

Auszug aus

Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 17

Landesamt für Geoinformation und Landent-
wicklung Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (Kapitel 0806)

Die haushaltswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Steuerung des Landesbetriebs ist zu verbessern. Seit mehr als fünf Jahren arbeitet der Betrieb ohne funktionsfähige Kosten- und Leistungsrechnung.

Herstellung und Vertrieb der touristischen und anderen nichtamtlichen Karten sind unwirtschaftlich und müssen aufgegeben werden.

Die Landesregierung sollte sicherstellen, dass die gesetzlichen Kassenprüfungen durchgeführt, die Rücklagen begrenzt und die Jahresabschlüsse fristgerecht vorgelegt werden.

1 Ausgangslage

Das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg (LGL) entstand am 01.01.2009, indem das Landesvermessungsamt mit dem Landesamt für Flurneuordnung (bis dahin Abteilung 8 des Regierungspräsidiums Stuttgart) zusammengeführt wurde. Dies war ein zentrales Ergebnis aus der Evaluierung der Verwaltungsstrukturreform. Vom Landesvermessungsamt hat das LGL die Rechtsform eines Landesbetriebs nach § 26 Landeshaushaltsordnung übernommen.

Das LGL ist Landesoberbehörde für Geoinformation und Landentwicklung. In jüngster Zeit sind neue Aufgaben in den Bereichen Regionalentwicklung und Strukturförderung (LEADER-Koordinierungsstelle und EFRE-Sekretariat), Lebensmittelsicherheit (Landeskонтроlteam Lebensmittelsicherheit) sowie Breitbandausbau (Kompetenzzentrum Breitband) hinzugekommen.

Das LGL ist in 5 Abteilungen und 30 Referate gegliedert. Es hat seinen Sitz in Stuttgart und weitere Standorte in Karlsruhe und Kornwestheim. Im Wirtschaftsplan des LGL für 2015/2016 sind 557,5 Personalstellen veranschlagt. Daneben sind dem LGL noch Poolteams der Flurneuordnung zugeordnet, deren Bedienstete zu den Landratsämtern abgeordnet sind und in der Flurneuordnung eingesetzt werden.

Der Wirtschaftsplan wies 2013 Erträge von 12 Mio. Euro auf. Die Aufwendungen betragen 53 Mio. Euro. Aus dem Landeshaushalt wurden dem Landesbetrieb 37,8 Mio. Euro zugeführt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Kosten- und Leistungsrechnung

2.1.1 Rechtsgrundlagen

Landesbetriebe nach § 26 Landeshaushaltsordnung tragen dezentrale Finanzverantwortung gemäß § 7a Absatz 1 Landeshaushaltsordnung. Sie müssen die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen einhalten und das jeweils verfügbare Ausgabevolumen durch eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) steuern.

Die KLR ist ein Steuerungs- und Informationsinstrument. Sie dient als Grundlage für Controlling-Verfahren sowie als ergänzende Unterlage für die Rechnungsprüfung. Sie liefert einen wichtigen Teil der Informationen für das Berichtswesen gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber.

2.1.2 Festgestellte Mängel

Folgende Mängel wurden festgestellt:

- Buchung der Erlöse

Mehr als 80 Prozent der Erlöse wurden undifferenziert auf 13 Sammel-Kostenträger gebucht.

- Aktualität der hinterlegten Personalkosten

Das LGL pflegt die auf den Kostenstellen hinterlegten Vollzeitäquivalente (VZÄ) nur einmal jährlich, meist zum Stand Dezember ein. Standardmäßig sollte dies monatlich geschehen. Dadurch unterscheiden sich die direkt zugeordneten Personalkosten teilweise erheblich von den Personalkosten, die auf die Fachprodukte verteilt werden. Im Einzelfall waren die auf Fachprodukte verteilten Kosten dreimal höher als die aufgrund der VZÄ-Ausstattung möglichen Kosten. Das Gesamtergebnis wird dadurch erheblich verfälscht.

- Kostenträgerrechnung

Die Kostenträgerrechnung ist das Kernstück der KLR, weil hier die Leistungen der Verwaltung in Form von Fachprodukten und Fachprojekten abgebildet sind. Sie ist die Grundlage für eine produktorientierte Planung und Steuerung. In der Regel wird das Ergebnis der Kostenträgerrechnung im landesweiten Produktkatalog ausgewiesen.

Die Kostenträgerrechnung des LGL besteht aus Querschnittsprodukten, Fachprodukten und Fachprojekten. Nach den Standards der KLR werden alle Querschnittsprodukte und Fachprojekte vollständig auf die Fachprodukte umgelegt. Beim LGL entfielen nur etwa 30 Prozent der Gesamtkosten auf Fachprodukte. Etwa 70 Prozent der Kosten waren daher nicht ordnungsgemäß zugeteilt.

- Bildung der Fachprodukte

Viele der eingerichteten Querschnitts- und Fachprodukte waren nicht zweckmäßig. Sie sollten als Kostenstellen, Vorkostenstellen oder gegebenenfalls als Projekte abgebildet werden.

- Produktbezogene Informationen im Staatshaushaltsplan

Der Produktbereich Geoinformation beinhaltet das Vermessungs- und Geoinformationswesen. Er umfasst alle hoheitlichen Vermessungsdienstleistungen des öffentlichen Bereichs und stellt hierzu flächendeckend für das gesamte Land die Geobasisinformationen der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters in marktgerechter Form bereit.

Im Vorheft zum Staatshaushaltsplan wird der Fachbereich Geoinformation und Landentwicklung seit 2010 mit Verwaltungskosten zwischen 3 Mio. Euro und 3,6 Mio. Euro dargestellt.

Aufgrund der tatsächlich vorliegenden Verwaltungskosten müssen wir annehmen, dass die Gesamtkosten des Fachbereichs Geoinformation und Landentwicklung ausgehend von den Gesamtkosten des LGL tatsächlich mehr als zehnmal höher sind als unter den Zielen und Messgrößen über die Jahre dargestellt.

2.1.3 Bewertung

Die Gesamtkosten des LGL lassen sich aus der bestehenden KLR nicht zuverlässig ermitteln. Dies gilt auch für die Kosten einzelner Organisationseinheiten und die der gesetzlich vorgeschriebenen und freiwilligen Aufgaben.

Es sind sehr viele Kostenträger angelegt worden, ohne zu hinterfragen, welches Ziel damit verfolgt wird. Auf diese Weise ist es nicht möglich, verlässliche Kennzahlen zu bilden.

Die in der KLR des LGL abgebildeten Kosten sind unvollständig und für die vorgesehenen Zwecke nicht verwendbar. Sie eignen sich weder für Steuerungszwecke oder als Basis für Gebührenberechnung noch zur Veröffentlichung. Die im Vorheft zum Staatshaushaltsplan und in den produktorientierten Informationen veröffentlichten Kosten des Fachbereichs Geoinformation und Landentwicklung weichen gravierend von den tatsächlichen Kosten ab. Sie sind deshalb irreführend.

Eine funktionierende KLR ist zwingend erforderlich, um eine dezentrale Finanzverantwortung nach § 7a Landeshaushaltsordnung wahrnehmen zu können. Das LGL erfüllt die Voraussetzungen für die Wahrnehmung dezentraler Finanzverantwortung bisher nicht.

2.2 Herstellung und Vertrieb nichtamtlicher Karten

2.2.1 Aufgabe

Das LGL stellt sowohl amtliche als auch touristische und andere nichtamtliche Karten (Freizeit-, Wander-, Rad-, Landkreis- und historische Karten) her.

Mit Ausnahme der historischen Karten basieren die Karten auf den amtlichen Geobasisdaten des LGL. Diese werden am Bildschirm kartografisch bearbeitet. Dabei werden weitere Informationen (z. B. zu Umwelt, Verkehr, Freizeiteinrichtungen, Verwaltung) eingearbeitet. Der Druck erfolgt im Vierfarben-Offsetdruckverfahren. Die Karten werden über den Buchhandel, Wandervereine, den Online-Shop des LGL und über Verkaufsstellen an den Standorten Stuttgart und Karlsruhe vertrieben. Der Verkauf erfolgt auch an Endkunden.

Amtliche Karten herzustellen, gehört zu den gesetzlichen Aufgaben laut Vermessungsgesetz. Damit soll sichergestellt werden, dass einheitliches Kartenmaterial hoher Qualität für das gesamte Landesgebiet zur Verfügung steht. Es sollen zivile und militärische Nutzungen abgedeckt werden.

Das LGL hat als Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung die Möglichkeit, zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit auch andere Leistungen zu erbringen, soweit die Erledigung die Hauptaufgaben nicht beeinträchtigt. Die Herstellung nichtamtlicher Karten fällt unter diese Regelung. Sie steht damit unter dem Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit.

2.2.2 Wirtschaftlichkeit nichtamtlicher Karten

Die Wirtschaftlichkeit haben wir als Differenz der direkt zuordenbaren Erlöse und Kosten ermittelt. In den Geschäftsjahren 2012 bis 2014 ist im Durchschnitt ein jährliches Defizit von rund 1 Mio. Euro entstanden. Das sind fast 70 Prozent der zuordenbaren Kosten. Dabei sind lediglich die Kosten für Herstellung, Vertrieb und Marketing der nichtamtlichen Karten berücksichtigt. Die Kosten der Geobasisdaten sind nicht enthalten.

2.2.3 Bewertung

Mit den nichtamtlichen Karten erwirtschaftet das LGL ein hohes Defizit. Das Geschäftsfeld gehört nicht zu den gesetzlichen Aufgaben des LGL. Es ließe sich nur rechtfertigen, wenn es einen positiven Beitrag zur Wirtschaftlichkeit leisten würde. Zudem entwickelt sich die Marktsituation bei gedruckten Karten ungünstig. Es werden zunehmend digitale Produkte nachgefragt. Um gedruckte Karten absetzen zu können, muss das LGL hohe Rabatte gewähren. Bei dieser Marktsituation hat das LGL als staatlicher Betrieb keine Chance, die Herstellung nichtamtlicher Karten wirtschaftlich zu gestalten.

2.3 Regelmäßige Kassenprüfungen

2.3.1 Rechtsvorschrift und Feststellungen

Kassen und Zahlstellen sind mindestens jährlich unvermutet zu prüfen. Gemäß Nr. 18 der Verwaltungsvorschrift zu § 74 Landeshaushaltsordnung gilt dies auch bei Landesbetrieben. Zweck der Prüfung ist es, die Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit der gesamten Kassenverwaltung zu gewährleisten. Die Verwaltungsvorschriften zu § 78 Landeshaushaltsord-

nung enthalten dazu umfangreiche Anweisungen. Für die Prüfungen beim LGL ist die Oberfinanzdirektion Karlsruhe zuständig.

Die letzte Prüfung fand im Februar 2011 statt. Seitdem wurde die Kasse des LGL nicht mehr geprüft.

2.3.2 Bewertung

Die Prüfungen nach § 78 Landeshaushaltsordnung sind ein zentraler Baustein der verwaltungsinternen Haushaltskontrolle. Die Jahresabschlüsse des LGL werden nicht testiert. Die Prüfungen der Oberfinanzdirektion stellen somit die einzige regelmäßige Kontrolle der Kasse des LGL dar. Die Prüfungsinhalte sind für die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung von grundlegender Bedeutung.

2.4 Fristgerechte Erstellung der Jahresabschlüsse

2.4.1 Rechtsgrundlage und Feststellungen

Gemäß Nr. 13.2 der Verwaltungsvorschrift zu § 74 Landeshaushaltsordnung ist der Jahresabschluss innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Geschäftsjahres aufzustellen und dem Fachressort vorzulegen. Diese Frist wurde bisher regelmäßig erheblich überschritten. In der Folge konnten die Jahresabschlüsse bisher immer erst mehr als zwei Jahre nach Ende des Geschäftsjahres fertiggestellt werden.

Durch den Zeitverzug waren die Gestaltungsmöglichkeiten der mitverantwortlich Beteiligten stark eingeschränkt. So hat das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz beim Ministerium für Finanzen und Wirtschaft erst im Februar 2014 beantragt, die Rücklagen des Geschäftsjahres 2011 zu genehmigen. Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sollte dabei auch über die Finanzierung des Projektes Geo-IT entscheiden, obwohl das Projekt bereits im Mai 2013 begonnen worden war. Aufgrund des Zeitablaufs war zu diesem Zeitpunkt allein schon aus technischen Gründen praktisch nur noch Zustimmung möglich. Eine Rückabwicklung der teilweise schon verwendeten Beträge wäre kaum möglich gewesen. Mit dem Projekt Geo-IT soll die veraltete IT zur Verarbeitung von Geodaten neu aufgebaut werden. Das Finanzvolumen beträgt 10 Mio. Euro.

2.4.2 Bewertung

Jahresabschlüsse dienen der Information über die wirtschaftlichen Verhältnisse und Entwicklungen im abgelaufenen Geschäftsjahr. Sie sind für die Bemessung des Zuführungsbetrags und die Rücklagensteuerung von großer Bedeutung. Ihr Informationswert hängt entscheidend von ihrer Aktualität ab. Das zuständige Fachministerium, das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sowie der Haushaltsgesetzgeber können ihre Aufsichts- und Steuerungsfunktionen nur wahrnehmen, wenn sie über möglichst aktuelle Daten verfügen.

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft konnte nicht rechtzeitig in die Entscheidung über die Verwendung der Effizienzrendite und die Rücklagenbildung einbezogen werden. Der Haushaltsgesetzgeber war nicht rechtzeitig über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Landesbetriebs, insbesondere nicht über die Rücklagenbildung, informiert.

2.5 Rücklagen

2.5.1 Höhe und Entwicklung der Rücklagen

Das LGL hat bei seiner Gründung 2009 vom Landesvermessungsamt Gewinnrücklagen von rund 4 Mio. Euro übernommen (3 Mio. für Allgemeines und 1 Mio. für Investitionen). Die Rücklagen für Allgemeines wuchsen bis Ende 2010 auf rund 8 Mio. Euro an. Parallel wurde eine zweckgebundene Rücklage für Investitionen in die IT-Verkabelung der Gebäude von 1 Mio. Euro auf 2,5 Mio. Euro aufgestockt. Ein weiterer starker Zuwachs der Rücklagen um 2,8 Mio. Euro für Investitionen erfolgte 2011. Damit erreichten die Rücklagen einen Spitzenwert von mehr als 13 Mio. Euro. Von diesen Rücklagen wurden für das Projekt Geo-IT 10 Mio. Euro zweckgebunden.

Tabelle: Höhe und Entwicklung der Rücklagen

Gewinnrücklage in Mio. Euro	Anfangs- bestand 2009	Zuführung 2009	Zuführung 2010	Zuführung 2011	Summe
Für Allgemeines	3,0	0,7	4,3	0	8,0
Für Investitionen	1,0	0,5	1,0	2,8	5,3
Summe	4,0	1,2	5,3	2,8	13,3

In den Staatshaushaltsplänen 2009 bis 2011 ist nicht vorgesehen, dass Rücklagen gebildet werden sollen. Die tatsächlich gebildeten Rücklagen sind auch bei den Ist-Zahlen der folgenden Staatshaushaltspläne falsch ausgewiesen. Das folgt zwangsläufig daraus, dass die entsprechenden Jahresabschlüsse nicht vorlagen, als der Haushalt erstellt wurde.

Die umfangreichen Rücklagen spiegeln sich auch in der überaus hohen Liquidität des LGL. Das Betriebsmittelkonto wies Guthaben im zweistelligen Millionenbereich aus. Es handelt sich dabei um ein landesweites Verrechnungskonto. Zinsverluste sind nicht entstanden.

2.5.2 Bewertung

2009 bis 2011 hat das LGL aus den Zuführungen umfangreiche Rücklagen für ein großes IT-Projekt gebildet. Es mag fachlich in Ordnung gewesen sein, die Zuführungen nicht in ein überaltertes IT-System zu investieren. Korrekt wäre gewesen, die Zuführungen in diesen Jahren zu reduzieren und das IT-Projekt zeitgerecht neu zu beantragen.

Der Haushaltsgesetzgeber ist an der Bildung und Widmung von Rücklagen nicht beteiligt. Es sei denn, sie sind im Wirtschaftsplan ausgewiesen. Ansonsten entscheidet das Fachministerium zusammen mit dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft allein. Dies erscheint bei kleineren Summen unproblematisch. Im vorliegenden Fall erreichten die Rücklagen jedoch zweistellige Millionenbeträge. Sie überstiegen den Wert der gesamten Sachanlagen des LGL deutlich. Im Geschäftsjahr 2010 wurden die Rücklagen um 5,36 Mio. Euro ausgebaut. Dies entspricht rund 10 Prozent der Umsatzerlöse einschließlich der Zuführungen. Diese hohen Überschüsse lassen sich nicht allein auf selbstgesteuertes Verhalten des LGL zurückführen, wie es die Landeshaushaltsordnung als Voraussetzung für die Bildung von ungeplanten Rücklagen verlangt. Letztlich war der Zuführungsbetrag zu hoch.

Für die Abgeordneten ist es nicht möglich, den Aufwuchs von Rücklagen zu erkennen, wenn dieser im Wirtschaftsplan nicht oder falsch ausgewiesen ist. Auch in der Haushaltsrechnung ist die Rücklagenbildung nicht dargestellt. Um die notwendigen Informationen über Entwicklung und Zweckbestimmung der Rücklagen zu erhalten, ist der Haushaltsgesetzgeber letztlich auf die Jahresabschlüsse des Landesbetriebs angewiesen. Diese wurden aber bisher nur mit so großer Verspätung veröffentlicht, dass für die Haushaltsberatungen jeweils keine aktuellen Informationen zu Verfügung standen.

3 Empfehlungen

3.1 Funktionsfähigkeit der Kosten- und Leistungsrechnung herstellen

Das LGL sollte unverzüglich die volle Funktionsfähigkeit seiner KLR herstellen. Solange keine verlässlichen Daten vorliegen, sollte das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz im Staatshaushaltsplan zum Fachbereich Geoinformation und Landentwicklung keine produktorientierten Kosten veröffentlichen.

3.2 Herstellung nichtamtlicher Karten beenden

Das LGL sollte sich baldmöglichst von diesem hoch defizitären Geschäftsfeld trennen. Die Rechte an den nichtamtlichen Karten sollten nach Möglichkeit an einen privaten Verlag veräußert werden. So könnten die bereits getätigten Investitionen zumindest teilweise verwertet werden.

3.3 Regelmäßige Kassenprüfungen sicherstellen

Sicherzustellen ist, dass die jährlichen Kassenprüfungen ordnungsgemäß durchgeführt werden.

3.4 Jahresabschlüsse fristgerecht erstellen

Die Jahresabschlüsse haben eine zentrale Bedeutung für die haushaltswirtschaftliche Steuerung des Landesbetriebs durch das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft und den Haushaltsgesetzgeber. Das LGL hat die Jahresabschlüsse daher fristgerecht vorzulegen.

3.5 Rücklagen begrenzen

Die Rücklagenbildung ist an den tatsächlich selbst erwirtschafteten Haushaltsvorteilen zu orientieren. Grundsätzlich sollte zumindest ein Teil davon abgeschöpft werden.

Darüber hinaus gehende Überschüsse sollten unverzüglich ausgeglichen werden, indem die Zuführungsbeträge angepasst werden.

Sollte geplant sein, für bestimmte Zwecke gezielt Rücklagen zu bilden, so ist dies im Wirtschaftsplan auszuweisen.

4 Stellungnahme der Ministerien

4.1 Kosten- und Leistungsrechnung soll zeitnah eingerichtet werden

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz teilte mit, nach mehreren tiefgreifenden Organisationsänderungen seien nun stabile Rahmenbedingungen für eine funktionsfähige Kosten- und Leistungsrechnung gegeben. Es werde zusammen mit dem LGL die Anregungen des Rechnungshofs zur Kosten- und Leistungsrechnung zeitnah aufgreifen.

4.2 Aufwand für nichtamtliche Karten wird schrittweise reduziert

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz stellte in Aussicht, das LGL werde den Aufwand für Herstellung und Vertrieb nichtamtlicher Karten schrittweise reduzieren. Das Verlagsprogramm werde überprüft, eine nachhaltige Produktstrategie erarbeitet.

4.3 Kassen werden regelmäßig überprüft werden

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft erwiderte, die jährliche Durchführung der Prüfungen nach § 78 Landeshaushaltsordnung werde sichergestellt.

4.4 Jahresabschlüsse werden künftig fristgerecht vorgelegt

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz erläuterte, die Jahresabschlüsse seien wegen der Organisationsänderungen verspätet vorgelegt worden. Das LGL werde ihm den Jahresabschluss 2016 fristgerecht vorlegen.

4.5 Rücklagen seien für IT Projekt gebildet worden

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz führte aus, das LGL habe durch eigenverantwortliche Priorisierung und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Haushaltsvollzug Rücklagen gebildet, um das Projekt Geo-IT-Infrastruktur umzusetzen. Die Bildung und Dotierung der Rücklagen sei jeweils mit Einwilligung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft erfolgt.

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft führte aus, in den vom Rechnungshof geprüften und beanstandeten Jahren sei bei Aufstellung des Staatshaushaltsplans noch nicht ersichtlich gewesen, dass das LGL durch Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beziehungsweise durch eigenverantwortliches Priorisieren Gelder zur Bildung von Rücklagen generieren könnte. Die später im Zuge der Aufstellung der jeweiligen Jahresabschlüsse vorgelegten Begründungen zur Bildung von Rücklagen seien schlüssig gewesen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält es aus grundsätzlichen Erwägungen für erforderlich, die unwirtschaftliche Herstellung von Freizeitkarten zu beenden. Ungeplante Rücklagen dürfen nur aus selbsterwirtschafteten Überschüssen gebildet werden. Die beiden Ministerien sollten dies prüfen, bevor sie Rücklagen zulassen.