

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 4. Juli 2013
– Drucksache 15/3806**

Denkschrift 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg; hier: Beitrag Nr. 6 – BOS-Digitalfunk Baden-Württemberg

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 4. Juli 2013 zu Beitrag Nr. 6 – Drucksache 15/3806 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. bei Großprojekten, deren Planung und Realisierung sich über mehrere Jahre erstrecken, gemäß § 24 Abs. 1 und 2 LHO von Anfang an realistische, vollumfängliche Kostenschätzungen zugrunde zu legen. Dabei sind Risiken, Preissteigerungen und Folgekosten zu kalkulieren und dem Landtag darzulegen;
 2. den Landtag entsprechend der Regelungen der LHO auch innerhalb des laufenden Haushaltsjahres zu informieren, wenn der haushaltsrechtliche Ermächtigungsrahmen überschritten würde;
 3. bei Großprojekten eine effiziente Projektorganisation sicherzustellen. Dazu gehört insbesondere Personalkontinuität;
 4. den Personalbedarf der Autorisierten sowie Koordinierenden Stelle Baden-Württemberg spätestens ein Jahr nach Beginn des Regelbetriebs neu zu bewerten und dem Landtag hierüber bis 30. Juni 2015 zu berichten.

14. 11. 2013

Der Berichterstatter:

Dr. Reinhard Löffler

Der Vorsitzende:

Karl Klein

Ausgegeben: 11. 12. 2013

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft beriet die Mitteilung Drucksache 15/3806 in seiner 37. Sitzung am 14. November 2013. Als *Anlage* ist diesem Bericht eine Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Plenum beigefügt.

Der Berichterstatter für den Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft führte aus, 2004 hätten sich Bund und Länder darauf geeinigt, das Analogfunknetz der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) durch ein gemeinsames Digitalfunknetz abzulösen. Bei dieser Umstellung habe es sicherlich Mängel gegeben, die aus heutiger Sicht kritisiert werden müssten. Andererseits lasse sich bei einem solch großen Projekt in der Anfangsphase und bis zu einem gewissen Planungsstand nicht alles erkennen und bewerten.

Für das Projekt BOS-Digitalfunk sei im Doppelhaushalt 2005/06 eine Verpflichtungsermächtigung von 400 Millionen € veranschlagt worden. Im weiteren Prozessverlauf hätten sich zusätzliche Kosten ergeben. Dies kommentiere er jetzt nicht näher, da eine solche Entwicklung meistens auf viele Gründe zurückgehe.

Haushaltsrechtlich sei es wohl nicht völlig korrekt gewesen, die Veranschlagung nicht entsprechend dem neuesten Planungsstand jährlich fortzuschreiben. Erst im Haushalt 2012 sei die Verpflichtungsermächtigung deutlich auf 653 Millionen € erhöht worden. Allerdings habe man schon vorher im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung Anpassungen vorgenommen.

Nach der vollständigen Kostenberechnung des Rechnungshofs belaste das Projekt BOS-Digitalfunk den Haushalt bis 2021 mit 637 Millionen €. 2022 bis 2031 habe das Land im Durchschnitt mit jährlichen Folgekosten von 50 Millionen € zu rechnen.

Die Projektorganisation sei als Stabsstelle im Innenministerium – Landespolizeipräsidium – eingerichtet worden. Mehr als die Hälfte der Projektmitarbeiter seien aus anderen Bereichen der Landespolizei für ein bis zwei Jahre zum Projekt abgeordnet worden. Der damit verbundene häufige Personalwechsel habe zu Know-how-Verlusten geführt. Warum so viele Wechsel stattgefunden hätten, könne er nicht bewerten.

Teile der Projektorganisation bildeten die Autorisierte und die Koordinierende Stelle Baden-Württemberg. Beide Stellen würden im Rahmen der Polizeistrukturreform in das Präsidium Technik, Logistik, Service der Polizei integriert. Die Mitarbeiter dieser Stellen seien ab 2014 für den Regelbetrieb zuständig.

Der Abgeordnete verlas sodann den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage*) und bemerkte, über Abschnitt II Ziffer 1 dieses Vorschlags habe sich zwischen Rechnungshof und beteiligten Ministerien keine Einigung erzielen lassen. Dieser Vorschlag sei aus Sicht des Rechnungshofs und eines sehr pflichtbewussten Beamten wohl richtig, doch lasse er sich in der Realität seines Erachtens kaum umsetzen. Der sich schnell vollziehende technische Wandel habe sicher auch das Projekt BOS-Digitalfunk betroffen. Vor diesem Hintergrund halte er es für utopisch, zu Beginn eines längeren Projektzeitraums ein Worst-Case-Szenario erstellen zu können. Die Ziffern 2 und 3 des vom Rechnungshof vorgelegten Beschlussvorschlags wiederum beinhalteten selbstverständliche Anliegen.

Da Rechnungshof und beteiligte Ministerien noch unterschiedlicher Meinung seien, würde er zunächst gern diese beiden Seiten hören, bevor er als Berichterstatter einen Beschlussvorschlag unterbreite.

Ein Abgeordneter der SPD erklärte, er könne sich dem Vortrag des Berichterstatters im Großen und Ganzen anschließen und wolle auch nicht rückwirkend Kritik üben. Es gehe um ein kompliziertes technisches Vorhaben.

Eine wichtige Frage sei, wann höhere Mittel aufgrund von Kostensteigerungen veranschlagt werden sollten. Nach Ansicht des Rechnungshofs müsse der Landtag über Kostensteigerungen informiert werden, sobald sie bekannt würden. Das

Finanz- und Wirtschaftsministerium wiederum wolle bei Kostensteigerungen zunächst prüfen, ob noch Einsparungen möglich seien, bevor weitere Mittel bereitgestellt würden, die vielleicht auch zu gewissen Großzügigkeiten veranlassten. In diesem Zusammenhang bestünden sicher zwei verschiedene Denkweisen.

Seine Fraktion habe mit dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs an zwei Stellen gewisse Probleme. Bei Großprojekten könnten Risiken und Preissteigerungen berücksichtigt werden. Auch ließen sich Folgekosten berechnen. Doch frage er das Ministerium, wie Risiken, Preissteigerungen und Folgekosten kalkuliert werden könnten.

Zum anderen halte es die SPD für zu viel verlangt, wenn das Ministerium ein Worst-Case-Szenario erstellen sollte. Ihn interessiere, wie mit einer solchen Vorgabe umgegangen werden sollte und was bei einem Worst-Case-Szenario zu veranschlagen wäre. Daher trete die SPD dafür ein, in Abschnitt II Ziffer 1 des vom Rechnungshof vorgelegten Beschlussvorschlags die Formulierung „sowie ein Worst-Case-Szenario zu erstellen“ zu streichen.

Der Beschlussvorschlag im Übrigen sei nachvollziehbar und berechtigt und könne von der SPD mitgetragen werden.

Eine Abgeordnete der Grünen fügte an, der Rechnungshof habe beispielhaft herausgearbeitet, wo die entscheidenden Punkte bei Planung und Realisierung eines Großprojekts wie dem Aufbau des BOS-Digitalfunks lägen. Die Vorschläge, die der Rechnungshof in seiner Beschlussanregung aufführe, sollten an sich gute Praxis darstellen. Dies seien sie so aber nicht. Die Grünen könnten dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs auch wegen der Regeln, die sich der Landtag zum Teil selbst gegeben habe, dem Grunde nach zustimmen.

Der Staatssekretär im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft legte dar, er räume ein, dass sich sein Haus gegenüber anderen Ressorts oft etwas hart verhalte, wenn es darum gehe, einen Finanzierungsrahmen für Projekte frühzeitig zu erhöhen. Geschähe dies nämlich, ergäben sich die den Finanzpolitikern bekannten Folgen, die auch der Rechnungshof nicht wolle. Dies habe nichts damit zu tun, dass das Finanz- und Wirtschaftsministerium den Landtag nicht einbinden oder nicht informieren wolle. Vielmehr sei das Ministerium bestrebt, Mehrkosten zu verhindern, und prüfe daher lieber einmal mehr, ob noch Einsparungen möglich seien, bevor es wegen Kostensteigerungen auf den Landtag zukomme.

Bisher gingen Bauprojekte immer zum Kostenstand des Veranschlagungszeitpunkts in den Haushalt ein. Dies sei aus haushälterischer Sicht gut, aus baulicher Sicht jedoch schwierig. Gegenwärtig würden Baupreissteigerungen, die bis zur Fertigstellung einer Maßnahme definitiv zu erwarten seien, nicht im Haushalt veranschlagt. Dies sei mit ein Grund, dass Bauprojekte oft teurer würden, als sie veranschlagt worden seien. Faktisch müsse dies so sein, weil es von der Haushaltssystematik her entsprechend angelegt sei.

Jeder Bauherr in der freien Wirtschaft rechne bei der Abwicklung größerer Projekte einen allgemeinen Risikopuffer ein. Das Land verfare nicht so, was es bei der Umsetzung von Bauprojekten letztlich auch regelmäßig zu spüren bekomme.

Die Größenordnung, die es ausmache, dass zu erwartende Baupreissteigerungen und Risikopuffer nicht im Haushalt berücksichtigt würden, liege im Durchschnitt bei 10, vielleicht sogar bei 15 %.

Selbstverständlich halte sich das Finanz- und Wirtschaftsministerium an die Landeshaushaltsordnung (LHO). Dies sei auch beim Projekt BOS-Digitalfunk der Fall. So stehe vor einer Vergabe und einer Ausgabe die haushaltsrechtliche Ermächtigung.

Bei den Preissteigerungen gebe es Erfahrungswerte. Sein Haus sei gegenwärtig dabei, mit einem externen Gutachter eine Prozessuntersuchung im Bereich des staatlichen Hochbaus durchzuführen. Dabei werde auch der Prozess der Veranschlagung im Haushalt betrachtet und das Thema „Vorausberechnung der zu erwartenden Baupreissteigerungen“ berücksichtigt. Nach Abschluss der Untersu-

chung Ende 2013 werde das Ministerium eine Empfehlung ausarbeiten, wie sich Baupreissteigerungen künftig im Haushalt veranschlagen oder zumindest transparent machen ließen und wie die Bauverwaltung die Prozesse optimieren könne.

Abschnitt II Ziffer 1 der Beschlussanregung des Rechnungshofs beinhalte grundlegende Begehren. Wenn dieser Fassung zugestimmt würde, hätte dies weitreichende Folgen. Zwar gehe es in dem Beschlussvorschlag nicht nur um Bauprojekte, doch wären diese auch betroffen, wenn der Ausschuss der Empfehlung des Rechnungshofs folgte. Die Formulierung „vollumfängliche Kostenschätzungen zugrunde zu legen“ in dieser Ziffer sei aus seiner Sicht völlig in Ordnung und entspreche den Bestimmungen der LHO.

Ein Worst-Case-Szenario bei großen Bauprojekten zu erstellen sei extrem schwierig. „Worst Case“ bilde einen unbestimmten Rechtsbegriff. Er frage, was unter „Worst Case“ zu verstehen sei und welche Risiken mit welchen prozentualen Zuschlägen bei einem solchen Szenario in die Berechnung eingehen sollten.

Er bitte darum, in Abschnitt II Ziffer 1 zumindest die Formulierung „sowie ein Worst-Case-Szenario zu erstellen“ zu streichen. Vielleicht könne Satz 2 auch insgesamt entfallen. So habe er aufgezeigt, dass sein Haus das Thema „Risiken und Preissteigerungen“ bearbeite. Auch seien die Folgekosten nach der LHO ohnehin zu berücksichtigen. So heiße es dort unter § 24 Absatz 1:

... ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

Wenn der Ausschuss Abschnitt II Ziffer 1 des vom Rechnungshof vorgelegten Beschlussvorschlags zustimme, hätte er damit auch kein großes Problem, weil darin nicht von „veranschlagen“, sondern nur von „kalkulieren“ die Rede sei. Dem könne noch gefolgt werden, auch wenn sich damit ein erhöhter Aufwand verbinde. Dennoch wäre es für ihn sehr hilfreich, wenn er die Freiheit hätte, dem Ausschuss in einem halben Jahr aufgrund der Erkenntnisse aus der Prozessuntersuchung, die er hier gern vorlege, einen anderen Vorschlag zum Umgang mit Bauprojekten zu machen.

Eine Vertreterin des Rechnungshofs betonte, die Empfehlung, ein Worst-Case-Szenario zu erstellen, sei nicht vom Rechnungshof erfunden worden, sondern entspreche durchaus dem, was in der einschlägigen Fachliteratur zu lesen sei. Insofern erstaune sie die Diskussion über diesen Punkt, und zwar umso mehr, als die Organisation des Projekts BOS-Digitalfunk schon seit vielen Jahren im Rahmen ihres Finanzcontrollings ein Worst-Case-Szenario erstelle. Insofern sollte dies auch der Landesregierung möglich sein.

Einem Worst-Case-Szenario würden niemals abwegige Faktoren zugrunde gelegt. Im Hinblick auf das Projekt BOS-Digitalfunk seien die Kosten, die sich jetzt abzeichneten, im Grunde von Anfang an absehbar gewesen. Zumindest diese ursprünglichen Zahlen hätten für ein Worst-Case-Szenario eingesetzt werden müssen.

Projekte, die sich sehr kostenwirksam über längere Zeit erstreckten, beinhalteten für den Haushaltsgesetzgeber ein erhebliches Risiko. Wenn Kosten, die nicht veranschlagt worden seien, zwangsläufig schließlich auf das Land zukämen, schränkte dies den politischen Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers in extremer Weise ein. Dies wolle der Rechnungshof nicht. Selbst in Bayern, wo deutlich höhere Kostensteigerungen als in Baden-Württemberg zu verzeichnen seien, könne der Landtag über die Kostenentwicklung mitentscheiden.

Ihr wäre es am liebsten, wenn Abschnitt II Ziffer 1 der Beschlussanregung des Rechnungshofs in unveränderter Form verabschiedet würde. Doch hätte sie kein Problem damit, das Anliegen des Rechnungshofs anders zu formulieren und Satz 2 von Abschnitt II Ziffer 1 wie folgt zu fassen:

Dabei sind Risiken, Preissteigerungen und Folgekosten zu kalkulieren und dem Landtag darzulegen;

Dem Rechnungshof gehe es darum, dass der Haushaltsgesetzgeber zum richtigen Zeitpunkt entscheiden könne.

Der Berichterstatter für den Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft brachte vor, der Rechnungshofbeitrag sei für den Ausschuss wertvoll, um nachvollziehen zu können, wie solche Projekte in der Praxis ablaufen. Der Ausschuss müsse sich auch darüber im Klaren sein, dass es um ein bundesweites Projekt und nicht um ein Vorhaben des Landes gehe. Das Projekt sei begonnen worden und müsse zu Ende geführt werden, sodass ein einzelnes Land nur begrenzten Einfluss besitze und sich Sonderwünsche schwer durchsetzen ließen.

Er übernehme den von der Vertreterin des Rechnungshofs modifizierten Beschlussvorschlag, weil dieser vieles beinhalte und einen Begriff außen vor lasse, der vielleicht nur für Experten verständlich sei.

Der Staatssekretär im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft unterstrich, er habe kein Problem mit dem vom Berichterstatter jetzt übernommenen modifizierten Beschlussvorschlag. Dieser gehe ihm aber im Grunde zu weit, da er sich in seiner allgemeinen Form auch auf alle Bauprojekte und nicht nur auf normale Beschaffungsprojekte wie BOS-Digitalfunk beziehen würde. In der Zielrichtung bestehe Einigkeit. Doch greife der Beschlussvorschlag dem, was sein Haus dem Ausschuss in einem halben Jahr aufgrund der Prozessuntersuchung im Bereich des staatlichen Hochbaus vorlegen wolle, weit vor.

Er biete auch an, im Zuge der Prozessoptimierung in der Bauverwaltung mit dem Rechnungshof zu sprechen. Ihm (Redner) sei keine Methode bekannt, wie sich bei Bauprojekten ein Worst-Case-Szenario berechnen lasse. Wenn der Rechnungshof eine solche Methode darlege, sei er offen, einen Vorschlag zu machen, wie man dies berücksichtigen könne.

Der Vorsitzende äußerte, im Hinblick auf die vom Staatssekretär angekündigte Vorlage in einem halben Jahr schlage er vor, der Anregung des Rechnungshofs (*Anlage*) unter Berücksichtigung der vom Berichterstatter für den Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft übernommenen Modifizierung von Abschnitt II Ziffer 1 Satz 2 („... zu kalkulieren und dem Landtag darzulegen“) zu folgen.

Er stellte daraufhin ohne Widerspruch die einstimmige Zustimmung des Ausschusses hierzu fest.

11. 12. 2013

Dr. Reinhard Löffler

Anlage

**Rechnungshof
Baden-Württemberg**

**Denkschrift 2013
Beitrag Nr. 6/Seite 51**

Anregung

**für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft
zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 4. Juli 2013 – Drucksache 15/3806**

**Denkschrift 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg;
hier: Beitrag Nr. 6 – BOS-Digitalfunk Baden-Württemberg**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 4. Juli 2013 zu Beitrag Nr. 6 – Drucksache 15/3806 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. bei Großprojekten, deren Planung und Realisierung sich über mehrere Jahre erstrecken, gemäß § 24 Abs. 1 und 2 LHO von Anfang an realistische, vollumfängliche Kostenschätzungen zugrunde zu legen. Dabei sind Risiken, Preissteigerungen und Folgekosten zu kalkulieren und sowie ein Worst-Case-Szenario zu erstellen;
 2. den Landtag entsprechend der Regelungen der LHO auch innerhalb des laufenden Haushaltsjahres zu informieren, wenn der haushaltsrechtliche Ermächtigungsrahmen überschritten würde;
 3. bei Großprojekten eine effiziente Projektorganisation sicherzustellen. Dazu gehört insbesondere Personalkontinuität;
 4. den Personalbedarf der Autorisierten sowie Koordinierenden Stelle Baden-Württemberg spätestens ein Jahr nach Beginn des Regelbetriebs neu zu bewerten und dem Landtag hierüber bis 30. Juni 2015 zu berichten.

Karlsruhe, 27. September 2013

gez. Günter Kunz

gez. Ria Taxis