

5 Wirtschaftlichkeit des Kopierereinsatzes

In der Landesverwaltung werden jährlich rd. 650 Mio. Kopien erstellt. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden nur in geringem Umfang durchgeführt. Durch fundierte Ausschreibungen, optimale Vertragsgestaltungen, methodisch richtige Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Pool-Bildungen lassen sich rechnerisch jährlich 2,7 Mio. € einsparen.

1 Ausgangslage

Im Jahr 2000 hat das StRPA Karlsruhe zunächst nur bei Dienststellen im Regierungsbezirk Karlsruhe Erhebungen zur Wirtschaftlichkeit des Kopierereinsatzes durchgeführt. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse, insbesondere Hinweise auf Möglichkeiten, die Kosten zu reduzieren, waren für den RH Anlass, landesweit ergänzende und modifizierte Erhebungen durchzuführen. Im August 2001 wurden mit Fragebogen bei 121 Verwaltungsdienststellen, Hochschulen und Berufsakademien, die einschließlich ihres nachgeordneten Bereichs die Beschaffung der Kopiergeräte für insgesamt 924 Landeseinrichtungen wahrnehmen, Angaben zur Vergabe, zur Vertragsart und zum Kopierverhalten im Jahr 2000 erhoben. Die Auswahl der Dienststellen erfolgte nach strukturellen (z. B. Landesoberbehörden und untere Sonderbehörden), quantitativen (Größe der Einrichtungen) und regionalen Gesichtspunkten mit dem Ziel, aus den Ergebnissen repräsentative Folgerungen ableiten zu können.

2 Allgemeine Feststellungen

Knapp die Hälfte der Dienststellen hat die angeforderten Unterlagen fristgerecht vorgelegt. Die Daten von 17 Dienststellen konnten für die Auswertung nicht berücksichtigt werden, da diese trotz mehrmaliger Aufforderung die notwendigen Unterlagen nicht vollständig vorgelegt hatten oder weil die Daten nicht plausibel und nachvollziehbar waren. Die Wirtschaftlichkeit des Kopierwesens bei diesen Dienststellen wurde inzwischen im Wege örtlicher Erhebungen überprüft.

Die Ausgangsdaten und die Aufteilung der Dienststellen auf den Verwaltungs- und Hochschulbereich zeigt die folgende Übersicht.

Übersicht 1

Einbezogene und ausgewertete Dienststellen des Landes

	Landesdienststellen insgesamt ¹⁾	einbezogene Dienststellen	in %	ausgewertete Dienststellen	in %
Verwaltungsdienststellen	1.197	906	76	890	74
Hochschulen und Berufsakademien	56	18	32	17	30
Summe	1.253	924	74	907	72

1) Ohne Polizei- und Forstreviere, Polizeiposten, Grundbuchämter und nicht staatliche Schulen.

Weitere Angaben zum Umfang der Analyse, nämlich die Zahl der Mitarbeiter (Stand 31.12.2000) und der Geräte, das Kopiervolumen (insgesamt und je Mitarbeiter) und die im Jahr 2000 angefallenen Kosten sind in der Übersicht 2 zusammengefasst. Die Übersicht enthält alle Geräte einschließlich der Farbkopiergeräte, die in den folgenden Analysen nicht weiter berücksichtigt wurden.

Übersicht 2

Mitarbeiter, Geräte, Volumen, Kosten je Mitarbeiter, Kosten im Jahr 2000

Ressort	Anzahl				Durchschnittliche Kosten pro Jahr in €
	Mitarbeiter	Geräte	Kopier- volumen	Kopien pro Mitarbeiter	
LT	168	10	3.960.052	23.572	99.553
StM	202	23	3.154.094	15.614	86.912
IM	14.644	422	28.874.889	1.912	670.840
KM	1.019	42	7.758.541	7.614	135.989
JuM	12.841	1.054	99.693.433	7.764	1.759.943
FM	19.784	575	61.266.867	3.097	1.130.195
WM	4.116	202	10.856.887	2.638	274.315
MLR	3.710	266	15.654.274	4.219	368.733
SM	1.271	67	8.926.842	7.023	163.379
UVM	2.903	145	14.245.239	4.907	376.464
MWK	13.559	622	88.126.400	6.499	1.531.645
Summe	74.216	3.428	342.517.518	4.615	6.597.966

Von den rd. 74.216 in den befragten Behörden tätigen Mitarbeitern (ohne Auszubildende und beurlaubte Mitarbeiter) wurden im Jahr 2000 auf den 3.428 eingesetzten Kopiergeräten rd. 342,5 Mio. Kopien gefertigt. Für die Nutzung der Geräte (ohne Ausgaben für Papier, Strom und Raumkosten) entstanden Kosten von rd. 6,6 Mio. €. 414 Geräte waren gekauft, 2.973 gemietet und lediglich 40 geleast. Ein einzelnes Gerät stand einer Behörde als Dauerleihgabe zur Verfügung. 19 Geräte sind Farbkopierer; sie blieben wegen der geringen Stückzahl und der völlig anderen Kostenstruktur bei der Kennzahlenbildung unberücksichtigt. Einzelne Prüfungsergebnisse zu den Farbkopierern sind unter Pkt. 5.4.1 ausgeführt.

3 Ausschreibung, Vergabe und Vertragsformen

3.1 Ausschreibung

Nach § 55 Abs. 1 LHO i.V.m. § 3 Nr. 2 Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, damit die verfügbaren Mittel im Rahmen des Wettbewerbs möglichst wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur gerechtfertigt, wenn es mit der Natur des Geschäfts oder durch besondere Umstände begründet ist. Die Zulässigkeit von Beschränkten Ausschreibungen bzw. der Freihändigen Vergabe ist in § 3 Nrn. 3 und 4 VOL/A geregelt.

Nur in sechs Ressorts wurde für die Beschaffung von 1.045 Geräten (30 %) eine Öffentliche Ausschreibung gemäß den Vorschriften zur VOL/A durchgeführt. 1.553 Geräte (45 %) wurden im Rahmen einer Beschränkten Ausschreibung und 743 Geräte (22 %) im Wege der Freihändigen Vergabe beschafft. Für 87 Geräte konnten oder wollten die Dienststellen keine Angaben zur Ausschreibungs- bzw. Vergabeart machen. Auffallend war auch, dass lediglich bei zwei von 410 Kaufgeräten (ohne Farbkopierer) eine Öffentliche Ausschreibung vorausging.

Die Wechselbeziehungen hinsichtlich der finanziellen Folgen verdeutlicht Übersicht 3 (ohne 19 Farbkopiergeräte, ohne 208 bereits abgeschriebene Kaufgeräte).

Übersicht 3

Wechselbeziehung zwischen Vergabeart und Kosten je Kopie

Vergabeart	Anzahl Geräte	Kopiervolumen	durchschnittliche Jahreskosten (ohne bereits abgeschriebene Geräte) in €	Kosten je Kopie in Cent
Öffentliche Ausschreibung	808	82.699.357	1.361.238	1,65
Beschränkte Ausschreibung	1.542	150.221.162	2.748.848	1,83
Freihändige Vergabe	612	67.406.743	1.587.689	2,36
nicht zuordenbar	239	28.964.789	597.643	2,06
Summe/Durchschnitt	3.201	329.292.050	6.295.419	1,91

Bei den auf der Grundlage Öffentlicher Ausschreibungen beschafften Kopiergeräten sind die Kosten je Kopie mit 1,65 Cent am niedrigsten. Sie steigen bei der Freihändigen Vergabe auf durchschnittlich 2,36 Cent.

3.2 Vergabe

Nur für etwa die Hälfte der beschafften Geräte wurden überhaupt Vergabevermerke erstellt. Vollständige Vergabevermerke, die den Vorschriften der VOL/A entsprachen und alle Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, Feststellungen sowie die Entscheidungsbegründung enthielten, konnten nur in Ausnahmefällen vorgelegt werden. Für 281 Geräte konnten diesbezüglich keinerlei Angaben gemacht werden.

3.3 Vertragsformen

Für die notwendigen Vereinbarungen zum Einsatz der Kopiergeräte wurden verschiedene Vertragsformen gewählt; in einigen Fällen wurden mit dem gleichen Anbieter unterschiedlich ausgestaltete Verträge geschlossen. Die wesentlichen Vertragsformen werden nachstehend erläutert; in Ziffer 5 sind die hierfür jeweils entstandenen Kopienkosten beschrieben. In der Übersicht 4 sind die in den Verwaltungsdienststellen, den Hochschulen und Berufsakademien eingesetzten Kauf-, Miet- und Leasinggeräte dargestellt.

Übersicht 4

Vertragsformen bei den eingesetzten Geräten

	Anzahl Geräte			
	Kauf	Miete	Leasing	Summe
Verwaltungsdienststellen	384	2.401	37	2.822
Hochschulen und Berufsakademien	26	560	1	587
Summe	410	2.961	38	3.409

3.3.1 Mietgeräte

2.961 Geräte waren gemietet; dies entspricht fast 87 % aller eingesetzten Kopierer. Hierfür wurden in den verschiedenen Geschäftsbereichen überwiegend Poolmietverträge abgeschlossen. Bei diesen Poolmietverträgen wurde für die Geräte der eigenen Behörde als auch gleichzeitig für die der nachgeordneten Dienststellen nur ein Mietvertrag geschlossen. Bis auf eine Ausnahme haben die Dienststellen dabei Wartungsverträge mit abgeschlossen. Die Vertragslaufzeiten schwankten zwischen 12 und 96 Monaten. Bei der Mehrzahl der Verträge wurden Standard-Vertragsformulare der Lieferanten übernommen. Über die allgemeinen Geschäftsbedingungen wurden so die Festlegungen zur Mietzahlung, Abrechnung der Mehr- und Minderkopien, Preisanpassung, Störbeseitigung und Reaktionszeit mit getroffen. In den Fällen, in denen die Dienststellen in ihren Leistungsbeschreibungen von den Standardformularen abweichende Regelungen vorsahen, waren diese Vertragsgegenstand. Im Gegensatz zu den Verwaltungsdienststellen haben die Hochschulen verbindlichere Regelungen u. a. über die Konsequenzen bei nicht vertragskonformem Handeln mit den Anbietern vereinbart.

3.3.2 Kaufgeräte

Lediglich 26 Geräte im Hochschulbereich und 384 Kopiergeräte in den Verwaltungsdienststellen waren gekauft. Standorte der Kaufgeräte waren meist kleine Dienststellen bzw. Außenstellen, Sekretariate und Rektorate. Für 159 Geräte war ein Wartungsvertrag geschlossen, der die Kosten für Wartung, Reparatur und Verbrauchsmaterialien mit beinhaltete. 251 Geräte wurden nur bei Bedarf gewartet und repariert. Auch hier gab es über Wartungsverträge Poolösungen insoweit, als die Wartungskosten insgesamt abgerechnet wurden. Damit wurden Kostenersparnisse erzielt, weil die unterschiedliche Nutzung der Freikopien je Gerät im Pool ausgeglichen werden konnte.

3.3.3 Leasingverträge

Nur für insgesamt 38 Geräte wurden Leasingverträge gemeldet. Eine genaue Analyse einiger dieser Verträge ergab, dass es sich im Grunde um Vollamortisationsverträge handelt, die ansonsten kaum Unterschiede zu den Mietverträgen mit langer Laufzeit aufwiesen.

4 Wirtschaftlichkeitsanalysen

4.1 Anwendungsbereich

Die Pflicht zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ergibt sich aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO. Entsprechend dem Realisierungsablauf einzelner Maßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen:

- in der Planungs- und in der Entscheidungsphase, also zur Vorbereitung der Beschaffungsmaßnahme,
- bei mehrjährigen Maßnahmen während der Durchführung im Sinne einer begleitenden Kontrolle (Plan/Ist-Vergleich) und ggf. bei Anpassung oder Optimierung der Maßnahme sowie
- nach deren Abschluss als Erfolgskontrolle.

4.2 Grundsätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind notwendig, um die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln zu erzielen (vgl. hierzu VV Nr. 1 zu § 7 LHO). Für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die nach den Erfordernissen des Einzelfalles einfachsten und am wenigsten aufwendigen Methoden anzuwenden (VV Nr. 1.4 zu § 7 LHO). Existieren zu einer Maßnahme alternative Finanzierungsarten (Kauf/Miete/Leasing), sind diese in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einzubeziehen und daher auch alternativ auszuschreiben. Gemäß VV Nr. 1.5 zu § 7 LHO ist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in ihren wesentlichsten Punkten schriftlich festzuhalten; ein prüfbarer Nachweis muss sichergestellt sein.

4.3 Durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Für lediglich 30 % der insgesamt 3.428 eingesetzten Geräte wurde nach eigenen Angaben der Dienststellen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. eine Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Alternativen Kauf, Miete und Leasing durchgeführt. Ohne jegliche Wirtschaftlichkeitsanalyse wurden 58 % der Geräte beschafft. In 12 % der Fälle konnten die Dienststellen keine Angaben darüber machen, ob eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt worden ist oder nicht. Einige Dienststellen gaben an, dass Wirtschaftlichkeitsberechnungen zwar durchgeführt worden seien, diese aber nicht mehr auffindbar seien oder nicht dokumentiert worden wären. Dadurch war ein prüfbarer Nachweis der Wirtschaftlichkeitsberechnungen nicht möglich.

Die Verhältnisse in den einzelnen Ressorts zeigt Übersicht 5.

Übersicht 5

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Ressort	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen						
	durchgeführt	in %	nicht durchgeführt	in %	ohne Angabe	in %	Summe
LT			10	100			10
StM	22	96			1	4	23
IM	80	19	255	60	87	21	422
KM	8	19	18	43	16	38	42
JuM	447	42	601	57	6	1	1.054
FM	265	46	290	50	20	3	575
WM	8	4	193	96	1	0	202
MLR	87	33	75	28	104	39	266
SM	8	12	58	87	1	1	67
UVM	12	8	107	74	26	18	145
MWK	87	14	386	62	149	24	622
Summe	1.024	30	1.993	58	411	12	3.428

Die Dienststellen haben die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen teils nach statischen, teils nach dynamischen Verfahren durchgeführt. In einigen Fällen wurden voraussichtliche Wiederverkaufserlöse mit berücksichtigt. Auffällig war, dass bei der dynamischen Berechnung die überwiegende Anzahl der Dienststellen den Zahlungsstrom der laufenden Ausgaben nicht richtig dargestellt hat. Die laufenden Ausgaben wie Wartung, Mietraten und Leasingraten wurden bis auf wenige Ausnahmen durchweg nachschüssig betrachtet. Aus Gründen der kaufmännischen Vorsicht sollten bei jährlicher Diskontierung die Ausgaben aber vorschüssig und nur evtl. die Einnahmen nachschüssig angesetzt werden; noch besser und daher empfehlenswert ist die monatliche Betrachtung und Diskontierung.

In den Wirtschaftlichkeitsanalysen, bei denen alle entscheidungsrelevanten Faktoren wie Anschaffungsausgaben, Nutzungsdauer, Restwert, Kopiervolumen, laufende Kosten, kalkulatorische Zinsen, Wartungs- und Mietkosten einbezogen wurden, kamen die Verwaltungsdienststellen überwiegend zum Ergebnis, dass die Miete die wirtschaftlichere Beschaffungsart darstellte. Bei den Hochschulen waren dagegen die Kaufgeräte günstiger.

4.4 Wertung

In einzelnen Bereichen der Landesverwaltung werden Wirtschaftlichkeitsberechnungen systematisch und erfolgreich durchgeführt. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei der Mehrzahl der Dienststellen noch erhebliche methodische Defizite bestehen bzw. die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsanalysen überhaupt nicht gesehen wird. In der überwiegenden Zahl der befragten Dienststellen wurde die Entscheidung für den Kauf oder die Miete ihrer Geräte ohne jegliche Berechnung getroffen. In diesen Fällen wurden z.T. nur die Anschaffungsausgaben bzw. Mietzahlungen nach dem Nominalprinzip miteinander verglichen. Oftmals wurden die Angebote nur hinsichtlich Technik, Ausstattung und Preis bewertet bzw. Kaufentscheidungen allein damit begründet, dass Haushaltsmittel in notwendiger Höhe etatisiert waren.

5 Ergebnisse

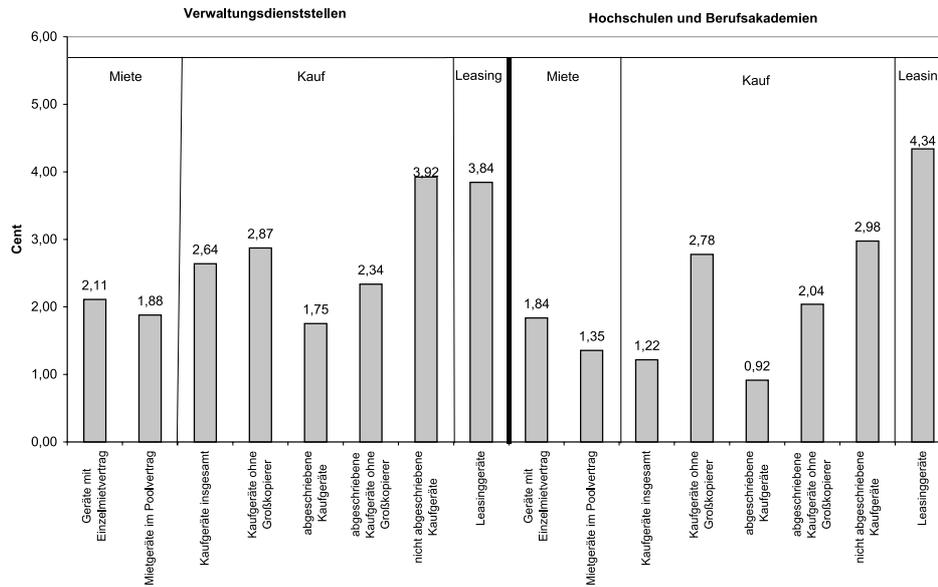
5.1 Auswertung

Die nähere Betrachtung der Alternativen Miete, Kauf und Leasing auf Basis einer dynamischen Ausgabenvergleichsrechnung mit Annuitäten zeigt Folgendes: Bei den Miet- und Leasinggeräten wurden die von den Dienststellen mitgeteilten jährlichen Zahlungen als Annuität zu Grunde gelegt. Bei den Kaufgeräten wurden die Annuitäten auf Basis der Anschaffungsausgaben bei einer angenommenen Nutzungsdauer von fünf Jahren und einem Zinssatz von 7% berechnet. Mögliche Resterlöse für Kaufgeräte blieben unberücksichtigt. Die Gesamtannuität bei den Kaufgeräten ergab sich aus den Annuitäten für die Anschaffungsausgaben und den mitgeteilten Wartungsausgaben. Da die amtliche AfA-Tabelle für die allgemein verwendbaren Anlagegüter des Bundesministeriums für Finanzen für Kopiergeräte, die vor dem 01.01.2001 angeschafft wurden eine Nutzungsdauer von fünf Jahren und bei Anschaffung nach dem 31.12.2000 eine Nutzungsdauer von sieben Jahren vorgesehen hat, wurden in einigen Fällen die Kosten der 5-jährigen und der 7-jährigen Nutzungsdauer gegenübergestellt.

Wie das Schaubild 1 zeigt, erzielt der Hochschulbereich generell, mit Ausnahme eines einzigen Leasinggerätes, günstigere Kopierkosten als die Verwaltungsdienststellen. Hauptgrund hierfür ist das hohe Kopiervolumen in den Universitäten.

Schaubild 1

Kosten je Kopie



5.2 Ergebnisse der Verwaltungsdienststellen (ohne Hochschulen und Berufsakademien)

Die insgesamt günstigsten Konditionen konnten dadurch erzielt werden, dass Behörden die Beschaffung der Kopiergeräte auch für die nachgeordneten Dienststellen zentral ausgeschrieben, vergeben und einen einheitlichen Vertrag geschlossen haben. Insgesamt entfielen auf diese Vertragsform Ausgaben von rd. 2,9 Mio. €. Berücksichtigt man noch die bei einzelnen Dienststellen gepoolten Geräte, ergeben sich bei den Pool-Mietverträgen Ausgaben von rd. 4,0 Mio. €.

Mit diesen sog. Pool-Mietverträgen konnten durchschnittliche Kosten von 1,88 Cent/Kopie erreicht werden; dies bei einer Spannweite in den einzelnen Ressorts von 1,76 Cent bis 2,63 Cent. Die besten vertraglichen Festlegungen konnte dabei die OFD Karlsruhe für sich und ihre nachgeordneten Dienststellen mit durchschnittlich 1,50 Cent/Kopie erzielen.

Die Preisspannen für die Einzelmietverträge differierten erheblich und lagen im Ressortdurchschnitt zwischen 1,54 Cent und 4,28 Cent: Landesweit ergab sich ein durchschnittlicher Kopienpreis von 2,11 Cent, dies aber bei einer Spannweite im Einzelfall von 1,16 Cent bis 39,25 Cent.

Bei den gekauften Geräten lagen die Kosten je Kopie in den Ressorts (bei einer Nutzungsdauer von fünf Jahren und einem Zinssatz von 7 %), zwischen 1,52 Cent und 18,24 Cent; landesweit ergab sich ein Durchschnitt von 2,64 Cent. Bei den bereits abgeschriebenen Geräten ergab sich ein Durchschnitt von 1,75 Cent/Kopie und bei den noch nicht abgeschriebenen Geräten von 3,92 Cent/Kopie.

Lediglich 37 Geräte wurden auf der Basis von Leasingverträgen betrieben. Die gefertigten Kopien kosteten in den Verwaltungsdienststellen durchschnittlich 3,84 Cent und waren damit zwar teurer als die Kopien auf den Miet- bzw. Kaufgeräten. Aber bei den noch nicht abgeschriebenen Kaufgeräten (also der eigentlichen Vergleichsgruppe) war der Durchschnittspreis mit 3,92 Cent/Kopie höher.

5.3 Ergebnisse der Hochschulen und Berufsakademien

Die Hochschulen und Berufsakademien wurden gesondert ausgewertet, da hier das Kopiervolumen höher war und dadurch günstigere Konditionen erzielt werden konnten.

Von den insgesamt eingesetzten 560 Mietgeräten wurden für 430 Geräte Einzelmietverträge geschlossen. Eine Kopie kostete durchschnittlich 1,84 Cent, dies bei einer Spannweite von 1,09 Cent bis 3,86 Cent.

Die über Pool-Verträge eingesetzten Mietgeräte waren auch hier deutlich kostengünstiger. Die durchschnittlichen Kopienkosten lagen bei nur 1,35 Cent; für Großkopiergeräte konnten die Kosten bis auf 0,92 Cent/Kopie gesenkt werden.

Mit durchschnittlich 1,22 Cent/Kopie wurde bei den Kaufgeräten auf Basis einer Nutzungsdauer von fünf Jahren die günstigsten Konditionen erreicht; die Spannweite lag hier zwischen 0,86 Cent und 5,23 Cent. Bei den bereits abgeschriebenen Geräten ergab sich ein Durchschnittspreis von 0,92 Cent/Kopie und bei den noch nicht abgeschriebenen Geräten von 2,98 Cent/Kopie.

5.4 Einzelfeststellungen

5.4.1 Farbkopiergeräte

Bei den insgesamt 19 untersuchten Farbkopierern ergaben sich erhebliche Kostenunterschiede. Die günstigste Farbkopie lag durchschnittlich bei 2,82 Cent, die teuerste Kopie kostete hier immerhin 1,33 €. Vielfach wurden schwarz-weiß Kopien zu diesen ungünstigen Konditionen auf den Farbkopierern gefertigt.

5.4.2 Privatkopien

Nicht alle Dienststellen konnten Angaben zur Anzahl der gefertigten Privatkopien machen. In vielen Dienststellen werden Privatkopien den Mitarbeitern nicht berechnet.

6 Kennzahlen

6.1 Allgemein

Ziel dieser landesweiten Erhebung war auch die Bildung von Kennzahlen als Orientierungs- und Vergleichsmaßstab. Die Kennzahlen sollen helfen, den Umfang und die Gewichtigkeit dieses Aufgabenbereiches besser erfassen, vergleichen und beurteilen zu können. Gleichzeitig werden Grundlagen für das Kostencontrolling innerhalb der Ressorts und für die im Zuge der weiteren technischen Entwicklung zu treffenden Entscheidungen geliefert.

Folgende Kennzahlen wurden getrennt für die Verwaltungsdienststellen einerseits sowie für Hochschulen und Berufsakademien andererseits gebildet:

- Kopiervolumen in den Verwaltungsdienststellen bzw. Hochschulen und Berufsakademien insgesamt,
- Kopiervolumen je eingesetztem Gerät,
- Kopiervolumen je Mitarbeiter,
- Zahl der Mitarbeiter je Gerät,
- Kosten je Kopie.

Soweit möglich, wurden Kennzahlen auch für wichtige Teilgruppen (Cluster) getrennt ermittelt. Dabei wurde auch festgestellt, dass auf leistungsstarken Geräten z.T. eine geringe Anzahl bzw. auf leistungsschwächeren Geräten eine hohe Anzahl von Kopien erstellt wurden.

6.2 Kennzahlen für die gesamte Landesverwaltung

Die Kennzahlen im Untersuchungsbereich für die Verwaltungsdienststellen bzw. die Hochschulen und Berufsakademien sind in der Übersicht 6 dargestellt.

Übersicht 6

Zusammenfassung der Kennzahlen (ohne Farbkopiergeräte)

Kennzahl	Verwaltungs- dienststellen	Hochschulen und Berufsakademien
Anzahl der Geräte	2.822	587
Kopiervolumen pro Jahr	260.496.115	81.622.444
Mitarbeiter	61.725	12.491
durchschnittliche Jahreskosten in Euro	5,1 Mio.	1,36 Mio.
Kopiervolumen pro Gerät ¹⁾	92.309	139.050
Kopiervolumen pro Mitarbeiter	4.220	6.535
Mitarbeiter pro Gerät	22	21
Kosten pro Kopie in Cent	ø 1,96	ø 1,66
Mietgeräte: Kosten pro Kopie in Cent	ø 1,91	ø 1,70
Kaufgeräte: Kosten pro Kopie in Cent	ø 2,64	ø 1,22
Leasinggeräte: Kosten pro Kopie in Cent	ø 3,84	ø 4,34
Bezogen auf einzelne Dienststellen:		
Teuerste Kopie in Cent	ø 15,24	ø 4,72
Günstigste Kopie in Cent	ø 1,24	ø 1,07
Kosten pro Kopie in Cent bezogen auf die Vergabeart		
Öffentliche Ausschreibung: Kosten pro Kopie in Cent	ø 1,65	
Beschränkte Ausschreibung: Kosten pro Kopie in Cent	ø 1,83	
Freihändige Vergabe: Kosten pro Kopie in Cent	ø 2,36	
fiktives hochgerechnetes Kopiervolumen pro Jahr insgesamt	394,9 Mio.	252,7 Mio.

1) Bei den Hochschulen und Berufsakademien teilweise einschließlich Studentenkopierer.

In den untersuchten Verwaltungsdienststellen, Hochschulen und Berufsakademien werden jährlich rd. 342,1 Mio. Kopien gefertigt; hochgerechnet auf die gesamte Landesverwaltung einschließlich Hochschulbereich kann von insgesamt rd. 648 Mio. Kopien/Jahr ausgegangen werden. Ein Mitarbeiter in der Verwaltung fertigt jährlich durchschnittlich 4.220 Kopien; im Hochschulbereich 6.535 Kopien. Ein Kopiergerät wird durchschnittlich von 22 bzw. 21 Mitarbeitern genutzt. Auf einem Kopiergerät wurden in den Verwaltungsdienststellen im Durchschnitt 92.300 Kopien/Jahr, in den Hochschulen und Berufsakademien 139.000 Kopien/Jahr gefertigt. Die günstigste Kopie in den Verwaltungsdienststellen lag, bezogen auf einzelne Dienststellen, bei 1,24 Cent und im Hochschulbereich und den Berufsakademien bei 1,07 Cent.

6.3 Kennzahlen der Ressorts (ohne Hochschulen und Berufsakademien)

Die ressortbezogenen Kennzahlen, bei denen die Hochschulen und Berufsakademien unberücksichtigt blieben, zeigen erhebliche Spannweiten auf. Die Extremwerte bei den je Mitarbeiter gefertigten Kopien liegen zwischen 1.828 und 23.572. Gleiches gilt für die Anzahl der Mitarbeiter, die ein Gerät nutzen; hier liegen die Werte zwischen neun und 35 Mitarbeitern. Die Spitzenwerte im Kopiervolumen je Mitarbeiter und Gerät hängen ganz offensichtlich mit von den in diesen Einrichtungen wahrgenommenen Servicefunktionen ab. Einzelheiten verdeutlicht Übersicht 7.

Übersicht 7

Kopiervolumen je Gerät und Mitarbeiter, Mitarbeiter je Gerät

Ressort	Anzahl		Kopier- volumen	Kopiervolumen		Mitarbeiter pro Gerät (Sp. 1 : Sp. 2)
	Mitarbeiter	Geräte		pro Gerät (Sp. 3 : Sp. 2)	pro Mitarbeiter (Sp. 3 : Sp. 1)	
	1	2		3	4	
LT ¹⁾	168	10	3.960.052	396.005	23.572	17
StM	202	22	3.147.094	143.050	15.580	9
IM	14.516	409	26.534.433	64.876	1.828	35
KM	1.019	42	7.758.541	184.727	7.614	24
JuM	12.841	1.054	99.693.433	94.586	7.764	12
FM	19.784	572	61.125.542	106.863	3.090	35
WM	4.116	198	10.828.186	54.688	2.631	21
MLR	3.710	266	15.654.274	58.851	4.219	14
SM	1.271	67	8.926.842	133.236	7.023	19
UVM	2.903	143	14.155.967	98.993	4.876	20
MWK	1.196	39	8.711.752	223.378	7.284	31
Summe/ Durchschn.	61.725	2.822	260.496.116	92.309	4.220	22

1) Wegen der Besonderheit des Parlamentsbetriebs nicht vergleichbar.

6.4 Kennzahlen der Verwaltungsdienststellen, Hochschulen und Berufsakademien

Auf der Ebene der einzelnen Dienststellen sind die Spannweiten der Kennzahlen noch erheblich höher. Die Anzahl der Kopien je Mitarbeiter schwankt im Verwaltungsbereich zwischen 783 und 23.572 Kopien, bei den Hochschulen und Berufsakademien zwischen 2.120 und 40.374 Kopien. Ein Kopiergerät wird von acht bis 138 Mitarbeitern, im Hochschulbereich von fünf bis 33 Mitarbeitern genutzt.

Gravierende Unterschiede zeigen sich auch hier bei den regionalen Auswertungen. So werden im Durchschnitt im Regierungsbezirk Tübingen im Verwaltungsbereich je Mitarbeiter rd. 2.000 Kopien, im Regierungsbezirk Stuttgart dagegen rd. 4.700 Kopien gefertigt. Die Kosten je Kopie der Miet-, Kauf- und Leasinggeräte liegen in den Regierungsbezirken zwischen 2,12 Cent und 4,00 Cent. Unterschiede gibt es beispielsweise auch in den OFD- und OLG-Bezirken.

Im Hochschulbereich schwankt das Kopiervolumen je Mitarbeiter innerhalb der Regierungsbezirke zwischen rd. 4.900 und 7.800 Kopien. Die Kosten je Kopie der Miet-, Kauf- und Leasinggeräte liegen zwischen 1,31 Cent und 2,11 Cent.

7 Einsparpotenziale

7.1 Gesamtübersicht

Die durch die Voruntersuchung des StRPA Karlsruhe zu erwartende Größenordnung an Einsparpotenzialen wurde bei der Querschnittsuntersuchung weit übertroffen. Auch geringe Kosten je Einzelkopie führen auf Grund des erheblichen jährlichen Kopierolumens zu hohen Ausgaben für den Landeshaushalt. Allein im Untersuchungsbereich wurden rd. 342,5 Mio. Kopien gefertigt, die Ausgaben in Höhe von rd. 6,6 Mio. € verursacht haben.

Bei der Berechnung des Einsparpotenzials blieben die Farbkopierer unberücksichtigt. Hierdurch ergaben sich die in Übersicht 8 dargestellten Mengengerüste und Einsparpotenziale:

Übersicht 8

Einsparpotenziale

	Beschaffungsart	Kopierolumen	Durchschnittliche Jahreskosten in €	Einsparpotenzial in €
1	Miete ohne Hochschulen	247.078.530	4.723.988	967.439
2	Kauf ohne Hochschulen	10.895.486	287.599	64.881
3	Leasing	2.522.100	96.958	16.544
4	Miete Hochschulen max.	73.887.343	1.256.865	337.013
5	Kauf Hochschulen	7.591.173	92.327	12.910
	Summe	341.974.632	6.457.737	1.398.787
	davon			
	Verwaltungsdienststellen (Ziff. 1 – 3)	260.496.116	5.108.545	1.048.863
	Hochschulen (Ziff. 4 – 5)	81.478.516	1.349.192	349.923

Bei den in die Querschnittsuntersuchung einbezogenen Dienststellen des Landes lassen sich Einsparungen in Höhe von jährlich 1,4 Mio. € erzielen. Davon entfallen rd. 1,05 Mio. € auf die Verwaltungsdienststellen (Ziffern 1 bis 3) und rd. 0,35 Mio. € auf die Hochschulen und Berufsakademien (Ziffern 4 und 5). Bei genereller Umstellung der Kauf- und Leasinggeräte auf Mietgeräte würde sich das Einsparpotenzial um rd. 100.000 € auf 1,5 Mio. € jährlich erhöhen.

7.2 Berechnung und Realisierung des Einsparpotenzials

Der Berechnung der Einsparpotenziale wurde der jeweilige Benchmark der einzelnen Beschaffungsarten Miete, Kauf bzw. Leasing zu Grunde gelegt. Beim Kauf wurde das Benchmarking nur auf Basis der laufenden Kosten (Wartungskosten) durchgeführt. Den Benchmark liegen realistische Werte zu Grunde, die von allen Dienststellen ohne qualitative Einbußen durch

- eine fundierte Ausschreibung und Anwendung der einschlägigen Vorschriften,
 - methodisch zutreffende Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Festlegung der Beschaffungsart,
 - optimale Vertragsgestaltungen und
 - ressortspezifische Pool-Bildungen
- erreicht werden können. Ressortspezifische Gestaltungen bleiben weiterhin möglich.

7.3 Weitere Möglichkeiten zur Kostenreduzierung

Bei den untersuchten Verwaltungsdienststellen der Landesverwaltung hätten Ausgaben in Höhe von insgesamt rd. 165.000 € allein dadurch vermieden werden können, sofern das vertraglich vereinbarte monatliche Freikopiervolumen dem tatsächlichen Kopieraufkommen angepasst worden wäre. Dies basierend auf der Annahme, dass die Kosten je Kopie bei Unterschreitung der Sollkopien in gleicher Höhe wie bei Ausschöpfung des Freikopiervolumens angefallen wären. Bei den Hochschulen und Berufsakademien liegt dieser Einsparbetrag bei rd. 8.800 €.

7.4 Hochrechnung auf die gesamte Landesverwaltung

Eine Hochrechnung auf die nicht in die Untersuchung einbezogenen Dienststellen ergibt ein Einsparpotenzial von bis zu rd. 2,7 Mio. € je Jahr. Diese, auf Basis der Anzahl der Dienst- und Personalstellen des Landes getrennt für die Verwaltungsdienststellen und den Hochschulbereich durchgeführten Berechnungen, sind in Übersicht 9 dargestellt.

Übersicht 9

Hochrechnung des Einsparpotenzials

	insgesamt	Verwaltungs- dienststellen	Hochschulen und Berufs- akademien
Einsparpotenzial in €	1.398.787	1.048.863	349.923
Einbezogene Dienststellen	907	890	17
rechnerisches Einsparpotenzial je Dienststelle in €		1.178	20.584
Dienststellen insgesamt	1.253	1.197	56
Stellen im Untersuchungsbereich	67.131	59.905	7.226
rechnerisches Einsparpotenzial je Stelle in €		17,51	48,43
Stellen insgesamt ¹⁾	113.178	90.806	22.372
Hochrechnung auf Basis Dienststellen in €	2,6 Mio.	1,4 Mio.	1,2 Mio.
Hochrechnung auf Basis Stellen in €	2,7 Mio.	1,6 Mio.	1,1 Mio.

1) Ohne Stellen für Lehrer.

8 Folgerungen und Gestaltungsempfehlungen

Die Erkenntnisse aus der obigen Auswertung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

8.1 Für die Beschaffungsmaßnahmen sind vorab Mengengerüste über das voraussichtliche Kopyervolumen und die Zahl der Geräte zu erstellen, die geforderten Qualitätsmerkmale zu definieren und im Wege der Markterkundung die Gerätekategorien auszuwählen.

8.2 Der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung nach § 55 LHO ist zu beachten, Angebote sind alternativ für Kauf, Miete und Leasing einzuholen.

8.3 Weiterhin sind die Vorschriften zur VOL/A bei der Vergabe in verstärktem Maße zu beachten. Über die Vergabe ist ein den Vorgaben der VOL/A gerecht werdender Vermerk zu fertigen.

8.4 Vor jeder Beschaffungsmaßnahme sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO in Zukunft stärker zu beachten und die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle sinnvollen Alternativen, d.h. für Kauf, Miete und Leasing durchzuführen. Diese sind schriftlich festzuhalten (VV Nr. 1.5 zu § 7 LHO). Die Beschaffung darf sich nicht an den verfügbaren Haushaltsmitteln orientieren, sondern ist nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu entscheiden und durchzuführen.

8.5 Im Zuge der fortschreitenden technologischen Entwicklung (u. a. Digitalisierung) und Konvergenz durch den Einsatz multifunktionaler Geräte (Computer, Drucker, Kopierer) müssen bei zukünftigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen alle entscheidungsrelevanten Faktoren auch unterschiedlicher Gerätetypen einbezogen werden.

8.6 Zur Realisierung der aufgezeigten Einsparpotenziale ist generell der Abschluss von Poolverträgen anzustreben. Dabei sind Pool-Bildungen wie bisher für den eigenen Geschäftsbereich (z. B. OFD- bzw. OLG-Bezirk) aber auch für Behördengruppen (z. B. Berufsakademien) oder für alle Dienststellen eines Stadt- bzw. Landkreises denkbar. Vorstellbar wäre, die Leistungen insgesamt auszuschreiben und auch im Hinblick auf die Einführung der dezentralen Budgetverantwortung Klickpreise ohne Mindestkopien bei direkter Abrechnung der einzelnen Dienststellen mit dem Anbieter zu vereinbaren.

8.7 Dem Logistikzentrum der Polizei (LzP) wurde mit der Beschaffungsanordnung vom 19.06.2001 die gemeinsame Beschaffung für die Landesdienststellen übertragen. Es ist derzeit damit befasst, die Beschaffungsvorgänge zu optimieren und ein verbessertes Serviceangebot aufzubauen. Es wäre denkbar, dass die Dienststellen, die schon bisher die Beschaffung der Kopiergeräte vorbildlich abwickeln, ihre Ausschreibungsunterlagen und Vertragsbedingungen dem LzP zur landesweiten Veröffentlichung im Intranet überlassen und damit allen Dienststellen zugänglich machen. Das LzP könnte somit eine virtuelle Informationsbörse für die Landesdienststellen darstellen. Die eigene Verantwortlichkeit der Dienststellen zur wirtschaftlichen Vergabe bleibt davon unberührt (§ 2 Nr. 3 VOL/A).

8.8 Unabhängig von der Ausschreibungs- und Vergabeart, sind zukünftig die notwendigen Leistungs- und Qualitätsmerkmale genauer zu definieren und angepasst auf die Bedürfnisse der jeweiligen Dienststellen in Ausschreibung und Vertrag (ggf. als Zusatzvereinbarungen) aufzunehmen.

8.9 Sofern besondere Gründe, wie z. B. die Unterbringung einer Dienststelle in mehreren Gebäuden, nicht entgegenstehen, ist der Bestand an kleineren Kopiergeräten zu verringern und dem leistungsstärkeren Kopiergerät der Vorzug zu geben.

8.10 Zählerstände sind mindestens vierteljährlich abzulesen und zu dokumentieren, auch wenn die Zählerstände vertraglich nur jährlich abzulesen sind. Dies dient der Übersicht über das Kopierverhalten einer Dienststelle, zur besseren Kontrolle und zur Abgabe einer zukünftigen Prognose über die Entwicklung des Kopierolumens.

8.11 Die Untersuchung zeigte auf, dass einige Dienststellen mit einem gleichen Anbieter unterschiedlich ausgestaltete Verträge auch bezüglich der Kosten abgeschlossen haben. Die bestehenden Verträge sind auf Optimierungsmöglichkeiten zu untersuchen. Dazu gehören der Ausschluss von Preiserhöhungen während der Vertragslaufzeit, Abzugsmöglichkeiten, falls eine Störbeseitigung durch den Service-Dienst nicht innerhalb der vereinbarten Zeit erfolgt, und Regelungen über die Abrechnung von Technikerkopien.

8.12 Verträge sind rechtzeitig vor dem Kündigungstermin zu überprüfen. Nach Beendigung des Vertrages ist die Leistung erneut im Wettbewerb zu vergeben.

8.13 Generell sind von den Nutzern für die nicht zu Dienstzwecken gefertigten Kopien kostendeckende Sätze zu erheben. Die Abrechnung muss in wirtschaftlicher Weise erfolgen.

8.14 Mit den hier dargestellten Kennzahlen liegen den Dienststellen Anhaltspunkte für vertiefende Analysen zum Kopierverhalten vor. Diese sollten genutzt und entsprechende Optimierungsschritte kurzfristig eingeleitet werden.

8.15 Im Jahr 2002 laufen rd. 38 % der Mietverträge in den Verwaltungsdienststellen und rd. 29 % der Verträge in den Hochschulen und Berufsakademien aus. Im Zuge dieser Neuausschreibungen sollten die Hinweise und Vorschläge des RH umgesetzt und die Erfahrungen in den weiteren Optimierungsprozess zur Beschaffung von Wirtschaftsgütern eingebracht werden.

9 Stellungnahmen der Ministerien und des Landtags

Die Untersuchung des RH, insbesondere die Folgerungen und Gestaltungsempfehlungen, wurden von den Ministerien begrüßt; es wurden keine wesentlichen Einwendungen gegen die Sachdarstellung vorgebracht.

Abweichungen zu den Durchschnittswerten bei den Kennzahlen wurden mit dezentralen Unterbringungen und Besonderheiten in der Aufgabenstellung begründet.

Das vom RH beschriebene Einsparpotenzial wird angesichts der technischen Entwicklung und der damit verbundenen Umstellung auf digitale Technik, bei der zumindest kurzfristig höhere Ausgaben zu verzeichnen sind, mit Skepsis betrachtet.

Das IM weist darauf hin, dass zwar dem LzP die Beschaffung von Fotokopiergeräten übertragen wurde. Die dem LzP vom RH im Zusammenhang mit der Beschaffung von Kopiergeräten künftig zugeordneten weitergehenden Aufgaben, wie Durchführung einer permanenten Markterkundung, zusätzliche und umfangreiche öffentliche Ausschreibungen mit diversen Vertragsgestaltungen sowie die Platzierung von elektronischen Dienstleistungen im LzP-BÜROSHOP oder auf einer LzP-Ausschreibungsplattform würden aber über den bisherigen Leistungsumfang einer gemeinsamen Beschaffungsstelle in quantitativer und qualitativer Hinsicht hinausgehen. Das LzP sei zwar grundsätzlich bereit, die erweiterten Aufgaben zu übernehmen, diese seien allerdings mit dem heutigen Personalbestand nicht zu realisieren.

Hinsichtlich der gelegentlich realisierten Verträge mit Öffnungsklauseln, womit andere Dienststellen sich diesen Verträgen und deren Konditionen anschließen können, weist das WM darauf hin, dass im Vergabeverfahren die benötigten Leistungen, insbesondere deren Umfang, eindeutig und erschöpfend zu beschreiben seien. Dem Auftragnehmer dürfe kein ungewöhnliches Wagnis aufgebürdet werden für Umstände und Ereignisse, auf die er keinen Einfluss habe und deren Auswirkungen er nicht im voraus einschätzen könne (§ 8 Nr. 1 VOL/A). Bei erwogenen Öffnungsklauseln könne der Bieter für ihn kalkulationserhebliche Sachverhalte wie Zahl, Zeitpunkt und regionale Verteilung etwaiger weiterer angeforderter Kopiergeräte nicht erkennen. Im Übrigen verlange das Vergaberecht grundsätzlich, dass jede benötigte Leistung im Wettbewerb zu vergeben ist (§ 2 VOL/A). Die Ergebnisse anderer Ausschreibungsverfahren rechtfertigten keine Ausnahme von diesem Gebot. Eine Dienststelle, die von einer Öffnungsklausel ohne eigene Ausschreibung Gebrauch machen würde, verstieße gegen ihre vergaberechtlichen Pflichten.

10 Schlussbemerkung

Die dem LzP vom RH zugeordneten Aufgaben sind nicht grundsätzlich neu. Die Einrichtung einer virtuellen Informationsbörse stellt vielmehr eine Dienstleistung im Rahmen der zugewiesenen Aufgaben dar und sollte mit dem vorhandenen Personal leistbar sein. Im Übrigen haben zwischenzeitlich verschiedene Dienststellen mit dem LzP Kontakt aufgenommen, um für anstehende Neuausstattungen die Ausschreibung und die Vergabe abzustimmen.