

## **IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit**

### **1 Allgemeines**

Der RH berichtet hier über Auswirkungen der Tätigkeit der Finanzkontrolle. Der Bericht gibt die Umsetzung einiger bedeutsamer Vorschläge aus früheren Denkschriftbeiträgen, aus Berichten an den Landtag sowie einer prüfungsorientierten Beratung wieder und stellt, soweit dies möglich ist, auch dar, welche finanziellen Auswirkungen hiermit verbunden waren.

Die Darstellung soll dem Parlament zeitgleich mit der Vorstellung der Denkschrift einen Überblick über wesentliche Ergebnisse aus früheren Prüfungen und über die Umsetzung seiner Beschlüsse vermitteln.

Die nachstehend aufgeführten Sachverhalte sind nicht mehr Gegenstand des laufenden Verfahrens zur Entlastung der Landesregierung im Sinne von § 97 Abs. 1 LHO.

### **2 Einzelergebnisse**

#### **2.1 Förderung von Tourismusorganisationen**

(Denkschrift 2000, Nr. 15)

Der RH untersuchte die Zuwendungen des Landes, die einem Tourismusverband (Verband) als institutionelle Förderung und der von ihm getragenen Marketing-GmbH (GmbH) als Projektförderung in den Jahren 1995 bis 1999 gewährt wurden.

Der RH hatte bei der GmbH, die das operative Geschäft betreibt und deren Einnahmen überwiegend Landeszuschüsse sind, eine Reihe von erklärungsbedürftigen Auffälligkeiten im Ausgabeverhalten festgestellt. Er hatte empfohlen, die Landesförderung anteilmäßig - nicht notwendigerweise betragsmäßig - zurückzuführen und auf einen höhe-

ren Finanzierungsbeitrag der Nutznießer der Tourismusförderung, namentlich Kommunen und Tourismusunternehmen, hinzuwirken. Auch sollte das Land als Hauptzahler stärkeren Einfluss auf die sachgerechte, wirtschaftliche und effektive Verwendung seiner Fördermittel bei den Tourismusorganisationen erhalten. Weiter regte der RH an, dem haushaltsrechtlichen Grundsatz des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit Steuergeldern bei den vom Land geförderten Tourismusorganisationen einen deutlich höheren Stellenwert einzuräumen.

Das WM hat einen Großteil der Empfehlungen des RH umgesetzt. In den Bewilligungsbescheiden an die Tourismusorganisationen wurden mit Blick auf die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Anwendung der reisekostenrechtlichen Regelungen des Landes, die Anwendung des Bundesangestelltentarifvertrags, die Durchführung von vorherigen Kosten-Nutzen-Analysen für größere Auslandspräsentationen und ein Verbot der Ausreichung von Spenden durch die Tourismusorganisationen festgelegt. Über Dienstreisen und Auslandpräsentationen sind außerdem Einzelbelegnachweise zu führen.

Auch die Empfehlung des RH, den Landesanteil an der Tourismusförderung prozentual zu senken und die Kommunen und Tourismusorganisationen, die vom Tourismusgeschäft profitieren, prozentual stärker in die Förderung einzubinden, wurde umgesetzt. Seit dem Jahr 2001 wird nur noch die GmbH institutionell gefördert; die Grundförderung, die auch den früheren Förderbetrag an den Verband umfasst, wird seither anteilmäßig zurückgeführt. Dadurch reduzierte sich dieser Förderbetrag von 3,95 Mio. € im Jahr 2000 auf nunmehr 3,50 Mio. € für das Jahr 2002. Nach den Plandaten der GmbH verringert sich der Landesanteil dadurch auf voraussichtlich 71 % gegenüber dem vom RH im Prüfungszeitraum festgestellten Anteil von 90 %.

## **2.2 Gefangenenenentlohnung in den Justizvollzugsanstalten (Denkschrift 2001, Nr. 12)**

Das StRPA Tübingen hatte bei einer landesweiten Prüfung der im Mai 2000 gezahlten Löhne an Gefangene festgestellt, dass die Justizvollzugsanstalten die Entlohnungsvorschriften teilweise zu großzügig angewendet hatten. Im Hinblick auf eine zum 01.01.2001 anstehende gesetzliche Erhöhung der Gefangenenenlöhne um 80 % hatte der RH das JuM gebeten, die bisherige Entlohnungspraxis an Hand von Orientierungswerten zu überprüfen. Das JuM hat Anfang 2001 mit der Umsetzung der Empfehlungen des RH begonnen und im Mai 2002 die erreichten Ergebnisse ausgewertet.

Das Arbeitsentgelt der Gefangenen setzt sich aus dem Grundlohn und möglichen Zulagen zusammen. Der Grundlohn ist in fünf Vergütungsstufen unterteilt. Der Anteil der in die niedrigeren Vergütungsstufen I und II eingeordneten Gefangenen hat sich zwischen Mai 2000 und Mai 2002 von 45 % auf 56 % erhöht.

Der Leistungslohn wird auf der Basis eines Zeitakkords berechnet, der sich in einem Zeitgrad ausdrückt. Der Zeitgrad zeigt hierbei die gezahlten Arbeitsstunden in Relation zu den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden (100 %) an. Im Landesdurchschnitt lag der Zeitgrad im Mai 2002 mit 113,1 % deutlich unter dem Vergleichswert vom Mai 2000 mit 120,8 %.

Die Gefangenen können nach den Entlohnungsvorschriften Leistungszulagen erhalten, wenn ihre Arbeitsleistung den Normalbereich übersteigt. Im Mai 2000 wurden in 73,7 % aller Zuhälften Leistungszulagen gewährt. Nach den Feststellungen des JuM lag dieser Wert im Mai 2002 nur noch bei knapp 47 %. Die ausgezahlten Leistungszulagen konnten in Relation zur Grundlohnsumme im Zeitlohn von 18,5 % auf 5,7 % und im Leistungslohn von 10,1 % auf 2,5 % abgesenkt werden.

Die Empfehlungen des RH sind damit weitgehend umgesetzt. Die finanziellen Auswirkungen der Überprüfungsaktion konnten vom JuM nicht beziffert werden. Nach einer überschlägigen Berechnung des RH führt allein die eingeschränkte Gewährung der Leistungszulagen zu jährlichen Einsparungen von über 1 Mio. €. Die Niveauabsenkung bei den Vergütungsstufen und im Zeitgrad des Leistungslohns hat weitere deutliche Ausgabenverminderungen zur Folge. Das JuM hat angekündigt, die ermittelten Kennzahlen in ein dauerhaftes Controlling im vollzuglichen Arbeitswesen einzubeziehen.

### **2.3 Auswirkungen der früheren Regelung der sogenannten 630-DM-Arbeitsverhältnisse auf die Arbeit der Finanzämter**

(Denkschrift 2002, Nr. 23)

Bei einer Untersuchung im Jahr 2001 hatte der RH festgestellt, dass die bisherige Regelung der sog. 630-DM-Arbeitsverhältnisse in den Finanzämtern spürbare Mehrarbeit verursacht, ohne dass durch diese Arbeit - entsprechend dem allgemeinen Auftrag der Finanzämter - Steuern eingenommen werden. Jährlich waren rd. 500.000 Freistellungsanträge zu bearbeiten, und im Rahmen der Einkommensteuer-Veranlagung musste in einer Vielzahl von Fällen überprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung auch tatsächlich bestanden haben. Dadurch waren bisher landesweit in den

Finanzämtern rd. 30 Mitarbeiter gebunden, die sonst für fiskalisch ergiebigere Tätigkeiten zur Verfügung gestanden hätten.

Auf der Basis dieser Untersuchungsergebnisse hatte der Landtag die Landesregierung ersucht, schnellstmöglich - mit dem Ziel einer befriedigenden Regelung - auf eine Gesetzesänderung hinzuwirken.

Diese Angelegenheit hat sich insofern erledigt, als die wesentlichen Kritikpunkte des RH inzwischen durch Änderung des Bundesrechts beseitigt wurden. Die sozialversicherungs- und steuerrechtliche Beurteilung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse wurde mit Wirkung ab 01.04.2003 neu geregelt. Arbeitslohn, der für eine geringfügige Beschäftigung ab dem 01.04.2003 gezahlt wird, ist wieder steuerpflichtig. Er kann entweder nach § 40a Einkommensteuergesetz vom Arbeitgeber pauschal oder nach der Lohnsteuerkarte versteuert werden. Das bisherige Freistellungsverfahren für die Lohnbesteuerung solcher Arbeitsverhältnisse ist ersatzlos entfallen.

**2.4 Gemeinsame Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Südwestrundfunks (SWR) durch die Rechnungshöfe der am Staatsvertrag über den SWR beteiligten Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz**

(Bericht an den Landtag - Oktober 2001 - DS 13/312)

Im Oktober 2001 hat der RH gemeinsam mit dem RH Rheinland-Pfalz den Bericht über die Prüfung des SWR vorgelegt. Dies war die erste gemeinsame Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des SWR durch beide Rechnungshöfe.

Die Rechnungshöfe waren dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass die Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Südwesten abgeschlossen ist. So hatte der SWR die Forderung der am Staatsvertrag beteiligten Länder zur Rundfunkneuordnung durch die Schaffung von auf die Landesgrenzen bezogenen Sendegebieten und von für beide Länder einheitlichen Programmstrukturen in Hörfunk und Fernsehen erfüllt. Allerdings hatte die Neuordnung dazu geführt, dass sich die personenbezogenen Aufwendungen anstaltsweit erhöht haben und dass insbesondere die Programmberiche deutlich hinter den Vorgaben zum Stellenabbau zurücklagen. Dies war u. a. auf Programm ausweitungen zurückzuführen. Organisation und betriebliche Strukturen des SWR sollten weiter verbessert werden.

Nach den Feststellung der Rechnungshöfe wird die Zielgröße von 650 abzubauenden Stellen nicht bis Ende 2003 erreicht werden. Die bisherige Planung sollte nur zu einem

Abbau von 394,5 Stellen führen; bis Ende 2001 hatte sich die Zahl der Planstellen um 266,5 vermindert. Angesichts der derzeit gegenüber der Planung geringeren Ist-Besetzung müsste nach Ansicht der Rechnungshöfe eine Beschleunigung des Stellenabbaus möglich sein.

Mit den Prüfungsergebnissen hat sich in Baden-Württemberg am 08.11.2001 der Ständige Ausschuss und am 14.11.2001 das Plenum des Landtags befasst (DS 13/312 und 13/397). Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen hat der SWR in Aussicht gestellt, die Zielgröße von bis zu 650 abzubauenden Stellen nunmehr möglichst zeitnah zu realisieren und seine betrieblichen Strukturen weiter zu verbessern. Beide Maßnahmen werden zu einem effizienteren Einsatz der Rundfunkgebühren bei der Anstalt führen, der es ihr ermöglichen wird, ihre Programme ohne zusätzliche Mittel weiter zu optimieren.

## **2.5 Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bei den Ministerien des Landes - Gemeinsames Verwaltungsreformprojekt des Rechnungshofs und des Innenministeriums**

(Bericht an den Landtag - Oktober 2001 - DS 13/386)

Der RH hatte in einem gemeinsamen Verwaltungsprojekt mit dem IM in den Jahren 1999 und 2000 die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (= Querschnittsaufgaben) bei den neun Fachministerien des Landes untersucht. Auf der Grundlage einer umfassenden empirischen Befragung sollte den Ministerien Rat für

- den Umbauprozess im Rahmen der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) und die daraus folgenden Organisations- und Personalentwicklungen sowie
- eine effizientere und effektivere Gestaltung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen durch Verwendung geeigneter Analyse-Tools

gegeben werden. Die Ergebnisse sollten einen Anstoß für eine wirtschaftliche Selbstorganisation der Ministerien liefern. Ein zentraler Ansatz des Reformprojektes bestand darin, für vergleichbare Aufgaben Kennzahlen zu bilden, die einen Benchmarkingprozess zwischen und in den Ministerien zulassen.

Die Untersuchung kam zum Ergebnis, dass die Organisation in den Landesministerien weiter optimiert werden kann. Dort waren jährlich rd. 1.600 Vollzeitstellen für die Wahrnehmung von Steuerungs- und Unterstützungsleistungen gebunden; dies entsprach 55 % aller für die Ministerien verfügbaren Stellen. Auf die eigentlichen Fachaufgaben

entfielen somit durchschnittlich nur 45 % der insgesamt vorhandenen Stellen. Auf der Grundlage der ermittelten Kennzahlen wurden Benchmarking-Berechnungen durchgeführt, wonach sich ein rechnerisches Stelleneinsparpotenzial von 175 Stellen in den Aufgabenbereichen Organisation, Innerer Dienst, Personal, Haushalt und IuK ergab. Für den Aufgabenbereich der Zentralen Steuerung ergab sich ein weiteres Stelleneinsparpotenzial von 41 Stellen. RH und IM stimmten darin überein, dass dieses Potenzial nur einen Ausgangswert darstellen kann, bei dessen näherer Analyse zusätzlich die Besonderheiten der Ministerien, die erreichte Qualität und die erzielten Ergebnisse mit berücksichtigt werden müssen.

Der Landtag hat die beratende Unterstützung der Ministerien durch den RH mit Interesse aufgenommen und die Landesregierung u. a. ersucht, die vom RH genutzten modernen Methoden der Organisationsentwicklung weiterzuentwickeln, die Aufgabenerledigung und die Organisation zu straffen sowie objektivere Kriterien für Aufgabenkritik und Personalbemessung anzuwenden. Dem Landtag sollte außerdem bis Ende 2002 berichtet werden, ob und inwieweit diese Arbeiten einen Beitrag zur Durchführung der Stelleneinsparprogramme leisten konnten.

Die Ministerien haben nach dem Bericht vom 19.12.2002 mit Ausnahme des MLR auf Basis der Daten des Reformprojektes Organisationsveränderungen realisiert, die teilweise zu weitreichenden Umstrukturierungen geführt haben. So hat beispielsweise das IM den Gesamtbereich des Inneren Dienstes völlig neu strukturiert und personell erheblich gestrafft. Andere Ministerien haben ebenfalls den Inneren Dienst bzw. auch die Bearbeitung von Personal- und Haushaltsangelegenheiten optimiert und Effizienzpotenziale realisiert.

Nur das JuM, FM, SM, UVM und MWK konnten quantifizieren, welchen Beitrag die durchgeführten Untersuchungen und Restrukturierungen zu Stelleneinsparungen leisten konnten. Insgesamt fielen in diesen Ministerien 25,4 Stellen weg; davon entfallen auf die Bereiche Organisation, Innerer Dienst, Personal, Haushalt und IuK 23,9 Stellen (das entspricht rd. 14 % des ermittelten Benchmarkingpotenzials von 175 Stellen) und auf den Bereich der Zentralen Steuerung 1,5 Stellen (dies entspricht rd. 4 % des ermittelten Benchmarkingpotenzials von 41 Stellen). Die oben genannten Stelleneinsparungen erfolgten zum größten Teil im Bereich des Inneren Dienstes; in den übrigen Aufgabenfeldern hatten lediglich das UVM und das SM Personaleinsparungen in geringem Umfang realisiert.

In dem Bericht an den Landtag wird die Hoffnung ausgedrückt, dass die bei der Untersuchung der Querschnittsaufgaben in den Ministerien genutzten modernen Methoden der Organisationsentwicklung mit der Einführung der NSI konsequent weiterentwickelt würden. Der RH sieht in Übereinstimmung mit dem Finanzausschuss des Landtags (Beratung im Finanzausschuss am 13.03.2003) in dem Bericht der Landesregierung einen ersten Schritt zur Umsetzung der erarbeiteten Ergebnisse. Die Landesregierung wurde vom Finanzausschuss aufgefordert, alle zwei Jahre zu berichten, was sich weiterentwickelt habe und ob die Methoden verfeinert worden seien. Die durch diese Analyse gewonnenen objektiven Kriterien könnten für eine zielgerichtete Aufgabenkritik mit der Folge weiterer Stelleneinsparungen genutzt werden. Insgesamt muss nach Auffassung des RH eine noch stärkere Konzentration auf die ministeriellen Kernaufgaben erfolgen.

Der Verweis der Landesregierung auf die Einführung der NSI, auf deren Basis Organisations- und Personalbemessungsentscheidungen getroffen werden können, ist nicht ausreichend und verzögert lediglich die zu treffenden Entscheidungen. Eine bessere Vergleichbarkeit als auf Grund der im Zuge des Reformprojektes ermittelten Werte wird es auch auf Basis der NSI nicht geben.

Ein weiteres wichtiges Projektziel, das Land bei der Einführung der NSI zu unterstützen, wurde durch den aus dem Aufgabenkatalog abgeleiteten Vorschlag zur Produktbildung erreicht. Inzwischen hat das NSI-Projekt diesen Vorschlag aufgegriffen und weiter entwickelt. Der derzeitige Prozess zur Festlegung steuerungsrelevanter Kennzahlen greift im Querschnittsbereich auf die Ergebnisse der Untersuchung zurück.

## **2.6 Neuordnung des landwirtschaftlichen Versuchswesens ohne Sonderkulturen (Prüfungsorientierte Beratung des MLR in den Jahren 1995 und 2002)**

Die landwirtschaftlichen Sortenprüfungen und Versuche (ohne Sonderkulturen) werden fast ausschließlich auf Zentralen Versuchsfeldern durchgeführt, die vormals von der staatlichen Landwirtschaftsverwaltung nur mit eigenem Personal und eigenen Maschinen betrieben wurden. Zu Beginn der Prüfungen des RH im Jahre 1995 wurden zur maschinentechnischen Betreuung der 16 Zentralen Versuchsfelder acht landwirtschaftliche Versuchsstationen vorgehalten.

Der RH hat im Rahmen seiner Prüfungen in den Jahren 1995 und 2002 empfohlen, den Umfang des landwirtschaftlichen Versuchswesens deutlich zu reduzieren und die unabdingbar notwendigen Versuche durch private Firmen durchführen zu lassen. Daraufhin

wurden ein Zentrales Versuchsfeld aufgelöst und fünf der acht landwirtschaftlichen Versuchsstationen geschlossen. Zusätzlich werden inzwischen sechs der 15 Zentralen Versuchsfelder durch Privatfirmen bewirtschaftet.

Die Privatfirmen leisten die ihnen übertragenen Aufgaben zu Preisen, die zwei Drittel niedriger sind als die bei Durchführung durch die staatliche Landwirtschaftsverwaltung anfallenden Personal- und Sachkosten. Allein dadurch werden ab dem Jahr 2002 jährlich rd. 1,5 Mio. € eingespart.

Das MLR beabsichtigt, weitere Zentrale Versuchsfelder zu privatisieren und zusätzlich die Anzahl der Sortenprüfstandorte zu reduzieren.