriterien beziehen sich auf die gesamtstaatliche Verschuldung Deutschlands und damit auch auf die Länder. Innerstaatlich wird sich der Druck auf die Länder erhöhen, bereits 2014 die Vorgaben des Fiskalpakts einzuhalten. Zudem wirkt der normative Appell zur verfassungsrechtlichen Verankerung auch auf Länderebene.

Die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben anlässlich der Grundgesetzänderung bereits 2010 bzw. 2011 eine Schuldenbremse in ihre Landesverfassung aufgenommen und zugleich die im Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelungen aufgegriffen. Ausführungsgesetze sind in Vorbereitung. In Hessen wurde der

Landtagsbeschluss einer verfassungsrechtlichen Schuldenbremse am 27.03.2011 durch eine Volksabstimmung bei 70 Prozent Zustimmung bestätigt. Dagegen gibt es in Baden-Württemberg und vier weiteren Ländern bislang lediglich eine Schuldenbremse auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts.

2 Landshaushalt

2.1 Entwicklung bis 2007

Bis 2007 konnte der Landshaushalt bis zur Höhe der Investitionsausgaben durch die Aufnahme von Krediten ausgeglichen werden. Diese Möglichkeit wurde regelmäßig genutzt.

Abbildung 1: Neuverschuldung und Investitionen 1990 bis 2007 (Soll-Werte)

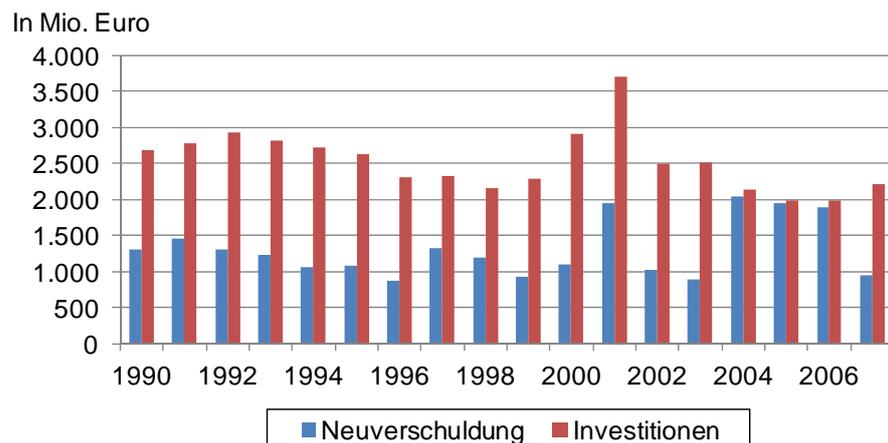
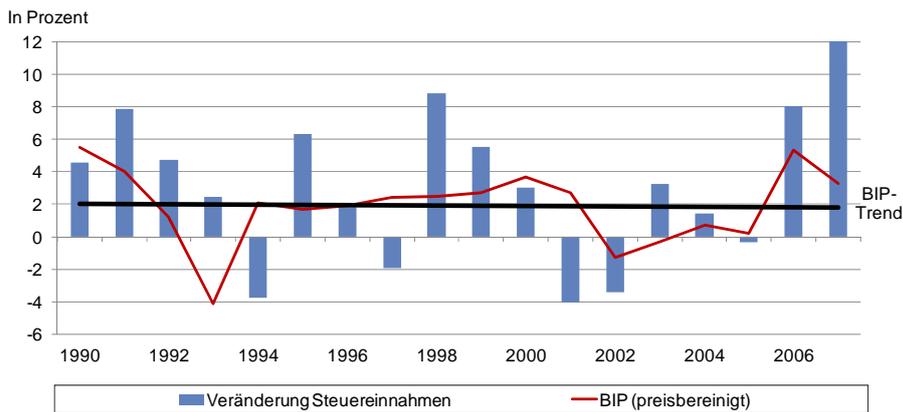


Abbildung 1 zeigt, dass die Soll-Neuverschuldung jeweils unter den Soll-Investitionsausgaben lag. Auf eine ausnahmsweise noch höhere Neuverschuldung wurde verzichtet.

Das Problem der damaligen Schuldenregel lag weder daran, dass man sie nicht eingehalten hätte, noch in ihrer fehlenden Sinnhaftigkeit. Betriebs- und volkswirtschaftlich lässt sich gut begründen, dass die Summe der Investitionen eine sinnvolle Obergrenze der Verschuldung in einem Haushaltsjahr darstellt. Dieser Begründung liegt aber die Prämisse zugrunde, dass diese Schulden in Höhe der Abschreibung der Investitionen, also entsprechend ihrer Wertentwicklung getilgt werden. Eben dies passiert aber bei den meisten (kameralistisch buchenden und denkenden) öffentlichen Körperschaften nicht. Dort wurden und werden Jahr für Jahr bis zur Höhe der jeweiligen neuen Investitionen neue Schulden aufgenommen, ohne dass die alten Schulden entlang der Abschreibungen zurückgeführt wurden. Hier liegt das Dilemma zwischen betriebswirtschaftlich sinnvoller „alter“ Schuldengrenze und dem haushaltsrechtlichen Prinzip der „Gesamtdeckung“, das eben nicht auf die einzelne Investition abstellt.

Die Neuverschuldung wurde stets damit begründet, dass die regelmäßigen Einnahmen nicht ausreichten, die Ausgaben zu decken. Dabei kommt den vom BIP abhängigen Steuereinnahmen besondere Bedeutung zu. In Abbildung 2 ist dargestellt, wie sich die Steuereinnahmen und das preisbereinigte BIP entwickelt haben.

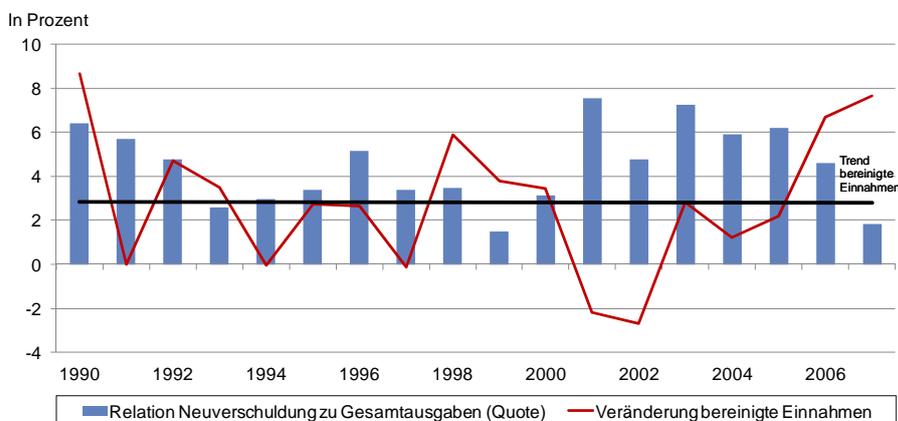
Abbildung 2: Veränderungen Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt 1990 bis 2007



Die Steuereinnahmen haben sich angelehnt an die Schwankungen des BIP entwickelt. Bei guter Wirtschaftslage nahmen die Steuereinnahmen zum Teil deutlich zu, bei schlechter Wirtschaftslage stagnierten sie oder nahmen sogar ab. Bei dieser Betrachtung wurde nicht unterschieden, welchen Einfluss Rechtsänderungen auf die Steuereinnahmen hatten.

In Abbildung 3 ist dargestellt, wie sich die Neuverschuldung und die bereinigten Einnahmen entwickelt haben.

Abbildung 3: Relation Neuverschuldung zu Gesamtausgaben (Quote) und Veränderung der bereinigten Einnahmen 1990 bis 2007

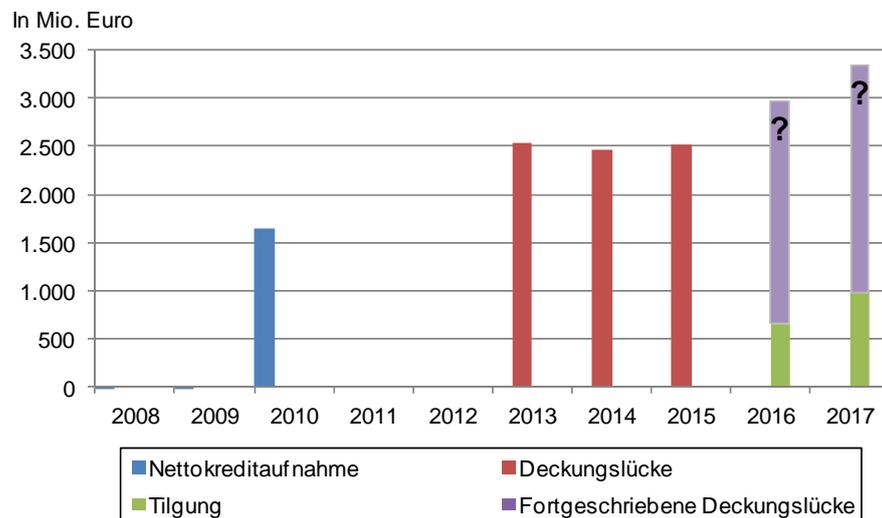


Tatsächlich zeigt Abbildung 3 fast keine Korrelation zwischen der Veränderung der bereinigten Einnahmen und der Neuverschuldung als Anteil an den Ausgaben. Auch in Haushaltsjahren mit deutlich höheren bereinigten Einnahmen als im Vorjahr wurden immer neue Schulden aufgenommen. Eine gute Wirtschaftslage hat nicht automatisch dazu geführt, dass die Neuverschuldung nachhaltig zurückging. Der Korrelationskoeffizient für den Zeitraum 1990 bis 2007 erreichte nur einen Wert von -0,1, was eine nicht vorhandene Korrelation anzeigt.

2.2 Entwicklung seit 2008

Baden-Württemberg hat 2007 eine klar definierte Schuldenobergrenze eingeführt. Seit 2008 dürfen nur noch in eng begrenzten Ausnahmefällen neue Schulden aufgenommen werden. In 2008 und 2009 gelang es auch ohne Neuverschuldung auszukommen. Allerdings mussten in diesen Jahren für den Haushaltsausgleich insgesamt 1,85 Mrd. Euro Rücklagen u. a. verwendet werden. Im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise wurden 2010 jedoch 1,6 Mrd. Euro neue Kredite aufgenommen. Hierfür wurde ein Tilgungsplan in der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes vorgesehen, der eine Tilgung dieser Kredite ab 2016 vorsieht. Aus dieser Planung ergibt sich auch, ob die Einnahmen die Ausgaben in 2012 bis 2015 voraussichtlich decken werden. Diese Daten und die Ist-Daten 2008 bis 2011 sind in Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Nettokreditaufnahme, Deckungslücken und Tilgungsplan 2008 bis 2017



2011 wurden keine neuen Schulden aufgenommen, obwohl nach der ersten Planung für 2011 noch 2,1 Mrd. Euro Kreditaufnahmen vorgesehen waren. Auch für 2012 sind keine neuen Schulden geplant. Dies ist insbesondere auf die stark gestiegenen Einnahmen zurückzuführen. Das BIP stieg 2011 geschätzt um mehr als 3 Prozent. Darüber hinaus wurden 2011 1,8 Mrd. Euro

Rücklagen und Überschüsse verwendet, um den Haushalt auszugleichen. 2012 sollen hierfür 1,6 Mrd. Euro Rücklagen und Überschüsse genutzt werden.

Ob nach Abschluss des Haushaltsjahres 2012 weitere Rücklagen zum Haushaltsausgleich vorhanden sind, ist fraglich. Zu erwarten ist, dass sowohl die ab 2013 nach Planung vorhandenen Deckungslücken als auch die vorgesehene und rechtlich gebotene Tilgung nicht vollständig durch reguläre Einnahmen gedeckt werden können. Die Mittelfristige Finanzplanung umfasst die Jahre 2011 bis 2015. Ohne strukturelle Einschnitte bei den Ausgaben dürften die Deckungslücken ab 2016 jedoch in ähnlicher Höhe fortbestehen.

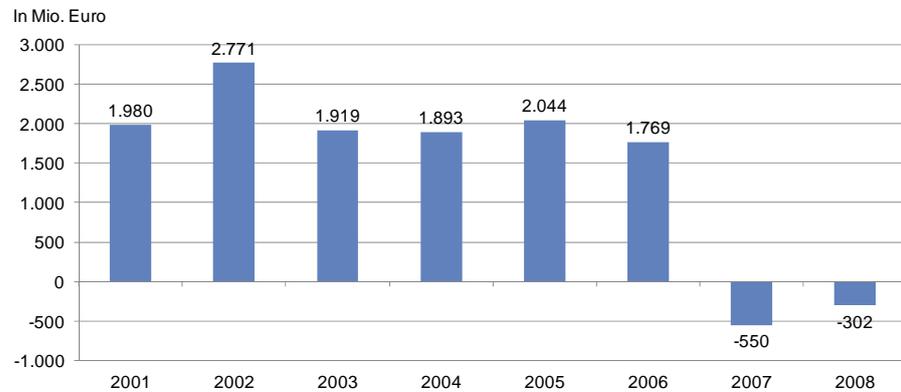
2.3 Kein strukturelles Haushaltsdefizit zulässig

Der Landeshaushalt musste in den vergangenen Jahrzehnten grundsätzlich durch die Aufnahme neuer Schulden ausgeglichen werden, auch in Jahren mit hohen Steuereinnahmen. Lediglich in 2008, 2009 und 2011 konnte auf neue Schulden verzichtet werden. Auch für 2012 ist keine Neuverschuldung geplant, allerdings werden die geplanten Ausgaben mit 38,8 Mrd. Euro den höchsten Stand erreichen. Die deutliche Steigerung gegenüber den Vorjahren ist auch auf neue Aufgaben wie beispielsweise bei der Kinderbetreuung und höhere Personalausgaben durch neue Stellen zurückzuführen. Dies führt nach aller Erfahrung zu dauerhaften Ausgaben. Dagegen wurden keine namhaften Aufgabenbereiche abgebaut.

Die Haushalte des Landes sind künftig grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, Artikel 109 Grundgesetz. Lediglich bei schlechten Wirtschaftslagen darf ein konjunkturell bedingtes Haushaltsdefizit mit neuen Schulden gedeckt werden. Diese müssen im anschließenden konjunkturellen Aufschwung getilgt werden. Strukturelle, das heißt konjunkturunabhängige Haushaltsdefizite sind nicht mehr erlaubt. Daher ist es erforderlich, die Landeshaushalte dahin gehend zu analysieren, ob strukturelle Defizite vorhanden sind.

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) hat basierend auf der EU-weit vereinbarten Methodik für alle Länder das strukturelle Defizit für die Jahre 2001 bis 2008 errechnet. Für Baden-Württemberg ist es in Abbildung 5 dargestellt.

Abbildung 5: Strukturelles Haushaltsdefizit in Baden-Württemberg 2001 bis 2008¹



¹ Berechnung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung.

Die Abbildung zeigt, dass der Landeshaushalt von 2001 bis 2006 strukturell defizitär war. Nur 2007 und 2008 hatte der Landeshaushalt nach Auffassung des RWI kein strukturelles Defizit. Für 2009 hat das RWI das strukturelle Haushaltsdefizit nicht errechnet, für 2010 liegt es bei 0,3 Mrd. Euro. Auf der Basis der vorläufigen Haushaltszahlen 2011 dürfte es auf mehr als 1 Mrd. Euro gestiegen sein. Dies zeigt, dass das Land weiterhin einen strukturellen Konsolidierungsbedarf hat.

2.4 Haushaltsrisiken

Dem Land drohen in den kommenden Jahren verschiedene finanzielle Risiken, die das Defizit erhöhen können.

Die Zinsausgaben für das Land sind in den letzten Jahren nahezu konstant geblieben. Dies liegt zum einen an den gegenläufigen Effekten steigender Schulden und sinkender Zinssätze. Zum anderen hat das Land die Zinsen für relativ lange Zeiträume festgeschrieben, was das mittelfristige Planungsrisiko verringert. Gleichwohl besteht ein Haushaltsrisiko bei steigenden Zinssätzen. Falls die Zinssätze für Refinanzierungen in den kommenden Jahren jährlich um 1 Prozent über das derzeit durchschnittlich zu zahlende Zinsniveau von 4 Prozent steigen würden, ergäbe sich für das Land nach drei Jahren eine um rund 500 Mio. Euro höhere Zinsbelastung im Jahr. Auch wenn aktuell keine deutlich steigenden Zinsen zu erwarten sind, sollte dieses Risiko nicht ausgeblendet werden.

Auch bei der Mittelfristigen Finanzplanung bestehen erhebliche Risiken. Die Ist-Werte weichen erfahrungsgemäß erheblich von den Planwerten ab.

Das größte Haushaltsrisiko besteht jedoch in der schwierig zu prognostizierenden Wirtschaftsentwicklung. Auch künftig wird es gute und schlechte Wirtschaftsentwicklungen geben. Für phasenweise zurückgehende Einnahmen muss das Land Vorsorge treffen. Gerade bei schlechten Wirtschaftslagen drohen dem Land auch Finanzierungslasten aus seinen übernommenen Risiken für Bürgschaften und Garantien. Hervorzuheben sind hierbei die

Garantien für öffentliche Unternehmen mit 23,5 Mrd. Euro. Diese resultieren hauptsächlich aus Verpflichtungen für die Garantie Portfolio GmbH & Co KG zur Absicherung der LBBW (12,7 Mrd. Euro) und den Erwerb von Anteilen der EnBW AG über die NECKARPRI GmbH (4,9 Mrd. Euro). Falls deren Geschäfte wesentlich schlechter laufen als geplant, werden künftig auch Kosten für die garantierten Kredite vom Land zu tragen sein. Zusätzlich zu den Bürgschaften und Garantien haftet das Land als Gewährträger insbesondere für seine Anstalten des öffentlichen Rechts.

3 Handlungsbedarf

Die unter Nr. 1 und 2 dargestellte rechtliche Ausgangslage und die Haushaltslage zeigen, dass das Land handeln muss. Die in der Landesverfassung enthaltene Schuldenregelung ist durch die Grundgesetzänderung überholt. Für eine Änderung der Landesverfassung sprechen auch andere Gründe.

Für namhafte Haushaltsbereiche gibt es keine natürliche Sättigungsgrenze. Daher hat der Rechnungshof Anfang 2011 eine absolute Ausgabengrenze von 37 Mrd. Euro bis Ende der neuen Legislaturperiode vorgeschlagen. Dies hätte gegenüber dem Haushalt 2010 immerhin einer Steigerung von 1 Mrd. Euro entsprochen. Bereits mit dem Haushalt 2012 wurde diese Ausgabengrenze um mehr als 1 Mrd. Euro überschritten.

Politische Absichtserklärungen, Ausgaben beschränken zu wollen und Mahnungen des Rechnungshofs bleiben in der Praxis zu oft ohne Konsequenzen. Auch die Regelungen in der Landeshaushaltsordnung entfalten bisher nicht die gebotene Wirkung. Die Landeshaushaltsordnung hat nur einfachgesetzliche Qualität; Änderungen der Landeshaushaltsordnung sind mit einfacher Mehrheit des Landtags möglich. Der Rechnungshof hat daher bereits in seinen Denkschriften 2006 und 2008 gefordert, ein Verschuldungsverbot in der Landesverfassung zu verankern.

Wie wichtig eine über einfachrechtlichem Gesetz stehende Regelung ist, zeigt beispielsweise die Argumentation bei der parlamentarischen Behandlung des Gesetzes zum 4. Nachtragshaushalt 2011 am 27.07.2011. Der Minister für Finanzen und Wirtschaft und die Berichterstatter des Ausschusses haben die Bestimmung der Landeshaushaltsordnung zum Schuldenverbot mit entgegengesetzten Schlussfolgerungen interpretiert. Der Rechnungshof hat seine Auffassung hierzu im Finanz- und Wirtschaftsausschuss dargelegt. Die Parlamentsmehrheit ist dieser Auffassung nicht gefolgt.

4 Bisherige parlamentarische Initiativen

In der Vergangenheit haben sich die Regierungs- und Oppositionsfractionen regelmäßig blockiert, wenn es um schuldenbegrenzende gesetzliche Regelungen ging. Herauszuheben ist allerdings die Ausnahme des Verschuldungsverbots in § 18 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung. Dieses wird aber in der Praxis als disponibel betrachtet. Ansonsten scheiterten Initiativen für Verschuldungsverbote jeweils an den Mehrheitsfraktionen im Landtag.

Am 19.04.2010 hat die Fraktion der SPD die damalige Landesregierung über den Landtag um Auskunft gebeten, „ob, wann und in welcher Form die Schuldenbremse für das Land nach ihrer Auffassung in die Landesverfassung aufgenommen werden soll.“ Die von den Fraktionen der CDU und FDP/DVP getragene Landesregierung hat am 10.05.2010 geantwortet, dass eine Änderung der Landesverfassung nicht vordringlich sei. Vor einer Änderung sollte die weitere wirtschaftliche Entwicklung abgewartet werden.

Die Fraktion der FDP/DVP hat am 16.09.2011 einen Gesetzentwurf mit dem Ziel einer Aufnahme eines Verschuldungsverbots in die Landesverfassung in den Landtag eingebracht. Dieser Entwurf orientierte sich an der Schuldenbremse im Grundgesetz. Auch die CDU-Fraktion hat am 29.09.2011 einen Gesetzentwurf mit gleicher Zielsetzung in den Landtag eingebracht.

Diese Gesetzentwürfe wurden am 10.11.2011 im Landtag behandelt. Zwar haben die im Landtag vertretenen Fraktionen übereinstimmend festgestellt, dass der Landeshaushalt konsolidiert werden muss. Über die konkrete Aufnahme eines Schuldenverbots in der Landesverfassung wurde jedoch keine Einigung erzielt. Die Gesetzentwürfe wurden zur weiteren Behandlung an den Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft und federführend an den Ständigen Ausschuss überwiesen.

5 Empfehlungen

5.1 Verschuldungsverbot in die Landesverfassung aufnehmen

Eine strukturelle Neuverschuldung ist den Ländern durch die Regelungen im Grundgesetz ab 2020 verboten. Dies gilt unmittelbar, einer Implementierung in das Landesrecht bedarf es nicht. Die im Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmetatbestände können jedoch nur genutzt werden, wenn sie im Landesrecht verankert sind.

Die Landesverfassung enthält Regelungen zur Neuverschuldung, die ab 2020 nicht mehr der Rechtslage nach der Grundgesetzänderung 2009 entsprechen. Zur Klarstellung und Vermeidung von Auslegungsfragen muss die Landesverfassung geändert werden. Dabei bietet sich an, die Regelungen des Grundgesetzes möglichst wortgleich zu übernehmen.

Bereits nach der aktuellen Rechtslage gilt nach Auffassung des Rechnungshofs für das Land ein Verschuldungsverbot. Das Land sollte bei seiner bisherigen Linie bleiben und die Übergangsfrist bis 2020 nicht nutzen. Ein Sachgrund, diese gesetzgeberische Entscheidung aufzuschieben oder die derzeitige Regelung aufzuweichen, ist für den Rechnungshof nicht erkennbar.

Mit der Aufnahme in die Landesverfassung erhält das Verbot, neue Schulden aufzunehmen, eine höhere Verbindlichkeit. Die dafür notwendige verfassungsändernde Mehrheit könnte zum Ausgangspunkt werden für einen nachhaltigen und auf einen breiteren Konsens gestützten Konsolidierungskurs bei der Aufstellung künftiger Haushalte.

5.2 Eindeutiges Ausführungsgesetz erforderlich

Damit die Schuldenbremse im politischen Alltag und im Haushaltsalltag wirken kann, müssen die grundsätzlichen Regelungen in der Landesverfassung durch ein Ausführungsgesetz praxistauglich ergänzt werden. So kann erreicht werden, dass die Ausnahmetatbestände restriktiv ausgelegt und Umgehungen vermieden werden. Im Sinne größtmöglicher Transparenz sollten die bereits jetzt erkennbaren Problembereiche umfassend und klar geregelt werden.

- Die zu berücksichtigenden Einnahmen, Ausgaben und Kreditaufnahmen müssen klar definiert sein.
- Das Land muss festlegen, welches Konjunkturbereinigungsverfahren es für alle Haushaltsberechnungen anwenden will.
- Das strukturelle Haushaltsdefizit ist zu ermitteln und zu beseitigen.
- Kassenkredite dürfen wie bisher nur temporär zulässig sein.
- Kreditermächtigungen sollten nur noch bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden können. Bei fortbestehendem Bedarf muss durch Gesetz neu entschieden werden.
- Außergewöhnliche Notsituationen sollten eingrenzend beschrieben werden. Kreditaufnahmen in diesen Fällen müssen zusätzlich zu konjunkturellen Ausgleichen in einem angemessenen Zeitraum getilgt werden.
- Tilgungspläne sollten durch spezielle Tilgungsgesetze eine hohe formale Verbindlichkeit erhalten.
- Erreichte Tilgungen müssen erhalten bleiben; sie dürfen kein Spielraum für spätere Verschuldungen sein.
- Verbesserte Haushaltslagen im Vollzug müssen zu Haushaltsüberschüssen und damit Tilgungen führen und dürfen nicht für Ausgabenerhöhungen verwendet werden.
- Die Bewertungen des Stabilitätsrats über die Haushaltslage des Landes sind in die Haushaltsplanungen einzubeziehen.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sieht in der grundgesetzlichen Schuldenbremse ein strategisch wichtiges Thema für Baden-Württemberg und einen maßgeblichen Baustein für eine nachhaltige Finanzpolitik. Die Landesregierung und die Regierungsfractionen hätten daher im Landtag einen fraktionsübergreifenden Dialog zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts angestoßen, der im Mai 2012 beginne. In diesem Dialog sollen die Empfehlungen des Rechnungshofs intensiv erörtert werden.

Aus Sicht des Ministeriums berücksichtigt der Rechnungshof nicht die aktuelle finanzielle Situation des Landes, wenn er einen Verzicht auf die Übergangsfrist des Grundgesetzes bis 2020 fordert. Die strukturelle Belastung des Haushalts lasse sich nur Schritt für Schritt abbauen. Auch der europäische Fiskalpakt sehe die Möglichkeit von Übergangsfristen vor. Die Erarbei-

tung eines Gesamtkonzepts für den Zeitraum bis 2020 setze daher u. a. eine vertiefte Prüfung der Erfahrungen und Wirkungen der derzeitigen Regelungen des Landes zur Kreditaufnahme sowie eine Einschätzung der budgetären und ökonomischen Rahmenbedingungen für die nächsten Jahre voraus. Diese Prüfung nehme man derzeit auch mithilfe externen Sachverständs vor.

7 Schlussbemerkung

In Baden-Württemberg wurde 2007 ein Verschuldungsverbot in der Landeshaushaltsordnung normiert. Bereits damals hätte das Land diesem richtigen Schritt mit einer Verankerung in der Landesverfassung eine stärkere Bedeutung geben müssen. Das Verschuldungsverbot des Grundgesetzes gibt erneut Anlass, dies zu tun. Wer den Landeshaushalt nachhaltig konsolidieren will, darf diesen Weg nicht fürchten. Die Zeit für allgemeine, wenig verbindliche Absichtsbekundungen ist abgelaufen.

B. Ressortübergreifende Empfehlungen

Nutzung und Finanzierung von länderübergreifenden IT-Programmen

IT-Programme der öffentlichen Hand müssen noch mehr als bisher gemeinsam entwickelt, betrieben und genutzt werden. Die Kosten sind unter Berücksichtigung eingebrachter Ressourcen sachgerecht und nachvollziehbar aufzuteilen. Die aus der IT-Gründerzeit stammenden Kieler Beschlüsse müssen durch ein zeitgemäßes betriebswirtschaftliches Modell ersetzt werden.

1 Ausgangslage

Die Landesverwaltung setzt informationstechnische Verfahren und Programme (IT-Programme) ein, welche sie selbst oder im Verbund mit anderen Gebietskörperschaften erstellt oder von anderen Gebietskörperschaften übernommen hat. Sie gibt selbst oder im Verbund erstellte IT-Programme auch an andere Gebietskörperschaften ab. Die Frage der Finanzierung gemeinschaftlich mit anderen Gebietskörperschaften erstellter oder weiterzuentwickelnder IT-Programme ist immer wieder Gegenstand von Prüfungsfeststellungen. Die an länderübergreifenden IT-Projekten beteiligten Verwaltungen sind oft unsicher, was sie unentgeltlich abgeben müssen beziehungsweise was sie in Rechnung stellen können.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die Entwicklung der sogenannten Kieler Beschlüsse

Von öffentlichen Stellen entwickelte IT-Programme werden in unterschiedlichem Umfang in verschiedenen Gebietskörperschaften entwickelt oder genutzt. Von jeher stellte sich deshalb die Frage, wie Gemeinschaftsprojekte oder Nutzergemeinschaften die Kosten aufteilen. Zu beachten war und ist, dass selbst entwickelte IT-Programme oder gekaufte Software-Pakete Vermögensgegenstände sind. Diese dürfen nach § 63 Absatz 3 Satz 1 Landeshaushaltsordnung nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Damit Investitionen in verwaltungseigene IT-Programme mehrfach genutzt werden (können), hat der „Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunaler Bereich (KoopA)“ vor mehr als 40 Jahren die Kieler Beschlüsse entwickelt und zuletzt 1979 aktualisiert. Sie entfalten keine eigenständigen rechtlichen Wirkungen und enthalten keinerlei Anspruchsgrundlagen. Ihr vorrangiges Ziel ist, „die Kosten durch Vermeidung von Doppelarbeiten zu senken, die personellen Ressourcen effizient zu nutzen und auch Gebietskörperschaften mit geringerer Finanzkraft an der Verwaltungsautomation teilhaben zu lassen“.

Die Kieler Beschlüsse sehen vor, dass IT-Programme kostenlos an andere Gebietskörperschaften abgegeben werden dürfen, wenn die kostenlose Abgabe jeweils im Rahmen der Gegenseitigkeit im Haushaltsrecht verankert ist. Den rechtswirksamen Rahmen haben die einzelnen Gebietskörperschaften

ten nach Beschlüssen der Innenminister- und Finanzministerkonferenzen in ihrem jeweiligen Haushaltsrecht geschaffen. Für Baden-Württemberg heißt es beispielsweise in § 8 Absatz 2 Staatshaushaltsgesetz 2010/2011, dass „nach § 63 Abs. 3 Satz 2 LHO ... zugelassen [wird], dass von Landesdienststellen im Bereich der Datenverarbeitung entwickelte oder erworbene Programme unentgeltlich an Stellen der öffentlichen Verwaltung abgegeben werden, soweit Gegenseitigkeit besteht“. Ähnliche Formulierungen finden sich in den Haushaltsbestimmungen jedes anderen Landes und auch des Bundes. Die Voraussetzungen für eine kostenlose Weitergabe von mit Steuergeldern entwickelten IT-Programmen an andere Gebietskörperschaften bestehen somit. Einen Anspruch auf den kostenlosen Erhalt eines IT-Programms auf Basis der Kieler Beschlüsse und der haushaltsrechtlichen „Freigabe“ hat jedoch keine Gebietskörperschaft.

Hinsichtlich des nachträglichen Beitritts einer Gebietskörperschaft in den Nutzerkreis eines IT-Programms sind die Handreichungen zur Ausführung der Kieler Beschlüsse widersprüchlich. An einigen Stellen heißt es, dass die eintretende Gebietskörperschaft ein „Eintrittsgeld“ für bereits geleistete Entwicklungs- und Pflegeaufwände zahlen solle, an anderer Stelle wird dies ausdrücklich verneint.

Die Kieler Beschlüsse sehen weiter vor, dass Wartungs- und Pflegekosten eines IT-Programms von allen nutzenden Gebietskörperschaften gemeinsam getragen werden. Für diese Kostenaufteilung kommt häufig der sogenannte Königsteiner Schlüssel zur Anwendung, welcher sowohl die Einwohnerzahl wie auch die Wirtschaftskraft einer Gebietskörperschaft im Verhältnis zu den anderen Gebietskörperschaften berücksichtigt. Er weist für eine von allen Ländern zu finanzierende Maßnahme den prozentualen Anteil jedes einzelnen Landes aus.

2.2 Die Kieler Beschlüsse in der Praxis

Die Regelungen der Kieler Beschlüsse werden zur Finanzierung von IT-Vorhaben immer wieder herangezogen, wenn auch mit nennenswerten Abweichungen. Dazu zwei Beispiele:

Im Beitrag Nr. 5 der Denkschrift 2004 wurde unter Punkt 2.4.6 ausgeführt, dass neben Baden-Württemberg ein weiteres Land das von Baden-Württemberg entwickelte einheitliche Personalverwaltungssystem nutzt. Dessen Nutzung wurde dem anderen Land kostenlos eingeräumt, die Kosten für die Bereitstellung und Anpassung des IT-Programms sowie für dessen Betrieb und die Pflege wurden jedoch in fehlerhafter Anwendung des Königsteiner Schlüssels berechnet. Dabei wurde dem beigetretenen Land lediglich der prozentuale Anteil berechnet, wie er sich aus dem für 16 Länder ausgewiesenen Anteil des Königsteiner Schlüssels ableiten ließ. Sachgerecht wäre es gewesen, die Anteile der beiden Länder ins Verhältnis zueinander zu setzen und damit die Kostenanteile festzulegen.

Im Beitrag Nr. 4 der Denkschrift 2011 wurde u. a. das Lebenslagenportal service-bw benannt, welches in einer Kooperation des Landes mit einem externen Dienstleister entwickelt und betrieben wird. Das Land hat für dieses Vorhaben die Rechte an der Vermarktung des Produkts außerhalb Baden-Württembergs dem externen Dienstleister belassen. Es hat dabei angenommen, dass es so günstigere Konditionen für die Entwicklung und den

Betrieb erhält. Eine kostenlose Weitergabe der entsprechenden Nutzungsrechte an andere Gebietskörperschaften war damit lizenzrechtlich ausgeschlossen.

2.3 Bewertung der Kieler Beschlüsse

Die Kieler Beschlüsse sind nicht mehr zeitgemäß. Seit 1979 hat sich die Informationstechnik beim Bund und in den Ländern wesentlich verändert. Standardprodukte nehmen heute jeweils einen weitaus stärkeren und bestimmenderen Anteil ein. Eine Weitergabe von Standardprodukten (z. B. Office-Produkte, Buchhaltungs- oder Ressourcenverwaltungs-Programme) ist jedoch häufig allein durch lizenzrechtliche Vorgaben des Herstellers ausgeschlossen.

Die Nutzung von mit Steuergeldern entwickelten IT-Programmen zur Unterstützung von Fachaufgaben, sogenannten IT-Fachverfahren, in anderen Gebietskörperschaften ist grundsätzlich begrüßenswert. Dies trägt zur Standardisierung der IT-Landschaft und einer höheren Wirtschaftlichkeit bei. Eine den Länderfinanzausgleich ergänzende Subventionierung darf es mit der kostenlosen Abgabe von IT-Fachverfahren aber nicht geben. Nach § 61 Landeshaushaltsordnung sind Aufwendungen, die eine Dienststelle des Landes für eine andere erbringt, zu erstatten. Wenn Landesbetriebe wie das Landeszentrum für Datenverarbeitung oder das Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg beteiligt sind, sind der Wert abgegebener Vermögensgegenstände und die Aufwendungen immer zu erstatten. Deshalb müssen in den Landesbetrieben in der Kosten- und Leistungsrechnung Aufwendungen verursachergerecht zugeordnet werden.

Eine kostenlose Überlassung oder eine nicht verursachergerechte Abrechnung von Leistungen unter Berücksichtigung eingebrachter Ressourcen tangiert nicht nur den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit, sondern auch die Wirtschaftlichkeit.

Der IT-Planungsrat hat sich für 2012 im Rahmen der Nationalen E-Government-Strategie die Aufgabe gestellt, tragfähige Geschäftsmodelle durch die Weiterentwicklung der Kieler Beschlüsse zu entwickeln.

3 Empfehlungen

Das Land sollte verstärkt kooperieren, um IT-Programme zu erstellen und gemeinsam zu nutzen.

In Entwicklungs- und Nutzerkooperationen von IT-Programmen sollten die Kosten nachprüfbar und sachgerecht verteilt werden. Dabei sind eingebrachte Ressourcen anzurechnen. Weitere Nutzer müssten den nachträglichen Beitritt angemessen honorieren. Die Vorgehensweisen sollte das Land in den Verwaltungsvorschriften zu § 63 Landeshaushaltsordnung seinen Einrichtungen konkret und verbindlich vorgeben.

Die Kosten im Verbund erstellter und genutzter IT-Programme könnten beispielsweise nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt werden. Bei Verbünden, an denen nicht alle Länder beteiligt sind, sollten die im Königsteiner

Schlüssel benannten Anteile der beteiligten Länder ins Verhältnis zueinander gesetzt werden, um so den jeweiligen Finanzierungsanteil zu bestimmen.

Weiter sollte das Land bei den Beratungen im IT-Planungsrat zur Weiterentwicklung der Kieler Beschlüsse auf ein zeitgemäßes betriebswirtschaftliches Modell der IT-Zusammenarbeit hinwirken.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium weist darauf hin, dass schon jetzt einzelne Ressorts das Anliegen des Rechnungshofs umsetzen würden. Dennoch müssten die Kieler Beschlüsse dahin gehend weiterentwickelt werden, dass durch Kooperationen der jeweilige finanzielle Aufwand bei der Entwicklung, Einrichtung und Pflege von IT-Programmen begrenzt würde. Gleichzeitig solle eine länderübergreifende Nutzung die Standardisierung und Wirtschaftlichkeit von IT-Programmen erhöhen. Die Verteilung von Kosten, die Anrechnung eingebrachter Ressourcen und die Höhe eines finanziellen Ausgleichs bei einem nachträglichen Beitritt zu bestehenden Kooperationen müssten jedoch noch weiter geprüft werden. Das Ministerium werde dieses Anliegen in das Projekt zur Evaluierung der Kieler Beschlüsse einbringen, welches im Auftrag des IT-Planungsrats gestartet wurde.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Innenministeriums, das Anliegen in das Projekt des IT-Planungsrates zur Evaluierung der Kieler Beschlüsse einzubringen. Darüber hinaus müssen aber auch Regeln für die Verteilung von Kosten, die Anrechnung eingebrachter Ressourcen und über die Höhe des finanziellen Ausgleichs bei einem nachträglichen Beitritt in den Verwaltungsvorschriften zu § 63 Landeshaushaltsordnung verbindlich vorgegeben werden.

Datenübertragung zwischen den Hochschulen und dem Landesamt für Besoldung und Versorgung

Das Projekt der elektronischen Datenübertragung zwischen den Hochschulen und dem Landesamt für Besoldung und Versorgung muss endlich ins Ziel gebracht werden. Die Schnittstelle zwischen den elektronischen Systemen ist noch unzureichend. Sie muss schnellstens fertig programmiert und im gesamten Hochschulbereich eingeführt werden, um die Arbeitsabläufe zu verbessern und Kosten einzusparen.

Das Land muss prüfen, ob die unterschiedlichen Ressourcenmanagementsysteme des Landes auf Dauer noch wirtschaftlich zu betreiben sind.

1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat bereits in den Denkschriften 2001 und 2004 empfohlen, eine elektronische Datenübertragung zwischen den Hochschulen und dem Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) zu programmieren. Der Landtag hat die Landesregierung mehrfach aufgefordert, den Vorschlag umzusetzen. Nachdem das parlamentarische Verfahren zu diesen Denkschriftbeiträgen beendet ist, hat die Finanzkontrolle in einer Nachschau geprüft, ob und wie die Beschlüsse des Landtags umgesetzt wurden.

2 Prüfungsergebnisse

Die Umsetzung durch die zuständigen Ministerien wurde durch mangelhafte Projektorganisation über Jahre hinweg verzögert. Auch mehr als zehn Jahre nach dem ersten Landtagsbeschluss gab es zum Zeitpunkt der Nachschau 2011 lediglich einen teilautomatisierten Pilotbetrieb bei zwei kleineren Hochschulen.

Nach wie vor gibt es im Land unterschiedliche IT-Verfahren für die Personalverwaltung mit vielfältigen technischen Schnittstellen in andere Ressourcenmanagementsysteme. Diese müssen bei gesetzlichen, organisatorischen und funktionalen Änderungen fortlaufend angepasst werden, sind störanfällig und binden dadurch Personal.

2.1 Projektverlauf

Das Wissenschaftsministerium hatte in seiner Stellungnahme zum Denkschriftbeitrag 2001 zunächst ausgeführt, dass die Programmierung einer Schnittstelle zwischen den Personalverwaltungssystemen der Hochschulen und den Programmen des LBV beauftragt worden sei. In der Landtagsdrucksache 13/1302 wurde später ausgeführt, dass eine entsprechende Beauftragung frühestens in zwei Jahren möglich sei. Deshalb hat die Finanzkontrolle in der Denkschrift 2004 erneut die Notwendigkeit einer elek-

tronischen Schnittstelle angesprochen. Dies wurde auch vom Wissenschaftsministerium „begrüßt“. Es ergriff aber weiterhin keine Initiative, eine solche Schnittstelle zu realisieren.

In der Folge hat der Landtag im Oktober 2006 die Landesregierung konkret aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Hochschulen in das einheitliche Personalverwaltungssystem und Führungsinformationssystem Personal aufgenommen werden. Erst daraufhin fanden im ersten Halbjahr 2007 erste Abstimmungsgespräche zwischen den betroffenen Ressorts Finanzministerium sowie Wissenschaftsministerium statt.

Im Dezember 2007 berichtete die Landesregierung dem Landtag, dass auf die Einführung des Personalverwaltungssystems DIPSY (Dialogisiertes Integriertes Personalverwaltungssystem) im Hochschulbereich aus Kostengründen verzichtet werden muss. In Aussicht gestellt wurde aber, dass abrechnungsrelevante Daten ab 2009 zwischen den Hochschulen und dem LBV elektronisch ausgetauscht werden.

2011 nahmen die Hochschule der Medien Stuttgart und die Pädagogische Hochschule Ludwigsburg den Pilotbetrieb auf. Die Universität Stuttgart kam pilotweise erst Anfang 2012 hinzu. Der Regelbetrieb im gesamten Hochschulbereich kann deshalb frühestens im Laufe 2012 nach nochmals dreijähriger Verzögerung aufgenommen werden.

2.2 Projektorganisation

Die Organisation und die Abwicklung des Projekts waren und sind mangelhaft. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde im gesamten Projektverlauf nicht durchgeführt. Nach der Vorhabensanzeige sollte das Projekt für 320.000 Euro verwirklicht werden können. Haushaltswirksame Einsparungen sind dort nicht beziffert. Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass sich aber die Sach- und Personalkosten der letzten vier Jahre auf mindestens 500.000 Euro belaufen. Weitere Aufwendungen für die Fertigstellung und die landesweite Einführung der Schnittstelle werden noch anfallen.

Das Projekt betrifft den Verantwortungsbereich mehrerer Ressorts und die Zuständigkeiten einer Vielzahl von beteiligten Stellen (Wissenschaftsministerium, Ministerium für Finanzen und Wirtschaft, HIS GmbH, Hochschulservicezentrum, EDV-Koordination für die Universitäten, Hochschulen, LBV, Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg, Zentrale Datenschutzstelle der Universitäten, Personalvertretungen, Innenministerium, Sozialministerium). Es wurde aber darauf verzichtet, eine ressortübergreifende Projektleitung zu bestellen. Die Folge war, dass wichtige Entscheidungen immer warten mussten, bis sich die zuständigen Ministerien und Einrichtungen in den Arbeitsgruppensitzungen trafen.

Die Leitung der zentralen Arbeitsgruppe wurde nicht festgelegt. Sie wechselte nach dem Zufallsprinzip zwischen dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft und dem Wissenschaftsministerium. Die Leitung der vier Unterarbeitsgruppen war ebenfalls über die Geschäftsbereiche verteilt. In keinem Ressortbereich ist deshalb eine umfassende und einheitliche Projektdokumentation vorhanden.

Bei derart vielfältigen Verantwortlichkeiten hätte ein Gesamtprojektverantwortlicher benannt werden müssen. Er hätte ressortübergreifende Entscheidungen viel schneller herbeiführen können. Auch hätte er für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sorgen müssen, welche bis heute in den Akten fast vollständig fehlen.

2.3 Projektinhalt und Projektstand

Die Hochschulen nutzen mit wenigen Ausnahmen für ihre Personalverwaltung das Fachverfahren HIS-SVA der HIS GmbH. Sie haben die Berechnung und Auszahlung der Bezüge und Entgelte dem LBV übertragen. Zur Übermittlung der hierfür notwendigen Personaldaten müssen die Hochschulen die in HIS-SVA erfassten Personaldaten nochmals manuell in Papierformulare eintragen. Die Formulare umfassen bis zu 30 Seiten und werden mit der Post an das LBV versandt. Sie werden beim LBV eingescannt und dann an die zuständigen Bezüge-Sachbearbeiter weitergeleitet.

Anstelle der bisherigen Papierformulare treten mit dem elektronischen Datenaustausch sogenannte Web-Services. Das sind digitale Formulare, mit denen die Daten übermittelt werden können. Die Inhalte und Funktionen dieser Lösung können aber nur von den HIS-nutzenden Hochschulen verwendet werden. Die für die Abrechnung der Bezüge notwendigen Daten der Hochschulen werden automatisch aus HIS-SVA über das Hochschuldaten-netz und das Landesverwaltungsnetz dem LBV zugeleitet.

Insoweit entfallen auf Hochschuleseite vielfältige manuelle Arbeiten. Papierformulare müssen nicht mehr wie bisher zusätzlich ausgefüllt, gedruckt und versandt werden. Dadurch werden Druck- und Portoausgaben gespart. Überdies ist das Risiko von manuellen Übertragungsfehlern mit notwendigen Rückfragen ausgeschlossen; die Datenqualität ist nach Aussage des LBV im Pilotbetrieb deutlich besser geworden. Die Sachbearbeiter beim LBV erhalten Daten über Neuzugänge und personenbezogene Veränderungen schneller und können sie zeitnäher bearbeiten.

Vor allem die Bearbeitung von Neuzugängen ist für die Hochschulen von besonderer Bedeutung. Angesichts vieler Tausend wissenschaftlicher Mitarbeiter, die häufig wechseln, ergeben sich besondere Effekte. Diese Funktion stand jedoch den Piloten gar nicht zur Verfügung und wird erst im Zuge des Regelbetriebs richtig getestet werden können.

Ein großer Mangel wird aber noch weiterhin bestehen. Die Daten kommen beim LBV zwar elektronisch an, müssen aber immer noch abgeschrieben werden, um weiterverarbeitet werden zu können. Hinzu kommt, dass in das Bezügeabrechnungssystem DAISY (Dialogisiertes Abrechnungs- und Informationssystem) beim LBV nicht nur reine Personaldaten, sondern auch Daten für die Kosten- und Leistungsrechnung (Buchungsstellen u. Ä.) einzugeben sind. Diese sind für die Höhe der Bezüge unbedeutend, aber aufgrund der Vielzahl an einzugebenden Ziffern sehr fehleranfällig und zeitraubend. Beim LBV ergeben sich deshalb wesentliche Zeitersparnisse erst, wenn auch die Weiterverarbeitung der ankommenden Daten automatisiert wird.

2.4 Einsparpotenziale durch das Projekt

Wenn die Schnittstelle fertiggestellt und landesweit eingeführt ist, gibt es bei den Hochschulen und beim LBV Arbeitserleichterungen, die nicht nur die Qualität verbessern, sondern auch zu Einsparungen führen müssen. Das LBV kann bereits mit der aktuellen Version beim Scannen, Weiterleiten und Archivieren Arbeitszeit einsparen. Wenn die Daten per einfachem Mausklick in das Abrechnungssystem DAISY übertragen werden könnten (sogenannte „Hämmerchen-Funktion“), ergäbe sich ein deutlicher Zeitgewinn. Das LBV könnte dann insgesamt ebenfalls acht bis zehn Minuten je Neu- und Änderungsmeldung einsparen.

Bei 100.000 Neu- und Änderungsmeldungen jährlich entspricht eine eingesparte Minute dem Personalaufwand für ein Vollzeitäquivalent. Wenn noch die Datenübergabe in das Abrechnungsverfahren beim LBV per Mausklick weitgehend automatisiert ist, entfällt Personalaufwand von mindestens 15 Vollzeitäquivalenten; zu gleichen Teilen bei den Hochschulen und dem LBV. Außerdem können 80.000 bis 90.000 Euro Druck- und Portokosten gespart werden.

2.5 Einheitliches Ressourcenmanagement

Die Hochschulen verwenden überwiegend das Personalverwaltungssystem HIS-SVA. Die HIS GmbH entwickelt zurzeit ein neues System und wird die Unterstützung von HIS-SVA mittelfristig einstellen. Gelegentlich wurde hierfür das Jahr 2016 als möglicher Zeitpunkt in den Raum gestellt. Die Hochschulen müssen spätestens dann auf das neue System umsteigen oder andere wirtschaftliche Lösungen für ihre Personalverwaltung suchen. Die Migration dürfte in allen Fällen aufwendig sein, da Schnittstellen zu den bestehenden anderen Systemen der Ressourcenverwaltung (z. B. Finanz-, KLR- und Statistiksysteme) programmiert werden müssen.

Das Personalverwaltungssystem DIPSY kann im Hochschulbereich derzeit nicht eingeführt werden. Es erfüllt wichtige Anforderungen insbesondere aus der W-Besoldung, der Drittmittelverwaltung und der Statistik nicht. Es wäre aufwendig und kostenintensiv, diese Anforderungen ergänzend zu programmieren und fortlaufend anzupassen.

Zurzeit hat das Land deshalb drei große Systeme: DIPSY und HIS-SVA, um das Personal zu verwalten, DAISY, um die Bezüge und Entgelte berechnen und bezahlen zu können. Bei den komplexen tariflichen oder dienstrechtlichen Änderungen müssen immer wieder alle drei Systeme angepasst werden. Außerdem müssen Personaldaten redundant sowohl bei den Hochschulen als auch beim LBV verarbeitet und gespeichert werden. Dies kann zu unterschiedlichen Datenbeständen führen und birgt die Gefahr einer zunehmenden Dateninkonsistenz.

Die absehbare Entwicklung bei den HIS-Systemen legt es nahe zu prüfen, ob es für Baden-Württemberg wirtschaftlich ist, für Verwaltung und Hochschulen auf Dauer getrennte Personalverwaltungssysteme zu unterhalten. Zu berücksichtigen ist dabei, dass alle im Personalbereich eingesetzten Fachverfahren Schnittstellen zu Systemen der Ressourcenverwaltung haben, welche auf wieder anderer Technik basieren. Das Personalverwal-

tungssystem DIPSY und das Bezügeabrechnungssystem DAISY binden beim LBV mindestens 40 Vollzeitäquivalente. Den Aufwand für diese Personalressourcen muss das Land mittlerweile fast ausschließlich selbst tragen, da Rheinland-Pfalz aus dem sogenannten DIPSY-Verbund ausgetreten ist. Für die Pflege der HIS-Personalverwaltungsverfahren fallen ebenfalls erhebliche Personalaufwände an. Dem Land sind die Gesamtkosten seiner Personalverwaltungssysteme nicht bekannt.

Vor diesem Hintergrund könnte eine weitestgehend schnittstellenfreie Lösung zum Ressourcenmanagement in der Landesverwaltung wirtschaftlicher sein.

Das Haushaltsmanagement, die Kosten- und Leistungsrechnung sowie das Führungsinformationssystem benötigen Daten aus der Personalwirtschaft und zu Personalausgaben. Bei der Einbindung des Personalverwaltungs- und des Bezügeabrechnungssystems käme man zu einem vollintegrierten Ressourcenmanagementsystem aus einem Guss. Das Land müsste dann nur noch ein System pflegen und weiterentwickeln, wie es bei großen Unternehmen üblich ist.

Diesen Weg sind Bayern und Rheinland-Pfalz bereits gegangen. Beide Länder haben ein vollintegriertes System. In Bayern beschloss der Ministerrat, dass auch die Hochschulen in das landeseinheitliche System einbezogen werden. Ende 2011 war es bis auf zwei Universitäten eingeführt. Allerdings sind die Kosten dieser Lösungen nicht bekannt.

Seit 2012 beteiligt sich das LBV an einem länderübergreifenden Vergleichsring. Hierbei unterziehen elf Länder bis 2014 den Aufwand und die Qualität unterschiedlicher Produkte der Bezüge zahlenden Stellen (Bezügeabrechnung, Beihilfe, Versorgung und Familienkasse) einem Benchmarking. Ein wesentlicher Bestandteil sind die Kosten der verwendeten IT-Systeme. Die Ergebnisse könnten Aufschluss über die Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher Systemlösungen geben.

3 Empfehlungen

3.1 Schnittstelle

Der Rechnungshof fordert, unverzüglich die Schnittstelle fertig zu programmieren, sie im gesamten Hochschulbereich einzuführen und die Datenübernahme beim LBV zu automatisieren. Dabei müssen die bereits genannten und gegebenenfalls weitere Einsparpotenziale dargestellt, bewertet und realisiert werden.

3.2 Ressourcenmanagement

Mittelfristig muss ein Ressourcenmanagementsystem für Verwaltung und Hochschulen das Ziel sein, welches weitestgehend ohne Schnittstellen auskommt. Die Landesregierung sollte deshalb prüfen, ob es wirtschaftlicher ist,

- die bestehenden vielfältigen Basissysteme auf Dauer weiter parallel zu betreiben oder
- ein vollintegriertes Ressourcenmanagementsystem zu entwickeln.

In die Prüfung sollten auch die Ergebnisse aus dem Benchmarking des länderübergreifenden Vergleichs rings herangezogen werden. Das LBV könnte hieraus die Zukunftsfähigkeit seiner Systemlandschaft belegen.

3.3 Projektorganisation

Die bisherige Projektorganisation hat gezeigt, dass eine solche Entscheidung nicht ohne ein professionelleres Projektmanagement vorbereitet werden kann. Ressortübergreifende IT-Planungen erfordern einen Gesamtprojektverantwortlichen, der das Projekt über Ressortgrenzen hinaus aktiv betreibt. Auch das Management dieses Projekts beweist einmal mehr, dass übergreifende IT-Projekte in vertretbarer Zeit sinnvoll nur von dem vom Landtag geforderten IT-Gesamtverantwortlichen (Landtagsdrucksache 14/5503) betrieben werden können. Bei einem IT-Gesamtverantwortlichen könnten auch die Kosten für ein solches übergreifendes Projekt etatisiert werden, der dann die Wirtschaftlichkeit verschiedener Alternativen darstellt und bewertet.

4 Stellungnahme der Ministerien

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft und das Wissenschaftsministerium rechtfertigen die Verzögerungen im Projektverlauf mit der hohen technischen Komplexität des Projekts. Vor allem hätten besondere Anforderungen an die Datensicherheit und aus dem ELENA-Verfahrensgesetz umgesetzt werden müssen. Die Vielzahl der Beteiligten hätte zudem einen hohen Abstimmungsbedarf erfordert, der durch die Personalhoheit der Ressorts erschwert gewesen sei. Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit tragen die beiden Ministerien die Ausführungen des Rechnungshofs zum Teil mit. Aus heutiger Sicht könnten beim LBV keine Stellen eingespart werden, da die Schnittstelle dort sogar mehr Arbeit verursache.

Beide Ministerien begrüßen die Etablierung eines IT-Gesamtverantwortlichen.

Für die beiden Ressorts ist das einheitliche Personalverwaltungssystem mit dem durch die Schnittstelle angebotenen HIS-SVA bereits ein vollintegriertes Ressourcenmanagementsystem. Sie sehen daher aktuell keinen Handlungsbedarf zu prüfen, ob ein anderes System wirtschaftlicher ist. Die Ergebnisse des länderübergreifenden Vergleichs rings „Benchmarking Bezüge abrechnender Stellen“ sollten abgewartet und dann über das weitere Vorgehen entschieden werden.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung.

Es überrascht, dass die beiden Ressorts auf den hohen Ausbaustand und die Vorteile der eingesetzten unterschiedlichen Ressourcenmanagementsysteme verweisen. Die baden-württembergische Insellösung wurde von keinem anderen Land auf Dauer übernommen.

Die erstaunliche Behauptung der beiden Ministerien, die neue Schnittstelle würde beim LBV mehr Aufwand verursachen, erscheint dem Rechnungshof symptomatisch für den gesamten Projektverlauf.

C. Besondere Prüfungsergebnisse

Einzelplan 03: Innenministerium

Polizeiärztlicher Dienst Baden-Württemberg (Kapitel 0304 bis 0307, 0316)

Die Dienststellen des Polizeiärztlichen Dienstes der Landespolizeidirektionen und der Bereitschaftspolizei müssen fusioniert und neu strukturiert werden. Ein Benchmarkvergleich zeigt Optimierungspotenzial bei der Aufgabenerledigung. Durch beide Maßnahmen können bis zu 14 Vollzeitäquivalente eingespart werden. Das entspricht jährlich 1,6 Mio. Euro.

1 Ausgangslage

Der Dienst eines Polizeibeamten ist mit besonderen gesundheitlichen Anforderungen verbunden. Deshalb wird für die Polizei des Landes ein spezieller Polizeiärztlicher Dienst vorgehalten. Er behandelt und begutachtet die Erkrankungen und beurteilt die gesundheitliche Eignung für den Polizeidienst.

Der Rechnungshof hat die Organisation und Aufgaben des Polizeiärztlichen Dienstes Baden-Württemberg geprüft. Durch die Verwaltungsstrukturreform wurden 2005 die Landespolizeidirektionen mit ihrem Polizeiärztlichen Dienst jeweils als Abteilung 6 in die Regierungspräsidien eingegliedert. Auch die Bereitschaftspolizei Baden-Württemberg verfügt über einen Polizeiärztlichen Dienst. Um eine Gesamtbeurteilung vornehmen zu können, wurde dieser in die Untersuchung des Rechnungshofs mit einbezogen. Der Polizeiärztliche Dienst der Bereitschaftspolizei ist bei den Abteilungen 4 des Bereitschaftspolizeipräsidiums und der fünf Bereitschaftspolizeidirektionen angesiedelt. Ziel war es, Vorschläge zum Personalbedarf für eine Neuorganisation sowie eine effizientere und effektivere Aufgabenerledigung zu unterbreiten.

Beim Polizeiärztlichen Dienst waren im Prüfungszeitraum 85 Personen im Umfang von 72 Vollzeitäquivalenten beschäftigt, hiervon waren 17 Vollzeiterkräfte Polizeiarzte. Die anderen Beschäftigten sind Polizeivollzugsbeamte mit spezieller Ausbildung beziehungsweise Befähigung (in der Regel Rettungssanitäter), medizinisches und pharmazeutisches Fachpersonal sowie Verwaltungspersonal.

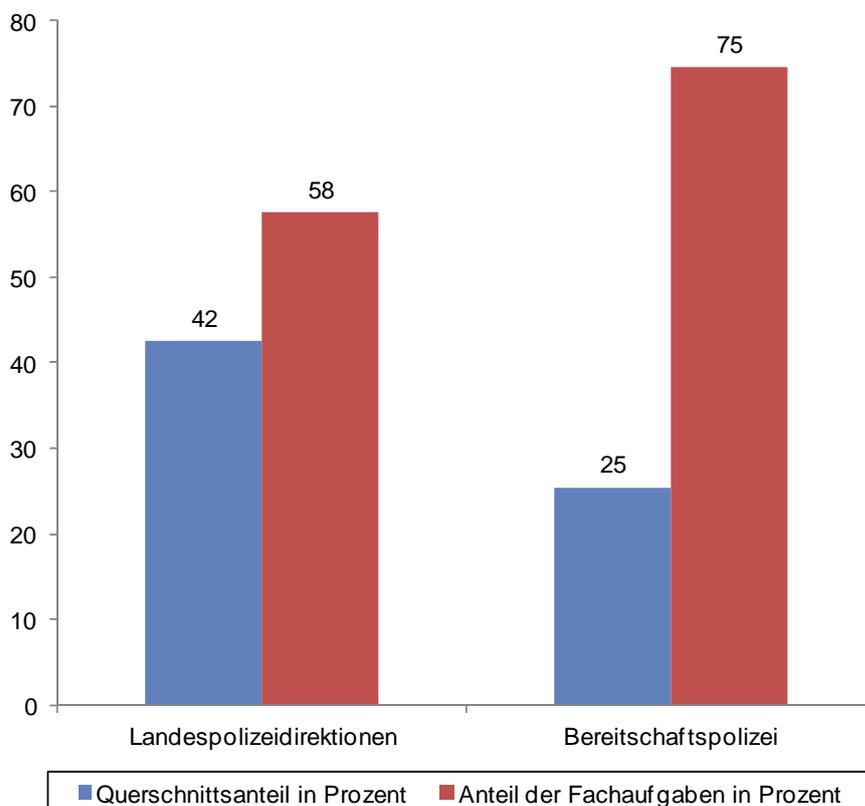
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Querschnitts- und Fachaufgaben

Der Rechnungshof hat mit einem detaillierten Aufgabenkatalog die Aufgaben des Polizeiärztlichen Dienstes analysiert. Der Aufgabenkatalog wurde zusammen mit den verantwortlichen Mitarbeitern aller Dienststellen des Polizeiärztlichen Dienstes erstellt.

Nach den Untersuchungen des Rechnungshofs ergibt sich folgender Ressourceneinsatz für Querschnitts- und Fachaufgaben:

Abbildung: Ressourceneinsatz beim Polizeiärztlichen Dienst



Aus der Abbildung wird deutlich, dass der Polizeiärztliche Dienst der Landespolizeidirektionen im Vergleich zur Bereitschaftspolizei anteilig mehr Querschnitts- und weniger Fachaufgaben wahrnimmt.

Der Anteil der Querschnittsaufgaben beim Polizeiärztlichen Dienst ist mit durchschnittlichen 33 Prozent insgesamt sehr hoch. Neben Vorschriften des Datenschutzes liegt dies an der Kleinteiligkeit des Polizeiärztlichen Dienstes mit zehn Standorten. Ein Anteil der Querschnittsaufgaben zwischen 15 und 20 Prozent erscheint aufgrund eigener Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs angemessen und ausreichend.

Neben den Querschnittsaufgaben haben sich im Fachbereich folgende Schwerpunktaufgaben herauskristallisiert:

Tabelle: Fachaufgaben des Polizeiärztlichen Dienstes (in Prozent)¹

	Landespolizei- direktionen	Bereitschaftspolizei
Amtsärztliche Aufgaben	34	47
Aufgaben der Heilfürsorge (Medizinische Rehabilitation)	17	4
Betriebsärztliche Aufgaben	28	7
Polizeiarztpraxis/Sanitätsdienst	20	41

¹ Sonstige Fachaufgaben 1 Prozent.

Die amtsärztlichen Aufgaben dominieren sowohl beim Polizeiärztlichen Dienst der Landespolizeidirektionen als auch beim Polizeiärztlichen Dienst der Bereitschaftspolizei. Die Aufgaben für Heilfürsorge, betriebsärztliche Aufgaben und die Polizeiarztpraxis sind weitere Schwerpunktaufgaben bei den Landespolizeidirektionen. Beim Polizeiärztlichen Dienst der Bereitschaftspolizei überwiegt neben den amtsärztlichen Aufgaben eindeutig die Polizeiarztpraxis/Sanitätsdienst. Die Polizeibeamten der Bereitschaftspolizei, die in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnen, müssen grundsätzlich den Polizeiarzt aufsuchen. Für die übrigen Polizeibeamten besteht freie Arztwahl.

2.2 Leistungsvergleich durch Benchmarking

Der Rechnungshof hat aus den Ergebnissen der Mitarbeiterbefragung Kennzahlen gebildet und Zielwerte für einen Benchmarkvergleich zwischen den einzelnen Dienststellen des Polizeiärztlichen Dienstes festgelegt. Dabei hat er nicht den Bestwert als Zielwert festgelegt, sondern den zweitbesten Wert angesetzt, um atypische Einflüsse auf das Ergebnis weitgehend auszuschließen. Die Zielwerte wurden für den Polizeiärztlichen Dienst der Landespolizeidirektionen und der Bereitschaftspolizei getrennt ermittelt, weil die Aufgabenstellungen und Schwerpunkte unterschiedlich sind und zwangsläufig zu größeren Abweichungen bei den Kennzahlenwerten führen. Das Bereitschaftspolizeipräsidium Göppingen nimmt als zentrale Organisationseinheit besondere Aufgaben wahr und wird vom Benchmarkvergleich ausgenommen.

Der Anteil der Querschnittsaufgaben an den Gesamtpersonalressourcen liegt bei den Landespolizeidirektionen zwischen 34 Prozent in Karlsruhe und 47 Prozent in Freiburg. Bei der Bereitschaftspolizei liegen die Werte zwischen 21 Prozent in Biberach und 31 Prozent in Böblingen. Insgesamt liegt der Querschnittsanteil bei den Landespolizeidirektionen durchweg signifikant höher als bei Dienststellen der Bereitschaftspolizei (siehe Punkt 2.1).

Nach den Zielwerten des Rechnungshofs ergibt sich im Querschnittsbereich ein Optimierungspotenzial von 3,8 Vollzeitäquivalenten.

Selbst der nach dem Benchmarking optimierte Querschnittsanteil liegt mit 28 Prozent aber immer noch sehr hoch.

Bei den Fachaufgaben konnten mithilfe von Fallzahlen Kennzahlen für den Personaleinsatz je Einzelmaßnahme (Stunden/Fall) gebildet werden. Von den unter Punkt 2.1 genannten Hauptfachaufgaben wurden beim Polizeiärztlichen Dienst der Landespolizeidirektionen die amtsärztlichen Aufgaben und die Aufgaben für Heilfürsorge sowie im Bereich Polizeiärztlicher Dienst der Bereitschaftspolizei die amtsärztlichen Aufgaben und die Polizeiarztpraxis einem Leistungsvergleich unterzogen. Bei den betriebsärztlichen Aufgaben wurde auf einen Leistungsvergleich verzichtet. Die Heilfürsorge spielt bei der Bereitschaftspolizei fast keine Rolle. Deshalb wurde auch diese Aufgabe vom Benchmarking ausgenommen. Die Polizeiarztpraxis/Sanitätsdienst der Landespolizeidirektionen konnte wegen fehlender Fallzahlen keinem Leistungsvergleich unterzogen werden.

Für die Fachaufgaben ergibt sich nach dem Benchmarking des Rechnungshofs insgesamt ein Optimierungspotenzial von 4,6 Vollzeitäquivalenten.

Würde der Polizeiärztliche Dienst seine in den Leistungsvergleich einbezogenen Querschnitts- und Hauptfachaufgaben insgesamt auf dem Level der im Benchmarkvergleich angesetzten zweitbesten Zielwerte erledigen, ergäbe sich bereits bei den jetzigen, sehr kleinteiligen Organisationsstrukturen ein rechnerisches Optimierungspotenzial von insgesamt 8,4 Vollzeitäquivalenten.

Das Optimierungspotenzial beliefe sich sogar auf 15 Vollzeitäquivalente, würde der Bestwert zugrunde gelegt. Ein Leistungsvergleich bei den bisher noch nicht berücksichtigten Hauptfachaufgaben würde zusätzliches Optimierungspotenzial ergeben.

2.3 Fachaufsicht und administrative Steuerung

Der Leitende Polizeiarzt wird vom Innenministerium bestellt und ist für den gesamten Polizeiärztlichen Dienst der Landespolizeidirektionen und der Bereitschaftspolizei zuständig. Derzeit nimmt der Leiter des Referats 63 beim Regierungspräsidium Tübingen gleichzeitig die Funktion des Leitenden Polizeiarztes wahr. Der Leitende Polizeiarzt des Landes hat das Ministerium in ärztlichen Angelegenheiten zu beraten, Dienstvorschriften für den Polizeiärztlichen Dienst zu erstellen, den Polizeiärztlichen Dienst zu koordinieren und das Land in Fachgremien des Bundes und der Länder zu vertreten. Trotz seiner koordinierenden und administrativen Aufgaben hat der Leitende Polizeiarzt kein Weisungsrecht gegenüber dem Polizeiärztlichen Dienst.

Nicht zuletzt deshalb haben sich im Polizeiärztlichen Dienst unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte gebildet. Eine Lenkung und Steuerung über Kennzahlen ist nicht möglich. Fehlende Vorgaben beim Aktenaufbau verursachen Mehrarbeit in den Registraturen. Es fehlt an einheitlichen Statistiken.

2.4 Sanitätsdienst

Der Sanitätsdienst soll die medizinische Betreuung und Notfallfürsorge der Polizisten bei Großeinsätzen, bei Einsätzen der Spezialeinheiten und bei Sportveranstaltungen sicherstellen. Für die Aufgaben des Sanitätsdienstes stehen 19 Vollzeitäquivalente als Sanitätsbeamte zur Verfügung. Diese Mitarbeiter sind in der Regel Polizeivollzugsbeamte mit einer Ausbildung zum Rettungssanitäter. Tatsächlich werden aber nur 3,7 Vollzeitäquivalente für die Aufgaben des Sanitätsdienstes eingesetzt. Die Sanitätsbeamten nehmen in Nichteinsatzzeiten überwiegend Tätigkeiten von Arzthelferinnen oder Querschnittsaufgaben wahr. Für polizeiliche Einsätze werden im Polizeiärztlichen Dienst zu viele Polizeivollzugsbeamte als Sanitätsbeamte vorgehalten.

Für den Sanitätsdienst gibt es kein einheitliches Einsatzkonzept. Die Personalausstattung ist ein Spiegelbild dieser Konzeptionslosigkeit. So verfügt der Polizeiärztliche Dienst der Landespolizeidirektion Freiburg über keinen Sanitätsbeamten, der Polizeiärztliche Dienst der Landespolizeidirektionen Karlsruhe und Tübingen über jeweils einen Beamten und die Landespolizeidirektion Stuttgart über drei Beamte. Auch bei der Bereitschaftspolizei fehlt es an einheitlichen Standards und Vorgaben. Die Personalausstattung liegt zwischen 1,75 Vollzeitäquivalenten (Biberach) und 4 Vollzeitäquivalenten (Böblingen). Es steht im Ermessen des Polizeiführers, ob und wie die sanitätsdienstliche Versorgung bei Einsätzen sichergestellt wird. Bei der technischen Ausrüstung fehlen teilweise spezielle Sanitätsfahrzeuge für den Liegendtransport, viele der Fahrzeuge sind veraltet.

3 Empfehlungen

3.1 Polizeiärztlichen Dienst fusionieren

Die heterogene Organisationsform und die Kleinteiligkeit des Polizeiärztlichen Dienstes in der Fläche verhindern eine effiziente und ressourcenschonende Aufgabenerledigung. Parallel vorgehaltene ärztliche Dienste bringen keinerlei Vorteile und sind unwirtschaftlich. Daher müssen die getrennten polizeiärztlichen Dienste der Landespolizeidirektionen und der Bereitschaftspolizei fusionieren. Zehn Standorte sind für die Aufgabenerledigung nicht nötig. Ein einheitlicher Polizeiärztlicher Dienst mit einem zentralen Standort - landesweit zuständig für alle amtsärztlichen Untersuchungen - und maximal fünf Standorten in der Fläche ist ausreichend. Weniger Standorte benötigen weniger Personal, insbesondere im Querschnitts- und Assistenzbereich.

3.2 Aufgabenerledigung stringent steuern

Zur Aufgabenerledigung sind künftig klare Vorgaben und eine stringente Steuerung unabdingbar. Eine neue, möglichst eigenständige Organisationseinheit könnte die Aufgaben effizient und wirtschaftlich wahrnehmen. Die Leitung dieser Organisationseinheit soll dem Leitenden Polizeiarzt übertragen werden. Er soll auch die Fachaufsicht über den Polizeiärztlichen Dienst, verbunden mit entsprechenden Weisungsbefugnissen und die Koordination des Gesundheitsmanagements in der Landespolizei übernehmen.

3.3 Querschnittsanteil reduzieren

In der neuen vom Rechnungshof vorgeschlagenen Organisationsstruktur sollte der Querschnittsanteil bei maximal 20 Prozent liegen. Dies würde zusätzlich 6 Vollzeitäquivalente freisetzen. Zusammen mit dem vom Rechnungshof aufgezeigten Optimierungspotenzial aus dem Leistungsvergleich (8,4 Vollzeitäquivalente) ergäben diese Maßnahmen ein Optimierungspotenzial von 14 Vollzeitäquivalenten. Dies entspricht jährlich 1,1 Mio. Euro.

3.4 Sanitätsdienst neu organisieren

Für den Sanitätsdienst ergeben sich zwei Handlungsalternativen. Bei der ersten Alternative ist der Sanitätsdienst abzuschaffen. Die Aufgaben des Sanitätsdienstes sollten in diesem Fall von den zivilen Rettungsdiensten und den beim Einsatz vorhandenen Ersthelfern der Polizei übernommen werden. Die zweite Alternative sieht eine sanitätsdienstliche Versorgung durch einen Pool von maximal neun bis zwölf Sanitätsbeamten an höchstens drei Standorten vor. Für diesen landesweit einsetzbaren Sanitätsdienst bedarf es zwingend einer zentralen Steuerung (Einsatzplanung). Das Einsparvolumen würde bei Abschaffung des Sanitätsdienstes 500.000 Euro und bei einer Umstrukturierung 100.000 Euro betragen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium hält das vom Rechnungshof aufgezeigte Optimierungspotenzial von 14 Vollzeitäquivalenten nicht in vollem Umfang für realisierbar. Der Erhebungszeitraum von einem Jahr sei in Anbetracht der bei einzelnen Polizeiärztlichen Diensten durch Großeinsätze aufgetretenen Sondereffekte zu kurz gewesen. Des Weiteren könne die Aufteilung in Querschnitts- und Fachaufgaben hinterfragt werden. Zudem blieben die Ergebnisse der polizeiärztlichen Arbeit hinsichtlich Bearbeitungsdauer, Krankenstatistik, vorzeitigem Ausscheiden und anderweitiger Verwendung bei Einschränkung unberücksichtigt.

Gleichwohl sehe auch das Ministerium die Notwendigkeit einer Strukturreform. Die Vorschläge des Rechnungshofs hinsichtlich einer Zentralisierung des Polizeiärztlichen Dienstes sowie des Sanitätsdienstes seien bei den Grundsätzen für eine Reform der Polizeistruktur bereits zum großen Teil berücksichtigt worden. Sie sollen bei der Einzelplanung soweit als möglich umgesetzt werden.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Innenministeriums, den Polizeiärztlichen Dienst entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs neu aufzustellen.

Die Aufteilung in Querschnitts- und Fachaufgaben wurde mit den Führungskräften des Polizeiärztlichen Dienstes abgesprochen. Der Rechnungshof ging bei der Untersuchung von einem repräsentativen Jahr aus. Sondereinflüsse sollten dabei soweit wie möglich ausgeklammert werden. Um Besonderheiten auszugleichen, hat der Rechnungshof jeweils nur den zweitbesten Kennzahlenwert als Benchmark definiert. Das Optimierungspotenzial von 14 Vollzeitäquivalenten stellt damit aus Sicht des Rechnungshofs eine realistische Größe dar.

Bei der Untersuchung gab es keinerlei Anhaltspunkte, dass die Qualität der polizeiärztlichen Arbeit bei den einzelnen Dienststellen erheblich differiert. Qualitätsaspekte konnten daher beim Leistungsvergleich unberücksichtigt bleiben.

Zentrale Bußgeldstelle beim Regierungspräsidium Karlsruhe (Kapitel 0305)

Die Zentrale Bußgeldstelle erledigt ihre Aufgaben wirtschaftlich. Ihr sollten weitere Aufgaben übertragen werden. Das IT-Verfahren sollte optimiert werden.

1 Ausgangslage

Die Ordnungswidrigkeiten (OWi) im Straßenverkehr sind im Straßenverkehrsgesetz und den dazu erlassenen Rechtsverordnungen geregelt. Die zuständige Verwaltungsbehörde wird durch Rechtsverordnung der Landesregierung bestimmt. Auf Bundesautobahnen in Baden-Württemberg ist für die Verfolgung und Ahndung von OWi im Straßenverkehr nach §§ 24 und 24 a Straßenverkehrsgesetz (hauptsächlich Geschwindigkeits- und Abstandsverstöße) die Zentrale Bußgeldstelle (ZBS) zuständig. Sie ist beim Regierungspräsidium Karlsruhe als Referat der Abteilung 8 eingegliedert. Für OWi im Straßenverkehr auf anderen Straßen sind entweder die unteren Verwaltungsbehörden oder die örtlichen Straßenverkehrsbehörden zuständig.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die Zentrale Bußgeldstelle erledigt ihre Aufgaben wirtschaftlich

2003 wurden 215.000 Fälle von 74 Vollzeitäquivalenten mit dem „alten“ Fachverfahren zur Bearbeitung von OWi abgewickelt. Ende 2010 war bei der ZBS Personal im Umfang von knapp 67 Vollzeitäquivalenten beschäftigt, die nahezu 550.000 Fälle mit dem neuen Fachverfahren owi21 und weiteren Hilfsverfahren bearbeitet haben. Die Fälle werden fast vollständig von der ZBS abgewickelt. Sie versendet auch Mahnungen, beantragt die Anordnung von Erzwingungshaft, gewährt Zahlungserleichterungen (Stundung, Ratenzahlung) und verfügt Niederschlagungen. Für die Vollstreckung ist allerdings die Landesoberkasse zuständig. Massendrucksachen erstellt das Druck- und Versandzentrum der Oberfinanzdirektion Karlsruhe.

Insgesamt kann die ZBS ihre Verfahren zügig und effizient abwickeln. Sie hat ein breites Fachwissen angesammelt. Sie sichert damit eine einheitliche Verfolgung und Ahndung und bietet die vielfältigen Vorteile einer zentralen Bearbeitung mit einer Ansprechstelle. Dies spricht für eine Übertragung von weiteren Aufgaben auf die ZBS.

Gegen eine Verlagerung weiterer Zuständigkeiten auf die ZBS sprechen allerdings kommunale Interessen. So fließen die Einnahmen aus Anzeigen der Polizei wegen OWi im Straßenverkehr auf Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen bisher in die kommunalen Haushalte. Die Kosten für die Polizei trägt dagegen das Land.

2.2 Geschwindigkeits- und Abstandsverstöße

Bei den von der ZBS bearbeiteten OWi dominieren die Geschwindigkeitsüberschreitungen mit über 90 Prozent, gefolgt von Fahren mit zu geringem Abstand. Diese beiden OWi-Arten sind die Hauptursachen für Unfälle auf Bundesautobahnen in Baden-Württemberg. Dabei ist bei Lkw-Unfällen aufgrund zu geringen Abstandes nach der Polizeistatistik der Anteil an Personenschäden deutlich höher als bei allen anderen Unfällen. Für die Ahndung von Unterschreitungen des 50 m-Mindestabstands von Lkw (ohne Gefahrguttransporter und Kraftomnibusse mit Fahrgästen) sieht der Tatbestandskatalog lediglich 80 Euro und drei Punkte vor. Berücksichtigt man das Gefährdungspotenzial und die Auswirkungen von Lkw-Unfällen ist der Regelsatz zu gering, auch im Vergleich zu anderen Staaten. In Österreich beträgt die Bußgeldandrohung bis 2.180 Euro und in der Schweiz bis 3.000 Schweizer Franken.

2.3 Kostendeckungsgrad

Den Gesamteinnahmen der ZBS, bestehend aus Gebühren, Auslagenersatz, Buß- und Verwarnungsgeldern, stehen Kosten in geringerer Höhe gegenüber, sodass die ZBS 2010 einen Überschuss von fast 16 Mio. Euro erwirtschaften konnte. Nicht in die Überschussberechnung mit einbezogen wurden die Kosten der Polizei für ihren Ermittlungsaufwand. Betrachtet man lediglich die Einnahmen aus Gebühren und Auslagenersatz, mit denen der Aufwand der Verwaltung abgegolten werden soll, wurde 2010 nur ein Kostendeckungsgrad von 52 Prozent erreicht.

Im Bußgeldverfahren beträgt die Gebühr 5 Prozent der festgesetzten Geldbuße, mindestens jedoch 20 Euro und höchstens 7.500 Euro. Da in Bußgeldverfahren ein Aufwand von durchschnittlich 26 Euro je Fall entsteht, kann hier eine relativ hohe Kostendeckung erreicht werden.

Im Verwarnungsverfahren werden Verwaltungskosten nicht erstattet, der durchschnittliche Aufwand je Fall beträgt hier 5 Euro. Schon mit einer Gebühr von 2 Euro je Verwarnung wäre ein Kostendeckungsgrad von 40 Prozent erreicht.

2.4 Informationstechnik in der Zentralen Bußgeldstelle

Die ZBS setzt für ihre Aufgaben mehrere Fachverfahren ein. Durch die umfangreiche Speicherung der Mess- und Bilddaten hat die ZBS je Kalenderjahr derzeit einen Zuwachs an belegtem Speicherplatz von mehr als acht Terabyte. Darüber hinaus bewahrt die ZBS die Verfahrens- und Bilddaten derzeit über fünf Jahre auf. Daraus ergibt sich bei gleichbleibenden Fallzahlen allein für die Mess- und Bilddaten ein Gesamtspeichervolumen von mehr als 40 Terabyte.

Die Menge der gespeicherten Daten ist zu hoch und der Zeitraum, für den die Daten gespeichert werden, zu lang. Das beweist die Praxis der ZBS in Kassel, bei der bei weitgehend gleicher Technik aber jährlich 1,4 Millionen Fällen nur 4,8 Terabyte belegt sind. Sie verzichtet auf das Speichern von

hochauflösenden Beweisfotos, lagert die Messdaten rasch auf optische Datenträger aus und setzt auch aus datenschutzrechtlichen Gründen ein abgestuftes Löschkonzept ein. Allein der jährliche Speicherzuwachs der ZBS in Karlsruhe ist nahezu doppelt so hoch. Sie bearbeitet zwar nur rund ein Drittel der Fallzahlen der ZBS in Kassel, hat aber rechnerisch den 30-fachen Speicherbedarf. Würde die ZBS in Karlsruhe ihre Datenspeicherung wie die ZBS in Kassel organisieren, könnten nennenswerte Einsparungen erzielt und OWi-bedingte Investitionen in Speichererweiterungen vermieden werden.

Die Polizei erfasst viele ihrer OWi-Anzeigen im Fachverfahren ComVor. Eine elektronische Schnittstelle zwischen ComVor und den Verfahren der ZBS besteht nicht. Deshalb werden Daten, die bei der Polizei bereits digital vorliegen, für die Bearbeitung in der ZBS ausgedruckt, dort neu erfasst und digitalisiert. In Hessen besteht demgegenüber eine Schnittstelle zwischen ComVor und owi21.

3 Empfehlungen

3.1 Weitere Zuständigkeiten für die Zentrale Bußgeldstelle

Der Rechnungshof empfiehlt, der ZBS weitere Zuständigkeiten zu übertragen. Hierfür kommen drei Varianten infrage, die auch schrittweise realisiert werden könnten:

Variante 1:

Die ZBS wird zuständig für weitere Verstöße auf Bundesautobahnen, insbesondere solche gegen das Alkoholverbot für Fahranfänger. Für diese Variante spricht, dass die ZBS schon jetzt Verstöße auf Autobahnen verfolgt.

Variante 2:

Die ZBS wird zuständig für die Verfolgung und Ahndung von OWi auf allen Straßen in Baden-Württemberg, soweit sie von der Polizei zur Anzeige gebracht werden. Für diese Variante spricht, dass das Land die Kosten der Polizei trägt.

Variante 3:

Wie Variante 2, jedoch übernimmt die ZBS auf Antrag der Kommunen zusätzlich auch die Bearbeitung von OWi im Straßenverkehr, die vom kommunalen Ordnungsdienst angezeigt werden. Der ZBS sollte in diesen Fällen ein bestimmter Anteil der Einnahmen in Form kostendeckender Pauschalen verbleiben.

3.2 Informationstechnik in der Zentralen Bußgeldstelle

Die ZBS sollte beim Speichern und Löschen der Daten entsprechend dem Konzept der ZBS in Kassel verfahren.

3.3 Automatisierte Schnittstellen

Zwischen ComVor und owi21 sollte rasch eine medienbruchfreie Schnittstelle bereitgestellt und genutzt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium wendet in Abstimmung mit dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur, dem Justizministerium und dem Regierungspräsidium Karlsruhe ein, dass über eine Verlagerung weiterer Zuständigkeiten auf die ZBS erst entschieden werden könne, wenn eine Klärung mit den Fachressorts und eine Prüfung der Auswirkungen auf das Land und die Kommunen durchgeführt worden sei. Hierbei seien die kommunalen Landesverbände zu beteiligen.

Das Innenministerium weist darauf hin, dass der Regelsatz für Abstandsverstöße erst vor drei Jahren „drastisch“ von 50 Euro auf 80 Euro angehoben worden sei. Es hält auch die Einführung einer Gebühr im Verwarnungsverfahren für nicht sachgerecht, weil dieses Verfahren dann dem förmlichen Bußgeldverfahren angenähert würde.

Im Bereich der Informationstechnik habe die ZBS zugesagt, ein Speicher- und Löschkonzept einzuführen. Die geforderte Schnittstelle zwischen owi21 und ComVor sei wegen der bislang noch nicht flächendeckend eingeführten Anwendung auf kommunaler Seite und fehlenden Ressourcen bei der Polizei noch nicht umgesetzt.

5 Schlussbemerkung

Es sollte zügig geklärt werden, welche weiteren Zuständigkeiten der ZBS übertragen werden können. Die Übertragung aller von der Polizei aufgenommenen OWi im Straßenverkehr auf die ZBS würde das Verfahren insofern vereinfachen und Kosten reduzieren. Außerdem könnte das Land dadurch die Polizeikosten, die ihm durch die Verfolgung von OWi entstehen, zumindest teilweise kompensieren.

Die Notwendigkeit einer Schnittstelle zwischen den Verfahren owi21 und ComVor ist unbestritten. Die Schnittstelle sollte rasch realisiert werden. Die Argumentation des Innenministeriums bestätigt unsere Forderung, alle von der Polizei aufgenommenen OWi im Straßenverkehr zentral von der ZBS bearbeiten zu lassen.

Landesstelle für Straßentechnik (Kapitel 0307 und 1004)

Die Landesstelle für Straßentechnik ist das Fach- und Kompetenzzentrum der Straßenbauverwaltung des Landes. Als zentralem Wissensträger und Dienstleister kommt ihr eine Schlüsselfunktion zu. Ihre Potenziale müssen besser genutzt werden.

1 Ausgangslage

Die Landesstelle für Straßentechnik wurde zum 01.01.2003 bei einer Reform der Straßenbauverwaltung des Landes eingerichtet. Zunächst war sie an das Regierungspräsidium Stuttgart angegliedert. Mit der Verwaltungsstrukturreform zum 01.01.2005 ist die Landesstelle mit ihren Aufgaben in das Regierungspräsidium Tübingen übergegangen. Sie bildet die Abteilung 9 des Regierungspräsidiums, die aus fünf Referaten mit 16 Sachgebieten besteht. Ihren Sitz in Stuttgart hat sie beibehalten.

Die Aufgaben der Landesstelle ergeben sich aus dem Straßengesetz Baden-Württemberg. Danach erfüllt sie „zentral wahrzunehmende Aufgaben im Straßenwesen“. So wertet sie Straßen- und Verkehrsdaten aus oder plant in den Bereichen Verkehrsmanagement und Tunnelbetriebstechnik. Ferner ist sie für den Betrieb der Verkehrsrechnerzentrale, der Fernmeldemeisterei und des Ausbildungszentrums Nagold zuständig. Sie führt die Straßeninformationssysteme und ist Straßenverkehrszentrale für Baden-Württemberg. Die Landesstelle unterstützt und berät das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur sowie die Straßenbaubehörden bei der Planung, dem Bau, dem Betrieb und dem Erhalt von Straßen. Sie definiert den Standard des Bauherren Land Baden-Württemberg nach den Vorgaben des Ministeriums.

Der Landesstelle sind 112 Personalstellen zugeordnet. Davon entfallen 78 Stellen auf Landesbedienstete und 34 auf Bundesbedienstete (Fernmeldemeisterei, Verkehrsrechnerzentrale). Von 2005 bis 2011 reduzierten sich die Stellen der Landesbediensteten um 23,5 Prozent von 102 auf die derzeitigen 78 Stellen. Gleichzeitig nahm die Aufgabenfülle in den vergangenen Jahren stetig zu. Der Rechnungshof hat den Aufgabenumfang und die Aufgabenerledigung der Landesstelle untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgabenbereiche

Im Straßengesetz sind die Aufgaben der Landesstelle festgelegt. Ergänzende Ausführungsbestimmungen dazu hat das Ministerium nicht erlassen. Das Ministerium kann dadurch nach Belieben auch Daueraufgaben an die Landesstelle delegieren (z. B. Festlegung des Verteilerschlüssels für Betriebsdienstmittel, Aufbau eines Wissensmanagements).

2.2 Arbeitsabläufe

Die Landesstelle ist über alle Ebenen der Straßenbauverwaltung in Arbeitsprozesse eingebunden. Es fehlen aber klar definierte Arbeitsabläufe. Oft nehmen mehrere Stellen gleiche Aufgaben wahr oder sie werden in vielen kleinteiligen Arbeitsschritten von verschiedensten Dienststellen erledigt. Dadurch entsteht ein hoher Abstimmungs- und Kontrollaufwand. Zum Betrieb von Strecken- und Netzbeeinflussungsanlagen gehört, dass Daten ausgewertet und Anlagen gesteuert, gewartet, instand gehalten sowie in ihrer Funktion kontrolliert werden. Teilweise ist hierfür die Landesstelle zuständig, für einzelne Bereiche sind aber auch die Regierungspräsidien bzw. Landkreise und Bürgermeisterämter der Stadtkreise federführend.

2.3 Informationsfluss

Die Landesstelle kann ihre Aufgaben nur erledigen, wenn ein stetiger Informationsfluss zwischen ihr und den verschiedenen Ebenen der Straßenbauverwaltung besteht. Dies ist nicht immer gewährleistet. Beispielsweise pflegen die Straßenbaubehörden die Daten für die Straßendatenbank, auf die alle Ebenen der Straßenbauverwaltung zurückgreifen, oft nicht zeitnah, nur unregelmäßig oder unvollständig ein. Die Datenlücken kann die Landesstelle, wenn überhaupt, nur mit großem zeitlichem Aufwand schließen.

2.4 Aufgabenumfang

Häufig werden gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben durch Hilfs-, Zusatz- oder Ergänzungstätigkeiten angereichert, die durchaus verzichtbar sind oder in ihrer Intensität verringert werden können. Die Aufgabenkritik des Rechnungshofs ergab, dass beispielsweise das Fachzentrum Straßeninformation über 40 Fachverfahren bereitstellt und betreut. Ein Teil davon wird selten oder nie genutzt, es fallen aber Pflegeaufwand und Lizenzgebühren dafür an. Die Landesstelle soll ferner ein landesweites, professionelles Wissensmanagement aufbauen, um die Arbeit der Straßenbauverwaltung zu unterstützen. Zusätzliche Stellen und Sachmittel hierfür hat sie nicht. Die Ressourcen muss sie für ihre laufenden Kernaufgaben einsetzen.

2.5 Personalausstattung

Die Landesstelle kann mit dem zurückgegangenen Personal die zu erbringenden zentralen Aufgaben in einigen Bereichen nur ansatzweise wahrnehmen. Dies gilt für die Planung von Tunnelbetriebseinrichtungen an Bundes- und Landesstraßen. Sicherheitsaudits, die die Verkehrssicherheit erhöhen sollen, werden nur statistisch erfasst. Die vom Ministerium geforderte inhaltliche Bewertung und daraus folgende Empfehlungen leistet die Landesstelle meistens nicht. Ebenso können nur einzelne Themen der komplexen Bereiche Umweltschutz und Telematik bearbeitet werden.

2.6 Ausbildungszentrum Nagold

Im Ausbildungszentrum in Nagold werden Straßenwärter und Straßenmeister ausgebildet. Das Ausbildungszentrum ist an zwei Standorten untergebracht. Für den Unterhalt der landeseigenen Liegenschaften entstehen hohe Betriebskosten. Der Transfer der Auszubildenden zwischen den Standorten ist aufwendig. Eine Verwaltungsleitung vor Ort fehlt. Nicht nur die Aufgaben nach dem Berufsbildungsgesetz, sondern nahezu alle Verwaltungsaufgaben wie die Reisekostenabrechnungen müssen direkt von der Landesstelle in Stuttgart übernommen werden.

3 Empfehlungen

3.1 Verbesserung der Leistungsfähigkeit

Der Rechnungshof sieht Möglichkeiten, das Aufgabenspektrum und die Arbeitsweise der Landesstelle weiter zu entwickeln, damit ihr Potenzial stärker ausgeschöpft werden kann. Vielfach sind die Änderungen innerhalb der bestehenden Organisationsstruktur kurz- bis mittelfristig zu realisieren:

- Die Aufgabenabgrenzung zwischen Landesstelle und Ministerium sowie den Fachabteilungen der Regierungspräsidien muss geregelt werden.
- Die Landesstelle ist von Aufgaben zu entlasten (z. B. Aufbau der Datenbank des Wissensmanagements) und Arbeitsabläufe müssen vereinfacht werden (z. B. Betrieb von Tunnel- und Netzbeeinflussungsanlagen).
- Einige Aufgaben können in ihrem Umfang reduziert oder ersatzlos gestrichen werden (u. a. einzelne Fachverfahren).
- Die zentralen landeseinheitlichen Aufgaben müssen umfassend von der Landesstelle abgedeckt werden können (z. B. Planen von Tunnelbetriebseinrichtungen).
- Der Betrieb des Ausbildungszentrums Nagold ist neu auszurichten. Es muss eine Leitung vor Ort für Verwaltungsaufgaben eingerichtet werden, die bislang direkt die Landesstelle in Stuttgart wahrnimmt (z. B. Referenten gewinnen, Reisekosten abrechnen). Der Ausbildungsbetrieb ist schnellstmöglich auf eine Liegenschaft zu konzentrieren.

3.2 Zukünftige organisatorische Einbindung der Landesstelle

Die Aufgaben der Straßenbauverwaltung sind im Wandel. Im Vordergrund stehen immer weniger das Planen und Bauen von Straßen. Gefordert ist eine fachkundige Bauherrenverwaltung, die in der Lage ist, die Bestelleistung des Landes exakt zu formulieren und die beauftragten Ingenieure und Firmen mit aktuellstem Fachwissen zu begleiten. Künftige Aufgabenschwerpunkte liegen in den Bereichen Telematik, intelligente Verkehrssteuerung, Erhaltungsstrategien oder dem Bauherren-Controlling.

Bereits heute setzt die Landesstelle die Standards des Landes im Straßenbau sowie in der Betriebs- und Verkehrstechnik und definiert die Anforderungen. Sie ist Bindeglied beim Technologietransfer zwischen auftraggebender Verwaltung und den Universitäten, den Forschungsanstalten für Straßenbautechnik und den Normungsausschüssen. Dies wird in Zukunft in noch viel stärkerem Maß Aufgabe der Landesstelle sein. Diese Anforderungen kann die Landesstelle nur erfüllen, wenn sie besser in die Straßenbauverwaltung des Landes eingebunden wird. Ihre zentrale Schlüsselfunktion muss auch organisatorisch in der Straßenbauverwaltung abgebildet und verankert werden.

Die Straßenbauverwaltung sollte die Kompetenz der Landesstelle besser nutzen. Die von der Landesregierung geplante Organisationsuntersuchung der Straßenbauverwaltung sollte diese Zielsetzung entsprechend berücksichtigen. Geprüft werden sollte auch, ob durch die geänderten Aufgabenschwerpunkte eine personelle Stärkung der Landesstelle zulasten der Stellen der Straßenbauverwaltung in den Regierungspräsidien möglich ist.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur hat in Abstimmung mit dem Innenministerium Stellung genommen. Die Ministerien sehen keinen Bedarf bzw. keine Möglichkeiten, innerhalb der bestehenden Organisationsstruktur der Landesstelle etwas zu verändern. Eine Anordnung, in der die Aufgabenabgrenzung zu regeln ist, sei nicht notwendig. Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesstelle seien im Straßengesetz ausreichend beschrieben. Die Landesstelle könne auch nicht von Aufgaben entlastet werden. Für die Funktionsfähigkeit der Straßenbauverwaltung sei es zwingend erforderlich, dass sie die zentralen Aufgaben erfüllt. Von wesentlicher Bedeutung sei der Wissenstransfer in alle Arbeitsbereiche der Straßenbauverwaltung. Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur unterstütze die Landesstelle beim Aufbau und Pflege des Wissensmanagements. Es räumt ein, dass die Landesstelle teilweise die zugewiesenen Aufgaben nicht mehr in vollem Umfang erfüllen könne. Als Teil des Regierungspräsidiums sei sie in den vergangenen Jahren von den hohen Einsparverpflichtungen betroffen gewesen. Die Ministerien werden versuchen, die Personalausstattung der Landesstelle zu verbessern und hierfür nach Finanzierungsmöglichkeiten suchen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält es nicht für zielführend, dass das Ministerium das Ergebnis der Aufgabenkritik des Rechnungshofs ablehnt, obwohl die Landesstelle einige der gesetzlich vorgegebenen Aufgaben nicht oder nur teilweise erfüllt. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Potenziale der Landesstelle nicht ausgeschöpft werden.

Die Landesstelle muss in der Organisationsstruktur der Straßenbauverwaltung eine Position erhalten, die ihrer zentralen Schlüsselfunktion entspricht. Nur dann kann die Landesstelle die Anforderungen, die sich aus den geänderten Aufgabenschwerpunkten der Straßenbauverwaltung ergeben, wirtschaftlich erfüllen.

Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten im kommunalen Bereich (Kapitel 0402 und 0460)

Entgegen dem Beschluss der Landesregierung wurde eine Zuwendung auch für ein unwirtschaftliches ÖPP-Projekt gewährt. Das Land muss auf geeignete Weise sicherstellen, dass nur wirtschaftliche ÖPP-Projekte gefördert werden.

1 Ausgangslage

Die Landesregierung beschloss 2005, Zuwendungen auch für kommunale Projekte Öffentlich-Privater-Partnerschaft (ÖPP) zu gewähren. Voraussetzung sollte aber sein, „dass im Einzelfall die Wirtschaftlichkeit im Vergleich zur Eigenrealisierung nachgewiesen wird“. Die Regierungspräsidien bewilligten bislang für sechs kommunale ÖPP-Projekte Zuwendungen von insgesamt 15,1 Mio. Euro.

Der Rechnungshof untersuchte exemplarisch zwei geförderte Projekte mit Zuwendungen von 7,6 Mio. Euro.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fördervorgaben

Zuwendungen des Landes für ÖPP-Projekte dürfen nur gewährt werden, wenn die Wirtschaftlichkeit solcher Projekte nachgewiesen ist und die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde die ÖPP-Projekte genehmigte.

Die Bewilligungsstellen bei den Regierungspräsidien prüfen die vorgelegten Wirtschaftlichkeitsnachweise nicht. Sie unterstellen, dies sei Aufgabe der Kommunalaufsicht.

Die Kommunalaufsicht beurteilt die ÖPP-Projekte im Wesentlichen jedoch unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft. Sie geht davon aus, dass eine auf das Gesamtengagement bezogene Risikobeurteilung vorrangig Aufgabe der Kommune im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung sei.

2.2 Gewerbliche Schule Pforzheim

Die Stadt Pforzheim entschied auf der Grundlage des abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweises einer Projektsteuerungsgesellschaft, den Schulneubau als ÖPP-Projekt umzusetzen. Der Wirtschaftlichkeitsnachweis enthielt folgende Informationen zum Barwert.

Konventionelle Beschaffungsvariante	91.826.067 Euro
ÖPP-Variante	80.017.930 Euro
Effizienzrendite zugunsten der ÖPP-Variante	12,86 Prozent

2.2.1 Abschließender Wirtschaftlichkeitsnachweis

Nach dem abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweis betragen die Gesamtinvestitionsausgaben für Planung, Bauerrichtung, Finanzierung und Betrieb der konventionellen Beschaffungsform 170,8 Mio. Euro bei einer Laufzeit von 31 Jahren und 4 Monaten. Der Kalkulationszinssatz wurde mit 4 Prozent angenommen.

2.2.1.1 Nicht ausgewiesene Risikokosten

In der Wirtschaftlichkeitsberechnung sind Risikokosten von 15,9 Mio. Euro zulasten der konventionellen Beschaffungsvariante eingerechnet. In der Darstellung des Gesamtergebnisses der Berechnung sind diese jedoch nicht gesondert ausgewiesen.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung weist einen Barwert bei der konventionellen Beschaffungsvariante von 91,8 Mio. Euro und bei der ÖPP-Variante von 80,0 Mio. Euro aus. Die ÖPP-Variante ist um 11,8 Mio. Euro wirtschaftlicher als die konventionelle Beschaffungsvariante. Die berechnete Effizienzrendite beträgt 12,9 Prozent. Ohne die kalkulatorischen Risikoanteile von 15,9 Mio. Euro läge die Effizienzrendite im Barwert bei 3,8 Prozent und somit 9,1 Prozent unter der prognostizierten.

2.2.1.2 Überhöhte Planungs- und Baukosten

Der Generalplaner ermittelte für den Neubau Gesamtbaukosten von 49,9 Mio. Euro. Demgegenüber errechnen sich Gesamtbaukosten auf der Basis der Planungs- und Kostendaten der Bauverwaltungen (PLAKODA) von 42,8 Mio. Euro und auf der Basis der Richtlinien für die Baukostenplanung (RBK) von 44,5 Mio. Euro.

Die vom Generalplaner ermittelten Gesamtbaukosten für die Wirtschaftlichkeitsberechnung sind an den Werten nach PLAKODA bzw. nach RBK gemessen, um 14,3 Prozent bzw. um 10,9 Prozent überhöht festgesetzt.

Wesentlicher Grund dafür ist, dass der Generalplaner die Baunebenkosten im Vergleich zu PLAKODA, RBK und am Markt üblichen Baunebenkosten um nahezu das Doppelte überhöht ansetzte.

2.2.1.3 Hohe Betriebskosten und Nutzungsentgelte

Die monatlichen Nutzungsentgelte der ÖPP-Variante liegen mit anfänglich 56.000 Euro bzw. 13 Prozent erheblich unter denen der konventionellen Beschaffungsvariante. Auch bei den laufenden Kosten des Gebäudebetriebs wurden der konventionellen Beschaffungsvariante kalkulatorische Risikokosten in erheblicher Höhe zugerechnet.

2.2.1.4 Unberücksichtigte Transaktionskosten

Die Transaktionskosten (Kosten für die ÖPP-Wirtschaftlichkeitsprognose sowie rechtliche Beratung) von 281.000 Euro blieben in der Wirtschaftlichkeitsberechnung zulasten der ÖPP-Variante fälschlicherweise unberücksichtigt. Das Gleiche gilt für die Personalkosten der Kommune für das Projektcontrolling bei einer Umsetzung des Neubaus als ÖPP-Modell.

2.2.2 Vergleichsberechnung

Der Rechnungshof berechnete auf der Grundlage seiner Untersuchungsergebnisse die Kosten der Realisierung des Neubaus der Gewerblichen Schule Pforzheim für die konventionelle Variante und die ÖPP-Variante und stellte die Ergebnisse gegenüber.

Der ÖPP-Variante wurden die Daten und Parameter des ÖPP-Angebots zugrunde gelegt, erhöht um die Transaktionskosten und die Kosten für das Projektcontrolling.

Das Ergebnis der Vergleichsberechnung ist in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Vergleichsberechnung

Werte	Konventionelle Beschaffungsvariante		ÖPP-Variante		Differenz	
	Absolut in Euro	Relativ in Prozent	Absolut in Euro	Relativ in Prozent	Absolut in Euro	Relativ in Prozent
Zeitwert ¹	147.459.521	100	151.107.338	102,5	3.647.817	2,5
Zeitwert ohne Risikokosten	133.798.971	100	151.107.338	112,9	17.308.367	12,9
Barwert ²	77.396.706	100	78.731.679	101,7	1.334.973	1,7
Barwert ohne Risikokosten	70.116.938	100	78.731.679	112,3	8.614.741	12,3

¹ Zeitwerte geben an, welche Zahlungen über die Gesamtlaufzeit zu leisten sind.

² Barwerte sind der Maßstab für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit; sie ergeben sich durch die Diskontierung der jährlichen Zahlungsströme auf den Entscheidungszeitpunkt.

Betrachtung Zeitwert

Die konventionelle Beschaffungsvariante ist um 3,6 Mio. Euro günstiger als die ÖPP-Variante. Ohne die Risikoanteile von 13,7 Mio. Euro wäre rechnerisch sogar eine Einsparung von 17,3 Mio. Euro möglich gewesen.

Betrachtung Barwert

Die konventionelle Beschaffungsvariante ist um 1,3 Mio. Euro wirtschaftlicher als die ÖPP-Variante. Die berechnete Effizienzrendite beträgt 1,7 Prozent. Ohne die Risikoanteile liegt der Wirtschaftlichkeitsvorteil der konventionellen Beschaffungsvariante bei 8,6 Mio. Euro. Dies entspricht einer Effizienzrendite von 12,3 Prozent.

2.3 Multifunktionshalle Ludwigsburg

Die Stadt Ludwigsburg ließ den Wirtschaftlichkeitsnachweis durch eine Unternehmensberatung erstellen.

2.3.1 Konventionelle Beschaffungsvariante

Die ermittelten Kosten für die konventionelle Beschaffungsvariante waren grundsätzlich plausibel.

2.3.2 ÖPP-Angebot

Die Stadt vereinbarte bei der ÖPP-Variante, von den Gesamtinvestitionsausgaben für die Multifunktionshalle von 24,5 Mio. Euro an den Investor nur 17,85 Mio. Euro zu refinanzieren. Davon sollten 9,52 Mio. Euro nach Baufortschritt und 8,33 Mio. Euro des Werklohns über 20 Jahre zu 4,6 Prozent gestundet werden.

Von den 24,5 Mio. Euro Gesamtinvestitionsausgaben für die Multifunktionshalle waren nach Abzug des Finanzierungsanteils der Stadt somit 6,7 Mio. Euro vom Investor in eigener Verantwortung vorzufinanzieren.

Neben dem Investitionsanteil verpflichtete sich die Stadt zur Zahlung eines wertgesicherten Betriebskostenzuschusses von 357.000 Euro je Jahr.

2.3.3 Vergleichsberechnung Rechnungshof

Der Rechnungshof berechnete auf der Grundlage seiner Untersuchungsergebnisse die Kosten der Realisierung des Neubaus der Multifunktionshalle für die konventionelle Variante und die ÖPP-Variante und stellte die Ergebnisse gegenüber.

Der ÖPP-Variante wurden die Daten und Parameter des ÖPP-Angebots zugrunde gelegt.

Das Ergebnis der Vergleichsberechnung ist in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Vergleichsberechnung

Werte	Konventionelle Beschaffungsvariante		ÖPP-Variante		Differenz	
	Absolut in Euro	Relativ in Prozent	Absolut in Euro	Relativ in Prozent	Absolut in Euro	Relativ in Prozent
Zeitwert ¹	44.846.031	100	36.910.018	82,3	-7.936.013	-17,7
Zeitwert ohne Risikokosten	41.528.590	100	36.767.804	88,5	-4.760.786	-11,5
Barwert ²	29.095.781	100	23.051.965	79,2	-6.043.816	-20,8
Barwert ohne Risikokosten	26.674.697	100	22.909.751	85,9	-3.764.947	-14,1

¹ Zeitwerte geben an, welche Zahlungen über die Gesamtlaufzeit zu leisten sind.

² Barwerte sind der Maßstab für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit; sie ergeben sich durch die Diskontierung der jährlichen Zahlungsströme auf den Entscheidungszeitpunkt.

Betrachtung Zeitwert

Die ÖPP-Variante ist um 7,9 Mio. Euro günstiger als die konventionelle Beschaffungsvariante. Die Einsparung entspricht 17,7 Prozent. Ohne die kalkulatorischen Risikoanteile von 3,3 Mio. Euro wäre die Einsparung mit 4,8 Mio. Euro rechnerisch etwas geringer ausgefallen.

Betrachtung Barwert

Die ÖPP-Variante ist um 6,0 Mio. Euro wirtschaftlicher als die konventionelle Beschaffungsvariante. Die berechnete Effizienzrendite beträgt 20,8 Prozent. Ohne die kalkulatorischen Risikoanteile von 3,3 Mio. Euro liegt die Effizienzrendite im Barwert bei 14,1 Prozent.

Der hohe Wirtschaftlichkeitsvorteil der ÖPP-Variante basiert im Wesentlichen darauf, dass die Stadt von den Investitionsausgaben für den Neubau der Multifunktionshalle von 24,5 Mio. Euro lediglich 17,85 Mio. Euro refinanziert und die verbleibenden Kosten vom Investor getragen werden. Möglich war dies, da der Investor auf dem angrenzenden eigenen Grundstück und auf eigene Rechnung ein Hotel sowie ein weiteres Nebengebäude errichten konnte und sich dadurch Synergieeffekte ergeben sollten.

3 Bewertung

Entgegen dem Beschluss der Landesregierung wurde auch ein unwirtschaftliches ÖPP-Projekt gefördert. Die Kommunalaufsicht prüft bei ÖPP-Projekten nur einzelne Aspekte, wie beispielsweise die damit verbundenen kreditähnlichen Rechtsgeschäfte. Aufgrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist die Kommune vorrangig für ihr eigenes wirtschaftliches Verhalten verantwortlich. Die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Projekte wird deshalb von der Kommunalaufsicht nicht umfassend geprüft. Die Bewilligungsstellen sind nach der Richtlinie zur Prüfung der Wirtschaftlichkeitsnachweise

nicht verpflichtet. Letztlich prüft die Kommune selbst die Wirtschaftlichkeit als Voraussetzung der Förderfähigkeit der Maßnahme.

Mit Mängeln behaftete Wirtschaftlichkeitsberechnungen können die ÖPP-Variante im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante wirtschaftlicher erscheinen lassen. Wirtschaftlichkeitsnachweise sind jedoch für sachgerechte Entscheidungen ungeeignet, wenn

- die Kosten für die konventionelle Beschaffungsvariante überhöht angesetzt,
- die kalkulierten Risikoanteile in der Darstellung des Gesamtergebnisses nicht ausgewiesen,
- die kalkulierten Risikoanteile in voller Höhe während der gesamten Projektlaufzeit der konventionellen Beschaffung zugerechnet,
- die Risikokosten und ihre angenommene Eintrittswahrscheinlichkeit den Entscheidungsträgern nicht offen gelegt,
- die Transaktionskosten sowie die Projektcontrollingkosten der Kommune zulasten der ÖPP-Variante nicht berücksichtigt und
- die Kosten für unüberschaubare Zeiträume kalkuliert werden.

Der Neubau der Gewerblichen Schule in Pforzheim wäre bei der konventionellen Beschaffungsvariante wirtschaftlicher gewesen. Die Fördervoraussetzung war nicht erfüllt.

Der Neubau der Multifunktionshalle in Ludwigsburg als ÖPP-Projekt war im Vergleich zur herkömmlichen Beschaffung wirtschaftlicher. Die Fördervoraussetzung war erfüllt.

4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt sicherzustellen, dass

- unwirtschaftliche ÖPP-Projekte nicht mehr gefördert und
- Mindestanforderungen an Wirtschaftlichkeitsnachweise und Bewertungsmaßstäbe für deren inhaltliche Prüfung festgelegt werden.

Eine entsprechende Regelung sollte für alle vom Land geförderten ÖPP-Projekte gelten.

5 Stellungnahmen der Ministerien

Das Innenministerium verweist zu den kommunalaufsichtsrechtlichen Aspekten auf die Kabinettsvorlage des Staatsministeriums vom 12.09.2005 und den Ministerratsbeschluss vom 20.09.2005. Danach müsse u. a. die Wirtschaftlichkeit des ÖPP-Vorhabens im Vergleich zur konventionellen Lösung nachgewiesen werden. Ein solcher Wirtschaftlichkeitsvergleich sei bei Bedarf im Auftrag der Kommune von externen Beratungsunternehmen durchzuführen. Davon ausgehend sei nicht zu beanstanden, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde sich für die Wirtschaftlichkeitsprüfung auf die von den Kommunen vorgelegten externen Gutachten stütze.

Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, die Fördervoraussetzungen nach den Schulbauförderungsrichtlinien hätten für die Gewerbliche Schule in Pforzheim vorgelegen, der Landeszuschuss sei zu Recht bewilligt worden. Im Blick auf die in den Schulbauförderungsrichtlinien getroffene Formulierung sei der Wirtschaftlichkeitsnachweis nicht durch die Bewilligungsstelle für den Schulbauzuschuss (erneut) zu prüfen.

Die Ministerien verweisen auf den Ministerratsbeschluss vom 20.09.2005, der nach wie vor gelte. Allerdings sollen jetzt nach der Koalitionsvereinbarung ÖPP-Projekte deutlich zurückgenommen werden. Die bisherige Beschlusslage müsse daher zunächst mit den Aussagen in der Koalitionsvereinbarung und den Empfehlungen in Übereinstimmung gebracht werden. Anschließend sei vom jeweiligen Fachressort zu entscheiden, ob die Förderrichtlinien anzupassen seien.

6 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Neubau der Gewerblichen Schule in Pforzheim bei der konventionellen Beschaffungsvariante wirtschaftlicher gewesen wäre und die Fördervoraussetzung nicht erfüllt war.

Das Land sollte an seinem Grundsatz festhalten, nur wirtschaftliche ÖPP-Projekte zu fördern.

Demografische Entwicklung der Schülerzahlen und ihre Auswirkungen auf den Lehrkräftebedarf an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen (Kapitel 0405, 0408, 0410, 0416, 0436 und 0437)

Obwohl die Zahl der Schüler in den letzten zehn Jahren um mehr als 100.000 abgenommen hat, ist die Zahl der Lehrerstellen um knapp 9.000 gestiegen. Das Verhältnis Schülerzahlen zu Lehrerstellen hat sich von 2000 auf 2011 von 17,7 auf 14,2 verbessert.

1 Ausgangslage

Gegenstand der Untersuchung waren die Entwicklung der Schülerzahlen an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen und die möglichen Auswirkungen auf den Lehrkräftebedarf und den Landeshaushalt. Die Untersuchung basiert auf Daten bis einschließlich 2011.

In der öffentlichen Diskussion wird dieses Thema häufig unter dem Stichwort „demografische Rendite“ geführt. „Demografische Rendite“ ist ein Kunstwort¹ und bezeichnet grundsätzlich Nutzenpotenziale, die sich aufgrund der Bevölkerungsentwicklung (Demografie) ergeben. In der Bildungspolitik beschreibt die „demografische Rendite“ den Effekt, den sinkende Schülerzahlen im Bildungsbereich haben können. Diese Rendite lässt sich als rechnerischer Lehrerüberhang in Stellen beziffern und in Kosten bewerten.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Entwicklung der Schülerzahlen und Lehrerstellen

Das Schülermaximum an den allgemeinbildenden öffentlichen Schulen wurde 2003 mit insgesamt 1.223.563 Schülern erreicht. Die Höchststände der einzelnen Schularten waren zeitlich verschieden. Bei den Grundschulen wurde das Maximum bereits 1998 (481.281) erreicht, bei den Haupt- und Werkrealschulen 2002, bei den Realschulen und Sonderschulen 2003. Hingegen stiegen die Schülerzahlen bei den Gymnasien bis 2010 weiter an.

Die Entwicklung der Schülerzahlen an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen im Geschäftsbereich des Kultusministeriums von 2000 bis 2011 zeigt Tabelle 1.

¹ Der Rechnungshof hält den Begriff der „demografischen Rendite“ an sich nicht für passend, da er falsche Konnotationen weckt. Er verwendet ihn hier nur, weil er sich in der politischen Diskussion bereits eingebürgert hat.

Tabelle 1: Entwicklung der Schülerzahlen an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen von 2000 bis 2011

Jahr	Allgemeinbildende Schulen ¹	Davon				
	Schülergesamt	Grundschulen	Haupt- und Werkrealschulen	Sonderschulen	Realschulen	Gymnasien ²
2000	1.210.179	471.596	207.836	40.411	220.065	270.271
2001	1.215.289	457.596	211.331	41.393	227.654	277.315
2002	1.218.476	448.647	211.975	41.991	232.738	283.125
2003	1.223.563	446.596	208.678	42.262	236.656	289.371
2004	1.219.922	444.470	201.144	41.618	236.631	296.059
2005	1.212.792	444.937	190.295	41.178	233.696	302.686
2006	1.199.698	440.228	178.734	40.396	233.485	306.855
2007	1.181.748	427.822	168.515	39.864	233.030	312.517
2008	1.158.075	411.583	157.984	39.400	234.338	314.770
2009	1.135.504	395.724	151.375	38.778	233.964	315.663
2010	1.112.138	379.434	146.765	37.895	231.946	316.098
2011 ³	1.092.084	368.269	141.593	37.425	231.181	313.616

¹ Ohne 2. Bildungsweg.

² Einschließlich Orientierungsstufen und Schulen besonderer Art.

³ Vorläufige Ergebnisse Stand 02/2012.

Die Lehrerstellen an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen sind von 2000 bis 2011 um 8.889 Stellen auf 77.178,5 Stellen (13 Prozent) gestiegen. In diesen Zahlen sind auch Lehrerstellen aus den Kapiteln „Allgemeine Schulangelegenheiten“ und „Qualitätsoffensive Bildung“ enthalten. Selbst im Jahr des Schülermaximums (2003) lag die Stellenzahl um 5.852 unter dem Stand von 2011.

In der vorletzten Legislaturperiode (2001 bis 2006) schuf die damalige Landesregierung insgesamt 5.500 neue Lehrerstellen für alle Schularten, um Maßnahmen wie die Einführung von G8, den Aufbau einer fest installierten Vertretungsreserve und die Einführung der Grundschulfremdsprache umzusetzen. Mit dem Beschluss des Landtags zur Qualitätsoffensive Bildung und zur Absenkung des Klassenteilers an Grundschulen auf 28 wurden zwischen 2009 und 2011 insgesamt weitere 3.364 neue Stellen im Bereich der allgemeinbildenden Schulen geschaffen.

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Lehrerstellen bei den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen von 2000 bis 2011.

Tabelle 2: Entwicklung der Lehrerstellen bei den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen von 2000 bis 2011

Jahr	Lehrerstellen Gesamtzahl	Davon			
		Grund-, Haupt- und Werkreal- schulen	Sonder- schulen	Realschulen	Gymnasien
2000	68.289,5	33.477,0	6.764,0	11.262,0	16.786,5
2001	68.291,5	33.481,0	6.763,0	11.261,0	16.786,5
2002	70.302,5	34.072,0	6.946,0	11.803,0	17.481,5
2003	71.326,5	34.272,0	7.041,0	12.224,0	17.789,5
2004	71.283,5	34.236,0	7.177,0	12.190,0	17.680,5
2005	71.727,0	34.498,0	7.207,0	12.079,0	17.943,0
2006	73.130,0	35.092,0	7.351,0	12.220,0	18.467,0
2007	73.239,5	34.708,0	7.381,0	12.355,0	18.795,5
2008	73.097,0	34.703,0	7.381,0	12.232,5	18.780,5
2009	74.189,5	34.389,5	7.458,0	12.576,5	19.765,5
2010	75.644,5	34.610,5	7.525,0	13.070,5	20.438,5
2011	77.178,5	35.637,5	7.525,0	13.345,5	20.670,5

Für die letzten Jahre ist folgender Trend festzustellen: Während die Lehrerstellen seit dem Jahr des Schülermaximums (2003) um rund 8 Prozent stiegen, nahm die Gesamtzahl der Schüler im gleichen Zeitraum um rund 10 Prozent ab.

Die Abbildung zeigt, ausgehend vom Basisjahr 2000, die gesamte prozentuale Veränderung der Schülerzahlen und der Lehrerstellen an den allgemeinbildenden öffentlichen Schulen.

Abbildung: Prozentuale Entwicklung der Schülerzahlen und der Lehrerstellen von 2000 bis 2011

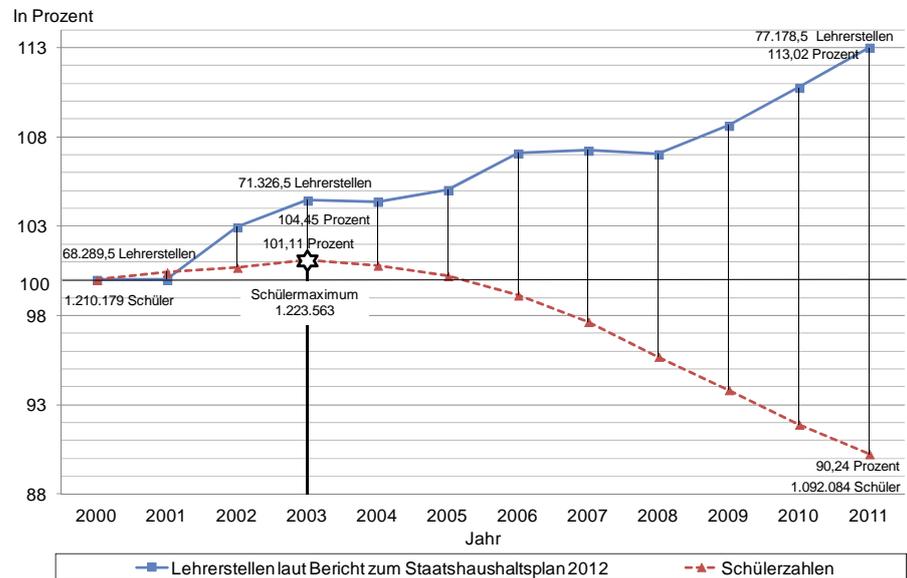


Tabelle 3 zeigt die Entwicklung des Verhältnisses der Schülerzahlen zu den Lehrerstellen.

Tabelle 3: Entwicklung des Verhältnisses Schülerzahlen zu Lehrerstellen bei den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen von 2000 bis 2011

Jahr	Allgemeinbildende Schulen	Davon			
		Grund-, Haupt- und Werkrealschulen	Sonderschulen	Realschulen	Gymnasien
2000	17,7	20,3	6,0	19,5	16,1
2001	17,8	20,0	6,1	20,2	16,5
2002	17,3	19,4	6,0	19,7	16,2
2003	17,2	19,1	6,0	19,4	16,3
2004	17,1	18,9	5,8	19,4	16,7
2005	16,9	18,4	5,7	19,3	16,9
2006	16,4	17,6	5,5	19,1	16,6
2007	16,1	17,2	5,4	18,9	16,6
2008	15,8	16,4	5,3	19,2	16,8
2009	15,3	15,9	5,2	18,6	16,0
2010	14,7	15,2	5,0	17,7	15,5
2011	14,2	14,3	5,0	17,3	15,2

2.2 Schülervorausrechnung

Das Statistische Landesamt veröffentlicht alle zwei Jahre Vorausrechnungen zur Entwicklung der Schülerzahlen in Baden-Württemberg. Die Datenbasis dieser Vorausrechnung ist die amtliche Schulstatistik des Schuljahres 2008/09. Für das Schuljahr 2011/12 wurden die vorläufigen Ist-Daten angesetzt.

Im Schuljahr 2011/12 besuchen 1.092.084 Schüler die öffentlichen allgemeinbildenden Schulen. Die Vorausrechnung für die künftigen Schuljahre zeigt, dass bereits im Schuljahr 2015/16 die Millionengrenze unterschritten wird. Für die kommenden zehn Jahre, bis zum Schuljahr 2021/22, wird ein weiterer Schülerrückgang auf 905.900 Schüler prognostiziert. Danach flacht der Schülerrückgang bis 2030/31 deutlich ab. Im Schuljahr 2030/31 werden voraussichtlich nur noch 873.200 Schüler diese Schulen besuchen. Im Betrachtungszeitraum beträgt der prognostizierte Schülerrückgang insgesamt 20 Prozent.

Tabelle 4 zeigt die Schülerzahlen und den prozentualen Schülerrückgang für die genannten Schuljahre.

Tabelle 4: Schülervorausrechnung bei den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen bis Schuljahr 2030/31 (ausgewählte Schuljahre)

Schuljahr	Schüler					Rückgang gegenüber Schuljahr 2011/12
	Grund-, Haupt- und Werkrealschulen	Sonderschulen	Realschulen	Gymnasien	Zusammen	In Prozent
2011/12 Vorläufiges IST	509.862	37.425	231.181	313.616	1.092.084	--
Vorausrechnung						
2015/16	477.300	34.500	210.300	260.300	982.400	10,04
2021/22	454.400	32.500	189.000	230.000	905.900	17,05
2030/31	439.800	31.300	182.000	220.100	873.200	20,04

Die Tabelle berücksichtigt nicht, mögliche Veränderungen des Schulwahlverhaltens ab 2012 (z. B. aufgrund der nicht mehr verbindlichen Grundschulempfehlungen).

2.3 Die „demografische Rendite“

Das Kultusministerium errechnet die „demografische Rendite“ mithilfe eines sogenannten Nettorechenmodells, einem Modell mit unterschiedlichen Abschlagsfaktoren. Dieses Modell leitet sich aus Empfehlungen des Gutachtens zur „Optimierung des Ressourceneinsatzes im Schulbereich des Landes Baden-Württemberg“ von 1995 ab. Das Gutachten wurde von einer externen Unternehmensberatung erstellt und sollte Lösungen zur ressourcensparenden Bewältigung des damals anstehenden Schülerbergs finden. Eine Empfehlung war, den errechneten Stellenmehrbedarf bei ansteigenden Schülerzahlen nicht zu 100 Prozent geltend zu machen. Vielmehr sollten wegen des Klassenauffülleffekts nur 66,6 Prozent berücksichtigt werden. 33,3 Prozent des rechnerischen Mehrbedarfs durften nicht angerechnet werden.

Wie vom Gutachten intendiert, wurden bei der Umsetzung des Verfahrens in den folgenden Jahren die verfügbaren Ressourcen effizienter genutzt. Die Klassenstärken nahmen zu, insbesondere bei den Realschulen und den Gymnasien. Um diesem Trend entgegenzuwirken, wurden ab dem Schuljahr 2002/03 bei wachsenden Schülerzahlen sogar 90 Prozent des rechnerischen Stellenmehrbedarfs berücksichtigt.

Soweit in den Schularten ein Schülerrückgang stattfand, wurden vom Ministerium allerdings lediglich 66,6 Prozent als rechnerischer Minderbedarf („demografische Rendite“) eingesetzt.

Diese Renditeberechnungen waren in der Praxis irrelevant, weil von vorneherein feststand, dass die Rendite nicht abgeschöpft wird. 2006 bestimmte die damalige Landesregierung ausdrücklich in einer Regierungserklärung, dass auch bei rückläufigen Schülerzahlen alle rechnerisch frei werdenden Lehrerstellen für bildungspolitische Maßnahmen verwendet werden sollten. Die rechnerische „demografische Rendite“ verblieb deshalb weiterhin im Bildungssystem.

Der Rechnungshof hat die möglichen Auswirkungen des Schülerrückgangs für die kommenden zehn Jahre, von 2012 bis 2022, betrachtet. An zwei Modellvarianten wurde der Umfang der rechnerischen Rendite nachvollzogen. Dem Nettorechenmodell des Kultusministeriums mit angepassten Schüler-Stellen-Kennzahlen wurde ein Bruttorechenmodell (ohne Abschlagsfaktoren und mit den Schüler-Stellenkennzahlen des Jahres 2003) gegenübergestellt.

Bei Anwendung des Nettorechenmodells beträgt die „demografische Rendite“ 8.500 Stellen und entspricht einem Finanzvolumen von 473 Mio. Euro. Bei Anwendung eines Bruttorechenmodells auf Basis der Kennzahlen von 2003 beträgt die rechnerische „demografische Rendite“ im genannten Zeitraum 14.100 Stellen und entspricht einem Finanzvolumen von 785 Mio. Euro.

2.4 Bewertung

Die Renditerechnungen zeigen, dass die angewandten Rechenmethoden mit unterschiedlichen Zu- und Abschlägen sowie Schüler-Stellen-Kennzahlen das Ergebnis möglicher „demografischer Renditen“ maßgeblich bestimmen. Insofern bilden alle Renditerechnungen die Bildungswirklichkeit nur modellhaft ab und bergen zusätzlich ein Prognoserisiko hinsichtlich der tatsächlichen Entwicklung der Schülerzahlen.

Das Nettorechenmodell des Kultusministeriums war in Zeiten anwachsender Schülerzahlen und für eine Übergangszeit bei Schülerrückgang zur Abfederung von Verschlechterungen der Unterrichtsversorgung durchaus berechnungsfähig. In Zeiten stetig sinkender Schülerzahlen ist nach Auffassung des Rechnungshofs ein Bruttorechenmodell sachgerechter. Ein Rechenmodell ohne geschätzte Zu- oder Abschläge kann das gesamte rechnerische Renditevolumen klarer aufzeigen.

Um dem Haushaltsgesetzgeber Entscheidungen im Stellenbereich des Kultusressorts auf einer klaren Informationsbasis zu ermöglichen, muss das Ministerium seine geplanten bildungspolitischen Maßnahmen definieren sowie zeitlich und personalwirtschaftlich priorisieren. Es muss mit transparenten Bedarfsberechnungen darlegen, welcher Stellenbedarf sich für die jeweilige politisch gewollte Maßnahme im Bildungsbereich zwingend ergibt. Dies könnte vom Kultusministerium zusammen mit dem Finanz- und Wirtschaftsministerium in einem Renditeverwendungskonzept geleistet werden. Zu beachten ist dabei, dass jede Neueinstellung einer Lehrkraft Finanzmittel des Landeshaushalts für mehrere Jahrzehnte bindet. Das Renditeverwendungskonzept sollte als Teil der produktorientierten Informationen in zukünftige Staatshaushaltspläne aufgenommen werden.

Aufschlussreich ist auch, wie sich die Lehrerstellen der allgemeinbildenden Schulen im Verhältnis zu den Gesamtpersonalstellen des Landeshaushalts entwickelt haben. Von 2000 bis 2011 gingen die Gesamtpersonalstellen um 3,4 Prozent (minus 7.365 Stellen) zurück, die Lehrerstellen im allgemeinbildenden Bereich stiegen im selben Zeitraum um 13,0 Prozent (plus 8.889 Stellen).

Eine Haushaltssanierung des Landes ist ohne die Einbeziehung des Personals aus dem Bildungsbereich nicht denkbar. Bei den notwendigen Einsparmaßnahmen ist aus Sicht des Rechnungshofs Folgendes anzumerken:

- Zum Zeitpunkt der höchsten Schülerzahlen 2003 kamen auf eine Lehrerstelle 17,2 Schüler, 2011 nur noch 14,2. Das Verhältnis Schülerzahlen zu Lehrerstellen hatte sich damit wesentlich verbessert.
- Legt man bei dieser vereinfachten Alternativbetrachtung die stark verbesserte Lehrerausstattung von 2011 zugrunde, so ergeben sich für die folgenden zehn Jahre (bis 2021) rechnerisch 13.100 abbaubare Stellen.
- Der Haushaltsgesetzgeber hat selbst schon im Staatshaushaltsplan 2012 im Bereich der Schulkapitel für allgemeinbildende Schulen 6.371 Stellen mit kw-Vermerk (künftig wegfallend) versehen.

3 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt,

- die Berechnung der „demografischen Rendite“ auf Basis eines Brutto-Rechenmodells vorzunehmen;
- ein mit dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft abgestimmtes Renditeverwendungskonzept zu entwickeln;
- Daten zur „demografischen Rendite“ sowie Ressourcenbedarfe der relevanten bildungspolitischen Maßnahmen in die produktorientierten Informationen künftiger Staatshaushaltspläne aufzunehmen;
- die „demografische Rendite“ zur Entlastung des Haushalts, insbesondere zum Vollzug der Stellen mit Wegfallvermerk (kw-Vermerke), zu verwenden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium merkt an, dass die Entwicklung der Schülerzahlen und die Entwicklung der Zahl der Lehrerstellen in den vergangenen Jahren aufgrund bildungspolitischer Schwerpunktsetzungen der jeweiligen Landesregierung nicht parallel verlaufen sei. Angesichts der künftig weiter sinkenden Schülerzahlen und der Notwendigkeit den Landeshaushalt zu sanieren, stimme das Ministerium zu, auch die „demografische Rendite“ mit zur Entlastung des Haushaltes einzusetzen. Weiterhin stimme es mit dem Rechnungshof überein, auch künftig bildungspolitische Erfordernisse aus der „demografischen Rendite“ zu bedienen. Über die Höhe des Einsparbetrages sei politisch zu entscheiden.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, Daten zur „demografischen Rendite“ in die produktorientierten Informationen künftiger Staatshaushaltspläne aufzunehmen werde vom Ministerium aus Gründen der Transparenz befürwortet. Auch sehe das Ministerium im Spannungsfeld zwischen Einsparvorgaben und bildungspolitischen Zielen die Notwendigkeit der Priorisierung von Maßnahmen.

Für eine Übergangszeit möchte das Ministerium weiterhin ein Drittel der „demografischen Rendite“ im System belassen, um bei den bislang vom Schülerrückgang weniger „profitierenden“ Schularten (vor allem Realschulen, Gymnasien und beruflichen Schulen) die „grundständige Unterrichtsversorgung“ zu verbessern.

Berufliche Privatschulen (Kapitel 0435 und 0922)

Die beruflichen Schulen mit Kopfsatzförderung sind mit den staatlichen Zuschüssen überfinanziert. Das Land sollte für diese Schulen die Zuschüsse nicht erhöhen.

1 Ausgangslage

In der öffentlichen Diskussion wird immer wieder geltend gemacht, Privatschulen seien unterfinanziert. Bereits 2007 stellten wir für die beruflichen Privatschulen, die einen jährlichen Zuschuss je Schüler erhalten (sogenannte Kopfsatzförderung), das Gegenteil fest. Sie waren überfinanziert. Dessen ungeachtet will das Land auch deren Förderung anheben.

2007 bezahlten diese Schulen ihre Lehrkräfte weit unter dem Niveau vergleichbarer öffentlicher Schulen. Einige Schulen verlangten überhöhte Schulgelder. Die angemessene Bezahlung der Lehrkräfte und moderate Schulgelder sind aber gerade Voraussetzungen für die Genehmigung einer Privatschule. Ein Großteil der untersuchten Schulen hätte nicht genehmigt werden dürfen, weil sie diese Voraussetzungen nicht erfüllten.

Unsere Erkenntnisse beziehen sich ausschließlich auf die beruflichen Privatschulen mit Kopfsatzförderung. Dieses Schulsegment expandiert überproportional. Seit 2008 entstanden rund 200 solcher Bildungsangebote neu. Möglicherweise haben die wirtschaftlichen Interessen der Schulträger diesen Trend begünstigt. Dies war für uns Anlass, das Thema 2011 noch einmal aufzugreifen. Wir untersuchten die Schulträger mit den meisten Neugründungen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die Schulen sind überfinanziert

2.1.1 Förderansatz des Landes

Das Land muss die privaten Schulträger finanziell unterstützen, soweit sie die Kosten des Schulbetriebs nicht mit Schulgeldern decken können. Dazu vergibt das Land Förderbeträge je Schüler (Kopfsätze). Bei deren Höhe orientiert es sich an den Kosten der entsprechenden öffentlichen Schulen. Die Kosten der privaten Schulträger sind für solche Berechnungen nicht relevant.

Die Kopfsätze der untersuchten Schulen entsprachen 2009 einem Kostendeckungsgrad von 70,5 Prozent im Vergleich zu den Kosten öffentlicher Schulen. Aus dem Kostendeckungsgrad kann nicht abgeleitet werden, inwieweit die tatsächlichen Kosten der privaten Schulträger gedeckt sind. Dennoch soll die Förderung auf 80 Prozent der Kosten öffentlicher Schulen angehoben werden. Die Landesregierung selbst wies bereits 2009 in einer Mitteilung an den Landtag (Landtagsdrucksache 14/5590, Seite 4) darauf

hin, dass dieser „politisch angestrebte Kostendeckungsgrad von 80 Prozent“ verfassungsrechtlich nicht erforderlich sei.

2.1.2 Tatsächlicher Kostendeckungsgrad der Zuschüsse

Eine Personalstelle an öffentlichen beruflichen Schulen kostet nach den Berechnungen des Kultusministeriums von 2009 jährlich 70.446 Euro. Die vergleichbaren Personalkosten privater Schulträger für ein Deputat von 25 Wochenstunden betragen durchschnittlich 33.723 Euro. Dieses ist der Mischwert aus den tatsächlich gezahlten Gehältern, zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherung und den Honoraren. Für die Sachkosten der privaten Schulträger unterstellen wir gleich hohe Kosten wie an öffentlichen Schulen.

Die tatsächlichen Gesamtkosten der privaten Schulträger (Personal- und Sachkosten) betragen 58,4 Prozent der Kosten der öffentlichen Schulen. Nachdem die Privatschulen Zuschüsse von 70,5 Prozent der Kosten für öffentliche Schulen erhalten, entsprechen die Kopfsätze einer Förderung von 121 Prozent (Berechnung 70,5 Prozent : 58,4 Prozent). Die staatlichen Zuschüsse übersteigen damit die Gesamtkosten der privaten Schulträger um 21 Prozent (Überdeckung).

Bei den Schulen für Gesundheitsfachberufe reichen nach Auffassung des Sozialministeriums die Kopfsätze nicht aus. Diese Schulen seien nicht mit öffentlichen Schulen aus dem Geschäftsbereich des Kultusministeriums vergleichbar. Sie würden wegen sehr kleiner Lerngruppen mehr Personal benötigen und hätten wegen teurer Ausstattungen höhere Sachkosten. Ob diese Argumente zutreffen, haben wir nicht untersucht.

2.2 Detailergebnisse zu den Lehrkräften und Schulgeldern

Die Personalkosten und die Schulgelder sind wesentliche Parameter für die finanzielle Situation der Schulträger. Gleichzeitig sind eine angemessene Bezahlung der Lehrkräfte und moderate Schulgelder Voraussetzungen für die Genehmigung und staatliche Förderung einer Privatschule. Wir untersuchten beide Kriterien bei zehn Schulträgern mit 2.000 Lehrkräften und einem Unterrichtsvolumen von 23.000 Wochenstunden. Die folgenden Detailergebnisse zeigen die Diskrepanz zwischen den Genehmigungsvoraussetzungen nach dem Privatschulrecht und den tatsächlichen Verhältnissen.

2.2.1 Bezahlung der festangestellten Lehrkräfte

Nach dem Privatschulrecht muss die wirtschaftliche Stellung festangestellter Lehrkräfte „genügend gesichert sein“. Deshalb darf die Bezahlung nicht wesentlich hinter dem öffentlichen Niveau zurückstehen. Eine konkretere rechtliche Vorgabe fehlt. Die Rechtsprechung und die Literatur akzeptieren eine Abweichung nach unten bis zu 20 Prozent.

Die durchschnittlichen Monatsbruttogehälter für ein Deputat von 25 Wochenstunden reichten trägerbezogen von 2.461 Euro bis 4.000 Euro. Der Durchschnittswert lag bei 3.100 Euro.

2.2.2 Situation der freien Mitarbeiter

Der Unterricht wurde zu 67 Prozent von freien Mitarbeitern auf Honorarbasis gehalten. Privatschulrechtlich ist bei „nebenamtlichen und nebenberuflichen“ Lehrkräften die Höhe der Bezahlung unbeachtlich. Offen ist jedoch, wann eine Tätigkeit noch „nebenamtlich“ beziehungsweise „nebenberuflich“ ausgeübt wird. An öffentlichen beruflichen Schulen sind Nebentätigkeiten bis zu fünf Wochenstunden erlaubt.

Im Geschäftsbereich des Kultusministeriums unterrichteten 72 Prozent der freien Mitarbeiter mehr als fünf Wochenstunden. Jeder dritte freie Mitarbeiter unterrichtete über 12,5 Wochenstunden und damit mehr als die Hälfte eines öffentlichen Vollzeit-Deputats; 76 freie Mitarbeiter unterrichteten sogar über 25 Wochenstunden und damit mehr als ein Vollzeit-Deputat.

Der durchschnittliche Honorar-Stundensatz aller Schulträger liegt unter 30 Euro. Zuschläge für Zusatzaufgaben sind darin bereits enthalten. Honorare werden nur für tatsächlich gehaltenen Unterricht bezahlt. In Ferienzeiten haben freie Mitarbeiter keine Honorareinnahmen.

2.2.3 Schul- und Unterrichtsqualität

11 Prozent des gesamten Unterrichts wurden von Lehrkräften (festangestellte und freie Mitarbeiter) gehalten, die über 30 Wochenstunden unterrichteten. Bei den letzten rund 400 Unterrichtsbesuchen benotete das Regierungspräsidium Stuttgart die methodisch-didaktische Leistung bei nahezu der Hälfte der Lehrkräfte mit 3,5 oder schlechter. Auch bleibt eine höhere Fluktuation der Lehrkräfte nicht ohne Auswirkungen auf die Unterrichtsqualität. Bei einzelnen Schulträgern waren zwischen dem Schuljahresbeginn im Herbst 2010 und dem Frühjahr 2011 bereits 8 Prozent der Lehrkräfte ausgeschieden.

2.2.4 Schulgeld (Sonderungsverbot)

Das Schulgeld darf nicht zu einer Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern führen (Sonderungsverbot). Eine betragsmäßige Vorgabe fehlt. Die Rechtsprechung hat sich in den letzten Jahren bei einem durchschnittlichen monatlichen Schulgeld von 150 Euro eingependelt. Mitte 2010 verlagerte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Grenze mit 70 Euro monatlich deutlich nach unten. Dieses Urteil wurde Ende 2011 im Revisionsverfahren aufgehoben und zur erneuten Verhandlung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Die Schulabteilungen der Regierungspräsidien und das Sozialministerium legten sich auf die Grenze von 150 Euro fest. Das Kultusministerium selbst traf wegen der wechselnden Rechtsprechung bisher keine Entscheidung.

Die untersuchten Schulen im Geschäftsbereich des Kultusministeriums erheben monatliche Schulgelder bis zu 300 Euro. Alle Größenordnungen sind gleichmäßig vertreten. Dem Kultusministerium sind diese Beträge spätestens seit unserer Prüfung 2007 bekannt.

Bei den Schulen für die Gesundheitsfachberufe sind die Schulgelder seit jeher besonders hoch. Sie betragen bis auf eine Ausnahme mehr als 150 Euro monatlich. Die Logopädieschulen verlangen mit Beträgen von 390 Euro bis 715 Euro am meisten. Bundesweit sind die Schulgelder ähnlich hoch. Das Sozialministerium rechtfertigt die Schulgeldhöhe mit den hohen Kosten der Schulträger.

2.3 Bewertung

Der Förderansatz des Landes unterstellt, die privaten Schulträger hätten vergleichbar hohe Kosten wie öffentliche Schulen. Diese Annahme trifft zumindest bei den beruflichen Schulen mit Kopfsatzförderung im Geschäftsbereich des Kultusministeriums nicht zu. Die geringen Personalkosten dieser Schulen führen zur Überfinanzierung. Mögliche Schulgeldeinnahmen, die noch nicht eingerechnet sind, verstärken diesen Effekt. Die derzeitigen Zuschüsse reichen auch dann aus, wenn Lehrkräfte angemessen bezahlt werden und kein überhöhtes Schulgeld erhoben wird.

Es gibt weder sachliche noch rechtliche Gründe, die Zuschüsse für diese Schulen im Geschäftsbereich des Kultusministeriums anzuheben. Gegen eine Erhöhung allein aus politischen Gründen spricht, dass die Schulträger ihre Lehrkräfte schlecht bezahlen. Bei den Schulen für Gesundheitsfachberufe sind weitere Untersuchungen erforderlich.

Die Mehrzahl der Lehrkräfte befindet sich nach den Kriterien des Privatschulrechts in einer wirtschaftlich unsicheren Lage. Die hohe Fluktuation der Lehrkräfte und die teilweise überhöhten Unterrichtsverpflichtungen beeinträchtigen die Schul- und Unterrichtsqualität.

Eine Schulgeldobergrenze von 150 Euro monatlich wäre angesichts der Rechtsprechung vertretbar. Gemessen daran verletzen viele Schulen das Sonderungsverbot, bei den Gesundheitsfachberufen praktisch alle Schulen sogar gravierend. Das Sonderungsverbot ist auch dann einzuhalten, wenn sich Schulträger unzureichend finanziert sehen.

Somit erfüllen viele der untersuchten Schulen die Voraussetzungen für die Genehmigung einer Privatschule nicht. Allerdings fehlen den Regierungspräsidien konkrete Vorgaben für die Genehmigungspraxis. Klärungsbedürftig ist, wie mit bereits genehmigten Schulen verfahren werden soll.

3 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt,

- die Kopfsätze der beruflichen Privatschulen nicht anzuheben;
- zu prüfen, ob für die Schulen für Gesundheitsfachberufe aufgrund deren Besonderheiten im Schulbetrieb eigenständige Kopfsätze erforderlich sind;
- für das Genehmigungsverfahren der beruflichen Privatschulen konkret festzulegen:
 - ab wann eine Bezahlung der Lehrkräfte wesentlich vom öffentlichen Niveau abweicht,
 - ab welcher Wochenstundenzahl die Tätigkeit freier Mitarbeiter keine Nebentätigkeit mehr ist und
 - ab welchem Betrag ein Schulgeld das Sonderungsverbot verletzt;
- zu klären, wie die konkretisierten Genehmigungskriterien bei den bereits genehmigten beruflichen Privatschulen durchgesetzt werden können.

4 Stellungnahme der Ministerien

Das Kultusministerium merkt an, die Prüfung sei nicht repräsentativ. Deshalb können die Aussagen zum Zuschussbedarf der Schulträger nicht verallgemeinert werden.

Das Kultusministerium und Sozialministerium beabsichtigen, ein Rechtsgutachten in Auftrag zu geben, das u. a. die Höhe der Vergütung von Lehrkräften, die Kriterien zur Definition, ab welchem Unterrichtsumfang Lehrkräfte nicht mehr auf Honorarbasis beschäftigt werden dürfen, und die Durchsetzung von neu definierten Kriterien bei bestehenden Schulen klären soll. Danach werde über das weitere Vorgehen entschieden.

Einzelplan 05: Justizministerium

Gemeinsame Datenverarbeitungsstelle der Justiz (Kapitel 0502, 0503, 0511 und 0512)

Die Gemeinsame DV-Stelle der Justiz sollte nur einem Oberlandesgericht zugeordnet und in das geplante IT-Systemhaus des Landes integriert werden. Das Justizministerium sollte eine qualifizierte und realitätsnähere IT-Rahmenplanung erstellen.

Nach der Neuorganisation der DV-Stelle und nach Abschluss der Einführung von forumSTAR bis 2015 können 60 Vollzeitäquivalente bei der DV-Stelle eingespart werden.

1 Ausgangslage

Aufgaben auf dem Gebiet der Informationstechnik (IT) in der Justiz nehmen das Justizministerium, die „Gemeinsame DV-Stelle der Justiz“ beim Oberlandesgericht Stuttgart (DV-Stelle) als IT-Fachzentrum sowie mehrere kleine IT-Einrichtungen, der interne Outsourcingpartner Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg, ein externer Outsourcingpartner sowie mehrere Softwarehäuser wahr.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuständigkeiten

Die von vielen Stellen in der Justiz wahrgenommenen IT-Aufgaben sind nicht eindeutig zugeordnet und stringent gegeneinander abgegrenzt, insbesondere zwischen DV-Stelle und Ministerium. Wer die Projektträgerfunktion im Sinne der E-Government-Richtlinien hat, wer Projektentwicklungsstelle ist und wer für die Ausgaben Verantwortung trägt, ist nicht klar geregelt.

2.2 IT-Budget

Der Justiz standen für IT-Aufgaben 2009 und 2010 insgesamt 86,6 Mio. Euro zur Verfügung. Ausgegeben wurden 65 Mio. Euro. Weil damals fremdvergebene Leistungen unzureichend erbracht worden waren, wurden Rechnungen nicht oder nur mit deutlichen Abschlägen bezahlt. Das Ministerium hat dargelegt, dass mit den nicht ausgegebenen Beträgen allgemeine Einsparauflagen auch außerhalb des IT-Sektors anteilig erbracht

wurden. Danach verbliebene Reste wurden ins Folgejahr übertragen. 2011 hatte sich die Zusammenarbeit stabilisiert und 41,9 Mio. Euro waren nahezu vollständig abgeflossen.

2.3 Organisation der Gemeinsamen Datenverarbeitungsstelle der Justiz

Die DV-Stelle ist in Stuttgart, Karlsruhe und weiteren Städten räumlich sehr zersplittert untergebracht. Sie wird von einer „Doppelspitze“ und insgesamt drei Leitungsebenen geleitet und ist in elf Gruppen gegliedert. Die beiden Präsidenten der Oberlandesgerichte Stuttgart und Karlsruhe sind Beauftragte für den Haushalt und nehmen Personalverantwortung wahr. Sowohl für den Haushalt als auch für das Personal und für Beschaffungen gibt es in der DV-Stelle Doppelstrukturen. Ihre „Niederlassungen“ in Stuttgart und Karlsruhe sind durch jeweils eigene Netzdomänen technisch gegeneinander abgeschottet.

Die Aufbauorganisation ist nicht fachbezogen. Die „Gemeinsame DV-Stelle der Justiz“ besteht faktisch aus zwei DV-Stellen, eine beim Oberlandesgericht Stuttgart und eine beim Oberlandesgericht Karlsruhe. Diese Organisationsform erfordert ein hohes Maß an Abstimmung und Kommunikation.

Die Verantwortungsbereiche gegenüber dem Ministerium sind nicht ergebnisorientiert abgegrenzt. Die Leitung der DV-Stelle soll für Projektergebnisse verantwortlich sein, die Projektleiter für umfangreiche Fachverfahren sind aber dem Ministerium unterstellt.

Eine Neuorganisation mit klarer Kompetenzzuweisung ist erforderlich. Doppelstrukturen müssen abgebaut und die Gruppen nach den Kunden standortübergreifend organisiert werden. Zudem müsste die DV-Stelle eindeutig einem Oberlandesgericht zugeordnet werden. Sie hätte dann keine „Doppelspitze“ mehr, könnte aber Niederlassungen in mehreren Städten haben. Durch die Neuorganisation könnten acht Vollzeitäquivalente eingespart werden.

Der Landtag hat am 17.12.2009 (Landtagsdrucksache 14/5503) die Landesregierung ersucht, die beiden Landesrechenzentren (Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg und Landeszentrum für Datenverarbeitung) innerbetrieblich zu konsolidieren sowie diese Rechenzentren und weitere Organisationseinheiten aus der gegliederten IT-Landschaft - soweit rechtlich zulässig - in einem einheitlichen Systemhaus mit mehreren Betriebsstätten stufenweise zusammenzuführen. Das Systemhaus soll einem IT-Gesamtverantwortlichen zugeordnet werden.

Sobald die Landesregierung dieses Systemhaus errichtet hat, müsste die DV-Stelle als Abteilung dorthin überführt werden.

2.4 Personaleinsatz

2001 hatte die DV-Stelle 80 Vollzeitäquivalente. Zum Zeitpunkt der Erhebung hatte sie 187 Mitarbeiter mit einem Beschäftigungsumfang von 161 Vollzeitäquivalenten sowie zwei vollbeschäftigte externe Berater auf Dauer. Davon arbeiteten 110 Personen am Standort Stuttgart, 55 am Standort

Karlsruhe und 24 an anderen Standorten. Die Personalkosten betragen - ohne die externen Mitarbeiter - jährlich 13,1 Mio. Euro. Die meisten Mitarbeiter waren zur DV-Stelle abgeordnet. Die Leitung wechselte im Durchschnitt alle vier Jahre. Da sowohl die Leitung als auch die Mitarbeiter in der Regel keine Informatikausbildung hatten, war die Einarbeitungszeit entsprechend lang. Die Verweildauer für die fachlich notwendige Mitarbeit in der DV-Stelle war im Ergebnis dann zu kurz.

86 Prozent der erbrachten Arbeitszeit entfielen auf IT-Tätigkeiten und damit Fachaufgaben. Davon waren 135 Vollzeitäquivalente für die Fachanwendungen eingesetzt, davon mehr als die Hälfte für forumSTAR.

2.5 Planung, Steuerung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Der IT-Leitstelle im Ministerium obliegt die Erstellung einer Rahmenplanung als mittel- bis langfristiges Managementkonzept, das Potenziale ausloten und Perspektiven aufzeigen soll. Sie sollte Aussagen zu Verantwortlichkeiten, Entscheidungsstrukturen, Funktionsrollen, zu Entwicklung, Betreuung und Betrieb der Fachverfahren, zu Methoden und Standards, zu zeitlichen Zielen und zur Priorisierung enthalten. Daraus sind dann am Haushalt orientierte konkrete operative, mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterlegte, Projektpläne abzuleiten. Das Land hat das Informationssystem für Informationstechnik luK-IS eingeführt. Die vom Ministerium dort eingestellten 35 Vorhabensanzeigen von 2009 bis 2011 wiesen einen eigenen Personaleinsatz von knapp 600 Personenjahren aus. Der DV-Stelle standen in diesem Zeitraum aber nur 480 Personenjahre zur Verfügung. Mithin erfüllten weder die Vorhabensanzeigen noch andere Planungsunterlagen des Ministeriums die Anforderungen an eine Rahmenplanung.

Ein wichtiges Planungs- und Steuerungsinstrument von Projekten sind nach § 7 Landeshaushaltsordnung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Projektbeginn sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gab es nur zu punktuellen Maßnahmen, Erfolgskontrollen in der Regel gar nicht. So wurde nicht geprüft, wie sich die Zusammenführung der Registergerichte und die Einführung von regisStar ausgewirkt haben. Seit vier Jahren wird forumSTAR eingeführt, ohne dass bislang die Auswirkungen auf den Personalbedarf und damit auf den Haushalt untersucht wurden.

Das Ministerium sollte deshalb eine über seine vorhandenen Einzelplanungen hinausgehende Rahmenplanung erarbeiten, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchführen. Über eine spezielle Organisationseinheit dazu verfügt das Ministerium. Aus der Finanzbuchhaltung und der Kosten- und Leistungsrechnung lässt das Ministerium bislang keine Kennzahlen zur Steuerung der IT bilden.

2.6 IT-Fachverfahren in der Justiz

Der Automationsgrad ist bei den Registergerichten und beim Mahngericht gut. Bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit war das Fachverfahren Sijus seit 1988 bei 40 größeren Amtsgerichten im Einsatz und unterstützte dort die Büroarbeit in Zivil-, Familien- und Vollstreckungssachen. Seit 1998 war das

Fachverfahren HADES bei den Oberlandesgerichten, den Landgerichten und 79 Amtsgerichten bei Zivil- und Strafverfahren im Einsatz. In Zivilverfahren setzte die Justiz für eine Aufgabe damit parallel zwei verschiedene Verfahren ein. Beide Fachverfahren deckten nicht das ganze Aufgabenspektrum der ordentlichen Gerichtsbarkeit ab und sind technisch veraltet. Deshalb hatte die Justiz das Fachverfahren JUSTUS bei einem externen Outsourcingpartner beauftragt. Dieser Versuch ist jedoch gescheitert und hat die Büroautomation um Jahre zurückgeworfen. Um alle Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit mit einer einheitlichen Software ausstatten zu können, hat sich die Justiz daraufhin entschieden, das in Kooperation unter bayrischer Federführung entwickelte Fachverfahren forumSTAR einzuführen.

Die Entscheidung für forumSTAR war im Ansatz richtig und ist sinnvoll nicht mehr umkehrbar. Allerdings versuchte die Justiz, zu viele Fallkonstellationen abzubilden. Das machte das Fachverfahren komplex. Bei HADES hingegen wurden 80 Prozent der häufigsten Verfahrensabläufe abgedeckt. Ob die Komplexität von forumSTAR für den Alltagsbetrieb in den Gerichten zielführend und wirtschaftlich ist, hat die Finanzkontrolle in dieser Prüfung nicht untersucht.

Die Einführung von forumSTAR begann 2007. Bis Ende 2011 war forumSTAR erst bei 35 Prozent der Amtsgerichts-Abteilungen eingeführt. Mit der Einführung bei den Landgerichten und den Oberlandesgerichten wurde noch nicht begonnen. Der Projektlenkungsausschuss ging noch im Juli 2011 davon aus, dass die Fachgruppe Vollstreckung voraussichtlich erst 2016 bei den Amtsgerichten fertig sein wird. Im Prüfungsverfahren hat das Ministerium jedoch zugesagt, die Einführung in der gesamten ordentlichen Gerichtsbarkeit bis 2015 abzuschließen.

Ursache für den zu langen Einführungszeitraum ist zum einen die Komplexität des Verfahrens, zum anderen aber auch die hohe Zahl der erstinstanzlichen Gerichte. Der Rechnungshof hatte bereits in der Denkschrift 1998 darauf hingewiesen, dass die kleinteilige Gerichtsstruktur in Baden-Württemberg zu einem höheren Personaleinsatz führt und eine Überprüfung der Gerichtsstruktur angeregt. Seither hat sich die Zahl der Amtsgerichte (108) nicht geändert. Bei weniger Standorten wäre die Einführung von Fachverfahren weniger aufwendig.

Bis Mitte 2011 waren in der Kosten- und Leistungsrechnung für forumSTAR 23 Mio. Euro aufgelaufen. Eine Vollkostenrechnung müsste aber um weitere Positionen ergänzt werden. Endet die Einführung 2015, werden bis dahin Ausgaben von 31 Mio. Euro aufgelaufen sein.

Durch die lange Einführungsdauer von forumSTAR besteht die Gefahr, dass das Verfahren veraltet ist, wenn es die zuletzt auszustattenden Gerichte erreicht. Die Einführung eines Fachverfahrens darf sich nicht über neun Jahre erstrecken, auch wenn es komplex ist. Nach der Einführung von forumSTAR können 52 Vollzeitäquivalente wegfallen, weil insbesondere Aufwände für die Übernahme von Daten und die Pflege von Altverfahren sowie die Vor-Ort-Betreuung im Rahmen der Verfahrenseinführung entfallen. Zusätzlich können Sachausgaben eingespart werden.

3 Empfehlungen

Die IT der Justiz muss fortentwickelt werden. Dazu sollte die DV-Stelle in einer ersten Stufe neu aufgebaut werden, nur einem der beiden Oberlandesgerichte unterstellt sein und aus folgenden Gruppen bestehen:

- Haushalt und Organisation,
- Technik,
- Staatsanwaltschaften, Notariate und Grundbuchämter,
- Ordentliche Gerichtsbarkeit,
- Automatisiertes Mahnverfahren,
- Handelsregister und
- forumSTAR + Altverfahren.

Sobald die Landesregierung auf der Basis des Landtags-Ersuchens ein einheitliches Systemhaus errichtet hat, sollte die so neu organisierte DV-Stelle in eine Abteilung dieses Systemhauses überführt werden. Dasselbe gilt für die anderen IT-Organisationseinheiten der Justiz (z. B. im Vollzug und bei den Fachgerichten).

Unabhängig von der Organisationsform muss die IT in der Justiz besser als bisher gesteuert werden, insbesondere durch Kennzahlen und eine umfassende IT-Rahmenplanung, die auch eine Priorisierung der angemeldeten Vorhaben enthält. Das Ministerium muss auf der Basis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Erfolgskontrollen durchführen.

Die Einführung von forumSTAR sollte beschleunigt werden. Dies ist ohne zusätzlichen Personaleinsatz zu erreichen, wenn der sehr hohe Schulungs- und der Vor-Ort-Betreuungsaufwand reduziert werden.

Werden die Empfehlungen umgesetzt, ergibt sich bei der DV-Stelle ein Einsparpotenzial von 60 Vollzeitäquivalenten.

Nachdem forumSTAR schon seit vier Jahren bei den Amtsgerichten eingeführt wird, muss das Ministerium eine Personalbemessung auf Basis der neuen Arbeitsabläufe durchführen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium teilte mit, es habe ohnehin eine Organisationsuntersuchung vorgesehen. Sie sei aber mit Blick auf die Rechnungshof-Untersuchung zurückgestellt worden. Die Justiz werde auch Kennzahlen für die IT-Steuerung entwickeln, bestehende Planungen zu einer Rahmenplanung zusammenfassen sowie Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Erfolgskontrollen vermehrt durchführen.

Die Verteilung des IT-Sachmittelhaushalts auf viele Stellen entspreche der Justizstruktur und sei wirtschaftlich. Eine Zusammenfassung bei einem Oberlandesgericht würde den Abstimmungsaufwand erhöhen.

Die Aufforderung des Rechnungshofs, die DV-Stelle der Justiz als eine Abteilung im künftigen Systemhaus des Landes zu führen, lehne das Ministerium ab. Zweifel seien angebracht, ob eine zentralistisch angelegte Großbehörde fachlich und organisatorisch so ausgerichtet werden könnte, dass sie die IT für unterschiedlichste Bereiche fachlich, technisch und wirtschaftlich sinnvoll betreiben könne.

Das Scheitern des Fachverfahrens JUSTUS sei nicht der Justiz anzulasten, sondern dem mit der Umsetzung beauftragten Unternehmen.

forumSTAR sei die führende Justizsoftware in Deutschland. Der hohe Schulungsaufwand hinge auch mit der Notwendigkeit, die Richterschaft zu überzeugen, und mit der Komplexität der Software zusammen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen sei rückblickend eine signifikant schnellere Einführung kaum möglich gewesen.

Bei der Kritik wegen fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehle es an der Darlegung, dass forumSTAR eine notwendige Ersatzbeschaffung sei und regisStar aufgrund einer EU-Richtlinie zwingend geboten war.

Nach Abschluss der laufenden Projekte könne der Personalkörper der Gemeinsamen DV-Stelle reduziert werden. Der vom Rechnungshof prognostizierte Wegfall von 60 Vollzeitäquivalenten sei jedoch zu hoch, weil auch künftig Anpassungen und Weiterentwicklungen Personalaufwand erforderten.

5 Schlussbemerkung

Die IT der Justiz ist komplex. Trotz eines ohne Zweifel hohen Engagements der operativen Ebene ist deshalb eine übergreifende Rahmenplanung und Steuerung von zentraler Bedeutung. Die Defizite können durch die vom Justizministerium zugesagten Maßnahmen künftig verringert werden, wenn zeitnah gehandelt wird.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können nicht damit entschuldigt werden, dass es sich bei forumSTAR um eine Ersatzbeschaffung handelt. forumSTAR ersetzt nicht nur vorhandene Fachverfahren wie HADES, sondern geht weit darüber hinaus. Außerdem verlangt § 7 Landeshaushaltsordnung, dass auch Ersatzbeschaffungen und auch durch EU-Richtlinien erforderliche elektronische Verfahren wirtschaftlich umgesetzt und die Auswirkungen in Erfolgskontrollen dokumentiert werden. Nach Abschluss der laufenden Projekte, insbesondere nach Abschluss der Einführung von forumSTAR 2015 muss das dann nicht mehr erforderliche Personal abgebaut werden.

Wenn neue Projekte, Weiterentwicklungen und Anpassungen Personal erfordern, müssen hierfür Personalbedarfsberechnungen durchgeführt werden.

Die Ablehnung, die DV-Stelle in das künftige Systemhaus zu überführen, widerspricht dem einstimmigen Landtagsbeschluss vom 17.12.2009.

Einzelplan 06: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft

Betätigungsprüfung bei der Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg mbH (Kapitel 0620)

Die Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg mbH hat ihre Gewinne später als möglich und nicht vollständig an den Landeshaushalt ausgeschüttet. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren hierfür noch 4 Mio. Euro verfügbar. Die Landesregierung sollte klar und verbindlich regeln, wann und in welchem Umfang verfügbare Gewinne der Beteiligungsgesellschaft auszuschütten sind.

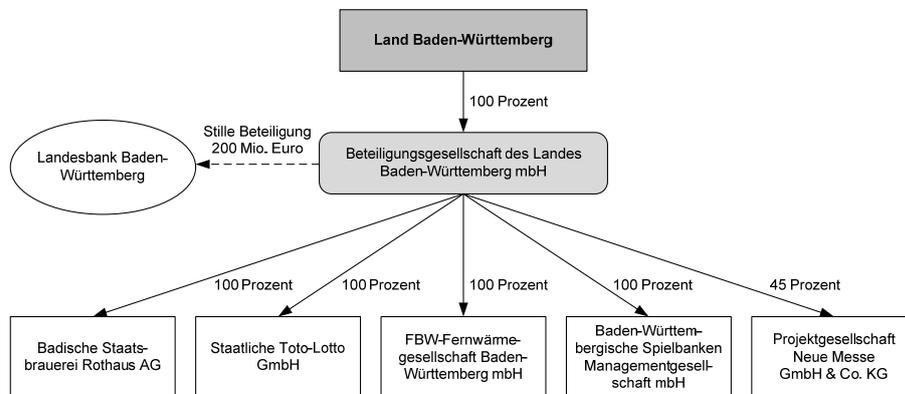
Die Holdingstruktur führt zu Kosten von mindestens 1,1 Mio. Euro jährlich. Zu prüfen ist, ob und wie diese Kosten durch eine Neustrukturierung der Beteiligungen des Landes vermieden oder kompensiert werden können. Die von vielen Einzelentscheidungen der letzten Jahre und Jahrzehnte geprägte Struktur sollte unter einem konzeptionell-ganzheitlichen Blickwinkel überdacht werden.

1 Ausgangslage

Das Land hatte 1983 mehrere seiner Unternehmensbeteiligungen in einer sogenannten Holding, der Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH, zusammengefasst. Darunter befanden sich auch Geschäftsanteile der Vorgängergesellschaften der EnBW Energie Baden-Württemberg AG (EnBW). Damals begründete das Finanzministerium diese Holdingkonstruktion auch mit steuerlichen Vorteilen.

Im Zusammenhang mit dem Verkauf der EnBW-Anteile 1999 entstand die Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg mbH (Gesellschaft). Sie ging aus der oben genannten Holding im Wege der Abspaltung von vier Unternehmensbeteiligungen hervor. Später erwarb die Gesellschaft auch die Geschäftsanteile an der Projektgesellschaft Neue Messe GmbH & Co. KG, Stuttgart sowie eine stille Einlage bei der Baden-Württembergischen Bank AG, heute Landesbank Baden-Württemberg. Die Beteiligungsstruktur ist aus der Abbildung ersichtlich.

Abbildung: Beteiligungsstruktur der Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg mbH (Stand 01.01.2011)



Gegenstand der Gesellschaft sind der Erwerb, die Verwaltung und die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen im Interesse des Landes. Die Gewinne der Gesellschaft resultieren aus Ausschüttungen ihrer Beteiligungen. Zu den bedeutendsten Beteiligungserträgen im Prüfungszeitraum (2005 bis 2010) gehörten:

- 17 Mio. Euro jährlich von der Badischen Staatsbrauerei Rothaus AG,
- 13,4 Mio. Euro jährlich (bis 2008) aus der stillen Beteiligung an der Landesbank Baden-Württemberg und
- 1,6 Mio. Euro jährlich von der Staatlichen Toto-Lotto GmbH.

Die Gesellschaft verfügt über kein eigenes Personal. Die Geschäftsführung und alle übrigen Aufgaben werden von Bediensteten des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft erledigt. Die Gesellschaft und das Land haben hierüber einen Geschäftsbesorgungsvertrag abgeschlossen. Geschäftsführer sind der Amtschef und der für die Beteiligungsverwaltung zuständige Abteilungsleiter des Ministeriums.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gewinnverwendung

2.1.1 Gewinnentwicklung und Ausschüttungen

Die Gesellschaft erzielte mehrere Jahre in Folge Gewinne im zweistelligen Millionenbereich. Diese Gewinne verblieben jahrelang größtenteils im Unternehmen. Aus dem Ergebnis 2009 unterblieb die Ausschüttung ganz. Der Bilanzgewinn ist im Wesentlichen durch Gewinnvorträge von 53,1 Mio. Euro (2005) auf 121,8 Mio. Euro (2010) angewachsen. Erst 2011 wurden 71,6 Mio. Euro aus dem Ergebnis 2010 ausgeschüttet. Regelungen zur Abführungspflicht von Gewinnen an den Landeshaushalt bestehen nicht.

Ein konkreter Bedarf für das bis 2010 angesammelte Kapital ist in den Wirtschaftsplänen der Gesellschaft nicht ausgewiesen. Bereits bei der Prüfung

des Jahresabschlusses 2007 kündigte der Abschlussprüfer an, in seinem Bericht über die erweiterte Abschlussprüfung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz flüssige Mittel von 75 Mio. Euro als nicht betriebsnotwendiges Vermögen zu benennen. Dies hielt er nach dem Ergebnis der Schlussbesprechung mit dem Ministerium nicht aufrecht.

Die 2011 beschlossene Ausschüttung von 71,6 Mio. Euro bestätigt aus unserer Sicht diese ursprüngliche Einschätzung des Abschlussprüfers. Über Jahre hinweg verblieben bei der Gesellschaft Gewinne, über die der Haushaltsgesetzgeber hätte verfügen können, wenn sie ausgeschüttet worden wären. Aus der Finanzplanung der Gesellschaft ergibt sich, dass Mitte 2012 (also nach der Ausschüttung von 71,6 Mio. Euro) noch mehr als 4 Mio. Euro flüssige Mittel verfügbar sein werden.

2.1.2 Ausschüttungsverhalten und steuerliche Folgen

Wenn die Gesellschaft ihre Gewinne an das Land ausschüttet, muss sie davon Kapitalertragsteuer abführen. Bis 2007 betrug der Kapitalertragsteuersatz auf Ausschüttungen von Beteiligungen der öffentlichen Hand 10 Prozent. Mit der Unternehmensteuerreform 2008 wurde dieser Steuersatz auf 15 Prozent erhöht. Steuerexperten hatten daher geraten, noch in 2007 abschöpfende Ausschüttungen beziehungsweise Vorwegausschüttungen vorzunehmen. Die Gesellschaft hätte Ende 2007 aus dem Bilanzgewinn 2006 und als Vorwegausschüttung aus dem sich abzeichnenden Gewinn 2007 rund 80 Mio. Euro steuersparend ausschütten können. Dies geschah jedoch erst ab 2008. Deshalb fiel eine um 4 Mio. Euro höhere Kapitalertragsteuer an. Diese Summe wäre bei einer Ausschüttung in 2007 noch direkt dem Landeshaushalt zugutegekommen.

2.2 Holdingstruktur

2.2.1 Kosten

Wenn Landesbeteiligungen nicht direkt beim Land, sondern von einer zwischengeschalteten Gesellschaft gehalten werden, führt dies zu Mehrkosten.

Zu nennen ist hier vor allem die Gewerbesteuer, die beim Land nicht anfiel. Nach der Wirtschaftsplanung der Gesellschaft ist ab 2013 jährlich mit knapp 1 Mio. Euro Gewerbesteuerbelastung zu rechnen.

Sonstige Kosten, die durch die Holdingstruktur verursacht werden, fallen an für Steuerberatungsleistungen, Prüfungsleistungen, Buchhaltungsarbeiten, die Erstellung der Jahresabschlüsse und Lageberichte der Gesellschaft und des Konzerns, die Veröffentlichung der Abschlüsse sowie den Umlagebeitrag der Industrie- und Handelskammer. Insgesamt dürften sonstige Kosten von jährlich knapp 100.000 Euro entstehen.

2.2.2 Gestaltungsspielraum

Ob die für die Errichtung einer Holdingstruktur maßgeblichen Gründe in Anbetracht der Mehrkosten noch überwiegen, sollte kontinuierlich überprüft werden. Denn oft sind die Vorteile auf einen bestimmten Zeitraum beschränkt, oder sie werden durch neuere Regelungen aufgehoben.

Inzwischen sind neben der Gesellschaft weitere Landesunternehmen errichtet worden, deren Aufgabe sich auf die „Verwaltung“ von Vermögensgegenständen oder auf Landesgarantien beschränkt. Hierzu gehören:

- NECKARPRI GmbH und NECKARPRI-Beteiligungsgesellschaft mbH (Themenkreis EnBW AG)
- Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH und GPBW GmbH & Co. KG (Themenkreis Landesbank Baden-Württemberg).

Solche Fälle sollten auch Anlass sein, die optimale Bündelung der Beteiligungen und die sinnvolle Zuordnung zu vorhandenen Holdingstrukturen zu untersuchen. Die Vielzahl der vom Land gehaltenen Unternehmen eröffnet der Beteiligungsverwaltung hier einen großen Spielraum. Auch der Landesbetrieb Staatlicher Verpachtungsbetrieb könnte in solche Überlegungen einer Neuordnung einbezogen werden.

Bei der Gesellschaft konnten wir nicht feststellen, dass die Beteiligungsverwaltung im Prüfungszeitraum alternative Gestaltungen der Holding erwogen hat.

2.3 Geschäftsbesorgung und Beteiligungsverwaltung

Das Ministerium hat vertraglich die Geschäftsbesorgung für die Gesellschaft übernommen. Gleichzeitig hat das Ministerium als beteiligungsverwaltende Stelle Aufsichts- und Steuerungsfunktionen für das Land als Gesellschafter wahrzunehmen. Gegenüber der Gesellschaft befindet sich das Ministerium damit in einer Doppelfunktion.

Um Interessenkonflikte zu vermeiden, nehmen die als Geschäftsführer bestellten Bediensteten keine Funktionen für das Land als Gesellschafter wahr. Diese Aufgabe wird von anderen Bediensteten übernommen.

Anders ist es allerdings bei einem der für die sonstige Geschäftsbesorgung zuständigen Bediensteten. Ihm hat das Ministerium faktisch beide Aufgaben übertragen:

- Geschäftsbesorgung für die Gesellschaft: Der Bedienstete ist als Erfüllungsgehilfe der beiden Geschäftsführer mit den wesentlichen Aufgaben betraut.
- Beteiligungsverwaltung als staatliche Aufgabe: Der Bedienstete prüft die Unterlagen der Gesellschaft (§ 69 Landeshaushaltsordnung). Dabei ist auch deren Finanz- und Ertragslage zu beurteilen sowie die Unternehmensstrategie und die Ausschüttungspolitik zu bewerten.

Diese Doppelfunktion birgt einen Interessenkonflikt.

3 Empfehlungen

3.1 Gewinnausschüttung regeln und übrige flüssige Mittel ausschütten

Die Landesregierung sollte klar und verbindlich regeln, wann und in welchem Umfang Gewinne der Gesellschaft an das Land auszuschütten sind.

Auch die nach der Finanzplanung der Gesellschaft noch verfügbaren flüssigen Mittel von 4 Mio. Euro sollten ausgeschüttet werden.

3.2 Holdingstrukturen untersuchen

Die von vielen Einzelentscheidungen der letzten Jahre und Jahrzehnte geprägte Struktur sollte unter einem konzeptionell-ganzheitlichen Blickwinkel überdacht werden. Nicht zuletzt bieten die anstehenden Kapitalmaßnahmen bei der künftig als Aktiengesellschaft geführten Landesbank Baden-Württemberg hierfür konkreten Anlass. Stille Einlagen und Kapitalanteile werden bisher sowohl direkt beim Land als auch von Landesunternehmen gehalten.

3.3 Geschäftsbesorgung und Beteiligungsverwaltung trennen

Um Interessenkonflikte zu vermeiden, schlagen wir vor, die Geschäftsbesorgung für die Gesellschaft und die Wahrnehmung der Aufgaben der Beteiligungsverwaltung organisatorisch zu trennen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sagte zu, die Ausschüttung der von uns genannten 4 Mio. Euro zu prüfen. Allerdings sehe das Ministerium keinen Bedarf, die Gewinnausschüttung verbindlich zu regeln. Als Gesellschafter könne es jederzeit auf Gewinne der Gesellschaft zurückgreifen.

Anfang 2011 habe das Ministerium aus Anlass des Erwerbs der EnBW-Aktien Überlegungen zur Optimierung der Beteiligungsstruktur des Landes angestellt. Zentraler Punkt dieser Überlegungen seien die Möglichkeiten eines sogenannten steuerlichen Querverbundes gewesen. Änderungsbedarf habe sich nicht ergeben.

Das Ministerium hält die von uns geforderte Trennung zwischen Geschäftsbesorgung und Beteiligungsverwaltung für nicht erforderlich.

5 Schlussbemerkung

Wir bleiben bei unseren Empfehlungen. Insbesondere können wir nicht erkennen, dass die von uns geforderte konzeptionell-ganzheitliche Untersuchung der Holdingstrukturen durch die vom Ministerium angestellten Überlegungen zum sogenannten steuerlichen Querverbund erledigt ist.

Einzelplan 07: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Wirtschaft)

Landesmesse Stuttgart - Finanzierung und Projektdurchführung (Kapitel 0702)

Das Finanzierungskonzept des Landes beruhte teilweise auf unrealistischen Einnahmeprognosen. Die Entscheidung, sich neben direkten Zuwendungen an den Messegesellschaften zu beteiligen, war ordnungspolitisch und fiskalisch nicht hinreichend durchdacht. Nach jetzigem Stand erwachsen dem Land dadurch langfristig hohe Kosten.

Die Messe hätte ohne funktionelle Abstriche deutlich günstiger realisiert werden können. Ein Ausbau der Landesmesse ist vor dem Hintergrund der derzeitigen Auslastung wirtschaftlich nicht vertretbar.

1 Ausgangslage

Vor 20 Jahren wurde der Bau einer größeren Messe in Stuttgart durch das damalige Wirtschaftsministerium befürwortet.

Bislang hat die Projektabrechnung für den Bau der neuen Landesmesse auf den Fildern Projektkosten von rund 816 Mio. Euro (Stand Mai 2011) dargestellt. Obgleich die Messe 2007 ihren Betrieb aufnahm, liegt keine endgültige Abrechnung vor. Ursächlich hierfür sind die andauernde Beseitigung von Mängeln sowie schwebende juristische Verfahren.

Bauträger und Eigentümer der Gebäude ist die Projektgesellschaft Neue Messe GmbH & Co. KG (Projektgesellschaft). Für den Betrieb der Messe ist die Landesmesse Stuttgart GmbH (Betreibergesellschaft) zuständig, die die Immobilien von der Projektgesellschaft pachtet. Das Land ist entsprechend dem Finanzierungskonzept an der Projektgesellschaft mit 45 Prozent, an der Betreibergesellschaft zur Hälfte beteiligt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierungsplanung

Das erste Finanzierungskonzept der Stuttgarter Messe und Kongressgesellschaft von 1997 sah einen Rahmen von 511 Mio. Euro (damals 1 Mrd. DM) vor. Danach sollte das Land 150 Mio. Euro für Schuldendiensthilfen leisten. Daneben sagte es zu, sich an einer neuen Betreibergesellschaft für die Messe mit 50 Prozent zu beteiligen.

Da die Kosten gestiegen waren und sich manche Einnahmeposten als nicht realisierbar herausstellten, wurde 2001 ein neues Finanzierungskonzept erstellt. Die entsprechende Finanzierungsvereinbarung wurde im Juli 2002 unterzeichnet. Dabei wurde eine verbindliche Kostenobergrenze von rund 806 Mio. Euro zugrunde gelegt. Darin waren keine Reserven für Preissteigerungen, Finanzierungskosten des Bauherrn und Kosten für Unvorhergesehenes enthalten.

Vorgesehen wurden unter anderem ein Beitrag der künftigen Betreibergesellschaft über Pachtzahlungen und ein Beitrag der Wirtschaft. Stadt und Land vereinbarten, eine entstehende Finanzierungslücke aus unumgänglichen Kostenerhöhungen beziehungsweise nicht eingehenden Beiträgen der Wirtschaft hälftig zu tragen.

Tabelle 1: Kostenverteilung nach der Finanzierungsvereinbarung

Von	In Mio. Euro
Land über Beteiligungsgesellschaft des Landes mbH	243,63
Flughafen Stuttgart GmbH	137,03
Betreibergesellschaft	76,69
Stadt Stuttgart	243,63
Verband Region Stuttgart	51,13
Beitrag Wirtschaft	40,90
Land Straßenbau	6,14
Bundesmittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	6,64
Summe	805,79

Der direkte Finanzierungsbeitrag des Landes war im Wesentlichen im Haushaltsplan 2002/2003 in Gestalt einer Zuwendung an die Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg (Beteiligungsgesellschaft) enthalten. Weitere Landesmittel sollten aus dem Straßenbauhaushalt finanziert werden.

Ein mittelbares finanzielles Engagement war nach diesem Finanzierungsplan für das Land insofern vorgesehen, als es Mitgesellschafter von Betreiber- und Projektgesellschaft sowie der Flughafen Stuttgart GmbH ist.

Der Finanzierungsbeitrag der Betreibergesellschaft von 77 Mio. Euro sollte durch monatliche Pachtzahlungen an die Projektgesellschaft geleistet werden, die für Zins und Tilgung dieses Kapitals ausreichen (Jahresbetrag für die Dauer von mehr als 25 Jahren 5,1 Mio. Euro).

2.2 Finanzierungsrealität

Zur tatsächlichen Finanzierung hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Nach der vorläufigen Gesamtrechnung (Stand Mai 2011) betragen die Kosten 10 Mio. Euro mehr als geplant und liegen bei 816 Mio. Euro. Hinzu kommen noch 4 Mio. Euro, die für noch bestehende Risiken einkalkuliert werden müssen.
- Einige Kosten, die der externe Beobachter den Kosten für das Projekt Messe zurechnen würde, wurden außerhalb der Finanzierungsplanung und außerhalb des Budgets abgerechnet. Es handelt sich dabei um das Verwaltungsgebäude sowie um Qualitätsverbesserungen, die von der Betreibergesellschaft übernommen wurden. Insgesamt geht es dabei um weitere 18 Mio. Euro. Bezieht man diese Positionen ein, betragen die gesamten Baukosten 838 Mio. Euro.
- Die für die Finanzierung vorgesehenen Pachtzahlungen der Betreibergesellschaft flossen erst ab 2008. Da die Mittel aber schon früher gebraucht und ausgegeben wurden, entstanden nicht eingeplante Zwischenfinanzierungskosten von etwa 6 Mio. Euro, welche die Projektgesellschaft und damit das Land zur Hälfte zu tragen hatte.
- Für die Vorfinanzierung des Beitrags des Landes hatte die Projektgesellschaft Kosten von 8,5 Mio. Euro.
- Der Finanzierungsbeitrag der Wirtschaft, der in der Finanzierungsvereinbarung vorgesehen war, wurde zum einen nicht als Zahlung ohne Gegenleistung und zum anderen nicht in voller Höhe erbracht. Statt der eingebrachten 40,9 Mio. Euro leisteten Wirtschaftsunternehmen nur 27 Mio. Euro, also 14 Mio. Euro weniger als vorgesehen. Etwa ein Drittel entfällt dabei wieder auf Unternehmen in Landesbesitz. Da es sich dabei um Entgelte für die Nutzung von Werbeflächen für 20 Jahre handelt, fehlt der Projektgesellschaft fortan die entsprechende Einnahmemöglichkeit.
- Die Pachtzahlungen der Betreibergesellschaft decken der Projektgesellschaft zwar den Zins und die Tilgung für den vereinbarten Baufinanzierungsanteil von rund 77 Mio. Euro und die Nachfinanzierung der weiteren 18 Mio. Euro. Für etwa 25 Jahre kann die Projektgesellschaft aber diese Pachtzahlungen nicht verwenden, um die Abschreibungen der hohen Investitionen und die laufenden Kosten zu finanzieren. Das Land als Gesellschafter zu 50 Prozent hat deshalb einen hohen jährlichen Verlust (seit 2008 jährlich rund 9 Mio. Euro) zu decken. Seither übernimmt die Beteiligungsgesellschaft des Landes diesen Verlust.

2.3 Auswirkungen für das Land

Die höheren Baukosten und die außerhalb des Budgets abgewickelten Kosten tragen Gesellschaften, an denen das Land zur Hälfte beteiligt ist.

Auch die dargestellten Vor- beziehungsweise Zwischenfinanzierungen gehen zulasten dieser Gesellschaften und damit anteilig zulasten des Landes. Gleiches gilt für die fehlende Nutzungsmöglichkeit von Werbeflächen. Dies

beruht darauf, dass eingeplante aber ausgebliebene Finanzierungsbeiträge der Wirtschaft durch Einnahmen aus Vermarktung der Flächen ersetzt wurden. Aus diesen Gründen kann die Projektgesellschaft ihre Abschreibungen nicht erwirtschaften. Für Ersatzinvestitionen werden künftig die Mittel fehlen. Diese aufzubringen, wird den Landeshaushalt zumindest mittelbar belasten.

Das Land trägt also deutlich mehr zur Finanzierung des Projekts Landesmesse bei als im Finanzierungskonzept als Landesanteil eingestellt und erst recht deutlich mehr als den Betrag, der als Schuldendiensthilfe im Staatshaushaltsplan ausgewiesen war.

Aus Sicht des Rechnungshofs hätte dies dem Landtag vor seiner Entscheidung, das Projekt zu finanzieren, detailliert dargelegt werden müssen. Die ordnungspolitischen und fiskalischen Folgen der Beteiligung des Landes an Projekt- und Betreibergesellschaft hätten gründlicher durchdacht und im Landtag diskutiert werden müssen. Durch diese Entscheidung trägt das Land dauerhaft die hohen Folgekosten und das unternehmerische Risiko des Projekts Landesmesse mit.

2.4 Kostensicherheit

In der Kostenberechnung von 2001 waren etliche Positionen enthalten, die gar nicht oder in stark vereinfachter Ausführung realisiert wurden. Nicht ausgeführt wurden beispielsweise ein großes Flugdach am Eingang Ost (1,5 Mio. Euro), Kunst am Bau (1,5 Mio. Euro), eine begrünte Insel im Messepark (0,5 Mio. Euro), eine Überdachung im Parkhaus (0,2 Mio. Euro) und eine Fußgängerbrücke am Eingang West (0,2 Mio. Euro). Insgesamt wurden 250 Bäume (0,5 Mio. Euro) weniger und ein erheblich kleinerer Eingang West realisiert.

Diese Einsparungen waren notwendig, um einen Teil der Mehrkosten bei Bau- und Baunebenkosten sowie die Maßnahmen zur Sicherung des Eröffnungstermins zu kompensieren.

Die Kosten der Betriebsausstattung wurden 2001 pauschal mit 43,5 Mio. Euro angesetzt, ohne dass hierfür detaillierte Berechnungen vorlagen. Die tatsächlichen Abrechnungskosten von nur 25,5 Mio. Euro belegen einen beträchtlichen „Kostenpuffer.“

2.5 Ausgestaltung eines Brücken-Parkhauses

Das große Parkhaus (P21/P22) mit sechs Ebenen wurde als Brücken-Parkhaus über der A8 errichtet. Der Wettbewerbsentwurf sah drei sogenannte Finger vor, die im Zuge der Realisierung auf zwei Finger reduziert wurden.

Das Parkhaus ist extrem aufwendig gestaltet und mit Baukosten von mehr als 19.000 Euro je Stellplatz wirtschaftlich nicht zu betreiben. Die bauartbedingt hohen Folgekosten in der Unterhaltung und Instandsetzung treffen auch das Land, weil es an der Projektgesellschaft beteiligt ist.

2.6 Auslastung der Parkieranlagen

Die Parkieranlagen sind während des Messebetriebs unzureichend ausgelastet. Dies trifft insbesondere für das Parkhaus über der A8 und die Tiefgarage unter der Messepiazza zu. Die Auslastung der Tiefgarage liegt auch während großer Publikumsmessen unter 10 Prozent.

2.7 Auslastung von Messe und Kongress

Das Flächenangebot für Ausstellungszwecke beträgt 105.000 m². Damit zählt die Landesmesse Stuttgart zu den zehn größten Messen Deutschlands. Im Jahr 2012 wird die Landesmesse Stuttgart mehr als 50 Messen an 107 Messtagen veranstalten. An 258 Tagen finden keine Messen statt. Rüst- und Messtage überlagern sich teilweise, da nur selten alle neun Hallen gleichzeitig für Messen genutzt werden. Diese Auslastung zeigt, dass sich die Belegung des vorhandenen Raumangebots steigern lässt.

Eine Erweiterung der Ausstellungsflächen scheint vor diesem Hintergrund nicht notwendig. Außerdem würden durch eine Erweiterung am Eingang West Pkw-Stellplätze (P25) entfallen, die nach damaliger Auffassung der Landesmesse erforderlich waren.

Das Kongresszentrum (ICS) mit Seminar- und Tagungsräumen bildet eine Einheit mit den Messehallen. Großveranstaltungen wie z. B. Aktionärsversammlungen finden alternativ zum Kongresszentrum jedoch auch in Messehallen statt. Die Auslastung des ICS beträgt nach von der Betreibergesellschaft vorgelegten Belegzahlen zwischen 50 und 60 Prozent.

2.8 Aufwendungen ohne Nutzen

Exemplarisch stellt der Rechnungshof einige Aufwendungen ohne Nutzen aus der stichprobenartigen Prüfung dar:

Für die Messe wurde ein aufwendiges Gebäude-Leit-System mit integriertem Zugangssystem beauftragt. Die getrennte Vergabe der Planungsleistungen für das Gebäude-Leit- und Zugangssystem an einen zusätzlichen Fachplaner mit sechsstelligem Honorar war unwirtschaftlich. Günstiger wäre es gewesen, diese Leistungen an ein ohnehin mit der Elektro-Planung beauftragtes Ingenieurbüro zu vergeben.

Während der Bauzeit wurden die Hallenbezeichnungen geändert und neue Gebäudekürzel eingeführt. Die Planer machten deshalb zusätzliche Kosten von einer viertel Million Euro geltend.

Zur Führung des Besucherstroms wurden 260 mobile Geländerbügel beschafft. Diese sollten zur Besucherabtrennung in dafür vorgesehene Bodenhülsen montiert werden. Tatsächlich werden jedoch leichte, flexiblere Absperrbänder verwendet. Die schweren Stahlbügel lagern im Keller und werden kaum genutzt. Überschlüssig wurden somit 150.000 Euro unnötig ausgegeben.

Im Messepark wurden zwölf Oberlichtkuppeln zur Belichtung der beiden Restaurants eingebaut. Durch den nachträglichen Einbau von abgehängten Decken wurden diese Oberlichtkuppeln funktionslos.

2.9 Nicht realisiertes Einsparpotenzial

Die Landesmesse hätte ohne qualitative Abstriche um 46 Mio. Euro günstiger realisiert werden können. Laut Planfeststellungsbeschluss mussten 6.750 Stellplätze nachgewiesen werden, es wurden jedoch 8.170 errichtet.

Eine untere Ebene der Tiefgarage (P23) mit 470 Stellplätzen hätte entfallen können.

Durch Verzicht auf weitere 950 nicht notwendiger Stellplätze im Brücken-Parkhaus über der A8 hätten 16 Mio. Euro eingespart werden können.

Die Flughafenentlastungsstraße dient in erster Linie dem Flughafen und seiner angestrebten Entwicklung zur Airport-City. Eine Synergie mit dem Messeverkehr ist nicht feststellbar. Auf sie hätte aus Sicht der Landesmesse verzichtet werden können.

Die großen Tagungshallen C1 und C2 im ICS hätten insgesamt kleiner dimensioniert werden können. Durch eine Verkleinerung des ICS um 10 Prozent hätten 10 Mio. Euro eingespart werden können.

Der Rechnungshof stellte bei seinen Stichproben fest, dass allein durch Verzicht auf unnötige Ausstattungsmerkmale und vermeidbaren Planungsmehraufwand 2 Mio. Euro hätten eingespart werden können.

Tabelle 2: Nicht realisiertes Einsparpotenzial

Verzicht einer Tiefgaragenebene (P23)	10 Mio. Euro
Verkleinerung Parkhaus (P20/21)	16 Mio. Euro
Flughafenentlastungsstraße	8 Mio. Euro
Kleineres Kongresszentrum (ICS)	10 Mio. Euro
Unnötige Kosten und Planungen	2 Mio. Euro
Summe	46 Mio. Euro

2.10 Bauliche Mängel

Der Bodenbelag am Eingang Ost aus großformatigen Betonwerksteinplatten weist insgesamt erhebliche Schäden auf. Viele der Platten sind gebrochen. Das ausführende Unternehmen ist insolvent. Wer der Landesmesse den entstandenen Schaden ersetzt, ist noch nicht geklärt.

Die Beton-Einfassungen der großen Oberlichter im Messepark weisen wegen mangelnder Betonüberdeckung Korrosionsstellen auf. Reparaturen an fehlerhaften Betonbauteilen müssen regelmäßig wiederholt werden. Die Stahltreppen im Außenbereich haben Korrosionsschäden. Die aufgelegten Betonwerksteinstufen sind seit Längerem provisorisch gesichert.

3 Empfehlungen

3.1 Finanzierung vollständig darstellen

Bei Großprojekten sollten Finanzierung, Einnahmen und Ausgaben vollständig kalkuliert werden. Das Land sollte nur Mittel in die Finanzierung einbeziehen, deren Zufluss gesichert ist. Risiken bei den Einnahmen und Ausgaben müssen einkalkuliert werden. Bestehen Risiken im Hinblick auf den Zeitpunkt der Verfügbarkeit von Finanzmitteln, sind Aussagen über Art und Kosten für erforderliche Zwischenfinanzierungen nötig.

Bei ähnlichen Projekten sollte das Land sehr genau prüfen, ob es sich in exponierter Stellung auch künftig an einem Unternehmen beteiligt. Intensiv ist zu prüfen, ob eine Beteiligung im Interesse des Landes ist. Im Zweifel sollte sich das Land auf angemessene Zuschüsse beschränken.

Dem Landtag ist für seine Entscheidung, die Gesamtfinanzierung einschließlich der mittelbaren Finanzierungsanteile aus den Beteiligungen darzustellen. Dabei sind auch eventuelle Risiken zu bewerten.

3.2 Qualitätsbezogenen Kostendeckel definieren

Ein Kostendeckel muss auf konkreten Berechnungen basieren. Pauschale Grobkostenschätzungen einzelner Kostengruppen (z. B. für Betriebsausstattungen) reichen hierzu nicht aus. Dies gilt insbesondere für Kostenblöcke in Höhe mehrerer Millionen Euro.

3.3 Parkierungsanlagen wirtschaftlich bemessen

Ohne stichhaltige Begründung sollten nicht mehr Parkplätze errichtet werden, als baurechtlich gefordert sind. Auf Tiefgaragen und teure Parkierungsanlagen sollte verzichtet werden. Kostengünstigere Parkdecks sind ausreichend. Eventuelle Forderungen nach neuen Parkplätzen wären anhand der Auslastung nachzuweisen. Die Synergie mit dem öffentlichen Personennahverkehr und den bestehenden Parkhäusern am Flughafen muss künftig realistisch berücksichtigt werden.

3.4 Messeerweiterung nicht plausibel

Nach Auffassung des Rechnungshofs besteht aktuell kein Anlass, bauliche Erweiterungen der Messe zu erwägen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft stimmt den Empfehlungen grundsätzlich zu, den Landtag über die Finanzierung vollständig zu informieren. Die Landesregierung habe den Landtag jedoch mit der Aufstellung der

Finanzierungsbeiträge aller Beteiligten und der Information am 31.01.2002 bei den Haushaltsberatungen ausreichend in Kenntnis gesetzt.

Sie habe mitgeteilt, dass mit Haushaltsansätzen und Verpflichtungsermächtigungen 240,1 Mio. Euro für Zins und Tilgung bereitgestellt würden. Der Landtag sei über die Finanzierungsvereinbarung informiert gewesen. Daraus ergebe sich, dass weitere 13,75 Mio. Euro aus einer bereits früher geleisteten Kommanditeinlage und über eingebrachte Grundstücke vom Land zur Verfügung gestellt worden seien.

Die prozentuale Beteiligung des Landes an der Projekt- und an der Betreibergesellschaft sei benannt worden.

Der Beitrag der Wirtschaft sei als lediglich erwartet gekennzeichnet worden.

Aus der Tatsache, dass der Beitrag der Betreibergesellschaft durch Pachtzahlungen erbracht werden sollte, habe darauf geschlossen werden können, dass diese Einnahmen über Jahre nicht für andere Aufwendungen zur Verfügung stehen.

Die Verluste der Projektgesellschaft werden nach Aussage des Ministeriums auch künftig nicht zu Belastungen des Landeshaushalts führen. Sie würden auch nicht die Ausschüttungen der Beteiligungsgesellschaft verringern.

Das Ministerium ist der Ansicht, dass die Parkieranlagen „bei Vollbelegung des Messegeländes [...] voll ausgelastet“ seien.

Die Betrachtung des Rechnungshofs zur Auslastung der Messehallen sei unzureichend. Das Ministerium verweist auf nicht ausreichend berücksichtigte Auf- und Abbautage.

Die vom Rechnungshof dargestellten baulichen Mängel würden nachverfolgt bzw. seien zwischenzeitlich behoben.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält die Information des Landtags durch die Landesregierung nicht für ausreichend. Die Auswirkungen sind nicht kalkuliert und rechnerisch dargestellt worden. Die Projektgesellschaft verdient bei der gewählten Finanzierungsart ihre Abschreibungen nicht. Das heißt, dass sie keine Mittel erwirtschaftet, um langfristig Ersatzinvestitionen zu tätigen.

Bei Projekten dieser Größenordnung ist als Entscheidungsgrundlage erforderlich, dass der Landtag eine Darstellung der gesamten Finanzierungsfolgen erhält. Dafür ist die gesamte Kalkulation offen zu legen. In diese sind die langfristigen Auswirkungen von Finanzierungsmodellen einzubeziehen. Beteiligt sich das Land dabei an Gesellschaften, umfasst dies auch die voraussichtliche Entwicklung nach einem Geschäftsplan.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass es in diesem Fall nicht wirtschaftlich ist, mehr als die baurechtlich erforderlichen Pkw-Stellplätze in aufwendigen Bauwerken bereitzustellen.

Die vom Rechnungshof erhobene Auslastung der Parkieranlagen wurde vom Ministerium nicht belastbar widerlegt.

Einzelplan 08: Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

Landwirtschaftliches Technologiezentrum Augustenberg (Kapitel 0812)

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz muss auf der Basis einer systematischen Aufgabenkritik den überfälligen Restrukturierungsplan für die land- und forstwirtschaftlichen Landesanstalten vorlegen. Das Landwirtschaftliche Technologiezentrum sollte aus der Tabakzüchtung aussteigen. Die Außenstelle Müllheim sollte geschlossen werden.

1 Ausgangslage

Das Landwirtschaftliche Technologiezentrum (LTZ) hat seinen Sitz auf dem Augustenberg in Karlsruhe. Es bündelt pflanzenbezogene Aufgaben im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Das LTZ verfügt über 179 planmäßige Personalstellen und ein Haushaltsvolumen von 13,2 Mio. Euro. Es gliedert sich in drei Abteilungen und hat landesweit weitere Standorte.

Das LTZ verfügt über fünf Außenstellen und drei Versuchsstationen:

- Stuttgart (ehemals Landesanstalt für Pflanzenschutz),
- Forchheim (ehemals Landesanstalt für Pflanzenbau),
- Müllheim (ehemals Außenstelle der Landesanstalt für Pflanzenbau),
- Donaueschingen (ehemals Außenstelle der Landesanstalt für Pflanzenbau),
- Tett nang (Versuchsstation),
- Ladenburg (Versuchsstation),
- Sigmaringen (Versuchsstation),
- Stifterhof in Östringen (neue Außenstelle).

Die Staatsdomäne Stifterhof in Östringen kam 2010 als pflanzenbauliches Versuchsgut und zusätzliche neue Außenstelle hinzu.

Das LTZ ist 2007 aus der Zusammenlegung der Landesanstalt für Pflanzenbau in Forchheim, der Landesanstalt für Pflanzenschutz in Stuttgart und der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt Augustenberg entstanden. 2008 wurde damit begonnen, die baulichen Voraussetzungen für die räumliche Zusammenführung zu schaffen. Der Hauptteil der Bauarbeiten soll bis Ende 2012 abgeschlossen sein.

Der Rechnungshof untersuchte die Standortstruktur des LTZ, die Haushaltsentwicklung und Teilbereiche der Aufgaben.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Effizienzrendite

2.1.1 Ministerratsbeschluss zur Erzielung einer Effizienzrendite bei den Landesanstalten

Der Ministerrat hat am 19.10.2004 beschlossen: „Das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum wird beauftragt, für die Anstalten in seinem Geschäftsbereich bis zum 1. April 2005 einen Restrukturierungsplan vorzulegen, der die Erwirtschaftung einer Effizienzrendite von 20 % innerhalb von 7 Jahren durch Aufgabenabbau, Konzentration, Kooperationen mit wissenschaftlichen Einrichtungen und Zusammenlegungen (auch mit Einrichtungen in anderen Ländern) sicherstellt. Erforderlichenfalls ist auch die Auflösung von Einrichtungen vorzusehen.“

Das damalige Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum stellte den Restrukturierungsplan zunächst zurück, um die Ergebnisse der Verwaltungsstrukturreform einbeziehen zu können. Bislang wurde dem Ministerrat allerdings noch kein entsprechender Plan vorgelegt.

Seit Mitte 2010 liegt zwar der Entwurf einer Kabinettsvorlage zur Weiterentwicklung der land- und forstwirtschaftlichen Landesanstalten im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz vor. Er stellt aber nur die seither abgeschlossenen und begonnenen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Landesanstalten dar. Die Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt wurde nicht einbezogen, obwohl es sich ebenfalls um eine Landesanstalt im Geschäftsbereich des Ministeriums handelt. Das Ministerium kommt zu dem Ergebnis, dass weitere Einsparungen bei den Landesanstalten nicht möglich seien. Es führt nicht aus, wieweit die Effizienzrendite erreicht ist. Das damalige Finanzministerium hat die Mitzeichnung abgelehnt, weil es die Vorlage als unvollständig angesehen hat. Seither wurde keine neue Kabinettsvorlage vorgelegt.

2.1.2 Höhe der Effizienzrendite beim Landwirtschaftlichen Technologiezentrum Augustenberg

Weder das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz noch das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft haben berechnet, um wie viel die Gesamtausgaben der einzelnen Landesanstalten reduziert werden müssen, um die Effizienzrendite umzusetzen. Wir haben ermittelt, ob das LTZ bisher eine Effizienzrendite erzielt hat. Dabei haben wir die vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft für die Berechnung von Einsparauflagen verwendeten Grundsätze zugrunde gelegt:

- Anrechnung der seit 2004 erzielten Einsparungen wegen anderer Einsparauflagen nach den Staatshaushaltsgesetzen,

- Fortschreibung der Sach- beziehungsweise Personalausgaben anhand der allgemeinen Inflationsrate beziehungsweise der tatsächlichen Besoldungserhöhungen,
- Einrechnung der Veränderungen des Aufgaben- und Personalbestands aufgrund der Verwaltungsstrukturreform unter Fortschreibung und Belastung mit Effizienzrendite.

Das LTZ hat lediglich 2005 eine geringe Effizienzrendite erzielt. In den folgenden Jahren wurde trotz Verrechnung von allgemeinen Einsparungen keine Effizienzrendite erzielt. Die Gesamtausgaben hätten bis 2012 noch um mehr als 2 Mio. Euro verringert werden müssen, um eine Effizienzrendite von 20 Prozent zu erreichen. Der ursprünglich vorgesehene Zeitplan wurde nicht eingehalten.

2.1.3 Bewertung

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz hat mitgeteilt, dass der Kabinettsbeschluss über diese besondere Einsparauflage bei den Landesanstalten inhaltlich unvorbereitet zustande gekommen sei.

Wir halten die Einsparauflage trotzdem für gerechtfertigt. Auch in anderen Verwaltungszweigen, die in der Verwaltungsstrukturreform nicht auf die unteren Verwaltungsbehörden übertragen wurden, mussten Effizienzrenditen von 20 Prozent erbracht werden. Die Zahl der landwirtschaftlichen Landesanstalten wurde seit 2004 durch Zusammenlegung von elf auf acht verringert. Es sind gerade bei den Landesanstalten durch Zusammenführung von Einrichtungen Verbundvorteile zu erwarten und Umstrukturierungskosten gegenzufinanzieren. Die Baukosten der Umstrukturierung des LTZ betragen nach derzeitigem Stand 18 Mio. Euro.

Der Ministerratsbeschluss vom 19.10.2004 wurde bisher mit zu wenig Nachdruck verfolgt. Unwägbarkeiten der Verwaltungsstrukturreform sind kein Grund, den Restrukturierungsplan so lange zu verzögern.

Bei 20 Prozent Effizienzrendite beträgt das Einsparvolumen für alle land- und forstwirtschaftlichen Landesanstalten zusammen schätzungsweise 8 Mio. Euro.

2.2 Tabakzüchtung

2.2.1 Aufgaben im Bereich Tabak

Das LTZ züchtet an der Außenstelle Forchheim Tabaksorten, erzeugt Vorstufensaatgut, untersucht Rohtabak und führt Anbauversuche durch.

Das damalige Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum hat am 27.03.2002 einen Kooperationsvertrag mit der Erzeugergemeinschaft Baden-Württemberg Tabak w. V. (EZG BWT) abgeschlossen. Darin verpflichtet sich das Land, den Arbeitsbereich „Züchtung und Feldversuche im Tabak“ dauerhaft aufrechtzuerhalten und mit 3,5 Personalstellen auszustatten. Im Gegenzug verpflichtet sich die EZG BWT, für den Aufgabenbereich Tabak dauerhaft Leistungen im Wert von jährlich 102.250 Euro zur Verfügung zu

stellen. Der Vertrag kann aus wichtigem Grund mit einer Frist von zwölf Monaten gekündigt werden. Dazu gehören Beschlüsse des Ministerrats oder des Landtags.

Nach den Daten der Kosten- und Leistungsrechnung verursachten die Tabakaktivitäten 2007 bis 2009 saldierte Aufwendungen von durchschnittlich 413.000 Euro je Jahr.

2.2.2 Entwicklung im Bereich Tabak

Nach dem Beschluss der Agrarminister der Europäischen Union vom 21./22.04.2004 ist die Rohtabakmarktordnung zum Ende des Anbaujahres 2009 ausgelaufen. Damit sind die bisher aus der Rohtabakmarktordnung gewährten Prämien entfallen. Die Zahl der Betriebe mit Tabakanbau ist in Baden-Württemberg deshalb zwischen 2003 und 2010 von 207 Betrieben auf 61 Betriebe zurückgegangen. Die Firma Reemtsma hat ihr Werk in Lahr bereits 2007 geschlossen. Für luftgetrocknete „Burley“-Tabake konnten zuletzt keine Abnehmer mehr gefunden werden. Auch die Anbauflächen für „Geudertheimer“-Tabake sind stark rückläufig. Lediglich die „Virgin“-Tabake finden noch einen Markt.

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz hat auf diese Situation reagiert und den Tabakbaubetrieben verschiedene Hilfen zur Neuorientierung gewährt.

2.2.3 Bewertung

Tabakzüchtung ist weder eine Kern- noch eine Zukunftsaufgabe des LTZ. Nach § 2 der Anstaltsordnung hat das LTZ den Auftrag, seine Arbeit vorrangig am agrarpolitischen Ziel der Förderung einer wettbewerbsfähigen Erzeugung hochwertiger pflanzlicher Nahrungs- und Futtermittel und nachwachsender Rohstoffe auszurichten.

Die Sonderaufgabe Tabakzüchtung widerspricht diesem Auftrag. Bei Tabak handelt es sich um ein gesundheitsschädliches Genussmittel. Die Europäische Union hat bereits 2004 ein klares Signal gesetzt, die öffentliche Förderung des Tabaksektors zu beenden.

Die Tabakbaubetriebe haben daraus ihre Konsequenzen gezogen und sind in der Mehrzahl aus dem Tabakanbau ausgestiegen. Bei den verbleibenden Tabakanbauern handelt es sich um eine kleine Anzahl leistungsfähiger Betriebe, die sich bewusst für diese Betriebsausrichtung entschieden haben. Die Bedeutung dieses Anbaus für die Landwirtschaft als Wirtschaftszweig ist gering.

2.3 Organisation

2.3.1 Außenstellen

Die aktuelle Planung für die weitere Zusammenlegung der LTZ-Standorte sieht vor, die Standorte Stuttgart, Ladenburg und Sigmaringen zu schließen. Die Standorte Forchheim, Donaueschingen, Tettngang, Müllheim und Östringen-Stifterhof sollen nach dieser Planung erhalten bleiben.

2.3.2 Außenstelle Forchheim

Das LTZ bewirtschaftet am Standort Forchheim rund 80 Hektar Versuchsflächen, die sich überwiegend im Eigentum des Landes befinden. Die Gebäude gehören dem Land. Die Flächen befinden sich in unmittelbarer Nähe zur Messe Karlsruhe in Rheinstetten. Auf kommunaler Ebene besteht ein großes Interesse, diese Flächen für Industrieansiedlungen zu nutzen. Das Land sieht die Flächen als Reserve für größere Projekte. Die Flächen sind deshalb für das LTZ nicht dauerhaft sicher.

An der Außenstelle Forchheim werden Fragestellungen der Pflanzenernährung, nachwachsender Rohstoffe, der Produktionstechnik im Ackerbau und neuer Kulturen bearbeitet. Weitere Aufgabenschwerpunkte sind die Züchtung von Tabaksorten und die Erzeugung von Tabaksaatgut. 2011 betrug die Personalausstattung 31 Stellen.

Ein großer Teil der Aufgaben ist verlagerbar, da es sich um Bürotätigkeiten handelt. Ein Gutachten der Hayek Engineering AG hatte schon 1995 empfohlen, den überwiegenden Teil der Büroarbeitsplätze am Standort Karlsruhe-Augustenberg zu konzentrieren. In Östringen wird der Stifterhof als Ersatz für den Standort Forchheim ausgebaut. Dort entsteht eine zusätzliche vollwertige Außenstelle mit Versuchsstation, Laboren, Büros, Schulungsraum und umfangreichen Versuchsflächen.

Aufgrund der offensichtlichen Vorzüge des Standortes für Versuchszwecke erscheint es vernünftig, die Versuchsflächen so lange wie möglich zu nutzen. Bis dahin kann in Forchheim auch eine Versuchsstation betrieben werden. Wenn das LTZ Aufgaben und Personal abbaut, um den Ministerratsbeschluss zur Effizienzrendite und das aktuelle Stelleneinsparprogramm umzusetzen, werden am Hauptstandort sukzessive Büroarbeitsplätze frei. Diese können mit Bediensteten der Außenstellen belegt werden.

Bei Auflösung des Standortes beträgt das Sparpotenzial beim Bauunterhalt und den Betriebskosten 224.000 Euro jährlich. Zudem würde die landeseigene Fläche zur Veräußerung frei.

2.3.3 Außenstelle Müllheim

Die Außenstelle Müllheim ist am Standort des ehemaligen Instituts für umweltgerechte Landbewirtschaftung untergebracht. Die Räumlichkeiten sind von der Stadt angemietet. Das LTZ setzt in Müllheim noch Mitarbeiter im Umfang von fünf Vollzeitäquivalenten ein.

Müllheim ist für die pflanzenbaulichen Aufgaben bei den Oberrhein-Kulturen zuständig. Dazu gehören Saatmais, frühe Weizensorten und frühe Rapssorten. Die Maschinenarbeiten auf den Versuchsflächen sind an ein privates Unternehmen vergeben. Derzeit nimmt im Wesentlichen ein Mitarbeiter die Aufgaben bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wahr.

Für die fachliche Betreuung der Feldversuche kann eine andere Lösung gefunden werden. Die Aufgabe könnte wie in anderen Landkreisen von der unteren Landwirtschaftsbehörde übernommen werden. Alle anderen Aufgaben könnten an andere Standorte des LTZ verlagert werden.

Bei Schließung der Außenstelle beträgt das Sparpotenzial bezüglich der Betriebs- und Mietkosten 28.000 Euro jährlich. Die Personalkapazität könnte an den anderen Standorten flexibler eingesetzt werden.

3 Empfehlungen

3.1 Effizienzrendite

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz sollte den vom Ministerrat geforderten Restrukturierungsplan für die land- und forstwirtschaftlichen Landesanstalten alsbald vorlegen. Dafür ist eine systematische Aufgabenkritik erforderlich. Auf dieser Basis sollte der Ministerrat die Effizienzrendite festlegen.

Das LTZ sollte entsprechend Personal- und Sachmittel einsparen.

3.2 Tabakzüchtung

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz sollte das Kooperationsabkommen mit dem Verband der Tabakpflanzer baldmöglichst kündigen.

Das LTZ sollte seine Aktivitäten in der Tabakzüchtung beenden.

3.3 Organisation

3.3.1 Außenstelle Forchheim

Die Büroarbeitsplätze sollten sukzessive an den Hauptstandort Augustenberg in Karlsruhe verlegt werden.

Bei der Außenstelle Forchheim sollten grundsätzlich keine standortgebundenen Investitionen mehr getätigt werden.

3.3.2 Außenstelle Müllheim

Die fachliche Betreuung der Feldversuche sollte soweit möglich dem Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald übertragen werden. Die weiteren Aufgaben sollten an den Hauptstandort Augustenberg oder eine andere Außenstelle verlagert werden.

Die Außenstelle Müllheim sollte baldmöglichst aufgelöst werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz hält eine isolierte Betrachtung des Ministerratsbeschlusses von 2004 zu den landwirtschaftlichen Landesanstalten für nicht zielführend. Vielmehr müsse deren deutlich gewachsene Bedeutung als Folge der Verwaltungsreform 2005 betrachtet werden. Deshalb sei es konsequent, dass der Ministerrat 2009 bei den Maßnahmen nach den Investitionsprogrammen des Bundes und des Landes einen deutlichen Schwerpunkt bei den landwirtschaftlichen Landesanstalten gesetzt habe. Der Vorschlag des Rechnungshofs habe die Schließung ganzer Anstalten zur Folge mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die spezifische Fachkompetenz der Landesverwaltung.

In Verbindung mit früheren Einsparungsrunden hätten die landwirtschaftlichen Landesanstalten seit 1993 rund 25 Prozent ihres Personalbestandes abgebaut. Das LTZ habe seine ihm auferlegten Einsparverpflichtungen bisher erbracht und seit 2004 19,5 Stellen eingespart.

Da im Tabakanbau bundesweit keine weitere Einrichtung existiere, müssten Anpassungen sorgfältig geprüft und mit anderen Ländern abgesprochen werden.

An der Außenstelle Forchheim solle das Personal aufgrund des räumlichen Zusammenhangs von Versuchsfeldern und Bürogebäuden sowie aus wirtschaftlichen Gründen so lange wie möglich gehalten werden. Die infolge des Flächenverlusts in Forchheim übernommene Domäne Stifterhof im Kraichgau sei aufgrund der spezifischen Standortverhältnisse eine wichtige Ergänzung, aber kein vollständiger Ersatz für den Standort Forchheim. Sie diene darüber hinaus der Zusammenlegung der Standorte Ladenburg und Teilen der Außenstellen Forchheim und Stuttgart und des Versuchsfeldes in Müllheim.

Der Standort Müllheim solle in absehbarer Zukunft geschlossen werden. Vor einer Auflösung seien noch verschiedene fachliche Aspekte zu prüfen.

5 Schlussbemerkung

Der Hinweis des Ministeriums auf allgemeine Haushaltseinsparungen und bisherigen Personalabbau reicht nicht aus.

Der geforderte Restrukturierungsplan sollte auch als Chance begriffen werden, die vielfältigen Aufgaben der Landesanstalten auf den Prüfstand zu stellen und die Einrichtungen insgesamt neu auf die zukünftigen Anforderungen auszurichten.

Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Abwasserabgabe (Kapitel 1005)

Die Verrechnungsmöglichkeiten bei der Abwasserabgabe müssen so gestaltet werden, dass die Abgabepflichtigen vorrangig in ökologisch höherwertige Abwasserbehandlungsmaßnahmen investieren. Die Verrechnung von ökologisch weniger wertvollen Kanalsanierungen mit der geschuldeten Abwasserabgabe ist einzuschränken.

1 Ausgangslage

Die Abwasserabgabe ist für Abwasser zu zahlen, das unmittelbar in Gewässer eingeleitet wird. Sie ist seit 1981 von den Ländern für Schmutz- und Niederschlagswasser zu erheben und soll das Verursacherprinzip stärken. Rechtsgrundlagen sind das Abwasserabgabengesetz des Bundes und das Wassergesetz für Baden-Württemberg. Die unteren Verwaltungsbehörden (Stadt- und Landkreise) als untere Wasserbehörden vollziehen das Abwasserabgabenrecht.

Die Höhe der Abgabe hängt von der Verschmutzung und der Menge des eingeleiteten Abwassers ab. Ermäßigungen sind für die Fälle vorgesehen, in denen die Abgabepflichtigen gewisse Mindestanforderungen erfüllen. Abgabepflichtige Kommunen, Zweckverbände, Gewerbe- und Industriebetriebe sollen durch ökonomische Anreize motiviert werden, beschleunigt in Abwasserbehandlungsanlagen zu investieren, um die Gewässerqualität zu verbessern. Aufwendungen für Alt- und Neuinvestitionen verrechnen die Abgabepflichtigen verstärkt mit der Abgabenschuld. Abgabesatzermäßigungen von 50 Prozent sind die Regel.

Die Einnahmen aus der Abwasserabgabe fließen in den Landeshaushalt. Sie sind unter jährlichen Schwankungen tendenziell rückläufig und liegen seit 2009 unter 10 Mio. Euro je Jahr.

Am Beispiel von 58 Abgabeverfahren der Veranlagungszeiträume 2006 bis 2010 hat der Rechnungshof geprüft, wie die Abgabefestsetzungsverfahren abgewickelt werden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Abläufe und Dauer der Festsetzungsverfahren

Die Abwasserabgabeerklärung ist zusammen mit den dazugehörigen Unterlagen für jedes Kalenderjahr (Veranlagungsjahr) spätestens bis zum 31.03. des Folgejahres der unteren Wasserbehörde vorzulegen. Die Abwasserabgabe ist jährlich durch Bescheid festzusetzen.

Die Abgabepflichtigen legten teilweise ihre Abgabeerklärungen erst nach Ablauf der Erklärungsfrist vor. Sie kündigten formlos Verrechnungs- und Rückzahlungsanträge an. Die unteren Wasserbehörden warteten mit der Abgabefestsetzung, um Festsetzungsbescheide nicht ändern zu müssen und Rückzahlungen zu vermeiden. Auch setzten sie die Abgaben häufig spät fest. Die Möglichkeit, Vorauszahlungen festzusetzen, um das Abwasserabgabeaufkommen zu verstetigen, wurde selten genutzt.

2.2 Verrechnung von Investitionen mit Abwasserabgaben

Aufwendungen für den Bau oder die Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen, die die Stofffracht eines abgaberelevanten Parameters mindern, können mit der Abwasserabgabe verrechnet werden. Ist die Abgabe bereits gezahlt, besteht ein Anspruch auf zinslose Rückzahlung.

Das Abwasserabgabengesetz sieht für Verrechnungs- und Rückzahlungsanträge keine Frist vor. Im Wassergesetz für Baden-Württemberg wurde festgelegt, dass eine Änderung der Abgabefestsetzung ohne zeitliche Begrenzung vorgenommen werden kann. Abgabepflichtige können ohne zeitliche Einschränkung Anträge auf Verrechnung und Rückzahlung der Abwasserabgabe einreichen.

2.3 Verrechnung der Abwasserabgabe mit Kanalsanierungen

Nach dem Abwasserabgabengesetz sind Investitionen zur Errichtung oder Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen (das sind vor allem Kläranlagen) verrechenbar. Ferner können Investitionen für Abwasseranlagen, die das Abwasser vorhandener Einleitungen einer Abwasserbehandlungsanlage zuführen, mit der Abwasserabgabe verrechnet werden. Die Möglichkeit, Aufwendungen zu verrechnen, bezieht sich auf die für drei Jahre vor der tatsächlichen Inbetriebnahme der neuen Anlage geschuldeten Abwasserabgaben.

Das Land eröffnet den Abgabepflichtigen über die bundesrechtlichen Vorschriften hinaus Möglichkeiten, die geschuldete Abwasserabgabe mit Aufwendungen zu verrechnen, mit denen das Fremdwasser unmittelbar reduziert wird. Verrechenbar sind Aufwendungen, um Grund- und Oberflächenwasser von der Kanalisation fernzuhalten. Bei Maßnahmen, mit denen undichte Abwasserkanäle saniert und aufdimensioniert werden, darf nur der auf die Sanierung entfallende Anteil berücksichtigt werden. Viele Kommunen sanieren ihre Kanalisation, um den Fremdwasseranteil zu reduzieren.

Die Investitionsverrechnung setzt keine ganzheitliche Fremdwassersanierungskonzeption voraus. Im Gegensatz zur Verrechnung mit Investitionen in der unmittelbar emissionsmindernden Abwasserbehandlung ist kein Erfolgsnachweis vorgesehen. Eine Kontrolle, ob die verrechneten Aufwendungen ursächlich die Fremdwassersituation verbesserte, erfolgt nicht.

3 Empfehlungen

3.1 Abgabefestsetzung

Die unteren Wasserbehörden müssen nach Auffassung des Rechnungshofs eine Vorauszahlung festsetzen, wenn ein Festsetzungsbescheid für den vorausgegangenen Verlangungszeitraum bis Ende November des auf das Veranlagungsjahr folgenden Jahres nicht erlassen werden kann.

Für die Geltendmachung von Verrechnungs- und Rückzahlungsansprüchen ist im Wassergesetz für Baden-Württemberg eine Ausschlussfrist einzuführen.

3.2 Verrechnungsmöglichkeiten

Der Rechnungshof hält die Verrechnungsvorschrift für die Fremdwasserreduktion nicht für sachgerecht. Gewässerökologisch und ökonomisch deutlich höherwertige Abwasserbehandlungsmaßnahmen werden bei der Verrechnung mit ökologisch weniger wertvollen Maßnahmen (z. B. Kanalsanierung) gleichgestellt. Die Voraussetzungen, um Maßnahmen zur Verringerung des Fremdwasseranteils verrechnen zu können, sind einzuschränken. Die Investitionsverrechnung in voller Höhe mit der im Dreijahreszeitraum vor der Inbetriebnahme geschuldeten Abwasserabgabe ist mit deren Lenkungsfunction nicht vereinbar.

Im Interesse des Landes ist der Anreiz für Investitionen in qualitativ höherwertige Gewässerschutzmaßnahmen zu erhöhen. Die Verrechnungsmöglichkeiten müssen im Wassergesetz für Baden-Württemberg so geregelt werden, dass die Abwasserabgabepflichtigen vorrangig in ökologisch höherwertige Abwasserbehandlungsmaßnahmen investieren.

Der Rechnungshof schlägt vor, den verrechenbaren Anteil der Aufwendungen für gewässerökologisch nicht so wertvolle Kanalsanierungen auf 33 Prozent zu reduzieren.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium räumt ein, dass die Abgabepflichtigen teilweise ihre Abgabeerklärungen erst nach Ablauf der Erklärungsfrist vorlegten und formlos Verrechnungs- und Rückzahlungsanträge ankündigten. Die Wasserbehörden würden in diesen Fällen mit der Abgabefestsetzung warten, um später nicht Festsetzungsbescheide ändern zu müssen. Sie hätten auch auf die Festsetzung von Vorauszahlungen verzichtet. Dem Land sei dadurch kein Schaden entstanden.

Aufgrund von Personalengpässen und Arbeitsüberlastungen sei es den Festsetzungsbehörden nicht immer möglich, die Abwasserabgabe zeitnah festzusetzen. Grundsätzlich erfolge die Abwasserabgabefestsetzung fristgerecht.

Das Ministerium legt dar, dass die Verjährung für die Geltendmachung von Verrechnungs- und Rückzahlungsansprüchen vom Landesgesetzgeber bewusst nicht geregelt worden sei. Das Ministerium strebt im Rahmen der Novellierung des Wassergesetzes für Baden-Württemberg eine dreijährige Festsetzungsverjährungsfrist bei Verrechnungen an. Ferner sei angedacht, eine Pauschalierung von Verrechnungstatbeständen einzuführen. Dies betreffe insbesondere Maßnahmen, die Fremdwasser reduzieren.

5 Schlussbemerkung

Die Abwasserabgabe ist darauf ausgerichtet, schädliche Emissionen zu vermeiden. Kanalsanierungen wirken sich nicht unmittelbar emissionsmindernd aus. Deshalb sind dort die Verrechnungsmöglichkeiten einzuschränken.

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

Arbeitsweise der Veranlagungsstellen für natürliche Personen (Kapitel 1201)

Die Bearbeitungsqualität bei den Einkommensteuerfällen hat sich im 10-Jahresvergleich (1996/2006) deutlich verbessert. Gleichwohl war es den Veranlagungsstellen auch 2006 noch nicht gelungen, das Berichtungspotenzial der Einkommensteuer im angestrebten Umfang von 83 Prozent abzuschöpfen. Das Veranlagungsverfahren sollte entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs optimiert werden.

1 Ausgangslage

Die Veranlagungsstellen für natürliche Personen sind ein Kernbereich der Finanzämter. Sie haben in einem jährlich wiederkehrenden Rhythmus unter anderem 2,3 Millionen Einkommensteuerfälle und 1,3 Millionen Arbeitnehmerfälle zu bearbeiten. Die Finanzkontrolle hatte in der Beratenden Äußerung vom März 2002¹ aufgezeigt, dass die Arbeitsqualität der Veranlagungsstellen nachhaltig verbessert werden muss. Dies insbesondere deshalb, weil bei der Veranlagung der Steuerfälle rund 40 Prozent der erzielbaren Mehrsteuern nicht erhoben wurden. In der Zwischenzeit hat die Steuerverwaltung eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die Situation der Veranlagungsstellen zu verbessern. Ziel war, die Arbeitsabläufe zu optimieren und die IT-Unterstützung auszubauen.

Vor diesem Hintergrund hat die Finanzkontrolle 2010 die Situation der Veranlagungsstellen für natürliche Personen erneut landesweit untersucht. Dabei wurden drei Schwerpunkte gebildet:

- Es wurden 5.000 repräsentativ ausgewählte Steuerfälle des Veranlagungszeitraums 2006 materiell-rechtlich geprüft. Diese Vorgehensweise ermöglichte einen 10-Jahresvergleich mit den Ergebnissen aus der Beratenden Äußerung für den Veranlagungszeitraum 1996 (siehe Punkt 2.1).
- Darüber hinaus wurde untersucht, wie sich das im Veranlagungszeitraum 2007 schrittweise eingeführte Risikomanagementsystem auf die Arbeitsqualität der Veranlagungsstellen ausgewirkt hat. Dazu hat die Finanzkontrolle weitere 5.000 repräsentativ ausgewählte Steuerfälle des Veranlagungszeitraums 2008 materiell-rechtlich geprüft. Ergänzend wurde die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen nach Einführung des Risikomanagementsystems analysiert (siehe Punkt 2.2).

¹ Beratende Äußerung zur Organisation und Arbeitsweise der Veranlagungsstellen bei den Finanzämtern vom März 2002, Landtagsdrucksache 13/853.

- Dritter Schwerpunkt war die Untersuchung von 700 repräsentativ ausgewählten Steuerfällen, bei denen das Risikomanagementsystem keine Hinweise ausgegeben hatte (siehe Punkt 2.3).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Veranlagungszeiträume 1996 und 2006, Bearbeitungsqualität im 10-Jahresvergleich

Die Ergebnisse für den Veranlagungszeitraum 2006 werden nachfolgend mit den entsprechenden Ergebnissen für 1996 aus der Beratenden Äußerung verglichen. Zunächst werden die Beanstandungen der Finanzkontrolle aufgeführt. Im Anschluss wird dargestellt, in welchem Umfang das Berichtungspotenzial der Steuerfälle von den Veranlagungsstellen realisiert wurde.

2.1.1 Geprüfte und beanstandete Fälle

In Tabelle 1 sind die Zahl der geprüften Steuerfälle und die Beanstandungsquoten dargestellt. Dabei wurde nach Arbeitnehmer- und Einkommensteuerfällen unterschieden und den Ergebnissen für 2006 die entsprechenden Werte für 1996 gegenübergestellt.

Tabelle 1: Zahl der geprüften Steuerfälle und Beanstandungsquoten

	Zahl der geprüften Fälle und Beanstandungsquote			
	Veranlagungszeitraum 1996		Veranlagungszeitraum 2006	
	Geprüfte Fälle	Beanstandungsquote in Prozent	Geprüfte Fälle	Beanstandungsquote in Prozent
Arbeitnehmerfälle	2.388	7,96	1.492	11,46
Einkommensteuerfälle	3.907	23,52	3.500	16,67

Die Tabelle zeigt auf den ersten Blick stark gegenläufige Tendenzen: Bei den Arbeitnehmerfällen hat sich die Beanstandungsquote erheblich erhöht, bei den Einkommensteuerfällen hingegen deutlich verringert. Eine Analyse der Fehlerschwerpunkte ergab hierzu allerdings, dass die augenscheinlich gravierende Verschlechterung bei den Arbeitnehmerfällen nicht gegeben ist. Sie beruht nahezu ausschließlich auf Fehlern bei der Entfernungspauschale, die mithilfe eines Routenplaners aufgedeckt wurden. Ein solches Ermittlungswerkzeug stand der Finanzkontrolle 1996 nicht zur Verfügung. Um diesen Sondereffekt bereinigt, entspricht die Bearbeitungsqualität 2006 derjenigen von 1996.

2.1.2 Ausschöpfung des Berichtigungspotenzials

Das Berichtigungspotenzial hat zwei Komponenten. Dazu gehören zum einen die Ergebnisse der Abweichungen der Veranlagungsstellen von den Steuererklärungen (realisierte Beträge). Hinzu kommen die Ergebnisse aus den Beanstandungen der Finanzkontrolle (nicht realisierte Beträge).

Realisierte und nicht realisierte Beträge haben wir in zwei Formen dargestellt - als Volumen und als Saldo. Das Volumen wurde dabei jeweils durch die vorzeichenunabhängige Addition aller steuerlichen Auswirkungen ermittelt. Tabelle 2 stellt das Berichtigungspotenzial bei den Arbeitnehmerfällen, Tabelle 3 bei den Einkommensteuerfällen dar.

Tabelle 2: Berichtigungspotenzial bei Arbeitnehmerfällen

	Berichtigungspotenzial je Arbeitnehmerfall							
	Veranlagungszeitraum 1996				Veranlagungszeitraum 2006			
	Volumen		Saldo		Volumen		Saldo	
	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent
Realisierte Beträge (Veranlagungsstellen)	59	82	48	84	95	81	71	81
Nicht realisierte Beträge (Feststellungen der Finanzkontrolle)	13	18	9	16	23	19	17	19
Gesamtes Berichtigungspotenzial	72	100	57	100	118	100	88	100

Tabelle 3: Berichtigungspotenzial bei Einkommensteuerfällen

	Berichtigungspotenzial je Einkommensteuerfall							
	Veranlagungszeitraum 1996				Veranlagungszeitraum 2006			
	Volumen		Saldo		Volumen		Saldo	
	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent
Realisierte Beträge (Veranlagungsstellen)	219	60	166	58	238	70	175	75
Nicht realisierte Beträge (Feststellungen der Finanzkontrolle)	146	40	122	42	103	30	59	25
Gesamtes Berichtigungspotenzial	365	100	288	100	341	100	234	100

Das Berichtigungspotenzial bei den Arbeitnehmerfällen 2006 wurde damit zu 81 Prozent (Saldo) realisiert. Die tendenzielle Verschlechterung gegenüber 1996 erklärt sich wie bei der Beanstandungsquote durch den oben genannten Sondereffekt. Bei den Einkommensteuerfällen wurde das Berichtigungs-

potenzial 2006 deutlich besser ausgeschöpft als 1996. Eine Quote von 70 Prozent des Volumens und 75 Prozent des saldierten Betrages bedeuten für die Veranlagungsstellen im Veranlagungszeitraum 2006 einen großen Schritt in die richtige Richtung.

2.1.3 Landesweite Bedeutung der Ergebnisse

Auf der Basis der Prüfungsergebnisse zum Veranlagungszeitraum 2006 sowie weiterer, mit der Steuerverwaltung abgestimmter Parameter, haben wir Kosten und Nutzen der Veranlagungsstellen für natürliche Personen ermittelt. Den Nutzen haben wir dabei auf die Mehrergebnisse der Veranlagungsstellen reduziert. Dabei verkennen wir nicht, dass es primäre Aufgabe der Veranlagungsstellen ist, eine gesetzmäßige und gleichmäßige Besteuerung der Bürger zu gewährleisten.

Hiernach stehen den Gesamtkosten von 243 Mio. Euro die von den Bediensteten der Veranlagungsstellen erzielten Mehrergebnisse von 494 Mio. Euro gegenüber. Die aus der Beratenden Äußerung abgeleiteten Vergleichswerte betragen 228 Mio. Euro (Kosten) und 424 Mio. Euro (Nutzen). Damit hat sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis von rund 54 Prozent (1996) auf nahezu 49 Prozent (2006) - also um knapp 5 Prozentpunkte - verbessert.

Trotz verbesserter Arbeitsqualität und realisierter Mehrsteuern von 494 Mio. Euro darf Folgendes nicht unberücksichtigt bleiben: Es waren auch 2006 noch immer erhebliche Bearbeitungsmängel vorhanden - mit der Folge, dass 156 Mio. Euro nicht realisiert wurden.

2.1.4 Bewertung des 10-Jahresvergleichs

Aus der Sicht der Finanzkontrolle ist positiv, dass die Bearbeitungsqualität bis zum Veranlagungszeitraum 2006 besser geworden ist. Dies dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass der Personalbestand der Veranlagungsstellen - wie in der Beratenden Äußerung empfohlen - nicht weiter reduziert wurde. Gleichwohl wurde auch 2006 noch nicht der in der Beratenden Äußerung für realistisch erachtete Ausschöpfungsgrad von 83 Prozent des Berichtungspotenzials erreicht.

2.2 Veranlagungszeitraum 2008 - Arbeitsweise nach Einführung eines Risikomanagementsystems

Bei den Arbeitnehmer- und Einkommensteuerfällen 2008 setzten die Veranlagungsstellen landesweit ein Risikomanagementsystem ein. Zum Zeitpunkt unserer Fallauswahl waren rund 80 Prozent der Steuerfälle 2008 veranlagt. Aus dieser Grundgesamtheit haben wir die Prüffälle nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Die Ergebnisse sind daher nur für eine Grundgesamtheit von 80 Prozent der Steuerfälle 2008 repräsentativ. Sie zeigen gleichwohl deutliche Tendenzen auf, wie sich der Einsatz des Risikomanagementsystems auf die Bearbeitungsqualität der Steuerfälle des Veranlagungszeitraums 2008 und auf die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen ausgewirkt hat.

2.2.1 Bearbeitungsqualität

Von den insgesamt untersuchten 5.000 Steuerfällen des Veranlagungszeitraums 2008 hat die Finanzkontrolle 15 Prozent der Arbeitnehmerfälle und 19 Prozent der Einkommensteuerfälle beanstandet. Gegenüber 2006 stieg die Beanstandungsquote bei den Arbeitnehmerfällen um 4 Prozent und bei den Einkommensteuerfällen um 2 Prozent an. Die nicht realisierten Beträge je geprüftem Fall weisen bei Arbeitnehmer- und Einkommensteuerfällen unterschiedliche Tendenzen auf: Während bei den Einkommensteuerfällen Volumen und Saldo gegenüber 2006 abnahmen (-2 Euro und -9 Euro), war bei den Arbeitnehmerfällen jeweils eine Zunahme festzustellen (+10 Euro und +5 Euro).

2.2.2 Wirkungsweise und Bedeutung der Prüfhinweise

Ab dem Veranlagungszeitraum 2008 haben die Bediensteten der Veranlagungsstellen regelmäßig nur noch zu prüfen, was ihnen durch Prüfhinweise vorgegeben wird. Solche Hinweise werden vom Risikomanagementsystem, aber auch von den diesem vorgeschalteten Programmen erzeugt. Der Zahl und der Qualität der Prüfhinweise kommt damit ab dem Veranlagungszeitraum 2008 herausragende Bedeutung zu.

Gleichwohl ist es der Finanzverwaltung derzeit nicht möglich, automationsunterstützt zu prüfen, wie sich die einzelnen Prüfhinweise auf die Fallbearbeitung durch die Veranlagungsstellen auswirken. Dies hat folgende Gründe:

Hinweise aus den Programmen, die dem Risikomanagementsystem vorgeschaltet sind, werden im IT-System nicht gespeichert. Gleiches gilt für Hinweise des Risikomanagementsystems, wenn diese Hinweise infolge einer Änderung der betroffenen Eingabekennzahl bei der Veranlagung als „durch Fallbearbeitung erledigt“ eingeordnet werden. Das Ergebnis der Abweichungen, die die Veranlagungsstellen vornehmen, wird nur als Gesamtwert je Veranlagung gespeichert. Eine Zuordnung zu einzelnen Abweichungen und Prüfhinweisen ist damit nicht möglich.

Bei der Aktenprüfung hat die Finanzkontrolle alle Prüfhinweise festgehalten, sofern diese einen materiell-rechtlichen Prüfauftrag für die Bediensteten enthielten. Daneben wurde erhoben, ob die Abweichungen der Veranlagungsstellen auf Prüfhinweise zurückzuführen waren. Die Auswertung ergab, dass bei den Arbeitnehmerfällen lediglich 36 Prozent und bei den Einkommensteuerfällen lediglich 51 Prozent der Prüfhinweise im IT-System gespeichert waren.

2.2.3 Bewertung Veranlagungszeitraum 2008

Die Bearbeitungsqualität 2008 hat sich gegenüber 2006 verschlechtert. Ob es sich dabei um eine Trendwende handelt, kann noch nicht gesagt werden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die schwierigsten und damit fehleranfälligsten Steuerfälle vermehrt erst zum Ende einer Veranlagungskampagne bearbeitet werden. Sie sind in der Stichprobe 2008 daher

nicht hinreichend enthalten.² Somit ist davon auszugehen, dass die Fehlerquote noch höher ist.

Bei den Einkommensteuerfällen ist lediglich die Hälfte aller Prüfhinweise mit materiell-rechtlichem Charakter im System gespeichert. Der Anteil der gespeicherten Hinweise bei den Arbeitnehmerfällen fällt mit 36 Prozent noch deutlich geringer aus. Dies ist völlig ungenügend, bedeutet es doch, dass der Risikogehalt der Steuerfälle nicht hinreichend abgebildet und damit auch nicht messbar ist.

2.3 Fälle ohne Hinweise aus dem Risikomanagementsystem

Mit dem Risikomanagementsystem verfolgt die Steuerverwaltung das Ziel, den Arbeitseinsatz am Risikogehalt der Arbeitnehmer- und Einkommensteuerfälle auszurichten. Idealerweise sollen Steuerfälle, die vom Risikomanagementsystem als risikolos eingestuft werden, vollständig maschinell veranlagt werden. Die gewonnene Zeit soll bei risikobehafteten Fällen eingesetzt und dadurch eine bessere Bearbeitungsqualität erreicht werden. Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass bei Fällen ohne Hinweise aus dem Risikomanagementsystem zwei Arten zu unterscheiden sind.

2.3.1 CLAUDIA³-Autofälle

Sogenannte CLAUDIA-Autofälle haben sowohl das Risikomanagementsystem als auch das vorgeschaltete Programm CLAUDIA ohne materiell-rechtlichen Prüfhinweis durchlaufen. Obwohl es sich beim Anteil dieser Fälle um eine wichtige Kennzahl handelt, sieht das IT-System keine entsprechende Auswertungsmöglichkeit vor. Der Anteil der CLAUDIA-Autofälle war der Steuerverwaltung daher nicht bekannt. Nach unseren Erhebungen beträgt der Anteil dieser vollautomatisch veranlagten Fälle an allen Arbeitnehmer- und Einkommensteuerfällen 2008 lediglich 2 Prozent. Damit findet insoweit nahezu keine Arbeitsentlastung statt.

² Zum Zeitpunkt unserer Fallauswahl waren 80 Prozent der Steuerfälle 2008 veranlagt.

³ **C**learing von Steuererklärungsdaten, **a**utomatisiert und **d**ialogunterstützt.

2.3.2 Risikomanagementsystem-Autofälle

Der Steuerverwaltung bekannt und regelmäßig in Statistiken ausgewiesen ist die „Quote der Fälle, die das Risikomanagementsystem ohne Prüfhinweis durchlaufen haben“. CLAUDIA-Autofälle sind hierin nicht enthalten. Nach den uns zum 31.03.2010 überlassenen Daten des Veranlagungszeitraums 2008 haben 5 Prozent der Einkommensteuerfälle und 23 Prozent der Arbeitnehmerfälle das Risikomanagementsystem ohne Prüfhinweis durchlaufen. Um einschätzen zu können, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Veranlagungsstellen durch diese sogenannten Risikomanagementsystem-Autofälle (RMS-Autofälle) entlastet werden, hat die Finanzkontrolle 700 solcher Fälle nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und analysiert. Im Zentrum stand dabei die Frage, wie „automatisch“ die RMS-Autofälle tatsächlich veranlagt wurden.

Das Ergebnis ist ernüchternd: Demnach haben die Bediensteten bei 90 Prozent aller RMS-Autofälle materiell-rechtliche Vorarbeiten geleistet. Bei den Einkommensteuerfällen waren 80 Prozent der materiell-rechtlichen Vorarbeiten durch Prüfhinweise veranlasst, insbesondere solche aus dem Programm CLAUDIA. Bei den Arbeitnehmerveranlagungen betrug der entsprechende Anteil 83 Prozent. Der übrige Teil der materiell-rechtlichen Vorarbeiten bestand überwiegend darin, offensichtliche Fehler bereits vor dem Einsatz des Risikomanagementsystems zu bereinigen. Dadurch wurden - den Arbeitsablauf unterbrechende - Prüfhinweise aus dem Risikomanagementsystem vermieden.

2.3.3 Bewertung

Die Finanzkontrolle geht davon aus, dass die Veranlagungsstellen durch CLAUDIA- und RMS-Autofälle bislang in keinem nennenswerten Umfang entlastet wurden. Im Übrigen muss hinsichtlich der möglichen Entlastung durch Autofälle berücksichtigt werden, dass es sich dabei derzeit um einfachste Steuerfälle handelt. Deren Veranlagung würde auch bei herkömmlicher personeller Gesamtfallbearbeitung nur wenig Zeit kosten. Mit anderen Worten: Bei einfachsten Steuerfällen können sich überhaupt keine größeren Entlastungseffekte ergeben, weil solche Fälle auch bei der Veranlagung im früheren Verfahren keine größere Belastung darstellten.

3 Empfehlungen

3.1 Bearbeitungsqualität weiter verbessern

Der Rechnungshof verkennt nicht die seit Jahren schwierigen Rahmenbedingungen der Veranlagungsstellen, die von hoher Arbeitsbelastung und stetigem Veränderungsdruck geprägt sind. Ursächlich hierfür sind - auch aus Sicht der Bediensteten - die Kurzlebigkeit und Verkomplizierung des Steuerrechts sowie die zahllosen Änderungen in den DV-Verfahren.

Eine Vereinfachung des Steuerrechts ist auch nach Auffassung des Rechnungshofs dringend geboten. Die für die jährliche Veranlagung wichtigen

Rechtsgrundlagen wurden allein zwischen 2006 und 2010 durch insgesamt 102 Gesetze geändert.⁴ Die ungebrochene Änderungsflut hat das Steuerrecht komplizierter statt einfacher gemacht.

Trotz dieser Rahmenbedingungen sollte die Steuerverwaltung bemüht sein, den Anteil der nicht realisierten Steuern von 156 Mio. Euro weiter zu reduzieren. Dazu sollte das Veranlagungsverfahren entsprechend den nachfolgenden Empfehlungen weiter optimiert werden. Zudem sollten die Bediensteten auf die Fehlerschwerpunkte hingewiesen werden, die die Finanzkontrolle in zwei Prüfungsmitteilungen dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft aufgezeigt hat. Dies gilt umso mehr, als sich die Bearbeitungsqualität 2008 gegenüber 2006 verschlechtert hat.

3.2 Prüfhinweise vollständig speichern

Künftig sollten alle Prüfhinweise mit materiell-rechtlichen Prüfaufträgen vollständig gespeichert werden. Dabei sollte auch der Erfolg der Hinweise - also die Auswirkung der Prüfaufträge auf die Bemessungsgrundlage oder die Steuer - gespeichert werden. Nur so kann der Erfolg der Prüfhinweise evaluiert und das Hinweissystem permanent optimiert werden.

3.3 Personal risikoorientiert einsetzen

Der Personaleinsatz im Land orientiert sich bisher ausschließlich an der Zahl der von den einzelnen Finanzämtern zu bearbeitenden Steuerfälle. Dies unterstellt, dass sich der Risikogehalt der Fälle gleichermaßen über alle Finanzämter verteilt. Auf der Basis langjähriger Prüfungserkenntnisse hält die Finanzkontrolle das für ausgeschlossen.

Sobald die Prüfhinweise vollständig gespeichert werden, wird der Risikogehalt der Steuerfälle landesweit messbar. Dadurch kann der Personaleinsatz im Land optimiert werden. Zu diesem Zweck sollte das Personal künftig nicht mehr nach der Zahl der Steuerfälle, sondern nach deren Risikogehalt auf die Finanzämter verteilt werden. Sollte dies aus organisatorischen Gründen nicht immer möglich sein, könnte zum Ausgleich auch die Bearbeitung von Steuerfällen verlagert werden. Mit anderen Worten: Entweder folgt das Personal dem Risiko oder das Risiko dem Personal.

3.4 Arbeitsentlastung durch „Autofälle“ messbar machen

Die im Führungsinformationssystem der Steuerverwaltung regelmäßig dargestellte Kennzahl „Quote der Fälle, die vom RMS automatisch gezeichnet und freigegeben werden“ (RMS-Autofälle) suggeriert eine Arbeitsentlastung, die in der Praxis nicht in diesem Umfang eintritt. Es wäre aus der Sicht der Finanzkontrolle falsch, diese Quote für Personalbedarfsberechnungen zugrunde zu legen.

⁴ Siehe Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 99 Bundeshaushaltsordnung über den Vollzug der Steuergesetze vom 17.01.2012.

Die Zahl der CLAUDIA-Autofälle war der Steuerverwaltung wohl mangels einer entsprechenden Kennzahl bisher nicht bekannt. Um die Entwicklung der Fallzahlen verfolgen zu können, ist eine Auswertungsmöglichkeit zu schaffen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft stimmt mit den Empfehlungen des Rechnungshofs überein. Es beabsichtigt entsprechend vorzugehen, weist jedoch darauf hin, dass hierzu umfangreiche Anpassungen im neuen IT-System KONSENS erforderlich seien. Das Ministerium habe bereits entsprechende Forderungen in das Projekt eingebracht. Im Übrigen teile es auch die Auffassung des Rechnungshofs, wonach die „Quote der Fälle, die vom Risikomanagementsystem automatisch gezeichnet und freigegeben werden“, Personalbedarfsberechnungen nicht zugrunde gelegt werden kann.

Organisation und Arbeitsweise der Erbschaftsteuerstellen und der Bedarfsbewertung (Kapitel 1201)

Der Verwaltung ist es nicht hinreichend gelungen, die vom Rechnungshof wiederholt aufgezeigten Mängel zu beseitigen. Noch immer sind hohe Rückstände und Verzögerungen in allen Bearbeitungsphasen festzustellen. Dies gilt insbesondere für die fiskalisch bedeutsamen Großfälle. Einmal mehr waren deshalb hohe Steuerausfälle und Zinsschäden zu beklagen. Die Fallbearbeitung ist zu verbessern und die IT-Verfahren sind zu optimieren.

1 Ausgangslage

Die Tätigkeit der Erbschaftsteuerstellen wurde mehrfach vom Rechnungshof untersucht. Dabei wurden regelmäßig hohe Bearbeitungsrückstände und erhebliche Unterbrechungen besonders bei steuerlich bedeutenden Fällen bemängelt. Es ergaben sich hohe Mehrsteuern, Steuerausfälle und Zinsschäden. Deshalb hatte der Rechnungshof in der Beratenden Äußerung vom Januar 2006 unter anderem gefordert, bei den Erbschaftsteuerstellen keinen weiteren Personalabbau vorzunehmen, die bedeutenden Steuerfälle bevorzugt zu bearbeiten und zwei Erbschaftsteuerstellen in den ländlichen Raum zu verlegen.

Aufgrund eines Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber die erbschaftsteuerlichen und bewertungsrechtlichen Vorschriften inzwischen grundlegend geändert.¹

Diese Steuerrechtsänderungen sowie die statistischen Ergebnisse der letzten Jahre haben den Rechnungshof veranlasst, sowohl die Erbschaftsteuerstellen als auch die Grundbesitzbewertung und die Unternehmensbewertung in 2011 erneut landesweit zu prüfen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Erbschaftsteuerstellen

2.1.1 Steueraufkommen und Personalentwicklung

Das Erbschaftsteueraufkommen hat sich im Land bis 2010 stetig erhöht. 2011 betrug es knapp 750 Mio. Euro. Die Steigerung 1994 bis 2004 lag im Bundesvergleich unter dem Durchschnitt, bei der Gesamtschau der letzten

¹ Erbschaftsteuerreformgesetz vom 24.12.2008, BGBl. I, Seite 3018 und Wachstumsbeschleunigungsgesetz vom 22.12.2009, BGBl. I, Seite 3950, zuletzt geändert durch das Beitragsrichtlinie-Umsetzungsgesetz - BeitrRLUmsG vom 07.12.2011, BGBl. I, Seite 2592.

17 Jahre liegt sie darüber. Seit 2004 wurde das Personal-Soll um mehr als 10 Prozent gemindert.

2.1.2 Arbeitsstand

Die Sterbefallanzeigen und die Schenkungsanzeigen sind von 2004 bis 2010 von jährlich 238.000 auf 216.000, also um fast 10 Prozent zurückgegangen. Die steuerpflichtigen Erbfälle haben jedoch um 400 auf nahezu 11.000 zugenommen. Der Anteil der steuerpflichtigen Schenkungsfälle ist sogar um ein Drittel auf 9.100 angestiegen. Das bedeutet, dass inzwischen eine deutlich größere Zahl von Steuerfestsetzungen durchzuführen ist.

Die Rückstände erhöhten sich von 73.000 auf 78.000, also um nahezu 7 Prozent. Bedenklich entwickelte sich insbesondere die Zahl der Altfälle im Bereich der Schenkungsteuer.

Erheblich zugenommen haben in den letzten Jahren die Überwachungsfälle. Das sind im Wesentlichen die steuerbegünstigten Fälle mit Unternehmensvermögen.

2.1.3 Vorschaltstellen

Bei allen Erbschaftsteuerstellen sind Vorschaltstellen eingerichtet. Sie bearbeiten die eingehenden Anzeigen und die zugehörigen Informationsmaterialien vor. Sterbefallanzeigen gehen entgegen unserer Forderung von 2006 noch immer nicht elektronisch ein.

In einem ersten Schritt wird geprüft, ob der Erblasser steuerlich geführt wurde. Da bislang keine Identifikationsnummer auf den Sterbefallanzeigen erfasst ist, sind die Recherchen teilweise aufwendig.

Sterbefälle, die den Finanzämtern in anderer Weise als durch Anzeigen der Standesämter bekannt werden, wie zum Beispiel Auslandssterbefälle, werden gesondert erfasst. Solchen Fällen wurde nicht immer die gleiche notwendige Aufmerksamkeit gewidmet. In einem Einzelfall hat die unzutreffende Bearbeitung zu einem Steuerausfall von 9 Mio. Euro geführt.

Die Vorschaltstellen ermitteln auch eventuellen Grundbesitz des Erblassers. Es ist jedoch derzeit technisch nicht möglich, den landesweiten Grundbesitz eines Erblassers mittels einer einzigen Datenabfrage zu ermitteln. Die Steuerverwaltung hat die angewiesene Recherche deshalb auf den Datenbestand des jeweiligen Wohnsitzfinanzamts beschränkt. Wegen der vielen Eingänge und der begrenzten Personalressourcen sehen sich die Vorschaltstellen gleichwohl nicht immer in der Lage, diese notwendige Datenabfrage durchzuführen. So wird diese Aufgabe teilweise an die Erbschaftsteuerbezirke weitergeleitet.

In der Bearbeitung von Schenkungsanzeigen durch die Vorschaltstellen gibt es Unterschiede, die auf personelle Kapazität und fachliche Qualifikation zurückzuführen sind. Zum Teil wurden die Schenkungsanzeigen daher nicht mit allen notwendigen Grundangaben erfasst.

2.1.4 Erbschaftsteuerbezirke

Um die Steuerpflicht bei Schenkungen zu ermitteln, sind Vorschenkungen zu prüfen. Die maschinell geführte Schenkungskartei ist dazu grundsätzlich geeignet. Dort fehlt bislang jedoch eine effiziente Suchfunktion.

Bei Erbfällen wurden die vorhandenen Informationen häufig nicht ausreichend ausgenutzt. Auch ist der Zugriff auf die ertragsteuerlichen Daten für die Bediensteten der Erbschaftsteuerstellen oft nicht freigeschaltet.

Häufig wurden die Wertfeststellungen erst später angefordert als die Steuererklärungen, was zu langen Arbeitsunterbrechungen und damit teilweise auch zu hohen Zinsschäden führte.

Um den Eingang der Steuererklärungen zu überwachen, fehlt bisher ein maschinelles Überwachungsverfahren.

- **Großfälle**

Nach den Bearbeitungsregeln sind Großfälle in besonderen Listen zu erfassen und mit einem Merker zu versehen. Obwohl die elektronische Unterstützung rasch realisiert wurde, werden teilweise weiterhin Listen von Hand geführt. Selbst innerhalb der einzelnen Erbschaftsteuerstellen gab es keine einheitliche Handhabung. In zahlreichen Fällen wurden die Großfallmerker nicht oder verspätet gesetzt. In allen Bearbeitungsphasen ergaben sich zum Teil erhebliche Zeitverzögerungen. Das führte zu hohen Zinsschäden.

In einem Einzelfall führte die unterbliebene Bearbeitung wegen Verjährung zu einem Steuerausfall von 1,5 Mio. Euro. In einem weiteren Fall dürfte wegen der erheblichen Zeitverzögerung eine Steuer von 400.000 Euro nicht mehr beizutreiben sein.

- **Überwachungen**

Wegen umfangreicher Steuerbegünstigungen oder Freistellungen, die von bestimmten Behaltens- oder Nutzungsregelungen abhängig sind, müssen die Erbschaftsteuerstellen viele Fälle überwachen. Das IT-Verfahren bietet elektronische Listen für unterschiedliche Fallgestaltungen an. Diese sind unzureichend. So ist es zum Beispiel nicht möglich, erledigte Fälle zu archivieren. Mithilfe des IT-Verfahrens kann deshalb nicht kontrolliert werden, ob die Fälle tatsächlich überwacht wurden. Daher werden überwiegend „selbstgestrickte“ Listen geführt.

Von den untersuchten Fällen war mehr als die Hälfte nicht in den Überwachungslisten enthalten. Auch von den in den Listen eingetragenen Fällen wurden nicht alle tatsächlich überwacht. In mehreren Fällen war schon Verjährung eingetreten.

Die Erbschaftsteuerstellen haben häufig nicht geprüft, ob bei Unternehmensvermögen Ergebnisse der Betriebsprüfung zu berücksichtigen gewesen wären.

2.1.5 Weitere Feststellungen zur Organisation und Arbeitsweise

Überlange Bearbeitungspausen verursachten allein bei einem Finanzamt Zinsschäden von 700.000 Euro.

Zu bemängeln war häufig auch die Zusammenarbeit mit anderen Stellen. Es dauerte oftmals viel zu lange, bis die Grundstückswertstellen die für die Erbschaftsteuer notwendigen Bedarfswerte zulieferten. Gleiches gilt für die Betriebsfinanzämter, die für die Bewertung der Unternehmensvermögen zuständig sind.

Die vom Rechnungshof in der Beratenden Äußerung geforderte neue, moderne IT-Unterstützung steht den Erbschaftsteuerstellen noch immer nicht zur Verfügung.

Die empfohlene Verlagerung von Erbschaftsteuerstellen in den ländlichen Raum verlief nur hinsichtlich einer Stelle erfolgreich. Bei der zweiten Stelle bedarf es noch erheblicher Anstrengungen, das vorhandene Personal einzuarbeiten und die hohen übernommenen Rückstände zu reduzieren.

Durch eine sorgfältigere Überwachung der unterschiedlichen Kontrolllisten hätten die Sachgebietsleiter eine Vielzahl der aufgezeigten Mängel aufdecken und abstellen können.

2.1.6 Materiell-rechtliche Prüfung

Die materiell-rechtlichen Feststellungen beziehen sich ausschließlich auf Fälle, für die das neue Erbschaftsteuerrecht gilt.

Die Finanzkontrolle hat 1.276 Fälle geprüft, bei denen die Steuer zumeist mehr als 15.000 Euro betrug. 242 Fälle (19 Prozent) wurden beanstandet. Bei Großfällen war die Beanstandungsquote deutlich höher (24,3 Prozent).

Das finanzielle Ergebnis macht insgesamt 1,2 Mio. Euro aus und betrifft zu 85 Prozent Großfälle. Hinzu kommen Zinsschäden von 150.000 Euro.

Die Bearbeitungsfehler sind oftmals auf mangelnde Sachaufklärung und unzureichende Nutzung von IT-Abfragemöglichkeiten zurückzuführen. Fehlerschwerpunkte waren die Steuerbefreiung für zu Wohnzwecken vermietete Grundstücke, Festsetzung von Verspätungszuschlägen, der Ansatz von Nachlassverbindlichkeiten sowie Steuerschulden und Erstattungsansprüchen.

2.2 Bedarfsbewertung

2.2.1 Grundbesitz

Von insgesamt 739 Fällen neuen Rechts wurden 29 Prozent beanstandet. Die Summe aller Wertabweichungen betrug 12,1 Mio. Euro. Die jeweilige erbschaftsteuerliche Auswirkung zu ermitteln, wäre unverhältnismäßig gewesen. Gerade die Fälle der vielfach angewendeten Ertragswert- und Sachwertverfahren erwiesen sich als besonders fehlerhaft.

2.2.2 Unternehmensvermögen

Seit 2007 sind für die Feststellungen des Werts der Unternehmensvermögen die Betriebsfinanzämter zuständig. Diese haben die Aufgaben unterschiedlich organisiert. Die Eingänge werden uneinheitlich registriert. Die Fallbearbeitung wird derzeit nicht durch ein IT-Verfahren unterstützt.

Bislang sind nur sehr wenige Fälle neuen Rechts eingegangen und erledigt worden. Von den geprüften 45 Fällen wurden 11 beanstandet. Die Wertabweichungen betragen 1,8 Mio. Euro. Die jeweilige erbschaftsteuerliche Auswirkung zu ermitteln, wäre auch hier unverhältnismäßig gewesen.

3 Empfehlungen

3.1 Materiell-rechtliche Bearbeitung verbessern

Die materiell-rechtliche Bearbeitung der Erbschaftsteuerfälle und der Bedarfsbewertung des Grundbesitzes ist zu verbessern. Dies gilt insbesondere dann, wenn neu eingeführte steuerliche Vorschriften anzuwenden sind. Bei der Erbschaftsteuer ist ein besonderes Augenmerk auf die Großfälle mit ihrem bedeutenden Anteil am gesamten Steueraufkommen zu richten. Es muss sichergestellt werden, dass alle Großfälle frühzeitig erfasst und zeitnah bearbeitet werden.

3.2 Bearbeitung der Überwachungsfälle optimieren

Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, die gewährleisten, dass die zahlreichen Überwachungsfälle umfassend registriert und die Überwachungsfristen eingehalten werden. Nur auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass der vom Gesetzgeber mit diesen Überwachungsvorschriften verfolgte Zweck erfüllt werden kann.

3.3 Rückstände weiter abbauen

Die hohen Rückstände sind abzubauen. Hierfür sind sämtliche Arbeitsabläufe weiter zu verbessern und der Personaleinsatz zu optimieren.

3.4 IT-Unterstützung

Für die Unternehmensbewertung sollte ein IT-Verfahren eingeführt werden. Der Standard der bestehenden Verfahren sollte unverzüglich den heutigen Erfordernissen angepasst werden. Die Verfahren müssten künftig in der Lage sein, sämtliche mit der Erhebung der Erbschaftsteuer befassten Arbeitsgebiete bei ihren Aufgaben umfassend zu unterstützen und den Bearbeitungsaufwand zu reduzieren. Der elektronische Datenaustausch mit

den Standesämtern sollte umgehend realisiert werden, verbunden mit der Möglichkeit, die Daten automatisiert weiterzubearbeiten.

3.5 Aufsichts- und Kontrollpflichten der Sachgebietsleiter

Die Vorschläge, die Arbeitsqualität und die Arbeitsabläufe zu verbessern, können nur dann nachhaltig greifen, wenn die Sachgebietsleiter ihren Aufsichts- und Kontrollpflichten umfassend nachkommen.

3.6 Personal

Die Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs sollten auch personalwirtschaftlich - sowohl im Hinblick auf Qualität als auch auf Quantität - angemessen berücksichtigt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft hat mitgeteilt, dass die materiell-rechtlichen Beanstandungen zum Gegenstand amtsinterner Besprechungen gemacht wurden. Es will zudem für die Bedarfsbewertung die Möglichkeiten einer fachlichen Fortbildung prüfen. Bezüglich der Bearbeitung der bedeutenden Steuerfälle verweist das Ministerium auf seine Anweisungen vom Juni 2008.

Die Erbschaftsteuerfinanzämter seien bestrebt, die Rückstände kontinuierlich abzubauen. Die Ämter mit besonders hohen Rückständen seien aufgefordert worden, regelmäßig über deren Entwicklung zu berichten. Die Überwachungsfälle seien inzwischen überwiegend listenmäßig erfasst. Es werde künftig darauf geachtet, dass die Sachgebietsleiter die verschiedenen Kontrolllisten regelmäßig kritisch durchsehen.

Das Ministerium verweist darauf, dass eine Neuentwicklung und Verbesserung der IT-Verfahren ausschließlich im Rahmen des bundesweiten KONSENS-Verbundes erfolgen könne. Bis Ende 2013 sei die Fertigstellung der Verfahren für die Erbschaftsteuer und die Bedarfsbewertung des Grundbesitzes geplant.

Bei den Erbschaftsteuerstellen sei von 2004 bis 2011 kein Personal abgebaut worden, lediglich ein „Sonderzuschlag“ für ein Finanzamt sei gestrichen worden. Die für 2012 vorgenommene Sollminderung sei wegen deutlich gesunkener Fallzahlen erfolgt. Wegen des den Finanzämtern insgesamt zur Verfügung stehenden Personals sei diese Maßnahme zudem unumgänglich gewesen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof geht davon aus, dass neben den angestrebten materiell-rechtlichen Verbesserungen auch gewährleistet wird, dass die seit geraumer Zeit bestehenden Anweisungen zur Bearbeitung der bedeutenden Steuerfälle und der Überwachungsfälle künftig konsequent umgesetzt werden. Die Erfahrungen aller bisherigen Untersuchungen des Rechnungshofs zur Erbschaftsteuer machen jedoch deutlich, dass es unabdingbar ist, den Erfolg der Maßnahmen durch engmaschige und zeitnahe Evaluierungen auch der vorgesetzten Behörde zu verifizieren.

Das Ministerium verkennt mit seinem Hinweis, das Personal sei wegen der gesunkenen Fallzahlen reduziert worden, dass die Zahl der steuerpflichtigen Fälle angestiegen ist. Insbesondere hat sich aber der Überwachungsaufwand durch die Rechtsänderungen wesentlich erhöht.

Wirtschaftlichkeit landeseigener Heizwerke (Kapitel 1208 und 1209)

Die Mehrzahl der Heizkessel in Liegenschaften des Landes ist veraltet und betrieblich optimierbar. Bei jeder Modernisierung sollte ein Umstieg auf Fernwärme oder Biomasse untersucht werden. Bereits jedes vierte Heizwerk des Landes erzeugt durch Kraft-Wärme-Kopplung neben Wärme auch Strom.

Durch Investitionen von 5 Mio. Euro könnte der Einbau weiterer technisch möglicher 19 Blockheizkraftwerke die Energiekosten bis zu 1,5 Mio. Euro je Jahr reduzieren.

1 Ausgangslage

Durch Heizwerke werden große Gebäudekomplexe des Landes mit Heizwärme, Warmwasser und teilweise mit Strom versorgt. Das Land verfügte 2008 über 57 Heizwerke mit einer Heizleistung von jeweils eine Heizleistung über 1.000 Kilowatt (kW). Dazu kommen die fünf Heizwerke an Universitäten und Universitätskliniken. Zum technischen Gebäudebetrieb der Universitäten machte der Rechnungshof bereits in der Denkschrift 2010 (Beitrag Nr. 26) Verbesserungsvorschläge. Bei der aktuellen Prüfung wurden die Gesamtsituation der 57 Heizwerke und der Betrieb vor Ort an 14 Standorten untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Kosten und Verbräuche der Heizwerke

Die Anlagen werden von der nutzenden Verwaltung betrieben und vom Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg unterhalten und instand gesetzt. Die Nutzung und der Wärmeverbrauch der Heizwerke gliedern sich wie in folgender Tabelle dargestellt.

Tabelle: Verteilung der Heizwerke nach Nutzungsart

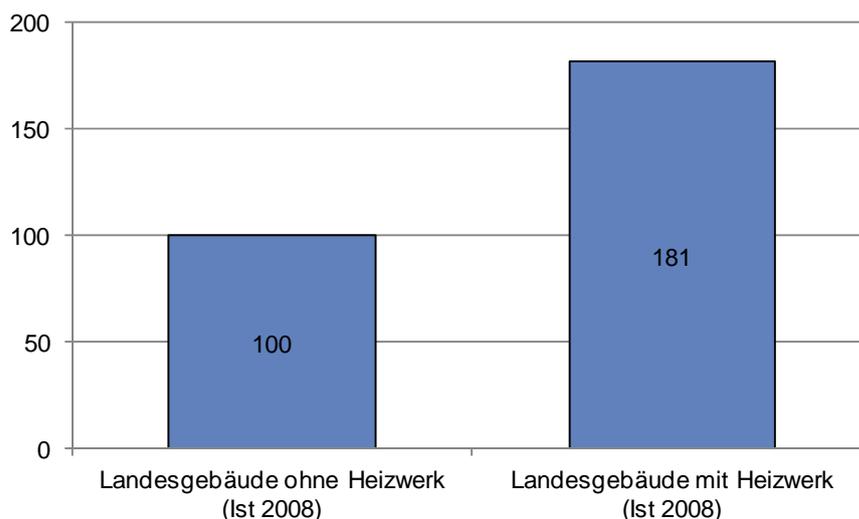
Nutzung	Anteil am Wärmeverbrauch in Prozent	Anzahl Heizwerke
Justizvollzugsanstalten	28	9
Hochschulen	24	15
Polizei	20	8
Schulen	12	10
Sonstige	16	15
Summe	100	57

Durch die Heizwerke entstanden 2008 Brennstoffkosten von 13 Mio. Euro für 178 Mio. verbrauchte Kilowattstunden (entspricht 0,07 Euro je kWh).

In 83 Prozent der Heizwerke wurde Gas oder Gas/Heizöl kombiniert als Brennstoff verwendet. In 17 Prozent wurden die Kessel mit Heizöl betrieben. Aktuell wird in 16 Heizwerken (28 Prozent) durch Kraft-Wärme-Kopplung mit Blockheizkraftwerken auch Strom erzeugt.

Die flächenbezogenen Verbräuche der an Heizwerke angeschlossenen Gebäude liegen deutlich über dem Durchschnitt aller staatlichen Gebäude. Justizvollzugsanstalten und die Liegenschaften der Bereitschaftspolizei haben einen Spitzenwert beim Verbrauch von Wärmeenergie.

Abbildung 1: Verbrauch in Kilowattstunden je Quadratmeter Nutzfläche (ohne Universitäten)



Anhand des Heizwerkeberichts 2010 können die Wärmegestehungskosten der Heizwerke mit den Preisen für Fernwärme der Energieversorgungs-

unternehmen verglichen werden. Die Kosten je Kilowattstunde der Heizwerke liegen durchschnittlich 18 Prozent über den Preisen für Fernwärme.

2.2 Ursachen

Die wesentlichen Ursachen für überdurchschnittlichen Verbrauch und hohe Gestehungskosten sind:

2.2.1 Nutzungen mit 24-Stunden-Betrieb

Alle in Betrieb befindlichen Kessel wurden im 24-Stunden-Betrieb auf einer Mindestkesseltemperatur von 70 °C oder mehr gehalten. Selbst in Wohnheimen und Vollzugsanstalten ist dieser Betrieb nicht erforderlich. Es fehlt an dezentraler Warmwasser-Erwärmung sowie an nächtlichem Absenkbetrieb. Der Justizvollzug hat mit durchschnittlich 290 kWh je Quadratmeter Nutzfläche den höchsten Wärmeverbrauch unter allen Liegenschaften des Landes, da es schwierig ist, den Energieverbrauch über das Nutzerverhalten zu optimieren.

2.2.2 Sommerlicher Heizbetrieb

Heizwerke wurden in 11 von 14 Fällen trotz sommerlicher Temperaturen ganzjährig betrieben, um die Versorgung mit Warmwasser sicherzustellen. In zwei weiteren Heizwerken wurden Blockheizkraftwerke betrieben, lediglich in einem Heizwerk war die Kesselanlage abgeschaltet.

2.2.3 Nutzungsgrad der Anlagen

Mit modernen Brennwertkesseln wie zum Beispiel in der Hochschule Offenburg werden Jahresnutzungsgrade von 100 Prozent erreicht (Verhältnis von Brennstoffenergie zu Nutzenergie). Der tatsächliche mittlere Jahresnutzungsgrad aller Heizwerke betrug lediglich 85 Prozent ohne Abschläge für Netzverluste.

Die Wärmedämmung der bestehenden Rohrnetze entspricht nicht dem aktuellen Standard. Insbesondere im sommerlichen Betrieb ohne größere Abnehmer heizen Kessel im 24-Stunden-Betrieb lediglich, um die Netzverluste zu kompensieren.

2.2.4 Dimensionierung der Anlagen

Mit der Einführung der Energieeinsparverordnung (EnEV) 2002 mussten bis 2008 Heizkessel aus der Zeit vor 1978 außer Betrieb genommen werden. Der Gesetzgeber befreite Anlagen mit mehr als 400 kW Leistung von dieser Regelung. Das Land betreibt Anlagen, die im Einzelfall bis zu 47 Jahre alt sind.

Das durchschnittliche Alter beträgt 21 Jahre (Stand 2008). Bei einer rechnerischen Nutzungsdauer der Heizkessel von 20 Jahren und einer kontinuierlichen Anlagenerneuerung sollte das durchschnittliche Alter zehn bis zwölf Jahre betragen. Die Überalterung trägt zu den hohen Brennstoffverbräuchen der Heizwerke bei. Außerdem ist die Heizleistung der älteren Anlagen in der Regel überdimensioniert.

Daher erreichten die Vollbenutzungsstunden (Verhältnis von eingesetzter Energiemenge zur installierten Heizleistung) geringe Kennwerte von durchschnittlich 1.200 Stunden je Jahr. Sie sollten je nach Nutzung zwischen 1.500 und 2.500 Stunden je Jahr liegen.

Die Staatliche Akademie der bildenden Künste in Stuttgart besitzt eines der ältesten Heizwerke des Landes. Der Betrieb der drei Dampfkessel aus dem Jahr 1965 ist unwirtschaftlich. Die Anlage ist nicht ausgelastet, da auch bei Außentemperaturen von $-10\text{ }^{\circ}\text{C}$ ein großer Kessel immer noch nicht in Betrieb genommen wird. Die Verwaltung hat das Problem erkannt und will das Heizwerk im Sommer 2012 erneuern, da ein Anschluss an das vorhandene Fernwärmenetz nicht möglich sei.

Abbildung 2: Dampfkessel der Staatlichen Akademie der bildenden Künste Stuttgart von 1965



Abbildung 3: Brennwertkessel der Hochschule Offenburg von 2006



2.3 Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung und Biomasse

Die Verwaltung hat 2009 und 2010 mit einem Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung durch Blockheizkraftwerke begonnen. Im Prüfungszeitraum befanden sich 16 in Betrieb, im Bau oder in konkreter Planung (mit gesicherter Finanzierung). Weitere Blockheizkraftwerke waren in der Vorprojektierung jedoch nicht finanzierbar.

Ab 2009 wurden in zwei Heizwerken Kessel mit Holzhackschnitzel als Brennstoff installiert.

3 Empfehlungen

3.1 Betrieb optimieren

Der Betrieb der Heizwerke muss optimiert werden. Landesweit könnten jedes Jahr allein durch betriebliche Verbesserungen hochgerechnet 10 Mio. Kilowattstunden eingespart werden. Dies entspricht einer jährlichen Entlastung von 650.000 Euro bzw. dem überschlägigen Energieverbrauch von 400 Einfamilienhäusern.

3.2 Anlagentechnik zügiger erneuern

Veraltete technische Anlagen zu betreiben und zu unterhalten ist unwirtschaftlich. Sie sollten zügiger als bisher modernisiert werden. Schon die Erneuerung von Anlagen, die älter als 15 Jahre sind und deren Jahresnutzungsgrad unter 90 Prozent liegt, kann wirtschaftlich sein. Legt man die

Investitions- und Betriebskosten von Brennwertkesseln zugrunde, amortisieren sich diese spätestens nach acht Jahren.

3.3 Auf Biomasse oder Fernwärme umsteigen

Bei Liegenschaften, die räumliche Möglichkeiten bieten, sollte die Verwaltung die Heizwerke vorrangig auf Biomasse oder Blockheizkraftwerke umrüsten. Wo dies nicht möglich ist, muss sie zunächst einen Anschluss an eine Fernwärmeversorgung prüfen. Bei Fernwärme können die Folgekosten für Personal, Wartung und Instandhaltung deutlich minimiert werden.

3.4 Potenzial der Kraft-Wärme-Kopplung ausschöpfen

In mindestens 19 weiteren Heizwerken können Blockheizkraftwerke wirtschaftlich betrieben werden. An diesen Standorten wären Investitionen von insgesamt 5 Mio. Euro mit einer Gesamtleistung von 5.500 kW erforderlich (2.000 kW elektrisch und 3.500 kW thermisch). Hierdurch ließe sich ein jährliches Einsparpotenzial von 1,5 Mio. Euro generieren.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sieht sich durch die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt, dass bereits erhebliche Verbesserungen bei der Anlageneffizienz erreicht wurden.

Seit einigen Jahren erfolge ein kontinuierliches Kosten- und Energie-Controlling für die landeseigenen Heizwerke. Der regelmäßig fortgeschriebene Heizwerkebericht enthalte die wesentlichen Kenndaten und bilde die Grundlage für die Erschließung weiterer Optimierungspotenziale. Auch das Schulungsprogramm des Landesbetriebs Vermögen und Bau für die Anlagenbediener der nutzenden Verwaltungen trage entscheidend zu einem wirtschaftlichen Betrieb der Heizwerke bei.

Die Einsparpotenziale sollen weiterhin konsequent verfolgt werden, wobei der Einbau von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen und die stärkere Nutzung von Biomasse einen wichtigen Platz einnehmen. Auch das Durchschnittsalter der Anlagen solle künftig deutlich gesenkt und die installierte Leistung bedarfsgerecht angepasst werden.

Das vom Rechnungshof ermittelte Einsparpotenzial allein durch betriebliche Optimierung schätzt das Ministerium als zu hoch ein.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass ein Einsparpotenzial von jährlich 650.000 Euro bereits durch betriebliche Optimierung umsetzbar ist (z. B. durch Nachtabsenkung oder reduzierten sommerlichen Heizbetrieb).

Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur

Qualitätssicherung beim Schienenpersonen- nahverkehr (Kapitel 1003)

Die Bonus-/Malusregelungen in den Verträgen zum Schienenpersonennahverkehr haben sich nicht bewährt. Die Qualität der Verkehrsleistungen kann damit nicht ausreichend gesteuert werden. Der Rechnungshof empfiehlt, in den künftigen Ausschreibungen und Verkehrsverträgen die Qualitätsziele strenger zu definieren und Vertragsstrafen für nicht eingehaltene Qualitätsstandards aufzunehmen.

1 Ausgangslage

Das Land schloss 2003 einen Generalvertrag mit der DB Regio AG (DB) über Leistungen im Schienenpersonennahverkehr ab. Der Vertrag endet 2016. In § 3 des Generalvertrags wird die Qualität der von der DB geschuldeten Verkehrsleistungen geregelt.

Um zu bewerten, ob die definierten Qualitätsstandards eingehalten werden, wurde von den Vertragsparteien ein Qualitätssystem erarbeitet. Erfasst werden objektiv mess- und beobachtbare sowie subjektiv durch die Kunden zu bewertende Qualitätsmerkmale. Wesentliche Qualitätsmerkmale sind Pünktlichkeit und Anschlusssicherheit sowie Sitzplatzangebot, Sauberkeit, Sicherheit und Fahrgastinformationen in den Zügen. Die Qualitätsmerkmale haben Toleranzfelder, die mit ihrer Unter- und Obergrenze festlegen, innerhalb welcher Bandbreite die vereinbarte Qualität zu leisten ist. Die Ober- und Untergrenzen sind so definiert, dass sie Störeinflüsse Dritter wie höhere Gewalt berücksichtigen.

Anhand des Messsystems werden die Bonus- bzw. Malusbeträge je Jahr ermittelt. Sie setzen sich zu 70 Prozent aus objektiv gemessenen und zu 30 Prozent aus subjektiven Qualitätsmerkmalen zusammen. Sie werden für das Kalenderjahr ermittelt.

Von 2003 bis 2006 wurden Malusbeträge der DB von bis zu 1,3 Mio. Euro je Jahr ermittelt. Ab 2007 ergaben sich Bonusbeträge für die DB von bis zu 1 Mio. Euro je Jahr. Die Malusbeträge der ersten Vertragsjahre gehen überwiegend auf die mangelnde Pünktlichkeit sowie unzureichende Fahrgastinformationen zurück. Die Bonusbeträge beruhen auf den Qualitätsmerkmalen Beschwerdemanagement und Sicherheit im Zug. Außerdem verbesserte die DB einzelne Qualitätsmerkmale seit 2003 so, dass deren Werte sich stets innerhalb der vorgegebenen Toleranzfelder bewegten.

Der Rechnungshof hat sich mit dem Qualitätssystem des Generalvertrags befasst.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Qualitätsmerkmale

Die objektiv und subjektiv gemessenen Werte für das Qualitätsmerkmal Pünktlichkeit gehen seit 2004 deutlich auseinander. Zwar mag die Sensibilität der befragten Kunden bei der Pünktlichkeit der Züge sehr ausgeprägt sein. Dennoch betrachtet der Rechnungshof dies als einen Hinweis, dass das Toleranzfeld der objektiv gemessenen Pünktlichkeit zu weit gefasst ist.

2.2 Bonus-/Malusregelungen

Die Bonus-/Malusregelungen im Schienenpersonennahverkehr werden als positive bzw. negative Anreize verstanden. Nach Auffassung des Rechnungshofs erfüllt das Anreizsystem des Generalvertrags keinerlei Steuerungsfunktion. Bonus- und Malusbeträge werden im Zeitraum eines Jahres miteinander verrechnet. Die DB kann durch ein geschicktes Austarieren der Bonus- und Malusbeträge ihrerseits steuern, auf welche Qualitätsstandards sie die Hauptanstrengungen konzentriert, um insgesamt kein negatives Ergebnis zu erzielen.

Nach Umfang und Qualität ohnehin vertraglich geschuldete Leistungen müssen bei zielgerichteter Gestaltung der Pönaleprogramme vom Land gegebenenfalls nochmals honoriert werden. Etwaige Bonusbeträge werden vom Land zusätzlich zu den Zahlungen für den Generalvertrag aus den Regionalisierungsmitteln finanziert. Üblicherweise ist es Ziel von Bonus-/Malusregelungen „zu belohnen“ oder „zu bestrafen“. Bei dem Qualitätssystem des Generalvertrags werden in Form der Toleranzfelder jedoch bereits pauschale Qualitätsabstriche akzeptiert, da beispielsweise Störungseinflüsse Dritter nicht der DB angelastet werden. Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass sich die Bonuszahlungen wegen der vielfältigen Verrechnungsmöglichkeiten und auftragnehmerfreundlicher Toleranzfelder nicht bewährt haben.

2.3 Fristen für die Berechnung der Bonus-/Malusbeträge

Die jährlichen Bonus- bzw. Maluszahlungen können vom Land erst berechnet werden, wenn die Schlussabrechnung der DB zur Verfügung steht. In der Schlussabrechnung hat die DB u. a. die wegen ausgefallener Zugleistungen und nicht eingehaltener Qualitätsstandards zu mindernden Zahlungen auszuweisen. Die DB hat die Schlussabrechnung nach Generalvertrag bis spätestens Ende April jedes Jahres für das vorangegangene Fahrplanjahr zu erstellen.

Bislang wurde in keinem Jahr der Laufzeit des Generalvertrags von der DB die Frist (Ende April) zur Vorlage der Schlussabrechnung eingehalten. Das Ministerium hat nun acht Jahre nicht auf die vertraglich vereinbarten Fristen bestanden und die deutlich verspäteten Schlussabrechnungen der DB nicht reklamiert. In der Folge sind Pönalen nicht zeitnah erhoben worden.

2.4 Pönaleprogramme

Die Bonus-/Malusbeträge sind zweckgebunden dafür einzusetzen, qualitätshemmende Faktoren zu überwinden. Fristen, in denen die Pönaleprojekte umzusetzen sind, sieht der Generalvertrag nicht vor. Bisher wurde nur ein Pönaleprogramm 2006 vereinbart und mit den Malusbeträgen der Jahre 2003 bis 2005 von 2,2 Mio. Euro umgesetzt. Das Programm enthielt 13 Fahrgastinformationsanlagen und sieben Baumaßnahmen, um die Pünktlichkeit zu erhöhen. Die Maßnahmen waren bis 2006 fertigzustellen, sie wurden aber erst Ende 2009 in Betrieb genommen. Die Schlussabrechnung zog sich bis Dezember 2010 hin. Wie die Malus- bzw. Bonusbeträge von 2006 bis 2009 zu verwenden sind, war bis Ende 2011 noch nicht zwischen den Vertragspartnern verhandelt worden.

Das Pönaleprogramm wurde sehr schleppend durchgeführt. Ob sich die Maßnahmen für die Fahrgäste positiv auswirken, wurde nicht untersucht. Die Auswahl der Maßnahmen wurde nur mit hoher Priorität begründet. Es ist nicht auszuschließen, dass mit ihnen von der DB selbst zu tragende Regelarbeiten unterstützt wurden.

3 Empfehlungen

3.1 Vorgaben des geltenden Generalvertrags

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur hat darauf zu achten, dass die DB die Fristen zur Vorlage der Schlussabrechnung einhält. Die noch offenen Pönaleprogramme und weitere in den Folgejahren sind zügig umzusetzen. Die für das Programm ausgewählten Maßnahmen sind einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

3.2 Qualitätssicherung in künftigen Verkehrsverträgen

3.2.1 Vertragsstrafen

Der Rechnungshof hält die Bonusbeträge für Qualitätsmerkmale für intransparent und nicht zielführend. In die kommenden Ausschreibungen und Verkehrsverträge sollten nur noch Vertragsstrafen aufgenommen werden. Zu sanktionieren sind dabei vom Verkehrsunternehmen nicht erbrachte Verkehrsleistungen und nicht erfüllte Qualitätsstandards. Die Vertragsstrafen sind monatlich mit den Verkehrsunternehmen abzurechnen. Die Qualität des Angebots wird dadurch zeitnah gesteuert.

3.2.2 Toleranzfelder der Qualitätsmerkmale

Die Toleranzfelder aller Qualitätsmerkmale sind auf den Prüfstand zu stellen. Ziel muss eine 100-prozentige Vertragserfüllung sein. Bei allen Qualitätsmerkmalen sind eventuelle Störungseinflüsse Dritter klar zu definieren und von der Vertragsleistung abzugrenzen. Für die Ausschreibung der Verträge ist beim Qualitätsmerkmal objektive Pünktlichkeit zu hinterfragen, in welchem Umfang Störungseinflüsse Dritter realistisch bemessen sind. Die Toleranzfelder sind für jede Ausschreibung erneut auf ihre Praktikabilität hin zu überprüfen und gegebenenfalls neu zu justieren.

3.2.3 Verwendung der Vertragsstrafen

Die Pönaleprogramme haben sich nicht bewährt. Der Rechnungshof empfiehlt, dass das Land die Vertragsstrafen künftig einbehält. Mit dem Geld aus den Vertragsstrafen können ergänzende Verkehre bestellt oder vom Land festgelegte Pilotprojekte finanziert werden, die den Fahrgästen direkt zugutekommen. Darüber entscheidet dann ausschließlich das Land als Auftraggeber. Diese Projekte sollten grundsätzlich ausgeschrieben werden.

3.2.4 Das Qualitätssystem ist auszubauen

Der Rechnungshof regt an, ein öffentliches Qualitätsranking der Wettbewerbsnetze einzuführen, wie es in anderen Ländern schon praktiziert wird. Damit würde ein Anreiz für die Verkehrsunternehmen geschaffen, ihre eigenen Leistungen kontinuierlich zu steigern.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die skizzierte Qualitätssicherung hohe Anforderungen an das Personal stellt. Angesichts des finanziellen Volumens der Verkehrsverträge von derzeit 700 Mio. Euro je Jahr und dem berechtigten Interesse der Fahrgäste an einer angemessenen Qualität der bestellten Schienenverkehre sollte das Ministerium die Aufgaben „Ausschreibungen und Controlling der bestellten Verkehrsleistung“ als einen Schwerpunkt seiner Arbeit definieren.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur bestätigt, dass die Bonus-/Maluszahlungen nicht innerhalb der im Generalvertrag vorgegebenen Fristen berechnet wurden. Ebenso räumt es ein, dass sich die Pönaleprogramme verzögern. Das Ministerium werde mehr Augenmerk darauf legen, die Fristen einzuhalten. Außerdem werde es mit der DB wegen eines neuen Pönaleprogramms verhandeln.

Das Ministerium führt aus, dass vorgesehen sei, in künftigen Ausschreibungen die Qualitätsziele schärfer zu formulieren. Vorstellbar sei ferner, die Pönalemittel für qualitätsverbessernde Maßnahmen zu verwenden; das Pönale zahlende Eisenbahnunternehmen soll dabei nicht mitbestimmen. Offen steht das Ministerium einem erweiterten Qualitätsranking gegenüber. So-

wohl das Qualitätsmesssystem als auch die Zustimmung der Eisenbahnunternehmen zur Veröffentlichung der Ergebnisse sollen in den neuen Verkehrsverträgen verankert werden.

Die Abschaffung der Boni hält das Ministerium für nicht zielführend. Sie würden dem Eisenbahnunternehmen beispielsweise ermöglichen, gute Leistungen medial herauszustellen. Im Übrigen würden Vertragsstrafen für Einzelfallverfehlungen (z. B. Fahrzeugeinsatz) in die künftigen Ausschreibungen aufgenommen. Nach Ansicht des Ministeriums ist aber nicht auszuschließen, dass erwartete Vertragsstrafen in die Angebotspreise einkalkuliert werden. Eine monatliche Abrechnung hält das Ministerium ebenfalls nicht für sinnvoll. Pünktlichkeits- und Sauberkeitswerte würden im Jahresverlauf deutlich schwanken. Pönalen in einzelnen Monaten wären kaum zu vermeiden und würden von den Bietern einkalkuliert.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, Bonuszahlungen für Qualitätsmerkmale nicht in die neuen Verkehrsverträge aufzunehmen. Erfüllen die Eisenbahnunternehmen die vertraglich vereinbarten Qualitätsstandards, sind sie nicht zusätzlich zu honorieren.

Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass die dargelegten modifizierten Elemente der Vergütung, der monatlichen Leistungsabrechnung und Qualitätssicherung in die geplanten Ausschreibungen und die künftigen Verkehrsverträge aufgenommen werden.

Finanzierung von Landesstraßenbaumaßnahmen (Kapitel 1004 und 1240)

Die Landesstraßenbaumaßnahmen des Impulsprogramms 2008/2009 sind unzureichend kalkuliert. Deshalb ist zu erwarten, dass in großem Umfang nachfinanziert werden muss. Es besteht die Gefahr, dass dies in den nächsten Jahren zulasten des Erhalts der Landesstraßen gehen wird.

Die Aufgaben der Straßenbauverwaltung (Planen, Bauen, Erhalten) sind in realistischen Einklang mit den zur Verfügung gestellten Mittel zu bringen. Die Erhaltungsmittel müssen uneingeschränkt entsprechend ihrer Zweckbestimmung eingesetzt werden.

1 Ausgangslage

Aus dem „Impulsprogramm Baden-Württemberg“ sollten 2008 und 2009 für kostenintensive Großprojekte des Landesstraßenbaus 60 Mio. Euro eingesetzt werden. Anfang 2008 schlug das damals für Straßenwesen zuständige Innenministerium vor, vier Maßnahmen mit geschätzten Bauausgaben von 99 Mio. Euro in das Programm aufzunehmen. Die nicht durch das Impulsprogramm gedeckten 39 Mio. Euro waren über den originären Haushalt des Straßenbaus zu finanzieren. Drei Maßnahmen sind im Bau: Ortsumfahrung Schriesheim (Regierungsbezirk Karlsruhe); Westtangente Konstanz (Regierungsbezirk Freiburg); Ortsumfahrung Darmsheim (Regierungsbezirk Stuttgart). Die Ortsumfahrung Bermatingen/Salem-Neufrach (Regierungsbezirk Tübingen) wurde im Zeitpunkt der Prüfung noch geplant.

Der Rechnungshof hat sich damit befasst, nach welchen Kriterien die Straßenbauverwaltung die Maßnahmen für das Impulsprogramm auswählte und wie sich deren Finanzierung auf den Haushalt des Straßenbaus auswirkt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Auswahl der Maßnahmen

Die Straßenbauverwaltung stellte für die Auswahl der Großmaßnahmen des Impulsprogramms vier Szenarien auf:

- Szenario A enthielt nur die Umfahrung Schriesheim, die mit geschätzten Bauausgaben von 60 Mio. Euro in den Finanzrahmen passte.
- Szenario B sah eine Maßnahme je Regierungsbezirk vor. Diese hatten zusammen ein Kostenvolumen von 60 Mio. Euro.
- Szenario C umfasste neben der Umfahrung Schriesheim zwei weitere Maßnahmen. Für alle drei Maßnahmen wurden die Bauausgaben auf 87 Mio. Euro geschätzt. Die zusätzlich zum Impulsprogramm zu finanzierenden 27 Mio. Euro waren aus dem Investitionshaushalt für Landesstraßen bereitzustellen.

- Szenario C Plus war das um eine weitere Maßnahme erweiterte Szenario C. Der Mittelbedarf wurde auf 99 Mio. Euro geschätzt. 39 Mio. Euro sollten aus dem originären Haushalt des Straßenbaus finanziert werden.

Die Straßenbauverwaltung schlug Szenario C Plus vor und nicht das ihrer eigenen Einschätzung nach verkehrlich sinnvolle und in den Finanzrahmen passende Szenario B. Sie begründete dies damit, dass „sowohl die teure Ortsumfahrung Schriesheim als auch weitere wichtige Großmaßnahmen mit erheblichen verkehrlichen Entlastungswirkungen gebaut werden könnten“.

Die Straßenbauverwaltung stellte - nicht wie vorgeschrieben - den verkehrlichen Nutzen der einzelnen Maßnahmen den geplanten Bauausgaben gegenüber, nicht einmal für die sehr teure Ortsumfahrung Schriesheim.

2.2 Kostenansätze der Maßnahmen bei der Programmaufnahme

Bei der Aufnahme in das Impulsprogramm waren für die vier Großmaßnahmen nur grobe Kostenschätzungen oder Kostenansätze aus der Vorplanung verfügbar. Bis zum Oktober 2010 stiegen die 2008 geplanten Bauausgaben für alle vier Maßnahmen von 99 Mio. Euro auf 140 Mio. Euro.

Tabelle: Kostenfortschreibung der Maßnahmen des Impulsprogramms

Maßnahmen	In Mio. Euro	
	Januar 2008	Oktober 2011
Ortsumfahrung Schriesheim	60	85
Ortsumfahrung Darmsheim	15	27
Westtangente Konstanz	12	14
Ortsumfahrung Bermatingen/Salem-Neufrach	12	14
Gesamt	99	140
„Rest“-Finanzierungsbedarf aus dem originären Straßenbauhaushalt	39	80

Insbesondere für die zwei Maßnahmen mit Tunnelbauwerken - Ortsumfahrung Schriesheim und Ortsumfahrung Darmsheim - hätte die Straßenbauverwaltung vor der Aufnahme in das Impulsprogramm eine vertiefende Kostenermittlung durchführen müssen. Seinerzeit hatte sie aus anderen Ausschreibungen (u. a. Tunnel der Kernstadumgehung in Neckargemünd vom Dezember 2007) Erkenntnisse, dass die Ausgaben bei Tunnelbauwerken deutlich gestiegen waren. Dennoch hielt das auch für die Umfahrung Schriesheim zuständige Regierungspräsidium Karlsruhe Ende 2007 die damals angesetzten Ausgaben für den Tunnel

Schriesheim „unter der Annahme normaler Marktpreise für angemessen“.

Das Bauprogramm war unzureichend kalkuliert. Die Straßenbauverwaltung nahm mit den viel zu niedrig bemessenen Kostenansätzen in Kauf, dass in großem Umfang nachfinanziert werden muss.

2.3 Auswirkungen des Bauprogramms auf den Haushalt des Straßenbaus

Die Planansätze im Haushalt 2012 und in der Mittelfristigen Finanzplanung reichen nicht aus, um das vorgesehene Bauprogramm zu finanzieren.

- Mit den 2012 im Haushalt veranschlagten 32 Mio. Euro und den in der Mittelfristigen Finanzplanung aufgeführten 37,7 Mio. Euro je Jahr kann der Mittelbedarf für den Aus- und Neubau von Landesstraßen sowie die Kofinanzierung des Impulsprogramms bei Weitem nicht gedeckt werden. 2013 und 2014 sind für die Kofinanzierung des Impulsprogramms über 33 Mio. Euro je Jahr notwendig. Neben den Maßnahmen des Impulsprogramms sind 21 Landesstraßen im Bau. Der Rechnungshof schätzt den Mittelbedarf dafür von 2012 bis 2013/2014 auf 30 Mio. Euro je Jahr. Eine kontinuierliche Finanzbedarfsplanung der Straßenbauverwaltung gibt es nicht. Die Deckungslücken sind nur dadurch aufzufangen, dass Vergaben für schon begonnene Baumaßnahmen vorerst ausgesetzt oder zeitlich gestreckt und dadurch die einzelnen Baumaßnahmen erheblich verteuert werden.
- Den Bedarf an Planungsmitteln beziffert die Straßenbauverwaltung selbst auf 40 Mio. Euro je Jahr. Nach dem Haushaltsansatz 2012 und der Mittelfristigen Finanzplanung sind bis 2015 jedoch nur 30,5 Mio. Euro je Jahr vorgesehen. Die für die Planung fehlenden Mittel können aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Titel aus dem Erhalt „umgeschichtet“ werden. Andernfalls müssten Planungen entfallen. Teile der Baumittel des Bundes könnten dann nicht abgenommen werden.
- Mit dem für 2012 geplanten Haushaltsansatz von 100 Mio. Euro kann dem Erhalt der Landesstraßen nach wie vor kein klarer Vorrang gegenüber dem Aus- und Neubau eingeräumt werden. Mit großer Wahrscheinlichkeit geht nicht nur die Refinanzierung des Landesinfrastrukturprogramms (von 2012 bis 2014 sind 23,3 Mio. Euro je Jahr zurück zu bezahlen), sondern auch die Deckungslücke bei den Planungs- sowie Aus- und Neubaumitteln zulasten des Erhalts der Landesstraßen. Dies ist möglich, da Erhalt sowie Aus- und Neubau der Landesstraßen in einer Titelgruppe veranschlagt und gegenseitig deckungsfähig sind.

Die Straßenbauverwaltung hat sich nach Feststellungen des Rechnungshofs in den vergangenen Jahren auf das tradierte „Planen und Bauen“ konzentriert und dabei die Zweckbindung der Erhaltungsmittel eher vernachlässigt. Das Problem zu geringer Mittel für den Erhalt wird durch den weiteren Ausbau des Landesstraßennetzes noch verschärft. Dies trifft insbesondere für die hohen Folgekosten der in den letzten Jahren vermehrt gebauten Tunnel an Landesstraßen zu.

3 Empfehlungen

3.1 Konsolidierung des Straßenbauhaushalts

Die Aufgaben der Straßenbauverwaltung (Planen, Bauen, Erhalten) sind in realistischem Einklang mit den zur Verfügung gestellten Mittel zu bringen.

Die beabsichtigten Planungen, die begonnenen Baumaßnahmen und Freigaben sowie der in der Öffentlichkeit verkündete Vorrang des Erhalts der Straßen lassen sich mit den etatisierten Mitteln nicht umsetzen. Alle laufenden und beabsichtigten Planungen für Landesstraßen sind daher auf den Prüfstand zu stellen.

Die Straßenbauverwaltung muss umgehend Investitionsrahmenpläne für einen Zeitraum von fünf Jahren aufstellen. In ihnen muss der Investitionsbedarf für die Fortführung der im Bau befindlichen Maßnahmen und für die geplanten Erhaltungsmaßnahmen mit realistischen Ausgaben abgebildet sein.

Straßenbauprogramme sollten künftig nur auf der Grundlage definierter Ziele und aussagekräftiger Kosten-Nutzen-Untersuchungen einschließlich der Folgekosten aufgestellt werden.

3.2 Verzicht auf die Deckungsfähigkeit der Erhaltungsmittel

Damit die Erhaltungsmittel entsprechend ihrer Zweckbestimmung auch dafür eingesetzt werden und nicht zur Deckung von Fehlbeträgen in anderen Bereichen des Straßenbaus dienen, ist die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Erhaltungsmitteln und denen für den Aus- und Neubau aufzuheben und in eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten des Erhalts umzuwandeln. Damit würde ein wesentlicher Beitrag zur Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit geschaffen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur hält die eingetretene Kostenerhöhungen bei einzelnen Maßnahmen des Impulsprogramms für nachvollziehbar. Die Marktentwicklung im Tunnelbau gerade in den letzten beiden Jahren wäre unvorhersehbar gewesen und hätte auch mit einer vertieften Kostenermittlung nicht erfasst werden können.

Einen zusätzlichen Investitionsrahmenplan für den Landesstraßenbau hält das Ministerium nicht für erforderlich. Im Landesstraßenbau gäbe es ein Bau- und ein Impulsprogramm, das jährlich fortgeschrieben werde. Allein Kostenerhöhungen und Einsparauflagen würden die Abwicklung der Baumaßnahmen enorm belasten.

Das Ministerium weist darauf hin, dass die gegenseitige Deckungsfähigkeit für den investitionsbezogenen Straßenbauhaushalt (Aus- und Neubau, Erhalt) ein wichtiges und notwendiges Steuerungsinstrument sei. So könnten die Bauausgaben zwischen der Planung und Bauausführung stark divergieren. Ein flexibler Einsatz der Haushaltsmittel sei daher dringend geboten.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Straßenbauverwaltung zügig auf fünf Jahre angelegte Investitionsrahmenpläne sowohl für Erhaltungs- als auch Aus- und Neubaumaßnahmen aufstellen muss. Nur mit ihnen kann ein wirtschaftlicher und transparenter Einsatz der knappen Straßenbaumittel sichergestellt werden.

Ferner unterstreicht der Rechnungshof wie schon in seiner Beratenden Äußerung „Ansätze für ein optimiertes Erhaltungsmanagement“ von 2009 (Landtagsdrucksache 14/5300), dass dem Erhalt der Landesstraßen Vorrang vor dem Aus- und Neubau einzuräumen ist. Die im Staatshaushaltsplan veranschlagten Erhaltungsmittel müssen uneingeschränkt und entsprechend ihrer Zweckbestimmung eingesetzt werden. Um dies zu untermauern, ist die gegenseitige Deckungsfähigkeit im Staatshaushaltsplan zwischen Aus- und Neubau sowie Erhalt in eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten des Erhalts zu ändern.

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Kostenerstattung der Universität Heidelberg an die Klinikum Mannheim GmbH (Kapitel 1412)

Die in der Vergangenheit von der Universität Heidelberg an das Klinikum Mannheim geleisteten Kostenerstattungsbeträge waren unangemessen hoch und teilweise durch die getroffenen Vereinbarungen rechtlich nicht gedeckt. Die Universität sollte daher Rückforderungsansprüche gegen das Klinikum Mannheim prüfen.

In der für 2012 und die Folgejahre zu schließenden Vereinbarung über Art und Höhe der Kostenerstattung sollte die Universität den jährlichen Erstattungsbetrag an das Klinikum um mindestens 4,8 Mio. Euro vermindern.

1 Ausgangslage

Die Universität Heidelberg unterhält am Standort Mannheim eine zweite Medizinische Fakultät, die die Aufgaben Forschung und Lehre (klinisch und vorklinisch) wahrnimmt. Die Aufgabe des Universitätsklinikums wird im Unterschied zu den anderen vier baden-württembergischen Universitätsklinikum, welche rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sind, von der Klinikum Mannheim GmbH wahrgenommen, einer gemeinnützigen Gesellschaft, deren Alleingesellschafter die Stadt Mannheim ist.

Grundlage der Zusammenarbeit zwischen der Medizinischen Fakultät und dem Klinikum ist eine Vereinbarung zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Mannheim aus dem Jahr 1964. Diese Vereinbarung wurde nach dem Ausbau der Medizinischen Fakultät zur Vollfakultät (inklusive Vorklinik) zum 01.10.2006 und zuletzt am 09.12.2008 novelliert und modifiziert. Vertragspartner dieser novellierten Rahmenvereinbarung sind das Land Baden-Württemberg (vertreten durch den Wissenschaftsminister), die Universität Heidelberg (vertreten durch den Rektor) und die Klinikum Mannheim GmbH (vertreten durch den Geschäftsführer).

Nach § 6 Absatz 1 dieser Rahmenvereinbarung tragen die Vertragspartner die auf ihre Aufgaben entfallenden Kosten selbst. Die Leistungen zugunsten des jeweils anderen Vertragspartners werden nach Maßgabe der folgenden Vertragsbedingungen erstattet.

Nach Absatz 3 stellen sich die Vertragspartner gegenseitig Personal, Einrichtungen und Material zur Verfügung, soweit dies mit der Erfüllung der eigenen Aufgaben vereinbar ist. Aus der Anlage zur Rahmenvereinbarung ergibt sich, dass entsprechend der bis dahin geübten Praxis Ärzte des Klini-

kums für Aufgaben von Forschung und Lehre herangezogen werden dürfen. Im Gegenzug wirken die beim Land beziehungsweise bei der Universität beschäftigten Wissenschaftler und Ärzte an der Krankenversorgung durch das Klinikum mit.

Die Rahmenvereinbarung, die bis heute unverändert gilt, enthält nur wenige Bestimmungen über die Kostenerstattung:

Um den Abrechnungsaufwand zu vermindern, werden bei der gegenseitigen Nutzung von Räumlichkeiten, Ausstattung und Geräten nur die auf diese Einrichtungen entfallenden Betriebskosten erstattet (§ 6 Absatz 4). Im Übrigen werden die Kosten der von den Vertragspartnern erbrachten Leistungen und die Kosten für die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material erstattet. Das Nähere über Verfahren und Umfang der Kostenerstattung soll in einer ergänzenden Vereinbarung geregelt werden.

In der Anlage zur Rahmenvereinbarung erklären die Vertragsparteien ihre Absicht, den Umfang der Erstattung grundsätzlich im Voraus und in der Form von (gegebenenfalls zusammengefassten) Budgets zu regeln. Diese Budgets sollen auch den Umfang der Inanspruchnahme der Ressourcen der jeweils anderen Seite begrenzen.

Der Preis und der Umfang der zu erbringenden Leistungen sollen regelmäßig im Voraus vereinbart werden.

In Erfüllung dieser (nach wie vor gültigen) Rahmenvereinbarung haben die Universität Heidelberg (vertreten durch Rektor), die Medizinische Fakultät Mannheim (vertreten durch den Dekan) und das Klinikum (vertreten durch den Geschäftsführer) letztmals am 07.05.2010 eine Vereinbarung über Umfang und Vergütung von Leistungen im Sinne einer Kostenerstattung getroffen, nach der seither verfahren wird.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob diese Vereinbarung den Umfang der Kostenerstattung angemessen regelt und welche Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen für den Abschluss künftiger Kostenerstattungsvereinbarungen gezogen werden müssen.

Das Volumen der jährlichen Kostenerstattungsleistungen, die die Universität Heidelberg an das Klinikum Mannheim leistet, bewegt sich seit Jahren in einer Größenordnung von rund 20 Mio. Euro.

2 Prüfungsergebnisse

Die Prüfung hat ergeben, dass die in der Kostenerstattungsvereinbarung vom 07.05.2010 getroffenen Regelungen und die darauf gegründeten Abrechnungen in wesentlichen Teilen nicht sachgerecht sind und dem Land dadurch finanzielle Nachteile im Umfang von mindestens 4,8 Mio. Euro jährlich entstanden sind.

2.1 Betriebskosten für die von der medizinischen Fakultät genutzte Infrastruktur

Die Universität Heidelberg ist verpflichtet, dem Klinikum jenen Teil der Gebäudebetriebskosten zu ersetzen, der auf die von der Medizinischen Fakultät genutzten Räume entfällt. Die Höhe der Erstattung wurde jährlich anhand eines im Jahr 2006 zwischen den Beteiligten vereinbarten Berechnungsschemas bestimmt.

Dieses Berechnungsschema und die zugrunde liegenden Parameter waren infolge gewandelter Verhältnisse nicht mehr geeignet, die von der Fakultät verursachten Kosten plausibel nachzuweisen.

Mit dem vom Klinikum Ende Januar 2011 fortgeschriebenen und von der Medizinischen Fakultät überprüften Raumbuch sind die Berechnungsgrundlagen aktualisiert worden. Nach der hierauf basierenden Schlussrechnung 2010 hat das Klinikum rund 330.000 Euro weniger in Rechnung gestellt als im Vorjahr. Dies verdeutlicht, dass seit mehreren Jahren von der Medizinischen Fakultät überhöhte Erstattungen der Infrastrukturkosten gefordert und gezahlt wurden.

Aufgrund des Anfang 2011 vorgelegten Raumbuchs und der vorgenommenen Neugewichtungen hat sich die Berechnungsgrundlage zugunsten der Medizinischen Fakultät verändert.

Die für 2008 und 2009 erstatteten Kosten sind deshalb nachträglich zu überprüfen und eventuell überzahlte Beträge zurückzufordern. Nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs handelt es sich um jährlich rund 200.000 bis 300.000 Euro, wie die Abrechnung für das Jahr 2010 bestätigt.

2.2 Erstattung der Kosten für den medizinischen Bedarf der Fakultät

Nach der Rahmenvereinbarung hat die Universität Heidelberg Kostenersatz für jenen Teil des medizinischen Bedarfs zu leisten, der durch Forschung und Lehre verursacht wird. Bis zum Jahr 2009 erstattete die Universität dem Klinikum dafür pauschal und ohne Nachweise 4,6 Mio. Euro jährlich.

Nachdem eine erneute Pauschalvereinbarung für 2010 und 2011 nicht zustande kam, vereinbarten Klinikum und Universität, dass jährlich 1,55 Mio. Euro pauschal zu erstatten sind und die Leiter der einzelnen Abteilungen Ausgaben für den forschungs- und lehrbedingten Mehrbedarf unmittelbar aus dem Haushalt der Fakultät decken durften. Von dieser Ermächtigung (bis 3 Mio. Euro) machten die Abteilungen des Klinikums 2010 im Umfang von 0,785 Mio. Euro Gebrauch.

Der Rechnungshof hält die bis 2009 gewährte Pauschalvergütung angesichts des im Jahr 2010 gemessenen tatsächlichen Bedarfs für weit überhöht. Eine Rückerstattung dürfte gleichwohl daran scheitern, dass die überhöhte Pauschale zwischen den Parteien des Kostenerstattungsvertrages rechtswirksam vereinbart war.

Die seit 2010 pauschal gewährte Abgeltung in Höhe von 1,55 Mio. Euro ist nicht gerechtfertigt, da das Klinikum einen konkreten Mehrbedarf für Forschung und Lehre nicht nachgewiesen hat. Der Verweis auf das sogenannte

„Grundrauschen“ (nicht speziell abrechenbarer Mehrbedarf für Forschung und Lehre) ist mystisch und bis heute nicht substantiiert.

Durch die von der Medizinischen Fakultät eingeräumte Möglichkeit, forschungsbedingten Mehrbedarf unmittelbar aus dem Haushalt der Medizinischen Fakultät zu finanzieren, ist dem Anspruch auf Kostenerstattung, der dem Grunde nach unstreitig ist, ausreichend Rechnung getragen. Eine weitergehende Kostenerstattungsregelung ist nicht erforderlich.

2.3 Erstattung der Personalkosten für den medizinisch-technischen Dienst

Die Universität erstattet dem Klinikum die Kosten für Beschäftigte des Klinikums im Bereich des medizinisch-technischen Dienstes.

Im Jahr 2005 erstattete die Universität die Personalkosten für 147,5 Vollzeitäquivalente - insgesamt ein Betrag von 7,0 Mio. Euro. Durch Reduzierung des (nach Auffassung des Klinikums erstattungspflichtigen) Personalkörpers verminderte sich der vom Klinikum erhobene Kostenersatz bis 2010 auf 4,6 Mio. Euro - das entspricht den Kosten für 85,9 Vollzeitäquivalente.

Die Medizinische Fakultät hat bereits vor Jahren den konkreten Personalbedarf im medizinisch-technischen Dienst für Zwecke von Forschung und Lehre erhoben und dabei nachgewiesen, dass lediglich 60,3 Vollzeitäquivalente für diese Zwecke benötigt werden.

Für die vom Klinikum als erstattungspflichtig in Rechnung gestellten weiteren 25,6 Vollzeitäquivalente ist keine Anspruchsgrundlage ersichtlich. Das Klinikum selbst räumt ein, dass für diesen Teil des medizinisch-technischen Personals kein forschungs- oder lehrbedingter Bedarf besteht. Tatsächlich wird es in der Krankenversorgung eingesetzt. Es handelt sich mithin nicht um eine nach der Rahmenvereinbarung geschuldete Kostenerstattung, sondern um eine in der Sache nicht gerechtfertigte Quersubventionierung der Krankenversorgung aus Forschungs- und Lehrmitteln.

2.4 Kostenerstattung für die Personal- und Wirtschaftsverwaltung

Das Klinikum nimmt im Auftrag der Medizinischen Fakultät die Personal- und Wirtschaftsverwaltung wahr und stellt dem Klinikum dafür jährlich rund 900.000 Euro in Rechnung.

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass in die Berechnung dieser Personalkosten Kapazitäten eingerechnet wurden, die in Wahrheit für Zwecke des Klinikums und nicht für Zwecke der Medizinischen Fakultät gebraucht und verwendet werden.

Die angemessene Kostenerstattung liegt tatsächlich bei lediglich 620.000 Euro jährlich.

2.5 Kostenerstattung für die Mitwirkung des ärztlichen Dienstes der Fakultät an der Krankenversorgung

Die an der Medizinischen Fakultät beschäftigten Ärzte wirken entsprechend der Rahmenvereinbarung an der Krankenversorgung des Klinikums mit. Der darauf entfallende Anteil an Personalkosten ist nach § 6 Absatz 4 der Rahmenvereinbarung dem Grunde nach erstattungspflichtig. Es handelt sich dabei um Personalkosten in Höhe von 2,9 Mio. Euro.

Im Gegenzug muss die Universität dem Klinikum jenen Personalkostenanteil erstatten, der durch die Mitwirkung von Klinikärzten an Forschung und Lehre verursacht wird. Dieser Personalkostenanteil lässt sich auf 1,6 Mio. Euro beziffern.

Daraus ergibt sich mithin ein jährlicher Saldo zugunsten der Universität in Höhe von 1,3 Mio. Euro.

Art und Umfang dieser dem Grunde nach geschuldeten Kostenerstattung war bislang nicht Gegenstand der zwischen den Vertragspartnern geschlossenen Kostenerstattungsvereinbarung. Er muss in künftige Kostenerstattungsvereinbarungen aufgenommen werden.

2.6 Weitere Ansprüche des Landes

Das Klinikum muss der Universität die mit den vom Klinikum in Auftragsverwaltung vereinnahmten Drittmitteln erzielten Zinseinnahmen und jene Erlöse herausgeben, die in der Krankenversorgung mit Geräten erzielt wurden, die ursprünglich für Forschungszwecke angeschafft wurden.

Auch dafür bedarf es nach der Rahmenvereinbarung ergänzender Regelungen, die zwischen den Beteiligten in der Vergangenheit nicht abgeschlossen wurden.

3 Empfehlungen

3.1 Kostenerstattung für die Zeit ab 2012

Der Rechnungshof empfiehlt, in der für die Zeit ab 2012 abzuschließende Vereinbarung zwischen der Universität Heidelberg und dem Klinikum Mannheim GmbH folgende Korrekturen gegenüber den bisher getroffenen Vereinbarungen und der überkommenen Praxis vorzusehen:

Die Kostenerstattung der Medizinischen Fakultät für die von ihr in Anspruch genommene Infrastruktur ist auf der Grundlage der 2011 erhobenen Fakten neu zu berechnen und für die Laufzeit des Vertrages zu pauschalieren. Der Rechnungshof erwartet dabei Einsparungen gegenüber der bisher geleisteten Erstattung in Höhe von 0,3 Mio. Euro jährlich.

Die von der Universität bis zum 31.12.2011 gewährte Basis-Erstattung für den medizinischen Bedarf (Material) für Forschung und Lehre in Höhe von 1,55 Mio. Euro sollte nicht mehr gewährt werden. Die für die einzelnen Kostenstellen des Klinikums zur Bewirtschaftung zur Verfügung gestellten Mittel

für den medizinischen Bedarf können insbesondere mit Blick auf die forschungsschwächeren Abteilungen des Klinikums reduziert werden. Da es sich dabei um Kostentragung und nicht um eine Kostenerstattung handelt, bedarf es dazu keiner expliziten Vereinbarung über die Höhe der jährlich budgetierten Mittel.

Die Kostenerstattung für die Personalkosten des medizinisch-technischen Dienstes kann um 1,4 Mio. Euro jährlich reduziert werden, da mindestens 25,6 Vollzeitäquivalente, für die die Universität Kostenersatz leistet, keine Leistungen für Forschung und Lehre erbringen. Das Klinikum als Arbeitgeber und personalverwaltende Stelle hat die Verantwortung dafür, dass in diesem Bereich kein Personal über Bedarf beschäftigt wird.

Die Medizinische Fakultät erstattet dem Klinikum Kosten für die Personal- und Wirtschaftsverwaltung für 17,8 Vollzeitäquivalente in Höhe von 0,9 Mio. Euro jährlich. Hier sieht der Rechnungshof ein Einsparpotenzial von 0,28 Mio. Euro jährlich, wenn die Kostenerstattung auf die tatsächlich erbrachten Leistungen begrenzt wird.

In den Vereinbarungen sind Kostenerstattungen für die gegenseitige Inanspruchnahme von Leistungen des Ärztlichen Dienstes des jeweils anderen Vertragspartners vorzusehen. Der Rechnungshof empfiehlt eine pauschale Regelung in einer Größenordnung von 1,3 Mio. Euro jährlich zugunsten der Universität Heidelberg.

Der Rechnungshof empfiehlt, über die Verwendung und Verzinsung der vom Klinikum für die Universität verwalteten Drittmittel transparent Rechnung zu legen beziehungsweise die Zuständigkeit für die Verwaltung der Drittmittel gänzlich auf die Universität Heidelberg zu übertragen.

Weitere Kostenerstattungen zugunsten der Universität sind bei den Wartungskosten jener Geräte möglich, die für Forschungszwecke angeschafft, aber mittlerweile für Zwecke der Krankenversorgung verwendet werden.

Der Rechnungshof empfiehlt der Universität Heidelberg und dem Wissenschaftsministerium, die Kostenerstattungsvereinbarung für die Zeit ab 2012 sorgfältig auszuhandeln und die oben genannten Einsparpotenziale im Umfang von insgesamt 4,8 Mio. Euro zu realisieren. Weitere Einsparpotenziale im Haushalt der Medizinischen Fakultät ergeben sich bei einer sparsameren Bemessung der Budgetansätze für den medizinischen Bedarf forschungsärmerer Kostenstellen innerhalb des Klinikums.

3.2 Rückforderungsansprüche aus Überzahlungen in der Vergangenheit

Für die Vergangenheit empfiehlt der Rechnungshof, die in seiner Prüfungsmitteilung im Einzelnen benannten Rückforderungsansprüche gegen das Klinikum zu prüfen.

3.3 Organisatorische Verbesserungen

Die Buchführung und Kostenrechnung des Klinikums Mannheim GmbH sollte so gestaltet werden, dass nicht nur für die Medizinische Fakultät ausrei-

chend Transparenz geschaffen wird, sondern auch die europarechtlichen Anforderungen an eine Trennungsrechnung eingehalten werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium stellte fest, der Rechnungshof habe wertvolle Hinweise gegeben, die in die Verhandlungen zum Abschluss eines neuen Kostenerstattungsvertrages aufgenommen werden sollen. Das Ministerium nehme die Darstellung des Rechnungshofs ernst und sei an einer umfassenden Klärung der Angemessenheit der Kostenerstattungen zwischen Fakultät und Klinikum interessiert.

Um die Transparenz der Kostenerstattungen weiter zu verbessern, hätten die Medizinische Fakultät Mannheim und die Klinikum Mannheim GmbH vereinbart, eine unabhängige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Überprüfung der Angemessenheit des Leistungsaustausches zwischen Medizinischer Fakultät Mannheim und der Klinikum Mannheim GmbH zu beauftragen. Im ersten Schritt sei eine Beurteilung der Plausibilität der Umlageschlüssel erfolgt. Das Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft liege nunmehr vor.

Der zweite Schritt des Sonderprüfauftrags werde eine Überprüfung sein, ob die Kosten richtig zugeordnet und ermittelt wurden und die Kostenverteilung verhältnismäßig erfolgt. Die Auftragsvergabe für diesen zweiten Schritt des Sonderprüfauftrags solle in Kürze erfolgen.

Wie die Medizinische Fakultät und die Klinikum Mannheim GmbH sehe auch das Ministerium erhöhten Prüfungsbedarf. Das Ministerium begrüße daher die Anstrengungen von Fakultät und Klinikum um Transparenz und belastbare Zahlen und unterstütze ausdrücklich die vereinbarte Vergabe des Sonderprüfauftrags in den genannten zwei Schritten, damit auf diese Weise gegenseitige Vorbehalte ausgeräumt werden können, Transparenz ermöglicht wird und eine Zusammenarbeit zwischen Medizinischer Fakultät Mannheim und Klinikum Mannheim GmbH auf neuer, transparenter Grundlage vertrauensvoll gelingen wird.

Für die Zwischenzeit sei eine Vertragsverlängerung der Kostenerstattungsvereinbarung mit Laufzeit vom 01.01.2010 bis zum 31.12.2011 um weitere sechs Monate bis zum 30.06.2012 zwischen der Universität Heidelberg und der Klinikum Mannheim GmbH vereinbart worden.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof sieht der von der Medizinischen Fakultät und der Klinikum Mannheim GmbH angestrebten Einigung mit Interesse entgegen. Eine Genehmigung der Kostenerstattungsvereinbarung durch das Wissenschaftsministerium darf nur erfolgen, wenn die vom Rechnungshof festgestellten Abrechnungsfehler der letzten Jahre nachhaltig ausgeräumt sind.

Die jährliche Kostenerstattung muss sich gegenüber den Vorjahren um mindestens 4,8 Mio. Euro vermindern.

Zusammenarbeit zwischen der Universität Stuttgart und dem Forschungsinstitut für Kraftfahrwesen und Fahrzeugmotoren Stuttgart (Kapitel 1418)

Durch Fehler in der Verrechnung gegenseitiger Leistungen bei der Kooperation zwischen dem Forschungsinstitut für Kraftfahrwesen und Fahrzeugmotoren Stuttgart und der Universität Stuttgart ist der Forderungsbestand der Universität Stuttgart seit 2001 um mehr als 1 Mio. Euro zu niedrig angesetzt worden.

Der Universität wird empfohlen, diese Fehler zu beheben und eine neue Kooperationsvereinbarung abzuschließen, die den Forderungsbestand korrekt regelt und eine höhere jährliche Abschöpfung der in der Windkanalanlage erzielten Erträge vorsieht.

Durch eine nicht gerechtfertigte Befreiung von Mietzinszahlungen sind dem Land 1 Mio. Euro Einnahmen entgangen.

1 Ausgangslage

Das Forschungsinstitut für Kraftfahrwesen und Fahrzeugmotoren Stuttgart (FKFS) ist eine rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts mit Sitz in Stuttgart und Nachfolgeeinrichtung einer 1930 gegründeten Stiftung. 1979 bezog das FKFS Räumlichkeiten bei dem zur Universität gehörenden Institut für Verbrennungsmotoren und Kraftfahrwesen (IVK) der Universität Stuttgart.

Nach der aktuell gültigen Satzung vom 19.05.1998 ist Zweck der gemeinnützigen Stiftung, ein Forschungsinstitut für Kraftfahrwesen, Fahrzeugmotoren und sonstige Verbrennungsmotoren zu betreiben. Das Forschungsinstitut hat insbesondere die Aufgaben,

- eine vom Land Baden-Württemberg errichtete Kraftfahrzeug-Windkanalanlage zu betreiben, in der Forschungsarbeiten durchgeführt werden,
- sonstige Forschungsarbeiten durchzuführen, neue Technologien zu entwickeln und wichtige Beiträge im Bereich Auto-Sicherheit-Umwelt und Ressourcenschonung zu leisten,
- Lehre und Forschung der Universität Stuttgart, insbesondere auf den Gebieten Kraftfahrwesen, Verbrennungsmotoren und Kraftfahrzeug-Systemtechnik, zu fördern.

Organe der Stiftung sind Kuratorium und Vorstand. Der Vorstand der Stiftung wird von den drei Professoren des benachbarten IVK der Universität Stuttgart gebildet, die diese Funktion in Nebentätigkeit ausüben. Die Vorstandsmitglieder erhalten dafür eine jährliche Vergütung in beträchtlicher Höhe und erfolgsabhängige Tantiemen.

Das Forschungsinstitut ist eine hoch angesehene, für den Forschungsstandort Stuttgart wichtige wissenschaftliche Einrichtung, die nicht nur mit der privaten Automobilindustrie, sondern auch mit der Universität Stuttgart produktiv und zum Nutzen beider Seiten intensiv zusammenarbeitet.

Das FKFS gliedert sich in drei Arbeitsgebiete: Dabei handelt es sich um die Bereiche Kraftfahrwesen, Verbrennungsmotoren und Kfz-Mechatronik.

2010 und 2011 verfügte das FKFS über 105 hauptamtliche Mitarbeiter mit einem Beschäftigungsumfang von 99,6 Vollzeitäquivalenten. Neben den drei Professoren waren 2010 noch 48 weitere Bedienstete der Universität Stuttgart zugleich für das Forschungsinstitut tätig. Die jährlichen Personalkosten des FKFS bewegen sich in einer Größenordnung von 7 Mio. Euro.

Das FKFS erzielte 2009 mit technischen und wissenschaftlichen Dienstleistungen Umsatzerlöse von 13,1 Mio. Euro. Dabei entfielen auf das Arbeitsgebiet Kraftfahrwesen 8,29 Mio. Euro, auf den Bereich Verbrennungsmotoren 3,54 Mio. Euro und das Gebiet Mechatronik 0,86 Mio. Euro.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gegenstand und Ziel der Prüfung

Ziel der Prüfung des Rechnungshofs 2011 war es, die finanziellen Beziehungen zwischen der Stiftung FKFS und der Universität Stuttgart zu analysieren und zu prüfen, ob die Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen durch das Forschungsinstitut angemessen entgolten wird.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Forschungsinstitut und der Universität Stuttgart ist im Wesentlichen in einer Kooperationsvereinbarung vom 01.10.1985 und einer Vereinbarung über den Betrieb und die Nutzung der Windkanalanlage der Universität Stuttgart vom Dezember 1984 geregelt.

2.2 Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen dem Forschungsinstitut für Kraftfahrwesen und Fahrzeugmotoren Stuttgart und der Universität Stuttgart

In der Kooperationsvereinbarung ist vorgesehen, dass die wissenschaftlichen Mitarbeiter des Forschungsinstituts an der Universität Stuttgart Lehrveranstaltungen anbieten dürfen und das Forschungsinstitut Studien- und Forschungsarbeiten der Studierenden der Universität Stuttgart unterstützt.

Es wird angestrebt, dass die gegenseitig zur Verfügung gestellten sachlichen und personellen Ressourcen gleichwertig sind, sodass nur im Ausnahmefall Zahlungen zwischen den Beteiligten erforderlich sind.

Die ertragsstärkste Einrichtung des FKFS ist die in den Achtzigerjahren errichtete Kfz-Windkanalanlage, die überwiegend mit Landesmitteln finanziert wurde und der Universität Stuttgart gehört. Die Universität hat durch die oben genannte Nutzungsvereinbarung die Nutzung der Anlage dem FKFS übertragen.

Die laufenden Kosten und die Kosten allfälliger Modernisierungsinvestitionen werden aus den erzielten Umsatzerlösen gedeckt, regelmäßig entstehende Einnahmeüberschüsse werden der Universität Stuttgart als Guthaben gutgeschrieben, welches am Ende der Laufzeit der Nutzungsvereinbarung (derzeit 2023) an die Universität Stuttgart ausbezahlt werden soll.

Auf Anraten des Steuerberaters der Stiftung wurde 1999 eine ergänzende Vereinbarung geschlossen, wonach die Stiftung das Guthaben gegenüber der Universität Stuttgart jährlich zu verzinsen hat. Seit 2002 hat die Universität Stuttgart aufgrund dieser Klausel Zinszahlungen in Höhe von mehr als 3 Mio. Euro erhalten. Steuerliches Ziel der jährlichen Zinszahlungen war es, eine Abzinsung der 2023 fälligen Verbindlichkeit der Stiftung und damit die Entstehung weiterer steuerpflichtiger Gewinne zu verhindern.

2.3 Fehler in der Abrechnung zwischen dem Forschungsinstitut für Kraftfahrwesen und Fahrzeugmotoren Stuttgart, der Universität Stuttgart und dem Land

Der Rechnungshof hat mehrere folgenschwere Fehler in der Abrechnung der gegenseitigen Leistungen festgestellt.

2.3.1 Fehlerhafte Verrechnung der Zinszahlungen des Forschungsinstituts für Kraftfahrwesen und Fahrzeugmotoren Stuttgart mit dem Guthaben der Universität

Die Geschäftsführung der Stiftung hat die jährlichen Zinszahlungen an die Universität Stuttgart mit dem Guthaben der Universität bei der Stiftung verrechnet.

Dies ist weder juristisch noch buchhalterisch korrekt.

Juristisch wurde durch die Vereinbarung von 1999 rechtlich wirksam eine zusätzliche Verbindlichkeit der Stiftung FKFS gegenüber der Universität Stuttgart begründet. Die jährliche Zinsschuld entspricht auch der wirtschaftlichen Vernunft, stellt doch der Verzicht der Universität Stuttgart auf eine sofortige Auszahlung der Einnahmenüberschüsse wirtschaftlich ein Kreditgeschäft (Stundung bis 2023) dar, für das die Stiftung redlicherweise Zinsen schuldet. Diese Zinsforderung wird jährlich nach Fälligkeit erfüllt und trägt - wie alle Zinszahlungen - nicht zur Verminderung der verzinsten Hauptschuld bei.

Der angestrebte steuerliche Effekt (keine Abzinsung der später fälligen Verbindlichkeit) tritt nur dann ein, wenn es sich bei der 1999 vereinbarten Verbindlichkeit um eine reale Verbindlichkeit und nicht nur um einen formalen Buchhaltungstrick handelt. Mithin war 1999 die Begründung einer Zinsverbindlichkeit gewollt: Aus dem bis dahin zinslos gestundeten Guthaben wurde ein verzinsliches Guthaben.

Dasselbe Ergebnis ergibt sich bei korrektem buchhalterischen Vorgehen: Die aus der Verzinsung des Guthabens entstehende Forderung erhöht zunächst die Verbindlichkeiten der Stiftung gegenüber der Universität, die sodann erfolgende Zahlung an die Universität Stuttgart vermindert die Verbindlichkeiten anschließend wieder um denselben Betrag, sodass es bei dem alten Bestand der Verbindlichkeit bleibt.

Die Forderung der Universität Stuttgart gegenüber der Stiftung ist daher in Wahrheit heute um mehr als 1 Mio. Euro höher als in den Büchern festgehalten. Der dadurch verursachte Schaden realisiert sich vollständig erst 2023, er wirkt sich jedoch bis dahin bereits jedes Jahr zinsmindernd aus. Die

vom FKFS in den letzten zehn Jahren zu leistenden Zinszahlungen an die Universität Stuttgart wären bei richtiger Berechnungsweise in summa um rund 150.000 Euro höher gewesen als die tatsächlich geleisteten Zahlungen.

2.3.2 Entgeltpflichtige Zusatzaufträge der Universität an das Forschungsinstitut für Kraftfahrwesen und Fahrzeugmotoren Stuttgart

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das FKFS zwischen 2007 und 2010 mehrere (nicht alltägliche, sondern einmalige) Dienstleistungen, die das FKFS gegenüber der Universität Stuttgart erbracht hatte, dieser in Rechnung gestellt hat. Dass dabei im Einzelfall auf beiden Seiten der Vereinbarung und der späteren Abrechnung Vorstandsmitglieder des FKFS beteiligt waren, macht die Vorgänge schon formell fragwürdig.

Jedenfalls aber verstößt die effektive Abrechnung personaler Dienstleistungen des FKFS gegenüber der Universität Stuttgart gegen das in der Kooperationsvereinbarung enthaltene primäre Verrechnungsgebot, das die Zahlung effektiver Vergütungen für gegenseitig erbrachte Dienstleistungen normalerweise ausschließt.

Die Summe der auf diese Weise von der Universität zu Unrecht ausgezahlten Entgelte beläuft sich auf rund 79.000 Euro.

2.3.3 Nicht gerechtfertigte Mietbefreiung für die Nutzung eines landeseigenen Gebäudes

Das FKFS nutzt eine Reihe von landeseigenen Liegenschaften auf dem Campus der Universität Stuttgart, ohne dafür einen Mietzins zu entrichten.

Diese Mietzinsbefreiung ist in all jenen Fällen gerechtfertigt oder mindestens nachvollziehbar, in denen die Baukosten der betreffenden Liegenschaft ganz oder teilweise aus dem Stiftungsvermögen des FKFS finanziert wurden und die staatliche Liegenschaftsverwaltung deshalb eine mietfreie Nutzung gestattet hat.

Dies gilt jedoch nicht für die im September 2003 fertiggestellte Aufstockung des Institutsgebäudes, das von der Universität und dem Forschungsinstitut gemeinsam genutzt wird.

Zwar hat die Stiftung auch für diese Aufstockung 1 Mio. Euro aus ihrem liquiden Vermögen beigetragen, jedoch erfolgte diese Leistung zulasten des Guthabens der Universität Stuttgart aus dem Betrieb des Windkanals.

Richtigerweise müsste von der staatlichen Liegenschaftsverwaltung für die mit diesem Betrag errichteten Räumlichkeiten ein angemessener Mietzins von der Stiftung erhoben werden. Durch die nicht gerechtfertigte Befreiung von Mietzinszahlungen ist dem Land ein weiterer Nachteil von (bisher) 1 Mio. Euro entstanden.

3 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt der Universität Stuttgart, die vom Rechnungshof festgestellten Fehler bei der Berechnung des aktuellen Stands der 2023 fälligen Forderung rückwirkend zu berichtigen und den Zinszahlungen der kommenden Jahre den jeweils korrekt berechneten Forderungssaldo zugrunde zu legen.

Da die Komplexität der Finanzbeziehungen zwischen Stiftung und Universität die Beteiligten offenkundig überfordert, künftiges Konfliktpotenzial schafft und ein hohes Maß an unproduktivem Verwaltungsaufwand erzeugt, empfiehlt der Rechnungshof den Abschluss einer novellierten Kooperationsvereinbarung, in der der aktuelle Stand der gegenseitigen Verbindlichkeiten realitätsnah konstitutiv geregelt und die Finanzbeziehungen für die Restlaufzeit praktikabel pauschaliert werden.

Die Universität Stuttgart sollte bei dieser Gelegenheit prüfen, ob im Interesse ihrer derzeit ohnehin nicht üppigen Liquidität über die vereinbarten Zinszahlungen hinaus ein größerer Anteil der mit der Windkanalanlage erzielten Erträge periodisch abgeschöpft werden sollte.

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau sollte prüfen, ob für die im September 2003 fertiggestellten Teile des Institutsgebäudes, soweit sie von der Stiftung FKFS genutzt werden, ein angemessener Mietzins erhoben werden kann. Entgegenstehende Vereinbarungen sind umgehend zu kündigen.

4 Erwidern des Vorstands des Forschungsinstituts für Kraftfahrwesen und Fahrzeugmotoren Stuttgart

Der Vorstand des FKFS merkt zu dem Thema „Ertragsstärke“ an, dass es dem FKFS in Erfüllung seiner satzungsgemäßen Aufgaben in den vergangenen Jahren lediglich möglich war, das Stiftungskapital nominal auf dem Stand von 1986 zu halten.

Die beim Betrieb des Windkanals erzielten Überschüsse seien nach dem Inhalt der getroffenen Vereinbarung keine Gewinne im betriebswirtschaftlichen Sinn, sondern nur für die Ergänzung und technische Erneuerung des Windkanals mit dem Ziel zu verwenden, diesen auf dem neuesten technischen Stand zu halten. Ob sich bis 2023 Überschüsse ergeben, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt offen. Auf keinen Fall könnten hier Erträge des FKFS entstehen.

Die Behandlung der Zinszahlungen sei aus Sicht des FKFS sowohl juristisch als auch buchhalterisch korrekt. Dies sei dem FKFS in den vergangenen Jahren durch die testierten Jahresabschlüsse namhafter Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bestätigt worden. Ob „redlicherweise“ Zinsen gezahlt werden oder nicht, sei letztlich eine Frage der Vereinbarung zwischen Darlehensgeber und Darlehensnehmer.

Der Rechnungshof übersehe, dass der zu bezahlende Zinsaufwand nach dem Verursacherprinzip dem Windkanal zugeordnet werden müsse und insoweit die Höhe der Rückstellung vermindere.

Das FKFS gehe davon aus, dass die Dienstleistungen, die für das IVK erbracht wurden, in Rechnung gestellt werden können. Das Zustandekommen der Vereinbarungen entspreche der Vorgehensweise gemäß der Geschäftsordnung und würde bei Nichteinhaltung durch die Wirtschaftsprüfer beanstandet. Ein Forderungsverzicht sei in der Kooperationsvereinbarung nicht enthalten.

Hinsichtlich der Unterbringung richte sich das FKFS nach den mit dem Landesbetrieb Vermögen und Bau vertraglich geregelten Festlegungen.

Der Vorstand des FKFS hält den Vorwurf des Rechnungshofs, die Vereinbarung überfordere alle Beteiligten, als auch die Aussage, wonach künftiges Konfliktpotenzial geschaffen und ein hohes Maß an unproduktivem Verwaltungsaufwand erzeugt werde, für nicht substantiiert. Der Vorschlag einer höheren Abschöpfung der mit der Windkanalanlage erzielten Erträge durch die Universität Stuttgart müsse vor dem Hintergrund der Entstehung eventueller Liquiditätsengpässe hinsichtlich der anstehenden Windkanalerneuerung beurteilt werden.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium begrüßt, dass der Rechnungshof die Bedeutung des FKFS für die Universität Stuttgart und die Forschungsregion Mittlerer Neckarraum anerkennt. In einigen wenigen Bereichen der Kooperation von FKFS und Universität Stuttgart gebe es Intransparenzen und mögliche Abrechnungsfehler, die genauer Prüfung bedürften.

Darüber hinaus werde das Ministerium auf der Basis der Empfehlungen des Rechnungshofs bei der Universität Stuttgart darauf hinwirken, dass die Kooperationsvereinbarung und die Benutzungsvereinbarung für den Windkanal in geeigneter Weise fortentwickelt und die Finanzbeziehungen praktikabel ausgestaltet werden.

Zu den Prüfungsergebnissen im Einzelnen:

Das Ministerium werde bei der Überarbeitung der Kooperationsvereinbarung die Empfehlungen des Rechnungshofs in die Überlegungen einbeziehen und auf eine eindeutige Rechts- und Berechnungsgrundlage für mögliche Zinszahlungen und das Vermögen zum Ende der Laufzeit der Nutzungsvereinbarung für die Windkanalanlage hinwirken.

Die Zinszahlungspflicht des FKFS gegenüber der Universität Stuttgart aus dem Nachtrag zur „Vereinbarung über den Betrieb und die Benutzung der Windkanalanlage der Universität Stuttgart“ werde für die Vergangenheit auch im Lichte der zukünftigen Regelungen zu beurteilen sein. Zugleich werde das Ministerium die der Zinszahlung zugrunde liegenden Berechnungen zur Kostentragung der einzelnen Bereiche der Stiftung FKFS sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach prüfen. Ziel der Prüfung sei, die sich aus der Vereinbarung ergebende Höhe der Einnahmeüberschüsse und der daraus zu ermittelnden Zinszahlungen verbindlich festzustellen.

Das Ministerium teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass die direkte Abrechnung von Leistungen grundsätzlich nicht vorgesehen ist. Der vom Rechnungshof dargelegte Sachverhalt werde daher vor dem Hintergrund geprüft, dass nach der Kooperationsvereinbarung beide Einrichtungen an-

streben, die gegenseitig erbrachten Leistungen gleichwertig zu gestalten und auch die Kosten für nicht alltägliche, einmalige Dienstleistungen, die das FKFS im Rahmen von Drittmittelprojekten gegenüber der Universität Stuttgart erbringt, grundsätzlich zu verrechnen und erst, wenn ein Saldenausgleich innerhalb von zwei Jahren nicht möglich ist, zu erstatten.

Da beim Abschluss von Nutzungsvereinbarungen zwischen den beiden Institutionen die handelnden Personen oft identisch und damit Interessenkonflikte nicht auszuschließen seien, werde das Ministerium bei der Überarbeitung der Kooperationsvereinbarung darauf hinwirken, dass die Universität zusätzliche Kontrollmechanismen einführt.

Für die im September 2003 fertiggestellte Aufstockung des Institutsgebäudes habe das FKFS der Universität einen Baukostenzuschuss in Höhe von 1 Mio. Euro gewährt. Dieser Betrag wurde der Rückstellung Windkanal und damit dem Guthaben der Universität entnommen. Das FKFS habe also keinen eigenen Beitrag aus seinem Stiftungsvermögen geleistet. Deshalb solle eine neue Überlassungsvereinbarung mit einem angemessenen Mietzins für die Nutzung durch das FKFS geschlossen werden.

Sondervertraglich Beschäftigte bei den Staatstheatern (Kapitel 1479 und 1480)

Das Land sollte für die Vergütung der Intendanten bzw. Spartendirektoren und Generalmusikdirektoren seiner Staatstheater dienstrechtliche und haushaltsrechtliche Regelungen erlassen. Dazu gehören auch sachgerechte Kriterien für die Herleitung der konkreten Einzelvergütung. Die Gesamtleistungen für die jeweilige Leitungsfunktion sollte das Land gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit transparent machen.

1 Ausgangslage

Die Finanzkontrolle des Landes setzte sich in der Vergangenheit im Rahmen verschiedener Einzelprüfungen mit sondervertraglichen Beschäftigungsverhältnissen auseinander. Ausgangspunkt der aktuellen Untersuchung war die Landtagsdrucksache 14/3618. Sie enthält Beschäftigungsbedingungen, Bezüge und Dotationen von rund 250 vom Land Baden-Württemberg aufgrund außertariflicher Sonderverträge Beschäftigter zum Stichtag 01.08.2008. Der Rechnungshof hat, ausgehend von diesem Bericht der Landesregierung, eine Querschnittsprüfung hinsichtlich Beschäftigten in der unmittelbaren Landesverwaltung mit Spitzenverdiensten durchgeführt. Besonders anzu-sprechen waren dabei die Vertragsverhältnisse der ersten und zweiten Hierarchieebene bei den Staatstheatern Stuttgart und Karlsruhe.

1.1 Rechtliche Grundlagen

Die Württembergischen Staatstheater Stuttgart werden seit 1995 als Landesbetrieb geführt und sind damit rechtlich unselbstständiger Teil der Landesverwaltung. Das Badische Staatstheater Karlsruhe ist als Regiebetrieb organisatorisch und rechtlich unselbstständiger Teil der unmittelbaren Landesverwaltung.

Nach § 4 des Vertrags zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Stuttgart¹ beziehungsweise § 1 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats der Württembergischen Staatstheater² ist der Verwaltungsrat u. a. zuständig für:

- die Anstellung und Entlassung des Generalintendanten und des Verwaltungsdirektors sowie die Regelung ihrer Bezüge sowie
- die Genehmigung der Anstellung und Entlassung des Generalmusikdirektors, Operndirektors, Ballettdirektors und Schauspielregisseurs.

¹ Vom 20.12.1983.

² Stand: 08.05.1991.

Für die Einstellung des Generalmusikdirektors ist der Opernintendant im Einvernehmen mit dem Geschäftsführenden Intendanten zuständig³.

Seit 1992 gibt es an der Spitze der Württembergischen Staatstheater keinen Generalintendanten mehr. Die gemeinsame Leitung besteht aus den drei Spartenintendanten und dem Geschäftsführenden Intendanten (sogenanntes Stuttgarter Modell). Sie sind dienstrechtlich dem Rechtsträger unterstellt. Ihre Dienstverträge werden vom Wissenschaftsministerium abgeschlossen⁴.

Nach § 4 des Vertrags zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Karlsruhe⁵ ist der Verwaltungsrat des Badischen Staatstheaters u. a. zuständig für:

- die Berufung des Intendanten, des Generalmusikdirektors und des Verwaltungsdirektors sowie die Änderung und Beendigung der Dienstverhältnisse mit ihnen,
- die Genehmigung der Dienstverträge mit Bühnenvorständen (...), soweit die für den Intendanten erlassene Dienstanweisung diesen nicht zum selbstständigen Abschluss von Verträgen ermächtigt.

Die Dienstverträge wurden entweder

- als frei vereinbarte Verträge mit und ohne Verweise auf den Normalvertrag Bühne (das ist der Tarifvertrag zwischen dem Deutschen Bühnenverein und der Genossenschaft Deutscher Bühnen-Angehöriger)

oder

- unmittelbar im Sinne des Normalvertrags Bühne

abgeschlossen.

Der Normalvertrag Bühne sieht nur eine Mindestvergütung aber keine Vergütungsobergrenze vor.

Insgesamt hat der Rechnungshof an den beiden Staatstheatern elf Dienstverträge der ersten und zweiten Hierarchieebene einzeln analysiert.

1.2 Bedeutung der Staatstheater

Beide Staatstheater stehen künstlerisch im nationalen und internationalen Wettbewerb. Sie sind in allen drei Sparten - Oper, Schauspiel und Ballett - durch herausragende Aufführungen ausgewiesen. Beide Staatstheater haben immer wieder besondere Auszeichnungen erhalten. Die Württembergischen Staatstheater Stuttgart sind weltweit das größte Dreispartentheater.

³ Vermerk des Wissenschaftsministeriums vom 03.04.2009 (51-7911.00-732/).

⁴ Dienstanweisungen vom 15.04.1994, beschlossen vom Verwaltungsrat am 21.03.1994.

⁵ Vom 09.06./10.07.1956 in der Fassung vom 24.07.1974.

2 Prüfungsergebnisse und Bewertung

2.1 Auswahl der Führungsfunktionen

Die Auswahl der Führungsfunktionen an beiden Staatstheatern erfolgte nicht über eine Ausschreibung, sondern über eine Findungskommission und mittels Direktansprache der potenziellen Kandidaten. Eine Ausschreibung war rechtlich nicht zwingend. Sie bietet aber einem breiteren Bewerberkreis die Chance, sich zu bewerben, und sie verbessert die Grundlagen für die Auswahlentscheidung. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die Besetzung von Spitzenpositionen bei herausragenden Theatern mit besonderen künstlerischen Erwartungen und Profilierungen verbunden ist. Der Kreis der dafür in Betracht kommenden Persönlichkeiten ist in der Regel der Findungskommission und den Verantwortlichen bekannt. Um interessante Kandidaten nicht zu „verbrennen“ und um mögliche Irritationen in ihren laufenden Engagements zu vermeiden, ist eine strikte Vertraulichkeit in der Findungs- und Auswahlphase geboten. Außerdem besteht die Sorge, dass sich Spitzenpersönlichkeiten nicht von sich aus bewerben, sondern erwarten, dass sie - sofern sie ernsthaft in Betracht gezogen werden - gezielt angesprochen werden. Der Rechnungshof hält deshalb ein Verfahren mittels Findungskommission und Direktansprache durchaus für zulässig, ergänzend sollte aber ein Verfahren gesucht werden, das auch Bewerbungen Dritter ermöglicht.

Als problematisch hat sich in einzelnen Fällen die frühzeitige Veröffentlichung der Auswahlentscheidung erwiesen. Es kam vor, dass zum Zeitpunkt der Veröffentlichung das Ministerium noch keine Einigung mit dem Kandidaten über die wesentlichen Vertragsbedingungen erzielt hatte. Es hat sich somit ohne Not in Zugzwang gebracht und sich höheren Vergütungsforderungen ausgesetzt.

2.2 Vergütung

Die meisten der untersuchten Beschäftigungsverhältnisse waren zeitlich befristet.

Die Gehaltsspanne bewegte sich für das Jahr 2008 - auf das gesamte Jahr und eine Vollzeitbeschäftigung umgerechnet - zwischen 104.000 Euro und 240.000 Euro brutto. Das Land zahlte außerdem Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie zur Zusatzversorgung. Hinzu kamen bei einem Intendanten für eigene Inszenierungen 25.000 Euro je Stück. Ein anderer erhielt im Falle einer zweiten Inszenierung 38.000 Euro. Die vereinbarte Vergütung wurde nicht aus allgemeinen und nachvollziehbaren Kriterien hergeleitet oder begründet. Es besteht vielmehr der Eindruck, dass die Vergütung wesentlich vom individuellen Verhandlungsgeschick der Beteiligten abhing. Zu berücksichtigen sind ferner zum Teil großzügig eingeräumte Gastierurlaube oder geringe Anwesenheitsverpflichtungen. Die Intendanten, Spartenintendanten und Generalmusikdirektoren gehören zu den höchstbezahlten Beschäftigten in der unmittelbaren Landesverwaltung. Im Vergleich zu anderen Spitzenkräften mit befristeten Dienstverhältnissen in der öffentlichen Verwaltung (Minister, Oberbürgermeister oder Rektoren der Universitäten) werden die Intendanten und die Generalmusikdirektoren der Staats-

theater - auch unter Berücksichtigung der verschiedenen Altersversorgungssysteme - zum Teil deutlich höher bezahlt.

Ihre Gehaltssteigerungen haben sich über die Jahre teilweise von den tariflichen Steigerungen im öffentlichen Dienst abgekoppelt. Bei einem Theaterintendanten stieg die Vergütung von 1999 bis 2008 um 48 Prozent, während die Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst im selben Zeitraum 19 Prozent betragen. Außerdem verdiente bei den Staatstheatern die erste Führungsebene zum Teil bis zu viermal soviel wie ihre jeweiligen Vertreter. Auch diese Gehaltsspreizungen liegen deutlich über den vergleichbaren Durchschnittswerten in Landesministerien, Großstädten oder Universitäten.

Die Gewährung von Vergütungen bei den Staatstheatern erfolgt im Land einfach durch die exekutive Praxis, ohne klare, nachvollziehbare und verbindliche Maßgaben in einer bislang ungeklärten Rechtssphäre. Ohne eine explizite Thematisierung wird in dieser Praxis implizit davon ausgegangen, dass sich ein Dienstvertrag im öffentlichen Dienst, der entweder außertariflich oder nach dem Normalvertrag Bühne abgeschlossen wird, grundsätzlich ohne beträchtliches Limit bewegen könne. Tenor der Einlassung des Ministeriums ist dabei, dass hier letztendlich „alleine der Markt“ entscheide und man nur einem „Marktzwang“ Rechnung trage.

Dieser einseitigen Sicht kann sich der Rechnungshof nicht anschließen. Die Staatstheater des Landes erfüllen öffentliche Aufgaben. Außer den künstlerischen und kulturellen Kriterien sind aus finanzwirtschaftlicher Sicht folgende Tatsachen zu berücksichtigen:

- Die Staatstheater sind Träger öffentlicher Aufgaben, die sie mit öffentlichen Mitteln erfüllen.
- Sie sind Teil der unmittelbaren Landesverwaltung.
- Sie tragen kein Insolvenzrisiko.
- Sie haben einen hohen strukturellen Zuschussbedarf (rund 80 Prozent).
- Es handelt sich bei den Vergütungen um solche im System des öffentlichen Dienstes.

Daraus ergibt sich, dass auch die Staatstheater in den Bereich des öffentlichen Vergütungssystems einzuordnen sind. Geht man für die Funktionen der abhängigen Erfüllung öffentlicher Aufgaben von einer Parallelität von Beamtenbesoldung und von Vergütungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst aus, liegt aus systematischen Gründen als Vergütungsobergrenze die höchste Stufe der Beamtenbesoldung (B 10) nahe. Im Professorenbereich ist man einem solchen Modell schon gefolgt, in dem es für die Gesamtsumme aus Grundgehalt und Leistungsbezügen im Regelfall eine Obergrenze gibt. Entsprechendes gilt bei Professoren als Beschäftigten.

Allerdings ist die öffentliche Vergütung auch kein geschlossenes, starres System. Im weitgehend regulierten Arbeitsrecht ist die Möglichkeit außertariflicher Vergütungen anerkannt und üblich. Im Beamtenbesoldungsrecht hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Die sich daraus ergebenden Spielräume müssen gestaltet werden.

Es ist zwar tarifrechtlich zulässig, außertariflich höhere Vergütungen zu vereinbaren. Das Land als Vertragspartner der Einzelverträge ist aber nicht frei, Verträge in jeder Höhe einzugehen. Es hat sich vielmehr grundsätzlich am

Gefüge öffentlicher Vergütungen zu orientieren. Soweit es davon abweichen will, sind dienst- und haushaltsrechtliche Regelungen angezeigt. Das Ministerium kann sich nicht stereotyp auf ein pauschales und abstraktes Marktargument als Rechtfertigung zurückziehen.

Das Land hat im Wissenschaftsbereich bei den Professoren dafür selbst ein gesetzgeberisches Beispiel gegeben. Für den Wettbewerb um die besten Köpfe wurde ausdrücklich ein gesetzlicher Rahmen (§ 38 Landesbesoldungsgesetz) geschaffen, der durch Vorgaben und wissenschaftsorientierte Kriterien in der Leistungsbezügeverordnung ausgefüllt wurde. Die Ansiedlung einer konkreten Vergütung erfolgt innerhalb dieses großen Spielraums gemäß bestimmten und beschriebenen, der Wissenschaft eigenen Kriterien. In § 38 Absatz 2 Landesbesoldungsgesetz hat der Gesetzgeber ausdrücklich zu Ausnahmen von der Obergrenze (B 10) unter engen Voraussetzungen ermächtigt. Diese sind z. B. möglich, um einen Professor aus dem Ausland zu gewinnen oder eine Abwanderung ins Ausland zu verhindern. Ähnliches gilt, wenn er bereits an seiner bisherigen Hochschule höhere Leistungsbezüge erhält und diese erforderlich sind, um ihn für eine andere deutsche Hochschule zu gewinnen.

Das Wissenschaftsministerium bleibt im Kulturbereich hinter dem zurück, was es für den Wissenschaftsbereich ausdrücklich geregelt hat.

2.3 Vorbereitungsverträge

Das Ministerium hat mit den künftigen Funktionsinhabern Vorbereitungsverträge abgeschlossen, damit diese sich mit der neuen Aufgabe vertraut machen und/oder die Spielzeit vorbereiten. Die Verträge erstrecken sich zum Teil über einen längeren Zeitraum und haben in einem Einzelfall eine Vergütung von 70.000 Euro erreicht.

Die Vorbereitung auf eine neue Aufgabe ist in anderen Bereichen eine zeitliche Vorwirkung der künftigen Hauptaufgabe und damit in der Regel mit dem künftigen Gehalt abgegolten. Dies gilt insbesondere, wenn der Vorbereitungsvertrag nur vorsieht, sich mit der neuen Aufgabe allgemein vertraut zu machen. Für den künstlerischen Bereich besteht eine Sondersituation, die auch der Rechnungshof anerkennt. Ein designierter Intendant, Operndirektor, Schauspiel- oder Ballettdirektor kann nicht einfach auf Vorbereitetes zurückgreifen. Von ihm wird erwartet, dass er bereits in seiner ersten Spielzeit die eigene künstlerische Handschrift zum Ausdruck bringt. So muss ein designierter Intendant mit einem längeren Vorlauf ein künstlerisches Programm entwickeln, für die Umsetzung das künstlerische Personal (auch externes) suchen und verpflichten sowie Verträge beispielsweise mit Regisseuren und Dirigenten abschließen.

Ein solcher Vorbereitungsvertrag geht deutlich über das bloße Vertrautmachen und eine allgemeine Vorbereitung auf die neuen Aufgaben hinaus. Er kann daher gesondert vergütet werden. Voraussetzung aus Sicht des Rechnungshofs ist dabei, dass die vorvertraglichen Aufgaben konkret beschrieben werden und die Vergütung dafür in einem angemessenen Verhältnis zur Vergütung der späteren Hauptaufgabe steht.

2.4 Nebentätigkeiten

Nach den bei der Prüfung gewonnenen Anhaltspunkten nehmen einige der genannten Führungskräfte in unterschiedlichem Umfang Nebentätigkeiten wahr. Nach den einschlägigen tarif- beziehungsweise einzelvertraglichen Regelungen waren entgeltliche Nebentätigkeiten von den Betroffenen dem Arbeitgeber vor Ausübung schriftlich anzuzeigen. Der Arbeitgeber kann die Nebentätigkeit untersagen, wenn sie die Erfüllung arbeitsvertraglicher Pflichten oder sonstige berechnete Interessen des Arbeitgebers beeinträchtigt. Die gebotenen schriftlichen Anzeigen über Nebentätigkeiten lagen dem Ministerium und auch bei den Theatern nicht vor.

Die beiden Staatstheater bestreiten diese Verpflichtung zur Anzeige von Nebentätigkeiten ihrer Spitzenkräfte. Das Ministerium erkennt sie grundsätzlich an. Es hat sie jedoch bislang bei den Staatstheatern nicht durchgesetzt.

3 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt,

- zur Personalauswahl:
 - Bewerbungen Dritter für Spitzenfunktionen der Staatstheater zu ermöglichen, auch wenn die Personalauswahl durch Direktansprache und über eine Findungskommission erfolgt,
 - die Auswahlentscheidung strikt vertraulich zu behandeln und ihr Ergebnis erst dann zu veröffentlichen, wenn die wesentlichen Vertragsbedingungen mit den Kandidaten verbindlich geklärt sind,
- zur Vergütung:
 - für die Vergütung der Leitungsebene der Staatstheater - orientiert am öffentlichen Besoldungssystem - einen dienstrechtlichen und haushaltsrechtlichen Rahmen festzulegen, auch um den vom Land gewünschten Vergütungsspielraum für Spitzenfunktionen der Staatstheater auf eine ausreichend bestimmte und klare rechtliche Grundlage zu stellen,
 - die Einzelvergütungen in diesem Rahmen nach sachgerechten, aufgaben- und funktionsbezogenen Kriterien nachvollziehbar herzuleiten,
- zur Befassung der Regierung und zur Information des Landtages:
 - wie bei den Personalentscheidungen von Beamten ab der Besoldungsgruppe B 3 auch bei vergleichbar vergüteten Beschäftigten den Ministerrat zu befassen,
 - die Berichterstattung an den Landtag über außertarifliche Verträge beziehungsweise Spitzenvergütungen auch bei den Staatstheatern, wie bei allen anderen Einrichtungen, durch die Nennung konkreter Beträge oder zumindest aussagekräftiger Spannen vorzunehmen statt wie bisher durch unrealistisch niedrige überschrittene Betragsgrenzen. Die Landesregierung hat anlässlich der Beratungen des Haushalts 2012 zugesagt, diesen Vorschlag zu prüfen,

- zur Erhöhung der Transparenz nach dem Vorbild der Veröffentlichung von Vorstands- und Geschäftsführergehältern bei landesbeteiligten Unternehmen mit den Betroffenen die Möglichkeit einer Veröffentlichung zu vereinbaren und die Vergütung (z. B. in den Erläuterungen zum Haushalt) zu veröffentlichen,
- zu den Vorbereitungsverträgen:
 - darin eine gesonderte Vergütung nur für konkrete Aufgaben, insbesondere für die Gestaltung der künftigen Spielzeit, vorzusehen. Diese Vergütung darf einen angemessenen Teil der künftigen Vergütung nicht überschreiten,
- zu den Nebentätigkeiten:
 - darauf zu achten, dass das Nebentätigkeitsrecht eingehalten wird.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium lehnt es ab, die Gehälter für Leitungsfunktionen der Staatstheater in das öffentliche Vergütungssystem einzuordnen bzw. sich daran zu orientieren. Der Vergütungsrahmen habe sich vielmehr an dem vergleichbarer Häuser, und zwar im deutschsprachigen Raum (Schauspiel), in Europa (Oper) bzw. weltweit (Ballett) zu orientieren. Die Vergütungen lägen allenfalls im Durchschnitt der Vergütungen vergleichbarer Theater im deutschsprachigen Raum.

Den Feststellungen des Rechnungshofs und seinen übrigen Empfehlungen (Auswahl der Führungsfunktionen, Befassung der Regierung, Vorbereitungsverträge und Nebentätigkeiten) tritt das Ministerium nicht entgegen.

5 Schlussbemerkung

Das Ministerium hat die in den Referenzhäusern gezahlten Vergütungen, die jeweils vereinbarten Rechte und Pflichten und die Trägerschaft dieser Einrichtungen (öffentlich oder privat) nicht benannt.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass eine dienstrechtliche und haushaltsrechtliche Grundlage für die Begründung von erweiterten Vergütungsspielräumen und ihre transparente und nachvollziehbare Ausfüllung angezeigt ist.

Württembergische Philharmonie Reutlingen und Stuttgarter Philharmoniker (Kapitel 1481)

Die Förderung philharmonischer Orchester durch das Land ist gerechtfertigt, soweit diese Orchester über ihre lokalen Aktivitäten hinaus das Kulturleben des ganzen Landes bereichern und das Land auch außerhalb der Landesgrenzen repräsentieren.

Bei den Stuttgarter Philharmonikern ist fraglich, ob die Landesförderung im vereinbarten Umfang gerechtfertigt ist oder das Orchester besser in die alleinige Verantwortung der Stadt Stuttgart übergehen sollte. Jedenfalls sind die Auslastung des Orchesters und die Einnahmquote zu gering.

1 Ausgangslage

Neben den Orchestern an den Staats- und Kommunaltheatern, den Sinfonieorchestern des Südwestrundfunks in Baden-Baden/Freiburg und Stuttgart sorgen acht vom Land geförderte professionelle Kulturorchester für ein reiches Konzertangebot in Baden-Württemberg.

Der Rechnungshof hat 2011 die Württembergische Philharmonie Reutlingen und die Stuttgarter Philharmoniker vergleichend geprüft. Schwerpunkt der Untersuchung waren die Jahre 2005 bis 2010.

Die Württembergische Philharmonie Reutlingen wurde 1945 gegründet und 1998 von einem Verein in eine rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts umgewandelt. Sie hat sich seit ihrer Gründung zu einem international gefragten Orchester entwickelt. In Reutlingen und Umgebung prägt das Orchester das Kulturleben mit unterschiedlichen Konzertreihen für verschiedene Zielgruppen und füllt dabei alle Facetten der Orchestermusik aus.

Die Stuttgarter Philharmoniker wurden im September 1924 gegründet. Nach Kriegsende fanden sich Mitglieder des Orchesters unter dem Namen „Stuttgarter Philharmoniker“ wieder zusammen. 1976 übernahm die Landeshauptstadt Stuttgart das Orchester in ihre Trägerschaft. Es ist dem Kulturamt der Stadt Stuttgart als Regiebetrieb zugeordnet. Neben mehreren Konzertreihen in Stuttgart spielt das Orchester regelmäßig in verschiedenen Städten des südwestdeutschen Raumes und gibt jedes Jahr Gastspiele im In- und Ausland. Eine lange Tradition hat das musikpädagogische Engagement des Orchesters.

Das Land gewährt den beiden philharmonischen Orchestern in Reutlingen und Stuttgart nach unterschiedlichen Regeln Zuwendungen im Wege der institutionellen Förderung. Die Landeszuwendungen betragen 2010 für beide Orchester zusammen rund 6 Mio. Euro.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Württembergische Philharmonie Reutlingen

2.1.1 Ausstattung, Landeszuschuss und Leistungen

Die Württembergische Philharmonie Reutlingen verfügt über 66 Stellen für Musiker. Sie sind in Vergütungsgruppe B nach dem Tarifvertrag für Musiker in Kulturorchestern eingruppiert. 2010 betragen die Gesamtausgaben 5,7 Mio. Euro, der Landeszuschuss belief sich auf 2,2 Mio. Euro. Die Eigenfinanzierungsquote lag von 2005 bis 2010 jeweils über 20 Prozent.

Der Anteil des Landeszuschusses an den jährlichen Gesamtausgaben lag zwischen 2005 und 2010 bei durchschnittlich 36,1 Prozent. Den weitergehenden Zuschussbedarf decken in erster Linie die Stadt Reutlingen und in geringerem Umfang der Landkreis Reutlingen und die Stadt Tübingen.

Die Württembergische Philharmonie Reutlingen gab im Untersuchungszeitraum durchschnittlich 111 Konzerte je Spielzeit. Davon fanden rund 51 Prozent in Reutlingen und rund 31 Prozent außerhalb Reutlingens in Baden-Württemberg statt. Die übrigen Konzerte wurden außerhalb Baden-Württembergs im In- und Ausland angeboten.

Durchschnittlich besuchten im Untersuchungszeitraum 73.800 Besucher je Spielzeit die Konzerte der Württembergischen Philharmonie Reutlingen.

2010 betrug der Landeszuschuss 18.886 Euro je Konzert bzw. 28,66 Euro je Besucher.

2.1.2 Förderstruktur und Bewertung

Für die Förderung der Württembergischen Philharmonie Reutlingen gilt der Beschluss des Ministerrats zur Orchesterförderung aus dem Jahr 1998. Danach wird der Berechnung des Landeszuschusses für die philharmonischen Orchester ein fiktiver Eigenfinanzierungsanteil von 25 Prozent zugrunde gelegt. Der Landeszuschuss beträgt die Hälfte des auf diese Weise ermittelten Zuschussbedarfs und wird als Festbetrag gewährt. Im Ergebnis fördert das Land mithin 37,5 Prozent der Gesamtausgaben des Orchesters.

Diese Förderstruktur hat sich bewährt.

Gemessen an der Vorgabe des Tarifvertrags erreichten die Musiker in der Spielzeit 2009/2010 eine Auslastung von durchschnittlich 79,5 Prozent.

Die Württembergische Philharmonie Reutlingen nimmt ihre Aufgabe, das kulturelle Leben in Reutlingen und Umgebung, aber auch im ganzen Land durch anspruchsvolle Konzerte zu bereichern, engagiert und erfolgreich wahr. Neben dem hohen künstlerischen Anspruch gelingt es dem Orchester und seinen Führungskräften, auch die mit der öffentlichen Förderung verbundenen kulturpolitischen und wirtschaftlichen Ziele zu erreichen.

2.2 Stuttgarter Philharmoniker

2.2.1 Ausstattung, Landeszuschuss und Leistungen

Den Stuttgarter Philharmonikern stehen 86 Stellen für Musiker zur Verfügung. Sie sind in Vergütungsgruppe A nach dem Tarifvertrag für Musiker in Kulturorchestern eingruppiert. Die Gesamtausgaben betragen 2010 rund 8,6 Mio. Euro, der Landeszuschuss rund 3,9 Mio. Euro (45,4 Prozent der Gesamtausgaben).

Die Eigenfinanzierungsquote, d. h. der Anteil der laufenden Ausgaben, die durch eigene Einnahmen des Orchesters gedeckt wurden, schwankte von 2005 bis 2010 um den Wert von 10 Prozent.

Der Anteil des Landeszuschusses an den Gesamtausgaben betrug im Erhebungszeitraum durchschnittlich 45,4 Prozent. Die Stadt Stuttgart deckte durchschnittlich 44,8 Prozent der Gesamtausgaben.

Die Stuttgarter Philharmoniker gaben im Untersuchungszeitraum durchschnittlich 81 Konzerte je Spielzeit. Davon fanden rund 71 Prozent in Stuttgart und rund 11 Prozent außerhalb Stuttgarts in Baden-Württemberg statt.

Durchschnittlich besuchten im Untersuchungszeitraum rund 83.300 Besucher je Spielzeit die Konzerte der Stuttgarter Philharmoniker.

2010 betrug der Landeszuschuss 46.933 Euro je Konzert bzw. 43,60 Euro je Besucher. Der Zuschuss je Konzert war damit mehr als doppelt so hoch wie der Zuschuss an die Württembergische Philharmonie Reutlingen.

2.2.2 Förderstruktur und Bewertung

Die Stuttgarter Philharmoniker bereichern mit ihren Konzerten das kulturelle Leben in Stuttgart. Das Interesse des Stuttgarter Publikums an ihren Konzertveranstaltungen ist dauerhaft hoch.

In der Spielzeit 2009/2010 erreichten die Musiker gemessen an den Vorgaben im Tarifvertrag eine durchschnittliche Auslastung von nur 62,6 Prozent.

Die Stuttgarter Philharmoniker sind trotz besserer Bezahlung und trotz höherer Zuschüsse mit rund 63 Prozent deutlich geringer ausgelastet als die Württembergische Philharmonie Reutlingen mit annähernd 80 Prozent. Wesentliche Ursache für die niedrigere Auslastung ist die deutlich geringere Zahl der gegebenen Konzerte.

Der Landeszuschuss für die Stuttgarter Philharmoniker wird auf der Grundlage des Vertrags zwischen der Stadt Stuttgart und dem Land Baden-Württemberg vom 28.06.1976 über die gemeinsame Finanzierung der Stuttgarter Philharmoniker gewährt. Danach tragen die Stadt Stuttgart und das Land sämtliche mit dem Betrieb des Orchesters „Die Stuttgarter Philharmoniker“ verbundenen, durch Konzerteinnahmen und andere eigene Erträge des Orchesters sowie Zuschüsse Dritter nicht gedeckten personellen und sächlichen Aufwendungen (einschließlich der Aufwendungen für Gebäudeunterhaltung und Einrichtungen) je zur Hälfte. Dies gilt auch für den Aufwand für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, denen der Verwaltungsrat zugestimmt hat.

Im Rahmen des Vertrags zwischen der Stadt Stuttgart und dem Land Baden-Württemberg zur Finanzierung der Stuttgarter Philharmoniker von 1976 bestand Übereinstimmung, dass neben den Personalkosten für das künstlerische, das Verwaltungs- und Betriebspersonal der Aufwand für eine zusätzliche Stelle der Vergütungsgruppe Vc BAT (heute Entgeltgruppe 8 TVöD) anteilig an das Land weiterberechnet wird. Nach Ansicht des Rechnungshofs sind damit alle Aufgaben, die das Personalamt und die Stadtkämmerei für die Stuttgarter Philharmoniker wahrnehmen, abgegolten. Gleichwohl wurden für die Bezügeabrechnung und die Personalwirtschaft weitere Kosten erstattet und mit dem Land abgerechnet. Diese rund 45.900 Euro wurden in den vergangenen Jahren mit dem Land doppelt abgerechnet.

Der Vergleich der Personalausstattung in der Orchesterverwaltung der beiden Philharmonien hat gezeigt, dass auch bei den Stuttgarter Philharmonikern kein zusätzliches Personal erforderlich ist.

Die Stuttgarter Philharmoniker legen mit durchschnittlich 71 Prozent einen deutlichen Schwerpunkt auf Konzerte am Sitzort. Nur 11 Prozent der Konzerte spielten sie in Baden-Württemberg außerhalb Stuttgart. Ihre Präsenz über den Raum Stuttgart hinaus lässt vor dem Hintergrund höherer Landeszuschüsse als in Reutlingen zu wünschen übrig.

Die Eigeneinnahmen des Orchesters bleiben deutlich hinter dem Wert von 25 Prozent zurück. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um diese Quote nachhaltig zu erhöhen. In diesem Zusammenhang wirkt die im Vertrag von 1976 vereinbarte Förderstruktur kontraproduktiv.

3 Empfehlungen

3.1 Württembergische Philharmonie Reutlingen

Der Rechnungshof empfiehlt, die bewährte Struktur der Förderung der Württembergischen Philharmonie beizubehalten, und anerkennt das Engagement der Stadt Reutlingen für ein Orchester, das über die Stadtgrenzen hinauswirkt, als vorbildlich. Mit der Eröffnung der neuen Stadthalle in Reutlingen Anfang 2013 sind sogar noch weitergehende Leistungen des Orchesters und höhere Eigeneinnahmen zu erwarten.

3.2 Stuttgarter Philharmoniker

3.2.1 Empfehlungen bei gegebener Förderstruktur

Aus Sicht des Rechnungshofs besteht ein Missverhältnis zwischen der Höhe des Zuschusses, den die Stuttgarter Philharmoniker erhalten, und der Zahl ihrer Konzerte und der Präsenz im Land.

Wir empfehlen, eine durchschnittliche Auslastung der Musiker von 80 Prozent anzustreben.

Wir empfehlen Maßnahmen zur deutlichen und nachhaltigen Erhöhung der Eigeneinnahmequote. In diesem Zusammenhang wirkt die im Vertrag von

1976 vereinbarte Förderstruktur kontraproduktiv. Langfristige Zielgröße sollte wie bei den übrigen philharmonischen Orchestern 25 Prozent sein.

Wir empfehlen, die Zahl der Konzerte insgesamt und insbesondere den Anteil der Konzerte außerhalb Stuttgarts zu erhöhen. Gastspiele sind auch in kleinerer Besetzung denkbar. Der hohe Landeszuschuss ist nur bei einer besseren Präsenz des Orchesters außerhalb der Stadtgrenzen gerechtfertigt.

Das Wissenschaftsministerium sollte gemeinsam mit der Stadt Stuttgart prüfen, ob der Vertrag von 1976, solange er nicht gekündigt ist, mindestens um eine Zielvereinbarung ergänzt wird, in der messbare Leistungskennzahlen vereinbart werden.

3.2.2 Perspektiven auf mittlere Frist

3.2.2.1 Kündigung des Vertrags

Eine weitergehende Möglichkeit, eine sachgerechte Förderstruktur zu schaffen, ist die Kündigung des Vertrags von 1976 und der Abschluss einer Vereinbarung, die sich an der Struktur der Förderung der Württembergischen Philharmonie Reutlingen orientiert. Bei einer Erhöhung der (fiktiven) Eigeneinnahmequote auf letztlich 25 Prozent verbliebe ein Landeszuschuss in Höhe von 37,5 Prozent der Gesamtausgaben. Wenn das Orchester die Zielvorgabe der Eigeneinnahmequote erreicht, wäre damit auch eine entsprechende Entlastung des Haushalts der Stadt Stuttgart verbunden.

Die offenbar bei beiden Vertragspartnern vorhandene Befürchtung, eine Kündigung der Vereinbarung könnte Folgewirkungen im Bereich anderer kultureller Einrichtungen (z. B. beim Staatstheater oder dem Lindenmuseum) nach sich ziehen, rechtfertigt es nicht, eine Förderstruktur beizubehalten, die die Auslastung des Orchesters, seine Präsenz im Land und die Erzielung eigener Einnahmen nicht berücksichtigt.

3.2.2.2 Alleinige Trägerschaft der Stadt Stuttgart

Das Land hält in Stuttgart mit dem Orchester der Staatsoper bereits ein auf höchstem Niveau wirkendes A-Orchester vor. Dazu kommt das aus Rundfunkgebühren finanzierte Radiosinfonieorchester des Südwestrundfunks. Beide Orchester sind als Konkurrenz für die Stuttgarter Philharmoniker durchaus spürbar und begrenzen die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Orchesters.

Vor diesem Hintergrund ist es durchaus sachgerecht, zu prüfen, ob die Stuttgarter Philharmoniker künftig besser in der ungeteilten Verantwortung der Stadt Stuttgart als Orchester weitergeführt werden sollen. Dies schliesse nicht aus, dass Auslandsreisen des Orchesters aus Projektmitteln des Landes gefördert werden könnten. Für die Stuttgarter Philharmoniker hätte die ungeteilte kommunale Verantwortung zur Folge, dass die Stadt Stuttgart klare und an ihren Interessen orientierte Zielvorgaben aufstellen und ohne Koordinationsbedarf mit dem Land durchsetzen könnte.

Um eine ausgewogene Lastenverteilung zwischen der Stadt Stuttgart und dem Land zu erhalten und die partnerschaftliche Finanzierung des Staatstheaters nicht zu gefährden, hält es der Rechnungshof für denkbar, dass das Land im Gegenzug die Stadt Stuttgart aus ihrer Verantwortung für eine andere kulturelle Einrichtung (z. B. das Lindenmuseum) entlässt und diese in die alleinige Trägerschaft des Landes übernimmt.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Erhöhung der Eigeneinnahmen und der Eigenfinanzierungsquote

Das Wissenschaftsministerium macht in seiner Stellungnahme geltend, dass die pauschalen Forderungen des Rechnungshofs nach Einnahmesteigerungen und einer generellen (fiktiven) Eigenfinanzierungsquote von 25 Prozent die Realität im Bereich öffentlich getragener Orchester außer Betracht ließen. Die Größenordnung, in der sich die Württembergische Philharmonie Reutlingen in den letzten Jahren bewegt habe, zeige, dass die Zielvorgabe des Rechnungshofs auch unter größten Anstrengungen im Mittel nicht erreicht werden könne.

Die Orchester seien häufig gezwungen, publikumswirksame Projekte zulasten kulturpolitisch und gesellschaftlich bedeutenderer Vorhaben vorzuziehen, weil die gewünschten Projekte im Bereich der kulturellen Bildung, der Interkultur, der zeitgenössischen Musik sowie innovativer Konzertformen nicht immer kostendeckend umgesetzt werden könnten. Auf diese Zielkonkurrenz, die mit einer Forderung nach einer fiktiven 25 Prozent-Quote noch verschärft werde, gehe der Rechnungshof nicht weiter ein.

4.2 Förderung der Württembergischen Philharmonie Reutlingen

Der Auffassung des Rechnungshofs, dass sich die bestehende Form des Zuschusses an die Württembergische Philharmonie Reutlingen mit der fiktiven Eigeneinnahmequote von 25 Prozent als erfolgreiches Finanzierungsmodell bewährt habe, könne nicht gefolgt werden. Das Ministerium beabsichtige - wie in der Kunstkonzeption „Kultur 2020“ dargelegt - eine sukzessive Evaluierung und Änderung der institutionellen Orchesterförderung, die den berechtigten Forderungen der Orchester nach einer angemesseneren Berücksichtigung der erzielbaren Eigeneinnahmen, einem zeitnahen Ausgleich der tarifbedingten Personalmehrkosten sowie längerfristiger Planungssicherheit entgegenkomme.

4.3 Umsetzung der Empfehlungen zu den Stuttgarter Philharmonikern

Das Ministerium werde zusammen mit der Stadt Stuttgart prüfen, inwieweit es über die geltenden Regelungen des Finanzierungsvertrags hinaus bei der Abrechnung des Landesanteils zu Überzahlungen gekommen sei und ob diese gegebenenfalls zurückgefordert werden können.

Das Ministerium verkenne nicht, dass die Stuttgarter Philharmoniker zusätzliche Anstrengungen zur Erhöhung ihrer Konzerttätigkeit und zur Verbesserung der Einnahmesituation unternehmen müssen. Allerdings könne das Ministerium vor dem Hintergrund des Vertrags von 1976 weder einseitig ergänzende Zielvereinbarungen noch die weiteren vom Rechnungshof angedachten Maßnahmen angehen und umsetzen. Eine Änderung des Vertrags zur Orchesterfinanzierung würde Folgen für die anderen gemeinsam finanzierten Einrichtungen, die Württembergischen Staatstheater und das Lindenmuseum, haben. Eine Sicherstellung der partnerschaftlichen Finanzierung der Württembergischen Staatstheater setze eine ausgewogene Lastenverteilung in den anderen Bereichen voraus.

Das vom Rechnungshof vorgeschlagene Modell der alleinigen städtischen Trägerschaft und Finanzierung des Orchesters und der alleinigen Verantwortung des Landes für das Lindenmuseum entspreche einer solchen ausgewogenen Lastenverteilung gerade nicht. So lägen alleine die Betriebskosten der Philharmoniker deutlich über dem Etat des Lindenmuseums, außerdem müssten auch die mittelfristigen Entwicklungsperspektiven der betroffenen Einrichtungen einbezogen werden.

Das Ministerium werde in Verhandlungen mit der Stadt Stuttgart treten mit dem Ziel, Möglichkeiten der Umsetzung der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen zu prüfen.

5 Schlussbemerkung

Gerade die Leistungskennzahlen der Württembergischen Philharmonie Reutlingen zeigen, dass die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Zielwerte realistisch sind. Es besteht kein Anlass, die für Reutlingen geltende Förderstruktur zum Nachteil des Landes zu verändern.

Die im Vertrag mit der Stadt Stuttgart von 1976 getroffenen Vereinbarungen schaffen nicht nur Fehlanreize, sondern erweisen sich zunehmend als Hindernis für eine vernünftige Lastenverteilung zwischen dem Land und der Stadt Stuttgart im kulturellen Bereich. Er muss deshalb dringend novelliert werden.

Kommission für geschichtliche Landeskunde (Kapitel 1495)

Die Arbeit der Kommission für geschichtliche Landeskunde in Baden-Württemberg wird von der Landesregierung und der Öffentlichkeit zu wenig wahrgenommen. Die Öffentlichkeitsarbeit der Kommission und die Rahmenbedingungen für die landesgeschichtliche Forschung müssen verbessert werden. Das Wissenschaftsministerium sollte die Arbeit der Kommission intensiver begleiten und auf organisatorische Verbesserungen hinwirken.

1 Ausgangslage

1.1 Gründung und Aufgabenstellung

Die Kommission für geschichtliche Landeskunde in Baden-Württemberg ist eine nicht rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts. 1954 wurde sie als Nachfolgerin der Badischen Historischen Kommission (1883 bis 1941), der Oberrheinischen Historischen Kommission (1941 bis 1945) und der Württembergischen Kommission für Landesgeschichte (1891 bis 1954) neu gegründet. Die Kommission für geschichtliche Landeskunde hat ihren Sitz in Stuttgart. Dort befindet sich auch die Geschäftsstelle der Kommission.

Die Kommission für geschichtliche Landeskunde untersteht der Aufsicht des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg. Rechtliche Grundlage für die Arbeit der Kommission ist die Satzung vom 19.12.1995.

Ihre Aufgabe ist es, die Geschichte, den Natur- und Siedlungsraum und die Bevölkerung Südwestdeutschlands zu erforschen und die Forschungsergebnisse zu publizieren.

Im Zeitraum 2005 bis 2011 hat die Kommission jährlich zwischen 9 und 16 wissenschaftliche Publikationen herausgegeben. Dabei stehen eigene wissenschaftliche Bücher und Zeitschriften neben redaktionell betreuten Schriften Dritter.

Außerdem veranstaltet die Kommission Jahr für Jahr eine wissenschaftliche Tagung und einige Vortragsveranstaltungen zur Landeskunde und zur Landesgeschichte.

1.2 Organisation und Ausstattung

Der Kommission gehören ordentliche Mitglieder, korrespondierende Mitglieder und Ehrenmitglieder an, die auf Vorschlag des Vorstands bzw. der Mitgliederversammlung vom Ministerium berufen werden. Die Kommission wird von einem auf jeweils fünf Jahre von der Mitgliederversammlung gewählten Vorsitzenden geleitet. Ihm stehen der engere Vorstand mit weiteren vier Mitgliedern und der Gesamtvorstand mit weiteren acht Mitgliedern zur Beratung zur Seite.

Die Mitglieder der Kommission und der Vorstand sind ehrenamtlich tätig. Vorstandsmitglieder erhalten teilweise eine Aufwandsentschädigung, außerdem wird die Mitarbeit an einzelnen Publikationen vergütet.

Die Geschäftsstelle der Kommission ist im selben Gebäude wie die Landesarchivverwaltung untergebracht. Im Stellenplan sind vier Beamtenstellen und drei Stellen für tariflich Beschäftigte ausgebracht. Insgesamt arbeiten neun Mitarbeiter in der Geschäftsstelle, die teilweise wissenschaftliche Aufgaben (3,5 Vollzeitäquivalente), teilweise Verwaltungs- und Bibliotheksaufgaben (3,5 Vollzeitäquivalente) wahrnehmen.

Die im Landeshaushalt vorgesehenen Personal- und Sachausgaben der Kommission betragen jährlich rund 625.000 Euro, von denen weniger als 5 Prozent durch eigene Einnahmen der Kommission (z. B. Publikationserlöse) gedeckt sind.

Drittmittleinnahmen waren in den letzten fünf Jahren nicht zu verzeichnen.

1.3 Prüfung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat 2011 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommission und ihre Organisation geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgabenstellung und Aufgabenerfüllung

Die Arbeit der Kommission trägt zur Identitätsbildung des Landes und seiner Bürgerinnen und Bürger bei und gibt historische Orientierung. Außerdem erschließt sie geschichtliche Grundlagen und Quellen, die für weitergehende Forschungsarbeiten genutzt werden können. Adressaten ihrer Arbeit sind sowohl die Wissenschaft als auch alle Bürgerinnen und Bürger des Landes.

Mit ihren - in der Wissenschaft bekannten und anerkannten - Publikationen und wissenschaftlichen Veranstaltungen erfüllt die Kommission ihre satzungsgemäßen Aufgaben. Mit ihren Publikationsreihen wie beispielsweise der Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins oder der Zeitschrift für Württembergische Landesgeschichte erschließt sie weite Bereiche der baden-württembergischen Landesgeschichte. Bemerkenswert sind auch die von der Kommission betreuten und herausgegebenen Monografien und biografischen Sammelbände.

Der Vorstand der Kommission sollte prüfen, ob bei gegebener personeller und sächlicher Ausstattung eine höhere Zahl an Publikationen möglich ist.

Nicht befriedigend ist die Öffentlichkeitsarbeit der Kommission über die Grenzen der Wissenschaft hinaus. Um ihre Aufgabenstellung umfassend zu erfüllen, sind hier zusätzliche Anstrengungen erforderlich.

2.2 Ordnungsmäßige Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommission hat nur wenige Beanstandungen ergeben, die von der Geschäftsstelle der Kommission behoben werden können.

Bemerkenswert ist, dass für keine der Personalstellen eine Dienstaufgabenbeschreibung vorhanden ist. Der Vorstand hat zugesagt, dieses Defizit zeitnah zu beheben.

2.3 Organisation

Im Unterschied zu vergleichbaren Einrichtungen anderer Bundesländer ist die Kommission für geschichtliche Landeskunde eine selbstständige, wissenschaftlich unabhängige Institution, die unmittelbar dem zuständigen Wissenschaftsministerium untersteht.

Diese Organisationsform schützt die politisch unabhängige Wahrnehmung der Aufgaben der Kommission und wird vom Rechnungshof nicht beanstandet.

Verbesserungspotenziale bestehen dagegen bei der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben. Ein Teil der Verwaltungsaufgaben wird seit jeher von der Landesarchivverwaltung wahrgenommen, ein anderer Teil wird von eigenen Verwaltungsangestellten der Kommission erledigt. Die Bibliothek der Kommission, die von eigenen Mitarbeitern betreut wird, ist teilweise in eigenen Räumen, überwiegend aber in den Räumen der Bibliothek des Hauptstaatsarchivs aufgestellt.

Wenn weitere Verwaltungsaufgaben der Kommission und die Betreuung der Bibliothek vollständig von der Landesarchivverwaltung wahrgenommen würden, könnte der Personalbedarf für Verwaltungs- und Bibliotheksaufgaben bei der Kommission um ein Vollzeitäquivalent reduziert werden. Darüber hinaus könnten im Verwaltungs- und Bibliotheksbereich Synergieeffekte erzielt werden.

Außerdem besteht eine unklare Aufgabenabgrenzung (Doppelzuständigkeit) für die Erstellung der Landesbibliografie, für die die Landesbibliotheken über die notwendige Expertise und Ausstattung verfügen. Organisatorisch ist der bei der Erstellung tätige Mitarbeiter der Kommission schon heute in die Arbeitsprozesse der Württembergischen Landesbibliothek eingebunden.

3 Empfehlungen

3.1 Struktur, Aufgabenstellung und Ausstattung der Kommission

Im Interesse einer klaren Aufgabenverteilung sollte die Zuständigkeit für die Landesbibliografie vollständig auf die Landesbibliotheken übertragen werden. Die für die Erfüllung dieser Aufgabe vorgesehenen Ressourcen sind im Staatshaushaltsplan den Landesbibliotheken zuzuweisen.

Die Ausstattung der Kommission mit wissenschaftlichen Mitarbeitern ist angemessen und ausreichend. Der beim Landesarchiv durch die Wahrnehmung weiterer Verwaltungsaufgaben entstehende Mehraufwand ist auszugleichen.

Das Wissenschaftsministerium sollte seine Mitwirkungsrechte an der Arbeit der Kommission engagierter als in der Vergangenheit wahrnehmen. Die Betreuung der Kommission sollte dem für die geisteswissenschaftliche Forschung zuständigen Referat des Ministeriums übertragen werden.

3.2 Rahmenbedingungen

Die Intensität landesgeschichtlicher Forschung und die Zahl der einschlägigen wissenschaftlichen Publikationen könnten deutlich verbessert werden, wenn das Land oder Institutionen, die dem Land nahestehen, Drittmittel für wissenschaftliche Projekte zur Verfügung stellen, die speziell der Erforschung der baden-württembergischen Landesgeschichte gewidmet sind. Auf diese Drittmittel könnten nicht nur die Kommission, sondern auch jene Universitätsinstitute und Hochschuleinrichtungen zurückgreifen, die heute historische Fragestellungen anderer Länder und Regionen bearbeiten müssen, um Drittmittel aus der nationalen und überregionalen Forschungsförderung einzuwerben.

3.3 Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit über die Forschungsergebnisse der Kommission muss intensiver werden. Neben Wissenschaftlern und fachlich ausgewiesenen Institutionen müssen die Bürgerinnen und Bürger des Landes stärker als Adressaten der Öffentlichkeitsarbeit in den Fokus genommen werden.

Die Haushaltsmittel, die der Kommission in sachlich angemessener Höhe zur Verfügung stehen, verfehlen teilweise ihren (identitätsstiftenden) Zweck, wenn die Erträge der Forschung und die darauf basierenden Publikationen von der allgemeinen Öffentlichkeit nicht wahrgenommen werden.

Eine effektive Öffentlichkeitsarbeit, die auch Adressaten außerhalb der Wissenschaft erreicht, muss in erster Linie von der Kommission und ihrer Geschäftsstelle geleistet werden. Die dafür notwendige Ausstattung mit personellen und sächlichen Ressourcen ist vorhanden.

Allerdings muss sich in der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit auch das Ministerium engagieren, wie es in anderen Bereichen von Wissenschaft und Kunst gängige Praxis ist.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium macht in seiner Stellungnahme geltend, es habe seine Aufsicht über die Kommission für geschichtliche Landeskunde stets verantwortungsvoll wahrgenommen. Eine fachliche Mitwirkung sei mit Rücksicht auf die Wissenschaftsfreiheit nicht angezeigt.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, Verwaltungs- und Bibliotheksaufgaben auf das Landesarchiv zu übertragen, wird vom Ministerium zurückgewiesen. Im Landesarchiv stünden keine freien Personalressourcen zur Verfügung, um Aufgaben der Kommission zu übernehmen. Das vom Rechnungshof vorgeschlagene Auftragsmodell sei nicht tragfähig und entspreche keiner ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung.

Die Zuständigkeit für die Wahrnehmung der Öffentlichkeitsarbeit liege bei der Kommission selbst. Das Ministerium unterstütze die Kommission im Rahmen seiner Möglichkeiten.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, das Ministerium möge sich an der Arbeit und der Öffentlichkeitsarbeit der Kommission stärker als bisher beteiligen. Dies ist - wie viele andere Arbeitsbereiche des Wissenschaftsministeriums zeigen - auch unter Beachtung der Wissenschaftsfreiheit möglich und im Interesse der Aufgabe, die die Kommission wahrnimmt, auch notwendig.

Der Rechnungshof hat im Rahmen dieser Prüfung nicht vorgeschlagen, Personalkapazitäten bei der Landesarchivverwaltung abzubauen, sondern wenige nach Art und Umfang überschaubare Verwaltungsaufgaben, die seit vielen Jahren teilweise von den Mitarbeitern der Kommission und teilweise von Mitarbeitern der Landesarchivverwaltung wahrgenommen werden, bei der Landesarchivverwaltung zu konzentrieren. Durch den vom Rechnungshof empfohlenen Ausgleich des Mehraufwands wird dem Anliegen des Ministeriums Rechnung getragen.

Karlsruhe, 21. Mai 2012
Rechnungshof Baden-Württemberg

Max Munding Günter Kunz

Andreas Knapp Dr. Martin Willke Dr. Hilaria Dette

Ria Taxis Armin-Hagen Berberich